

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายมงคล ต้นสกุล จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

ด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) (ผู้ร้อง) ได้เสนอคำร้องลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ว่า นายมงคล ต้นสกุล (ผู้ถูกร้อง) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบได้ความ ดังนี้

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ส่งคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พร้อมเอกสารประกอบ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

นายมงคล ต้นสกุล ผู้ถูกร้อง ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง คือ ตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ) ตามคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๑๔๖๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และครั้งที่สอง คือ ตำแหน่งที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๒

การที่ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ ดังกล่าว ผู้ถูกร้องจึงเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๕) และ (๑๐) และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

สำหรับกรณีการดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ) เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ นั้น ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นการยื่นบัญชีภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกร้องก็มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง คือ ภายในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๑ และสำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วหนึ่งปี คือ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี คือ ภายในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งกรณีเมื่อพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวถึงสามครั้ง คือ ครั้งที่หนึ่ง ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ฉบับที่ ปช. ๐๐๐๖/๓๘๒ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๓ ครั้งที่สอง ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ฉบับที่ ปช. ๐๐๐๖/๕๐๕ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ และครั้งที่สาม ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ฉบับที่ ปช. ๐๐๐๖/๘๕๐ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๓

ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๔ ชี้แจงว่าตนเข้าใจผิดว่าได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายหลังจากพ้นตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแล้ว เนื่องจากตนมีภารกิจในธุรกิจมากมายและต้องเดินทางไปต่างประเทศเป็นประจำจึงทำให้เกิดความสับสน มิได้มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และขอเวลาในการค้นหาเอกสารบางรายการที่ต้องใช้กรอกในบัญชีดังกล่าว และได้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสำหรับกรณีเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีมาด้วย โดยเป็นการยื่นเมื่อพ้นระยะเวลา ๖๔๕ วัน และจนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องก็ยังมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีพ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแต่อย่างใด

ส่วนกรณีการดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (นายไทรรงค์ สุวรรณคีรี) เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง คือ ภายในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ นั้นก็ได้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเกินกว่าระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ๑ วัน และผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ จึงต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่พ้นจากตำแหน่งคือ

ภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ และต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบหนึ่งปี ภายในสามสิบวัน คือ ภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งเกินกว่าระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ๑๐๑ วัน และยังไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษาองนายกรัฐมนตรีมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลกรณีที่ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษาองนายกรัฐมนตรีแล้วหนึ่งปี เป็นจำนวนสามครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่หนึ่งตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ที่ ปช. ๐๐๐๖/๑๒๒๖ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ ครั้งที่สองตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ที่ ปช. ๐๐๐๖/๑๔๘๓ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ และครั้งที่สาม ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ที่ ปช. ๐๐๐๖/๑๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๕

ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ชี้แจงว่าตนไม่ได้รับหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ที่ ปช. ๐๐๐๖/๑๒๒๖ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ และตนมีภารกิจในการประกอบธุรกิจมากมายจึงทำให้เข้าใจผิดว่าได้ยื่นบัญชีไปแล้ว ตนมิได้มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และขอเวลาในการค้นหาเอกสารบางรายการที่ต้องใช้กรอกในบัญชีดังกล่าว และจนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องก็ยังคงมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีการพ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษาองนายกรัฐมนตรีมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีแต่อย่างใด

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๔๘/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จึงมีมติว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีในตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ๖๕๕ วัน และยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีพ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษาองนายกรัฐมนตรีเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ๑๐๑ วัน ที่ประชุมจึงมีมติว่าผู้ร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีในตำแหน่งที่ปรึกษาองนายกรัฐมนตรี และจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีในตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และกรณีพ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษาองนายกรัฐมนตรี ให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๖ ตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และให้รับไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ พร้อมทั้งมีคำสั่งให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และส่งสำเนาคำร้องพร้อมเอกสารประกอบให้ผู้ถูกร้อง เพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับหรือถือว่าได้รับสำเนาคำร้อง

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับหลักฐานการส่งหนังสือถึงผู้ถูกร้องทางไปรษณีย์ว่าไม่สามารถส่งหนังสือได้ เพราะไม่มีผู้รับ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติให้ปิดประกาศศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้ถูกร้อง ทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศ และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศ ผู้ถูกร้องก็มีได้มีหนังสือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่ประการใด

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ตลอดจนเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบสำหรับกรณีการพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี หรือไม่

ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว หรือไม่

ทั้งสองประเด็นดังกล่าวมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่น

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมียุ่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย

มาตรา ๒๕๒ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๕๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นกรณการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(๒) ในกรณีที่เป็นกรณการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(๓) ในกรณีที่ถูกถอดตามมาตรา ๒๕๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

มาตรา ๒๕๕ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓๔ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็น

เท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในการนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่ แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว

ประเด็นที่หนึ่งที่ต้องพิจารณา คือ นายมงคล ต้นสกุล ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเภทต่างๆ มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน ของคู่สมรส และของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการการเมืองอื่นๆ และคำว่าข้าราชการการเมืองนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นบุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งต่างๆ หลายตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรวมถึงตำแหน่งที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรี ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองจำนวนสองครั้งในตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ) และตำแหน่งที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (นายไทรรงค์ สุวรรณคีรี) ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และด้วยเหตุดังกล่าวผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตลอดจนเอกสารประกอบดังกล่าว

สำหรับหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของข้าราชการการเมืองนั้น เป็นเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ มาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีดังกล่าวไว้ใน ๓ กรณี คือ ขณะเข้าดำรงตำแหน่ง ต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบในการเข้าดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นการกระทำที่ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่สำหรับกรณีการพ้นจากตำแหน่งนั้นที่ต้องยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นบัญชีดังกล่าวอีกครั้งเมื่อพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี คือ ภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งและสามสิบวันนับแต่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี แต่ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีสำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีในตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเกินกำหนดระยะเวลาที่ต้องยื่นตามรัฐธรรมนูญ ๖๔๕ วัน แต่ยังไม่ได้ยื่นบัญชีฯ สำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่ประการใด

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกร้องเพื่อให้ชี้แจงกรณีที่ไม่ยื่นบัญชีดังกล่าวแต่ไม่ได้รับคำชี้แจงของผู้ถูกร้องและต่อมาผู้ถูกร้องได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ผู้ถูกร้องมีภารกิจในการประกอบธุรกิจมากมายจึงทำให้เข้าใจผิดว่าได้ยื่นบัญชีไปแล้ว และตนมิได้มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวของผู้ถูกร้องนั้นฟังไม่ขึ้น

ส่วนในกรณีการเข้าดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ นั้น ได้มีการยื่นบัญชีฯ เกินระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ๑ วัน แต่สำหรับกรณีการพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ นั้น ได้ยื่นบัญชีฯ เกินระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ๑๐๑ วัน แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีฯ สำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรีมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีแต่ประการใด

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกร้องเพื่อให้ชี้แจงกรณีที่ไม่ยื่นบัญชีดังกล่าวแต่ไม่ได้รับคำชี้แจงของผู้ถูกร้องและต่อมาผู้ถูกร้องได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ผู้ถูกร้องมีภารกิจในการประกอบธุรกิจมากมายจึงทำให้เข้าใจผิดว่าได้ยื่นบัญชีไปแล้ว และตนมิได้มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวของผู้ถูกร้องนั้นฟังไม่ขึ้น

พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งหากภายหลังพบว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติก็จะได้ตรวจสอบได้ และกำหนดสภาพบังคับว่า หากบุคคลผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยมี

การกระทำเหล่านั้นด้วยความจงใจ บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีฯ หรือนับแต่วันตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมา เพื่อสร้างความโปร่งใสในการใช้อำนาจ อันจะนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง อันเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตคอร์รัปชัน

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

พิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาและพยานหลักฐานต่างๆ ในคดีนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ว่ากระทำโดยจงใจหรือไม่นั้นเห็นได้ว่าผู้ถูกร้องทราบดีอยู่แล้วว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว แต่ไม่ยื่นทั้งที่ได้รับหนังสือจากสำนักงาน ป.ป.ช. ถึงสามฉบับ และการที่อ้างว่าตนมีภารกิจในการประกอบธุรกิจมากมาย จึงทำให้เข้าใจผิดว่าได้ยื่นบัญชีไปแล้ว และมีได้มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดนั้นเป็นข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น เพราะตามปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ต้องมีความรอบคอบและปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วน จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบสำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีสำหรับกรณีเป็นที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีสำหรับกรณีเป็นที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี

ประเด็นที่สองที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับตั้งแต่เมื่อใด

พิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ ที่บัญญัติให้ผู้ซึ่งจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีฯ ตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งและเห็นได้ว่าผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง ทางการเมืองไปแล้วก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงต้องนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง และมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๕/๒๕๕๔ และคำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๖ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องได้พ้นจากตำแหน่งทางการเมือง แล้วก่อนศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นเดียวกับในคดีนี้ จะเห็นได้ว่าผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ไปแล้วก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ การห้ามมิให้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองในคดีนี้จึงมีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ ต้องนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น วันที่พ้นจากตำแหน่งของผู้ถูกร้องในคดีนี้ ซึ่งมีสองตำแหน่ง คือ ตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศ วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ การต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของผู้ถูกร้องจึงนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง คือ นับจากวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ จึงต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนับจากวันที่พ้นตำแหน่งตามความเป็นจริง คือ นับจากวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า นายมงคล ดันสกุล ผู้ถูกร้อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ สำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่ง มาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งสุดท้ายตามความเป็นจริง (ตำแหน่งที่ปรึกษารองนายก รัฐมนตรี) คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ