

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕/๒๕๕๕

วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุนิรมิต จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

คำร้อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหนังสือที่ ปช. ๐๐๐๖/๕๖๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเท็จจริง

๑. นางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุนิรมิต ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตามคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๘๑๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ โดยให้มีผลนับตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป จึงถือได้ว่านางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุนิรมิต เป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) ซึ่งมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๒ ภายใน ๓๐ วันเมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง ๑ ปี ในกรณีนี้ปรากฏว่านางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุนิรมิต ได้พ้นจากตำแหน่งพร้อมรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

๒. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ตรวจสอบพบว่านางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุนิรมิต ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ในกรณีเข้ารับตำแหน่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงได้มีหนังสือลับ ที่ ปช. ๐๐๐๖/๗๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ แจ้งนางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุนิรมิต ให้ชี้แจงข้อเท็จจริง

๓. นางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุนิรมิต ได้มีหนังสือชี้แจงต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ในกรณีดังกล่าวว่าตนไม่ทราบว่าต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และไม่มีเจตนาหรือจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่อย่างไรเมื่อได้รับหนังสือเตือนจาก ป.ป.ช. ก็คิดว่ารัฐบาลใกล้ครบวาระแล้วก็จะได้ส่งบัญชีเสียพร้อมกัน นอกจากนี้ไม่คิดจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองใดๆ อีก หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะพิจารณาวินิจฉัยประการใด ก็ยินดีรับในความผิดพลาดของตน อย่างไรก็ตามดิฉันนางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ก็มีได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ครั้งที่ ๑ ต่อ ป.ป.ช. พร้อมกับหนังสือชี้แจง

๔. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุม ครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๔ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ว่านางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๕ ดังนี้

๑) ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่านางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเข้ารับตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒) ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดห้ามมิให้นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

๕. ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณากรณีดังกล่าวแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนด ฯ ข้อ ๑๐ และแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และนางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ชี้แจงเป็นหนังสือ

๖. นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

๑) นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต เคยทำงานในตำแหน่งเลขานุการบริหารในมูลนิธิ จุมภฏ - พันธุ์ทิพย์ มากกว่า ๑๓ ปี ก่อนเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และก่อนหน้านั้นไม่เคยยุ่งเกี่ยวทางการเมือง ไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย ทำให้ไม่ทราบว่าการดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๒) ในการชี้แจงต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ นั้น ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ เนื่องจากเข้าใจว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องการแต่คำชี้แจง ประกอบกับเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย กำลังจะหมดวาระ จึงตั้งใจว่าจะยื่นบัญชีเมื่อพ้นจากตำแหน่ง เพราะเห็นว่าใกล้หมดวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย แล้ว

๓) ยินดีที่จะให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตรวจสอบย้อนหลังและพร้อมกับคำชี้แจงข้อกล่าวหาเพื่อยืนยันว่าไม่มีเจตนาหรือจงใจปกปิดใดๆ จึงได้แนบสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบกรณีพ้นจากตำแหน่งมาด้วย (เอกสารลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ นี้ได้ส่งให้ ป.ป.ช. ภายในกำหนดเวลาที่ต้องยื่นครั้งที่ ๒)

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕๑

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

“บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว 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 ให้มีหน้าที่ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย”

มาตรา ๒๕๕

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจาก ตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกระทำความผิดดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

“เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปและเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๘๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

๒) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔

“ข้าราชการการเมืองได้แก่บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมือง ดังต่อไปนี้ . . . (๑๐) ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี . . .”

๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

มาตรา ๑๑๕

“เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสาร ประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิด ข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ”

ประเด็นที่ศาลต้องพิจารณา

๑. นางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุนิรมิต จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ หรือไม่

๒. ศาลรัฐธรรมนูญจะห้ามมิให้นางสาวเพ็ญญา ไพศาลสุนิรมิต ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งวันใด

**ข้อพิจารณาในประเด็นที่ ๑ (นางสาวเพ็ญญา ไพศาลสุนิรมิต จงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ หรือไม่)
การพิจารณาข้อเท็จจริง**

สรุปข้อเท็จจริงจากคำร้องของ ป.ป.ช. และคำชี้แจงของนางสาวเพ็ญญา ไพศาลสุนิรมิต ต่อ ป.ป.ช. และต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้

๑. นางสาวเพ็ญญา ไพศาลสุนิรมิต ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการ ฯ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ จึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งภายใน ๓๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๒ ซึ่งจะครบกำหนดเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ แต่มิได้ยื่นเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบ จึงทำหนังสือถึงนางสาวเพ็ญญา ไพศาลสุนิรมิต เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔

๒. นางสาวเพ็ญญา ไพศาลสุนิรมิต ได้ชี้แจงต่อ ป.ป.ช. ด้วยหนังสือลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ มีเนื้อความว่า

๑) ตนไม่รู้ว่ามียหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ เพราะเคยปฏิบัติงานที่มูลนิธิจุมภฏ - พันธุ์ทิพย์ ไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ไม่เคยศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จึงรู้เท่าไม่ถึงการณ์ว่าจะต้องยื่นบัญชี ฯ

๒) นางสาวเพ็ญญา ไพศาลสุนิรมิต เริ่มเกิดความสงสัยว่าตนเองต้องยื่นหรือไม่ เมื่อได้ติดตามข่าวกรณีนายอมร อมรรัตนานนท์ ยื่นคำร้องต่อ ป.ป.ช. ให้สอบความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรี ๑๐ คน ที่มีตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนและบริษัทจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ (แต่ไม่ได้ระบุระยะเวลาที่เริ่มสงสัยดังกล่าว อย่างไรก็ตามก็ได้ผลที่สุดได้นำไปสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔)

๓) นางสาวเพ็ญญา ไพศาลสุนิรมิต ชี้แจงต่อ ป.ป.ช. ว่าตั้งใจจะยื่นบัญชี ฯ เมื่อพ้นจากตำแหน่งและยื่นในคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญและยินดีให้มีการตรวจสอบบัญชีย้อนหลังถึงวันเข้ารับตำแหน่งได้

๔) นางสาวเพ็ญญา ไพศาลสุนิรมิต ไม่ได้ยื่นบัญชี กรณีเข้ารับตำแหน่งเมื่อได้รับแจ้งจาก ป.ป.ช. เพราะในหนังสือของ ป.ป.ช. เพียงแต่ขอให้ชี้แจง ไม่ได้ขอให้ส่งบัญชี

๕) นางสาวเพ็ญญา ไพศาลสุนิรมิต ได้ยื่นบัญชี กรณีพ้นจากตำแหน่งต่อ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔

๓. ป.ป.ช. พิจารณาและลงมติว่า นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จงใจไม่ยื่นบัญชี กรณีเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๔

๔. นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ซึ่งแจ้งข้อกล่าวหาว่าตนเองมิได้มีเจตนาจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ ต่อ ป.ป.ช. แต่เป็นเพราะไม่รู้ทางด้านกฎหมายและไม่เคยศึกษารายละเอียดของรัฐธรรมนูญ จึงขอศาลได้พิจารณาคำร้องของ ป.ป.ช.

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๕ วรรคสอง มิได้ให้อำนาจ ป.ป.ช. ใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีผู้ใดเป็นผู้จงใจหรือไม่จงใจยื่น ฯ แต่กลับให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด จึงตกเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างคำกล่าวหาและคำชี้แจงเพื่อวินิจฉัยว่า นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต มีความจงใจไม่ยื่นบัญชีหรือไม่

จากคำชี้แจงต่าง ๆ เห็นว่า

๑. นางสาวเพ็ญภา ฯ อาจไม่มีความรู้ทางกฎหมายและทางรัฐธรรมนูญจริงเพราะไม่เคยศึกษาและทำงานทางการเมืองมาก่อน เพราะเรียนจบปริญญาตรีทางบริหารธุรกิจและทำหน้าที่ด้านเลขานุการของมูลนิธิมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๑

๒. เมื่อเริ่มสงสัยว่าตนเองจะต้องยื่นบัญชี ฯ เมื่อเข้ารับตำแหน่งก็เตรียมการจะยื่นแล้ว แต่โดยที่ระยะเวลานั้นเป็นช่วงปลายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งตนเองกำลังจะพ้นจากตำแหน่ง จึงคิดว่าจะยื่นบัญชี ฯ เมื่อพ้นจากตำแหน่งได้

๓. เมื่อ ป.ป.ช. ให้ส่งคำชี้แจง นางสาวเพ็ญภา ฯ ก็รีบชี้แจงไปแต่ไม่ได้ส่งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ให้เพราะ ป.ป.ช. ไม่ได้ขอ

๔. ในหลายคดีที่ ป.ป.ช. ร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ป.ป.ช. ได้เคยเตือนผู้มีหน้าที่ต้องยื่น ๒ - ๔ ครั้ง แต่กรณีนี้ได้เตือนเพียงครั้งเดียว และเมื่อเห็นว่าคำขอยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินสองครั้งพร้อมกันไม่อาจทำได้ก็ไม่ตอบให้นางสาวเพ็ญภา ฯ ทราบ ทำให้ไม่ได้ยื่นบัญชีครั้งแรกและถือเอาเป็นเรื่อง “จงใจไม่ยื่น”

๕. นางสาวเพ็ญภา ฯ ได้ส่งบัญชี ฯ กรณีพ้นจากตำแหน่งให้ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ภายในกำหนดเวลา

๖. ป.ป.ช. ไม่ได้นำหลักฐานการยื่นบัญชี ฯ ครั้งที่ ๒ กรณีพ้นจากตำแหน่งประกอบการพิจารณาว่า “จงใจไม่ยื่น” ครั้งที่หนึ่งหรือไม่และมีได้ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ซึ่งปรากฏว่ามีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน ๑,๔๐๒,๗๑๕.๐๘ บาท ณ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

อนึ่ง เมื่อตรวจสอบเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงที่ ป.ป.ช. ขอให้ชี้แจงและการที่นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ชี้แจงว่าตั้งใจจะยื่นบัญชี เมื่อพ้นจากตำแหน่งนั้นเห็นว่าน่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะรัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศยุบสภาเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๓ และประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งนักการเมืองและผู้ช่วยต้องมีภารกิจเกี่ยวกับการเลือกตั้งเต็มมือและหลังเลือกตั้งไม่ได้เสียงข้างมากทีมของรัฐบาลเก่าก็ต้องเตรียมตัวออกจากตำแหน่งโดย พ้นตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณ เพื่อรับตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ อันถือได้ว่าเป็นวันสิ้นสุดของรัฐบาลชุดนายชวน นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จึงพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ดังนั้นการขอยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ กรณีพ้นจากตำแหน่งจึงสมเหตุผล

การพิจารณาข้อกฎหมาย

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติถึง “การจงใจ” แทนที่จะใช้คำว่า “เจตนา” ย่อมแสดงว่าต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญใช้ดุลยพินิจว่ากรณีใดพฤติกรรมใดมีลักษณะ “จงใจ” อย่างกว้างก่อนจะวินิจฉัยว่ากระทำความผิดหรือไม่ ต่างกับคำว่า “เจตนา” ซึ่งมีนิยามอยู่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๕

อย่างไรก็ดี “จงใจ” ย่อมต้องเกิดขึ้นเมื่อความรู้ว่าตนเองต้องทำสิ่งใดบ้าง ถ้าไม่รู้ว่ามิหน้าที่ต้องยื่นก็จะปรับเป็น “จงใจไม่ยื่น” ไม่ได้

ความไม่รู้ในกรณีนี้ไม่ใช่กรณี “แก้ตัวว่าไม่รู้กฎหมาย” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔ เพราะการแก้ตัวว่าไม่รู้นั้นต้องเป็นไป “เพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบในทางอาญา” ซึ่งอาจจะต้องรับโทษตามมาตรา ๑๘ ห้าสถาน คือ ประหารชีวิต, จำคุก, กักขัง, ปรับ, ริบทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามมาตรา ๖๔ ก็ยังให้โอกาสบุคคลนำหลักฐานมาแสดงได้ ถ้าศาลเชื่อว่าผู้กระทำไม่รู้จะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้

การแก้ข้อกล่าวหาว่า “ไม่รู้” ในกรณีนี้เป็นความผิดทางการเมืองเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีสิทธิตามหลักกฎหมายและหน้าที่ทางศีลธรรมที่จะพิจารณาผ่อนปรนได้ตามควรแต่กรณี เพราะหลักการปฏิเสธไม่รู้กฎหมายไม่ได้นั้นใช้เฉพาะการปฏิเสธไม่รู้กฎหมายอาญาดังภาษิตว่า “Ignorance of the law is no excuse for a crime” ซึ่งควรจะเป็นการกระทำผิดประเภทความผิดในตัวของมันเอง (malum in se) ส่วนความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Malum prohibitum) นั้นต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ประกอบด้วย แม้หลักกฎหมายโบราณจะไม่ยอมรับฟังตามภาษิตที่ว่า Ignorantia legis neminem excusat (Ignorance of law excuses no one) แต่ในปัจจุบัน ถือว่าการไม่รู้ข้อเท็จจริงอาจใช้ในการต่อสู้คดีได้ แต่ความไม่รู้กฎหมายโดยทั่วไปใช้ยกขึ้นมาต่อสู้ไม่ได้ โดยมีข้อยกเว้นได้บ้าง (Black’s Law Dictionary) เช่น

เป็นข้อห้ามที่เพิ่งเกิดมีขึ้นใหม่ นอกจากนี้ศาลควรพิจารณาปรัชญาของความยุติธรรมว่าต้องประกอบด้วย ความเมตตา (Justice with mercy) ด้วย กรณีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีซึ่งผู้ถูกร้อง ไม่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญทางการเมืองแต่อย่างใด

คำวินิจฉัย

เมื่อได้พิจารณาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเห็นว่านางสาวเพ็ญภา ไพศาลสุนิรมิต ได้มีความพยายามเยียวยาข้อผิดพลาดเมื่อทราบว่าตนไม่ได้ยื่นบัญชีกรณีเข้ารับตำแหน่งภายในกำหนดภายใต้ ข้อจำกัดเรื่องเวลาของเหตุการณ์ ทั้งได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยรวดเร็วพร้อมทั้งต่อมา ก็ไปยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อคราวพ้นจากตำแหน่งภายใน กำหนดแล้ว จึงเห็นว่า ไม่ได้ตั้งใจไม่ยื่นบัญชี ๑ ดังกล่าว จึงเห็นควรยกคำร้อง

เมื่อได้ยกคำร้องในประเด็นที่หนึ่งแล้วก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณากำหนดวันนับการห้ามมิให้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองตามคำร้องข้อสองต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ