

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕/๒๕๔๕

วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ว่า นางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุนิรมิต ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ความเป็นมา

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง” ได้มีหนังสือลับ ที่ ปช. ๐๐๐๖/๔๖๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปความได้ว่า นางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุนิรมิต ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ถูกร้อง” ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร) ในคณะรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๘๑๖/๒๕๔๒ จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๒๕๒ ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๒ จึงต้องยื่นบัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งภายในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ ผู้ร้องได้ตรวจสอบพบว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ในกรณีดังกล่าว จึงได้มีหนังสือลับที่ ปช. ๐๐๐๖/๗๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจง ซึ่งผู้ถูกร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ชี้แจงว่า ไม่เคยทราบมาก่อนว่าการเข้าดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ต่อผู้ร้องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง จนเมื่อมีข่าวกรณีนายอมร อมรรัตนนานนท์ ยื่นเรื่องต่อผู้ร้องให้ตรวจสอบความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรี ๑๐ คน ว่า สิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่ ตนจึงได้มีโอกาสสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับบุคคลหลายคนเกี่ยวกับมาตรา ๒๐๘ มาตรา ๒๐๙ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ และทำให้ทราบต่อมาว่า ตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

และหนี้สิน ฯ ด้วย แต่ในเวลานั้น ตนมีความคิดว่า แม้จะบกพร่องเนื่องจากไม่ได้ยื่นบัญชี ฯ แต่ก็ตั้งใจไว้ว่าจะต้องยื่นบัญชี ฯ ภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง เพราะเห็นว่าใกล้หมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว และยินดีให้มีการตรวจสอบย้อนหลังเพื่อดูรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยยืนยันว่าไม่มีเจตนาหรือจงใจจะปกปิดหรือไม่ยื่นบัญชี ฯ แต่อย่างไร

ผู้ร้องพิจารณาเห็นว่า แม้ในภายหลังผู้ถูกร้องได้ทราบคืออยู่แล้วว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ กรณีเข้ารับตำแหน่ง แต่ก็ยังคงไม่ยื่นให้เป็นการถูกต้อง พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องจึงเป็นการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

คำวินิจฉัย

ผู้ถูกร้องเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๒ จึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ต่อผู้ร้องในกรณีเข้ารับตำแหน่ง คือ ภายในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ ผู้ร้องได้ตรวจสอบพบว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ กำหนดไว้ จึงได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกร้องก็ได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงว่าตนไม่เคยทราบมาก่อนว่าการดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ และว่าแม้จะบกพร่องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ในกรณีเข้ารับตำแหน่ง ตนก็ตั้งใจไว้ว่าจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ พร้อมกับขอยืนยันว่าตนไม่มีเจตนาหรือจงใจปกปิดหรือไม่ยื่นบัญชีแต่อย่างไร ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ มาด้วย

มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง”

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มีอยู่ว่าในการที่ผู้ถูกร้องมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ กรณีเข้ารับตำแหน่ง นั้น ผู้ถูกร้อง “จงใจ” หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่มาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญ ใช้คำว่า “จงใจ” นำหน้าคำว่า “ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ” นั้น ส่อให้เห็นว่า ลำพังเพียงการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการล่วงละเมิดมาตรา ๒๕๕ และจะต้องมีโทษที่ระบุไว้ตามมา องค์ประกอบที่สำคัญของ “การจงใจ” ก็คือ ผู้ถูกร้องจะต้องรู้ถึงหน้าที่ของตนว่าต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ แต่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญโดยไม่มีเหตุใดๆ ที่อ้างได้ว่าเป็นอุปสรรคทำให้ผู้ถูกร้องไม่สามารถยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ของตนได้ เช่น เจ็บป่วยหนัก หรือพำนักอยู่ต่างประเทศ ในสภาวะการณ์ที่ไม่สามารถติดต่อกับผู้ร้องได้เลย เป็นต้น ดังที่ข้าพเจ้าได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยส่วนตอนที่ ๑๐/๒๕๕๓ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ว่า นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓

เกี่ยวกับประเด็นนี้ ผู้ร้องอาจกล่าวอ้างว่า “การไม่รู้กฎหมายไม่อาจยกมาเป็นข้อต่อสู้ได้” พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวฟังขึ้นในกรณีเกี่ยวกับความผิดทางอาญาทั่วไป และอันที่จริงอาจกล่าวได้ว่า ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าทุกคนย่อมรู้กฎหมายและหน้าที่ของตนตามกฎหมาย แต่ข้อสันนิษฐานเช่นว่านี้อาจถูกหักล้างได้โดยพยานหลักฐานที่พิสูจน์ให้เห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่รู้ว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ และนั่นเป็นเกณฑ์ที่มาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยการใช้คำว่า “จงใจ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ เป็นเรื่องที่มีบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แน่ละ เมื่อเวลาได้ล่วงเลยไปอีกสักกระยะหนึ่งหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะรับฟังข้อต่อสู้ของผู้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน ฯ ในทำนองดังกล่าว

ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ซึ่งวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ตามคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งๆ ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าตนไม่ทราบว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ทั้งนี้ เป็นเพราะในกรณีเหล่านี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่เชื่อในความสุจริตของข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องที่อ้างว่าตนไม่รู้และไม่จงใจ

ในการนำหลักเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้นมาใช้กับกรณีนางสาวเพ็ญนภา นั้น เห็นว่า ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องที่ว่า ตนไม่รู้ถึงหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นข้อต่อสู้ที่พอเชื่อถือและรับฟังได้ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. ผู้ถูกร้องมีอายุเพียง ๓๔ ปี และชี้แจงว่าตนไม่เคยคิดหรือมุ่งหวังจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ ผู้ถูกร้องทำงานให้แก่มูลนิธิและไม่เคยอยู่ในแวดวงการเมืองอันจะทำให้ตนทราบหรือควรทราบว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตนเพิ่งทราบในภายหลังว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ หลังจากที่ได้มีโอกาสสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับบุคคลหลายคน เกี่ยวกับมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒

๒. เมื่อได้รับแจ้งจากผู้ร้องให้ยื่นคำชี้แจงเหตุผลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ เป็นครั้งแรกโดยหนังสือของผู้ร้อง ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกร้องก็ได้รับมีหนังสือตอบไปภายใน ๑ สัปดาห์ โดยหนังสือลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ทั้งนี้ น่าจะเป็นการสื่อให้เห็นถึงความจริงใจและความสุจริตใจของผู้ถูกร้อง โดยไม่อาจเทียบเคียงได้กับคดีอื่น ๆ บางคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยชี้ขาดมาแล้ว ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องเพิกเฉยต่อคำเตือนหรือคำขอให้ชี้แจงของผู้ร้องถึง ๔ ครั้ง ในระยะเวลารวมทั้งสิ้น ๒ ปี

๓. ผู้ถูกร้องพาชื่อโดยเข้าใจว่า ตนสามารถแก้ข้อบกพร่องของตนได้โดยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ในกรณีพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ แสดงว่าผู้ถูกร้องไม่มีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ว่าต้องยื่นมากกว่าหนึ่งครั้งเสมอจึงจะมีผล เพราะผู้ร้องจะต้องนำบัญชีดังกล่าวที่ยื่นในกรณีต่างกันไปเปรียบเทียบเพื่อที่จะทราบถึงการเคลื่อนไหวของทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ของผู้ถูกร้อง อีกทั้งการยื่นบัญชีทรัพย์สิน ฯ เป็นการแสดงความโปร่งใสและความพร้อมเพรียงที่จะให้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ต้องยื่นบัญชี ฯ อีกด้วย

๔. จริงอยู่ ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า เหตุผลที่ตนไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ทันทีที่ทราบ เป็นเพราะเห็นว่าใกล้หมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว และยินดีให้มีการตรวจสอบย้อนหลังไปถึงวันที่เข้ารับตำแหน่งนั้น อาจเป็นการสื่อว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ทั้งๆ ที่ทราบแล้วว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่น แต่คำชี้แจงประกอบกับความไร้เดียงสาของผู้ถูกร้องในประเด็นนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่าทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้น เนื่องจากผู้ถูกร้องมีความเข้าใจจริงว่า ในเมื่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศกำลังจะหมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้วก็ไม่เป็นประโยชน์อันใดอีกต่อไปที่ตนจะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ กรณีเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดโดยแท้ เพราะผู้ถูกร้องคงไม่คาดคิดว่าผู้ร้องอาจจะผ่อนผันให้มีการยื่นบัญชีภายหลังกำหนดได้ทันทีที่ผู้ถูกร้องทราบถึงหน้าที่ของตน ซึ่งประเด็นนี้ผู้ร้องได้กล่าวไว้ในสำนวนคำร้องด้วยแล้ว อีกทั้งหนังสือของผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ เป็นเพียงหนังสือที่ขอชี้แจงเหตุผลว่าทำไมไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการ

ทรัพย์สินและหนี้สิน ๆ เท่านั้น โดยไม่มีข้อความใดที่ทำให้ผู้ถูกร้องเข้าใจได้ว่าผู้ร้องพร้อมที่จะรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๆ จากผู้ถูกร้อง ถึงแม้ว่าจะเคยกำหนดที่ต้องยื่นไปแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่ข้าพเจ้ายังข้องใจอยู่และข้าพเจ้าเองประสงค์ที่จะให้ศาลออกนั่งพิจารณาเพื่อมีโอกาสได้ไต่สวนผู้ถูกร้องและพยานให้ละเอียดในเรื่องนี้ แต่คณะตุลาการเสียงข้างมากไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการออกนั่งพิจารณาคดี เพราะเห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำร้องเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ในสภาวะการณ์เช่นนี้ ข้าพเจ้าเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยคดีนี้ให้เป็นโทษแก่ผู้ถูกร้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ที่ว่าผู้ต้องยื่นบัญชีจะมีความผิดตามมาตราดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีความ “จงใจ” เท่านั้น

อาศัยเหตุผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องมิได้จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ให้ยกคำร้องของผู้ร้องเสีย และไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นที่สองของผู้ร้องต่อไป

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ