

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕/๒๕๔๕

วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ร้อง เสนอคำร้อง ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า

นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต เป็นข้าราชการการเมือง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร) ในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๘๑๖/๒๕๔๒ เรื่องแต่งตั้งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๒ นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ดังนั้นเมื่อนางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต เข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๒ จึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเข้ารับตำแหน่งภายในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๒

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบพบว่า นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีหนังสือลับ ที่ ปช. ๐๐๐๖/๗๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ แจ้งให้นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต มีหนังสือลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงสรุปความได้ว่า ไม่เคยทราบมาก่อนว่าการเข้าดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ แม้จะบกพร่องเนื่องจากไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่ก็ตั้งใจไว้ว่าจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งและเหตุผลที่ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในทันทีที่ทราบเพราะเห็นว่าใกล้หมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว และยินดีให้มีการตรวจสอบย้อนหลังเพื่อดูรายการทรัพย์สินและหนี้สินนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งจนถึงวันพ้นตำแหน่ง และขอยืนยันว่าไม่มีเจตนาหรือจงใจจะปกปิดหรือไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต มิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาด้วยแต่อย่างใด

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ แล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ด้วยคะแนนเสียง ๗ เสียง ว่า นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศตามคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๘๑๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ แต่มิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าว แม้ในภายหลังได้ทราบดีอยู่แล้วว่าตนเองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่ง แต่ก็ยังคงไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าวให้ถูกต้อง พฤติการณ์ของนางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จึงเป็นการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ดังนี้

๑. ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่า นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

๒. ขอให้วินิจฉัยชี้ขาด ห้ามมิให้นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคดีดังกล่าวแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนด ๗ ข้อ ๑๐ และแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ รวมทั้งแจ้งให้นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ผู้ถูกร้องชี้แจงเป็นหนังสือ ซึ่งผู้ถูกร้องได้มีหนังสือชี้แจงสรุปได้ว่า

หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องได้รับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ตามคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๘๑๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แต่เนื่องจากผู้ถูกร้องจบการศึกษาด้านบริหารธุรกิจจากมหาวิทยาลัยกรุงเทพ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายและไม่เคยศึกษาในรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ ไม่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาก่อน ตลอดจนไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด เมื่อดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จึงไม่ทราบว่าหน้าที่ได้ดำรงตำแหน่งนี้ต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญ จากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์จึงเป็นเหตุให้ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อเข้ารับตำแหน่ง ผู้ถูกร้องเพียงทราบว่าผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หลังจากได้ติดตามข่าวเกี่ยวกับการร้องเรียนของ นายอมร อมรรัตนานนท์ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรี ๑๐ คน สิ้นสุดลงเพราะยังดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนและบริษัทโดยมีการอ้างถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๘ มาตรา ๒๐๕ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือลับ ที่ ปช. ๐๐๐๖/๗๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบว่า ได้ตรวจสอบพบว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และขอให้ชี้แจงเหตุผลโดยด่วน ซึ่งผู้ถูกร้องได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ชี้แจงเหตุผลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยในการชี้แจงผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไปด้วย เนื่องจากมีความเข้าใจว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำลังพิจารณาคดีดังกล่าวอยู่ และคำชี้แจงของผู้ถูกร้องเป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณา กอปรกับในเวลานั้นเป็นช่วงที่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ใกล้จะหมดวาระลง ผู้ถูกร้องจึงได้ชี้แจงในหนังสือต่อไปว่า ผู้ถูกร้องตั้งใจว่าจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อพ้นตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับจากพ้นตำแหน่ง และยินดีให้มีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินย้อนหลัง นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

เนื่องจากคำร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๕

สำหรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเด็นที่หนึ่งนั้น เห็นว่าแม้ข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่ว่า ตนไม่ใช่พนักงานการเมืองและไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงไม่ทราบว่ามีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีรายชื่อบุคคลที่ปรึกษาหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษา ฯ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง จะเป็นเรื่องน่าเห็นใจ แต่เนื่องจากผู้ถูกร้องอยู่ในตำแหน่งทางการเมืองนานติดต่อกันกว่า ๒๐ เดือน น่าจะรู้หน้าที่ของตนแล้ว ซึ่งผู้ถูกร้องยอมรับว่า เพิ่งจะทราบว่าหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ระหว่างที่หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ ฯ ถูกร้องว่าขาดคุณสมบัติของการเป็นรัฐมนตรี และแม้ผู้ถูกร้องจะไม่ระบุนเวลาไว้ ก็พอจะอนุมานได้ว่า ช่วงเวลาดังกล่าวน่าจะอยู่ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๓ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ข้ออ้างของผู้ถูกร้องฟังไม่ขึ้น นอกจากนี้ เมื่อทราบภายหลังว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบและแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ถูกร้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงโดยยืนยันว่าขณะที่ได้รับตำแหน่งตนไม่ทราบว่าต้องยื่นบัญชี ฯ แต่เมื่อทราบว่ามีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ผู้ถูกร้องก็ควรจะรีบยื่นบัญชี ฯ แต่ก็มีได้ยื่นโดยอ้างว่าใกล้หมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว และเมื่อพ้นจากตำแหน่งจึงได้ยื่นบัญชี ฯ กรณีพ้นจากตำแหน่ง ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟัง เพื่อให้ผู้ถูกร้องไม่ต้องรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ได้เช่นกัน

อนึ่ง เมื่อเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา หากปรากฏผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ และไม่ได้ยื่นบัญชี ฯ โดยอ้างว่าไม่ทราบว่ามีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ศาลรัฐธรรมนูญไม่เคยรับฟังข้ออ้างดังกล่าว และวินิจฉัยลงโทษผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ทุกกรณี เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๕๕ (กรณีนายวิทยา ศิริพงษ์ ถูกร้องว่าจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ) และคำวินิจฉัยที่ ๓๕/๒๕๕๕ (กรณี พ.ต.ท. สุนิตย์ สุรังษี ถูกร้องว่าจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ) ดังนั้น ข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่ว่าไม่ทราบว่ามีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ แต่เมื่อทราบว่ามีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ก็มีได้ยื่นเพราะใกล้หมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว จึงยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่จงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

ส่วนในประเด็นที่สองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ (กรณีนายประยุทธ์ มหากิจศิริ จงใจยื่นบัญชี ฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ) ซึ่งอธิบายคำว่า “วันที่พ้นจากตำแหน่ง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ไว้ดังนี้

“พิจารณาแล้ว เห็นว่า การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๕ มี ๒ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำรงตำแหน่งอยู่ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า จงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ หรือจงใจยื่นบัญชี ฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ จึงให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ผู้ร้องตรวจพบการกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันครบกำหนดต้องยื่น หรือวันที่ผู้ร้องตรวจพบการกระทำดังกล่าว

กรณีที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งนอกจากพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า จงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ หรือจงใจยื่นบัญชี ฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่สามารถใช้บังคับได้อีก เนื่องจากผู้ถูกร้องได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ดังนั้น วันที่พ้นจากตำแหน่ง คือ วันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง การแปลความเช่นนี้ทำให้มาตรา ๒๕๕ ใช้บังคับได้กับทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นกรณีไม่ยื่นบัญชี ฯ เมื่อครบกำหนดต้องยื่นบัญชี ฯ ตามมาตรา ๒๕๒ หรือยื่นบัญชี ฯ เมื่อเข้ารับตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) แต่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด หรือกรณียื่นบัญชี ฯ เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง (๒) หรือกรณียื่นบัญชี ฯ เมื่อพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๒๕๒ วรรคสอง ทำให้ เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถูกร้อง ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำเรื่องการนับเวลาการห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งเป็นการกำหนดกรอบเวลาแก่ผู้ร้องในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ถูกร้อง”

อาศัยบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงวินิจฉัยชี้ขาดให้ นางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุกนิมิต ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ อันเป็นพ้นจากตำแหน่งจริง เป็นต้นไป

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ