

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕/๒๕๕๕

วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ร้อง ยื่นคำร้องว่า นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ผู้ถูกร้องเป็นข้าราชการการเมือง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร) ตามคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๘๖๖/๒๕๕๒ เรื่องแต่งตั้งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของตน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) และมาตรา ๒๕๒ ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเข้ารับตำแหน่งภายในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือลับ ที่ ปช. ๐๐๐๖/๗๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

ผู้ถูกร้องมีหนังสือลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ชี้แจงข้อเท็จจริง สรุปว่า ไม่เคยทราบมาก่อนว่าการเข้าดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ แม้จะบกพร่องเนื่องจากไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่ก็ตั้งใจไว้ว่าจะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และเหตุผลที่ไม่ได้

ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในทันทีที่ทราบเพราะเห็นว่าใกล้หมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว และยินดีให้มีการตรวจสอบย้อนหลังเพื่อดูรายการทรัพย์สินและหนี้สินนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งจนถึงวันพ้นตำแหน่ง กับขอยืนยันว่าไม่มีเจตนาหรือจงใจจะปกปิดหรือไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้พิจารณาในการประชุม เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕ แล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ด้วยคะแนนเสียง ๗ เสียง ว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศตามคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๘๑๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบกรณีเข้ารับตำแหน่งดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ แต่มิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าว แม้ภายหลังได้ทราบคืออยู่แล้วว่าตนเองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่ง แต่ก็ยังคงไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าว พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องเป็นการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ดังนี้

๑. ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๒. ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดห้ามมิให้ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ และแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ รวมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจง

ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญความว่าไม่มีความรู้ด้านกฎหมายและไม่เคยศึกษารายละเอียดของรัฐธรรมนูญ ไม่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาก่อน และไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ไม่ทราบว่าการดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง จากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ จึงเป็นเหตุให้ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ต่อมาเมื่อได้ติดตามข่าวกรณีนายอมร อมรรัตนนานนท์ จะยื่นคำร้อง

ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ตรวจสอบความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรี ๑๐ คน ว่าสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่ ในกรณีดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนและบริษัท โดยในเนื้อหาว่า ได้มีการอ้างถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๘ มาตรา ๒๐๙ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ ผู้ถูกร้องเกิดความสงสัยจึงได้สอบถามกับบุคคลที่มีความรู้ด้านกฎหมาย ทำให้ทราบว่าผู้ถูกร้องต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้องตั้งใจว่าจะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อพ้นตำแหน่งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในสามสิบวันนับจากพ้นตำแหน่ง เหตุที่ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินขณะนั้น เนื่องจากรัฐบาลชุดดังกล่าวใกล้จะหมดวาระลง ผู้ถูกร้องยินดีให้มีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินย้อนหลังนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

ต่อมาวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีพ้นตำแหน่งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (พ้นตำแหน่งวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔)

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

“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) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(๒) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(๓) ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๕๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

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

“มาตรา ๒๕๕ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

พิเคราะห์แล้วข้อเท็จจริงรับฟังได้ในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตามคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๘๑๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และเข้ารับตำแหน่งในวันเดียวกัน ผู้ถูกร้องจึงมีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) และมาตรา ๒๕๒ (๑) หากจงใจไม่ยื่นบัญชีดังกล่าวต้องรับผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงได้ความต่อไปว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีดังกล่าว “กรณีเข้ารับตำแหน่ง” คงได้ความแต่เพียงว่าผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชี “กรณีพ้นจากตำแหน่ง” ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน “กรณีเข้ารับตำแหน่ง” หรือไม่ เห็นว่าข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่อ้างทำนองว่าไม่ทราบว่ามีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีดังกล่าวมาก่อน เพราะไม่รู้ถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ เห็นว่าข้ออ้างของผู้ถูกร้องไม่อาจยกมาเป็นเหตุให้พ้นผิดไปได้ นอกจากนี้ได้ความตามคำชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยว่า เมื่อผู้ถูกร้องรู้ว่า มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกร้องก็ทำได้ยื่นบัญชีดังกล่าวไม่ แม้ผู้ถูกร้องจะได้ยื่นบัญชีกรณีพ้นตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ก็ตาม ก็ไม่อาจอนุโลมว่าเป็นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเข้ารับตำแหน่งด้วยได้ จึงฟังว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนในกรณีเข้ารับตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกร้องต้องรับผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุดังได้พิจารณา มา จึงวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงตกเป็นผู้ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ (๑) คือนับตั้งแต่วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่ถือว่าพ้นจากตำแหน่งแล้ว โดยนิตินัยเป็นต้นไป ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ