

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๔๔

วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้อำนาจชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เสนอคำร้อง ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๔ กรณีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ถูกร้อง ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ยื่นบัญชี ฯ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รวม ๓ ครั้ง

ครั้งที่ ๑ กรณีเข้ารับตำแหน่ง ยื่นเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐

ครั้งที่ ๒ กรณีพ้นจากตำแหน่ง ยื่นเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐

ครั้งที่ ๓ กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ยื่นเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๑

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วเสร็จและทำรายงานผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๖ ตอนพิเศษ ๕๑ ง วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ แล้ว

ส่วนกรณีพ้นจากตำแหน่งมาเป็นระยะเวลาหนึ่งปีนั้น ผู้ร้องมีคำสั่งที่ ๑๖๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๓ และที่ ๑๗๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ฯ โดยมีคุณหญิงปรีญา ฯ เป็นประธาน คณะอนุกรรมการตรวจสอบ ฯ ดำเนินการแล้วเสนอรายงานผลการตรวจสอบ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ต่อผู้ร้อง

ผู้ร้องพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๘๘/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๓ สรุปได้ว่า จากผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกร้องยอมรับ ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้แสดงทรัพย์สินที่ใช้ชื่อบุคคลอื่น ถือแทน ดังนี้



LIART

ครั้งที่ ๑ กรณีเข้ารับตำแหน่ง	จำนวน ๒,๓๗๑,๗๒๖.๓๗๑ บาท
ครั้งที่ ๒ กรณีพ้นจากตำแหน่ง	จำนวน ๑,๕๒๓,๑๕๗.๖๕๗ บาท
ครั้งที่ ๓ กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี	จำนวน ๖๕๖,๘๘๔,๓๘๓ บาท

ผู้ถูกร้องชี้แจงเหตุผลในการใช้ชื่อบุคคลอื่นถือแทน สรุปได้ว่า บางบริษัทเป็นการซื้อหุ้นบางส่วนจากผู้ถือเดิมซึ่งได้รับความเดือดร้อนทางการเงินและมาขอความช่วยเหลือ โดยผู้นั้นยังไม่ประสงค์จะให้ผู้อื่นทราบว่า กลุ่มสมรสผู้ถูกร้องช่วยเหลือ บางบริษัทเป็นการเพิ่มจำนวนผู้ถือหุ้นให้มีเสียงข้างมากในการลงมติของผู้ถือหุ้น บางบริษัทจดทะเบียนตั้งใหม่ เพื่อรับรองงานการว่าจ้างจากบริษัทอื่น จึงเข้าไปซื้อหุ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ถือหุ้นเดิมบริษัทดังกล่าว บางบริษัทกำลังจะหยุดดำเนินกิจการ บางบริษัทเพื่อมิให้ตนและ/หรือกลุ่มสมรส หรือบริษัทที่เข้าไปถือหุ้นเสียชื่อเสียง ถ้าหากมี เช่น บริษัท อัลไพน์ กอล์ฟ ฯ

ทั้งนี้ชี้แจงว่า ไม่จงใจไม่แสดงรายการทรัพย์สินดังกล่าว เพราะไม่ทราบข้อเท็จจริงการถือหุ้นของบุคคลที่กลุ่มสมรสเป็นผู้ดำเนินการ ไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ชื่อบุคคลอื่นถือแทนและไม่ทราบรายละเอียดการบริหารจัดการธุรกิจของบริษัทต่างๆ ของกลุ่มสมรส ทรัพย์สินคือ หุ้นที่ไม่แสดงไว้ในบัญชี ฯ แต่ละครั้งมีจำนวนที่น้อยมาก ผู้ถูกร้องและเลขานุการส่วนตัวไม่เข้าใจข้อกำหนด ระเบียบคณะกรรมการป.ป.ช. และรายละเอียดการรอกรายการทรัพย์สิน ฯ ในการยื่นบัญชี อีกทั้งการที่จะแสดงหรือไม่แสดงทรัพย์สินดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกร้องได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์แต่อย่างใด

ผู้ร้องเห็นว่า การไม่แสดงรายการทรัพย์สินของตนเองและกลุ่มสมรสในบัญชี ฯ ยื่นต่อคณะกรรมการป.ป.ช. ผู้ร้องถือว่า เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องทราบถึงการใช้ชื่อบุคคลอื่นถือหุ้นแทนในบริษัทต่างๆ เพราะทั้งผู้ถูกร้องและกลุ่มสมรสได้ใช้ชื่อบุคคลอื่นถือหุ้นในบริษัทต่างๆ แทนเป็นเวลานานแล้ว ตั้งแต่เริ่มทำธุรกิจ ผู้ถูกร้องและกลุ่มสมรส เป็นสามีภรรยา กัน ร่วมกันดำเนินธุรกิจมาตั้งแต่ต้นเป็นเวลานาน รวมทั้งร่วมกันบริหารบริษัทต่างๆ ด้วย จึงเชื่อว่า บุคคลทั้งสองย่อมทราบและล่วงรู้ถึงการจัดการทรัพย์สิน ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องปฏิเสธว่า ตนไม่รู้และไม่ทราบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินจึงไม่อาจรับฟังได้

การจัดทำบัญชี ฯ ยื่นต่อผู้ร้อง โดยไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่เป็นของตน และ/หรือกลุ่มสมรสที่ใช้บุคคลอื่นเป็นผู้ถือแทนและอ้างว่า มอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้จัดทำและไม่รู้กฎหมายนั้น โดยเหตุผลข้อกำหนดแล้ว บุคคลใดจะกล่าวอ้างว่าไม่รู้กฎหมายเพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดชอบจะกล่าวอ้างได้นอกจากนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการให้ผู้ร้อง ในขณะที่ผู้ถูกร้องยื่นบัญชี ฯ กรณีเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำแบบพร้อมคำอธิบายเผยแพร่ไปยังผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ว่าทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นแสดง ให้รวมทรัพย์สินและหนี้สินที่อยู่ในความ



ครอบครองของบุคคลอื่นและก่อนที่ผู้ถูกร้องจะยื่นบัญชี ฯ ครั้งที่ ๓ กรณีพ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีมาแล้วหนึ่งปี ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ร้องออกกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ระเบียบดังกล่าวอธิบายถึงการยื่นบัญชี ฯ ไว้อย่างชัดเจนในข้อ ๑๑ ว่า ททรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง ให้หมายความรวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และที่มีได้อยู่ในความครอบครองของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ทั้งภายหลังจากการออกกระเบียบดังกล่าว ผู้ร้องประกาศให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ฯ ใช้แบบบัญชีตามประกาศของผู้ร้องพร้อมทั้งสำนักงาน ป.ป.ช. จัดพิมพ์แบบพร้อมคำอธิบายแจกให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ฯ ใช้เป็นการทั่วไป และผู้ถูกร้องได้ใช้แบบดังกล่าวในการยื่นบัญชี ฯ ต่อผู้ร้อง

สำหรับกรณีที่อ้างว่าในการทำบัญชี ฯ ยื่นต่อผู้ร้อง ได้มอบหมายให้เลขานุการส่วนตัว เป็นผู้รวบรวมรายละเอียดของทรัพย์สินและหนี้สินและที่ไม่แสดงรายการทรัพย์สินของคู่สมรสผู้ถูกร้องที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่น เนื่องจากในแบบที่ให้กรอกรายการ ระบุเฉพาะของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเท่านั้น จึงกรอกเฉพาะตามแบบที่มีอยู่นั้น เห็นว่า ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รวบรวมรายละเอียดทรัพย์สิน ต่างได้อ่านคำอธิบาย และเข้าใจความหมายดี และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ การยื่นบัญชี ฯ ดังกล่าวเป็นหน้าที่ของผู้ถูกร้องในฐานะดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น จะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนั้น การที่จะปฏิเสธไม่ทราบรายละเอียดข้อเท็จจริงกรณีให้บุคคลอื่นถือหุ้นแทนแล้วไม่แสดงรายการหุ้นดังกล่าวไว้ในบัญชี ฯ โดยอ้างว่า มอบหมายให้เลขานุการเป็นผู้จัดทำ จึงไม่มีน้ำหนักที่จะรับฟังได้

นอกจากนี้ ปรากฏพยานหลักฐานว่า การสั่งซื้อ สั่งขาย การโอนหุ้น และการรับเงินปันผลที่อยู่ในชื่อบุคคลอื่น ล้วนเป็นไปตามคำสั่งของคู่สมรสผู้ถูกร้องทั้งสิ้น แม้แต่ในการรับเงินปันผลของหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ฯ ซึ่งบริษัทต้องส่งจ่ายเป็นเช็คระบุชื่อเข้าบัญชีผู้มีชื่อถือหุ้นมีการนำเช็คเงินปันผลดังกล่าวเข้าบัญชีเงินฝากของคู่สมรสผู้ถูกร้อง การดำเนินการดังกล่าวเลขานุการส่วนตัว ได้รายงานให้คู่สมรสผู้ถูกร้องทราบ และจัดทำแฟ้มทรัพย์สินที่บุคคลอื่นถือแทนโดยแยกจัดเก็บไว้เป็นรายบุคคล สามารถตรวจสอบและรับทราบได้ตลอดเวลา การที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าตนไม่ทราบรายละเอียดข้อเท็จจริงที่ไม่แสดงรายการหุ้นของตน และ/หรือคู่สมรส ที่ใช้ชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้ถือแทนโดยอ้างว่ามอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้จัดทำและไม่รู้ข้อกฎหมาย จึงรับฟังไม่ได้



ผู้ร้องจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๑ เสียง เกินสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดว่า ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชี ฯ และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และส่งสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบให้ผู้ถูกร้องเพื่อยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๘ และคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ และ ๒ เมษายน ๒๕๔๘ พร้อมทั้งยื่นพยานหลักฐานประกอบด้วย สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) เพราะผู้ถูกร้องเข้าดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ในสมัยที่ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้บังคับในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ จึงเป็นการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕ ) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายใดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี แต่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ต้องยื่นบัญชี ฯ โดยมีบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนด้วย

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับ บทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๗ บัญญัติเพียงให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญต่อไปเท่านั้น มิได้บัญญัติให้บทบัญญัติ หมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๑ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรา ๒๕๑ ถึงมาตรา ๒๕๖ มีผลใช้บังคับทันที คงมีแต่มาตรา ๓๒๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ แต่มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วให้ขอความเห็นชอบจากศาลรัฐธรรมนูญก่อน จึงจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับต่อไป แสดงว่า ก่อนมีระเบียบเช่นนั้น การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการยื่นบัญชี ฯ ยังเกิดขึ้นไม่ได้ ผู้ร้องออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ การยื่นบัญชี ฯ ของผู้ถูกร้อง ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ จึงเป็นการยื่นโดยสมัครใจ มิใช่ยื่นเพราะมีหน้าที่ต้องยื่น

ที่ผู้ร้องอ้างหนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ลงวันที่ ๑๕ และ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและ

นายกเมืองพัทยา ส่งแบบบัญชี ฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปให้บุคคลตามที่ระบุในหนังสือ เพื่อให้ยื่นบัญชี ฯ ต่อสำนักงาน ป.ป.ป. ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นั้น เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจดำเนินการดังกล่าวและไม่ได้ส่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องซึ่งไม่ได้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่ระบุในหนังสือของสำนักงาน ป.ป.ป. จึงไม่มีหน้าที่ต้องยื่น อีกทั้งกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน ที่กำหนดให้ยื่นตรงกับวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ก็เป็นวันที่ ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้ว ผู้ถูกร้องจึงไม่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ภายในกำหนดระยะเวลา ดังกล่าว

สำหรับการยื่นบัญชี ฯ ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ แม้ว่าจะยื่นภายหลังที่มีระเบียบ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๓๒๑ วรรคสอง ออกใช้บังคับแล้ว แต่เมื่อพิจารณาระเบียบ ฯ ข้อ ๓ ประกอบข้อ ๑๓ แล้ว ผู้ที่จะถือว่า เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ตามระเบียบนี้ หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในวันที่ระเบียบใช้บังคับ แต่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่ระเบียบจะใช้บังคับ จึงไม่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ การยื่นบัญชี ครั้งที่ ๓ จึงเป็นการยื่นโดยสมัครใจเช่นเดียวกับครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒

ผู้ถูกร้องไม่อยู่ในข่ายบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ เพราะมาตรา ๒๕๕ เป็นบทลงโทษ ซึ่งกำหนดโทษไว้ ๒ ประการ คือ “การให้พ้นจากตำแหน่ง” และ “การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นเวลาห้าปี” ซึ่งเป็นโทษที่กำหนดไว้ควบคู่กันมิใช่อ่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว เมื่อผู้ถูกร้องมิได้ ดำรงตำแหน่งใดๆ ทางการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว การพ้นจากตำแหน่งอันเป็นโทษ ประการที่ ๑ จึงมิได้ การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีที่ให้เริ่มนับแต่วัน พ้นจากตำแหน่งอันเป็นโทษประการที่ ๒ จึงเกิดขึ้นไม่ได้ แสดงว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มิได้ มุ่งหมายให้ใช้กับบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปก่อนแล้ว คงใช้เฉพาะกับกรณีที่ถูกกล่าวหา ยังดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ขณะถูกกล่าวหาเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกาศใช้บังคับแล้ว มาตรา ๓๕ บัญญัติข้อความเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยขยายความให้ชัดเจนขึ้นด้วยว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า เป็นการจงใจยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควร แจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่...” แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์โดยชัดแจ้งว่า เป็นบทลงโทษที่ใช้เฉพาะกับผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นเท่านั้น และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรารัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เช่น มาตรา ๑๐๐ มาตรา ๑๐๑ และมาตรา ๑๐๓ จะเห็นได้

ชัดเจนว่า ถ้ากฎหมายประสงคืให้รวมถึงบุคคลซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปแล้วด้วย ก็จะใช้ถ้อยคำว่า “เคยเป็น” หรือ “ผู้ซึ่งพ้นจากการเป็น”

กรณีของผู้ถูกร้องเป็นการยื่นบัญชี ฯ เพราะเหตุที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปแล้ว จึงอาจต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๔ คือ ให้ผู้ร้องตรวจสอบบัญชี ฯ ที่ยื่นหลังจากพ้นตำแหน่ง หากพบว่า ผู้ถูกร้องร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕๔ วรรคสอง คือ ส่งเอกสารพร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ผู้ร้องตรวจสอบบัญชี ฯ เมื่อพ้นกำหนดอายุความที่จะดำเนินการตามมาตรา ๒๕๕ แล้ว ซึ่งพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสำหรับการยื่นบัญชี ฯ แล้ว เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีการยื่นบัญชี ฯ อันเป็นมาตรการเบื้องต้นที่จะวัดว่า นับตั้งแต่วันเข้ารับตำแหน่งจนถึงวันพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติหรือไม่อย่างไร อันเป็นแนวทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่สำคัญ คือ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๒๕๕ เป็นบทบังคับที่มุ่งใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ และให้ยื่นอีกครั้งเมื่อพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองครบหนึ่งปี เมื่อพิจารณารวมถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ และ มาตรา ๒๕๔ ประกอบกับระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว สรุปได้ว่า การดำเนินการตรวจสอบว่า มีการยื่นบัญชี ฯ ครบถ้วนหรือไม่ เป็นหน้าที่ของผู้ร้องที่จะต้องดำเนินการโดยเร็ว ก่อนมาตรการอื่นในการดำเนินการเอาผิดกรณีร่ำรวยผิดปกติ และทุจริตฉ้อโกง

ในส่วนของอายุความที่จะดำเนินการเรื่องการร่ำรวยผิดปกตินั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “การกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี” ซึ่งหมายความว่า เมื่อพ้นสองปีแล้วเอกสารต่าง ๆ โดยเฉพาะบัญชี ฯ ก็ไม่อาจใช้ได้ ดังนั้น จึงน่าจะอนุมานได้ว่า เมื่ออายุความสำหรับกรณีร่ำรวยผิดปกติซึ่งเป็นความผิดที่รุนแรงกว่ากรณียื่นบัญชี ฯ ยังมีอายุความเพียงสองปี อายุความกรณียื่นบัญชี ฯ จึงไม่อาจจะเกินสองปีได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ต่อมาผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีมีข่าวทางสื่อมวลชนว่า ผู้ถูกร้องซ่อนเร้นหุ้นไว้และเริ่มสอบสวนในวันที่

๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ เป็นเวลาหลังจากที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองถึง ๒ ปี ๑๐ เดือน ๑๕ วัน ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจหรือฟื้นกรณีนี้ได้

มติของผู้ร้องที่ว่า ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชี ฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เข้าร่วมประชุมและมีมติด้วย

ผู้ร้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรีบร้อนไม่ให้โอกาสตามสมควรแก่ผู้ถูกร้องในการชี้แจง จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกร้องได้รับการพิจารณาอย่างไม่เที่ยงธรรม และผู้ร้องมิได้ปฏิบัติไปตามระเบียบของผู้ร้อง หลังจากที่คุณอนุกรรมการตรวจสอบ ฯ เสนอรายงานผลการตรวจสอบกรณีของผู้ถูกร้องต่อผู้ร้องแล้ว ผู้ร้องไม่ให้โอกาสผู้ถูกร้องชี้แจงก่อนที่จะพิจารณาลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๒๑ มติของผู้ร้องจึงไม่ชอบ

คำร้องของผู้ร้องที่อ้างว่า ผู้ถูกร้องแสดงรายการทรัพย์สินเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เป็นคำกล่าวอ้างลอยๆ ไม่สามารถแยกแยะให้เห็นได้ว่า กรณีใดเป็นการแจ้งเท็จ กรณีใดเป็นการปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ทำให้ผู้ถูกร้องไม่สามารถชี้แจงได้ถูกต้อง ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชี ฯ โดยมีได้มีข้อความส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นเท็จ ฯ และมีได้เจตนาหรือจงใจปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน ฯ แล้ว โดยไม่ทักท้วงว่า มีข้อความเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และไม่ให้ผู้ถูกร้องยื่นรายการเพิ่มเติมแต่อย่างใดทั้งไม่ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน ฯ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงโดยเร็วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคสาม

กรณีจะต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ จะต้องปรากฏว่า มีความจงใจและความจงใจจะเกิดขึ้นได้ ผู้กระทำจะต้องรู้ถึงข้อเท็จจริงนั้นๆ ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชี ฯ ก็เพื่อมิให้ผู้นั้นอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำการโดยทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยจงใจแจ้งเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เพื่อเตรียมการรองรับที่จะกระทำทุจริต หรือแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ในกรณีของผู้ถูกร้อง ปรากฏข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของผู้ร้องเองว่า ทรัพย์สินทั้งปวงของผู้ถูกร้อง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่จริงโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีอยู่ก่อนที่ผู้ถูกร้องเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงไม่อาจถือว่า ผู้ถูกร้องมีความจงใจปกปิดข้อเท็จจริงเพื่อผลใด ๆ อันเกี่ยวกับการอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำการโดยทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ร้องไม่ได้ดำเนินธุรกิจโดยผิดกฎหมายหรือปิดบังอำพราง เนื่องจากการดำเนินธุรกิจ สามารถทำได้ตามวิธีการต่างๆ ตามความรู้ความสามารถของผู้ประกอบธุรกิจแต่ละคนโดยที่การดำเนินการนั้น ไม่ผิดกฎหมาย ซึ่งผู้ร้องก็ดำเนินการเช่นนั้น และนอกจากนี้ บริษัทที่คู่สมรสใช้ชื่อบุคคลอื่นถือหุ้นแทน จึงมิใช่เพื่อแสวงหากำไรสูงสุด หรือเพื่อให้ได้เปรียบในเชิงการค้าตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

รายการทรัพย์สินที่ต้องแสดงยังมีความสับสนอยู่ การที่ผู้ร้องไม่ได้แสดงรายการทรัพย์สินที่ผู้อื่นถือแทนซึ่งเดิมผู้ร้องไม่ได้กำหนดให้แสดงจึงไม่เป็นความผิด รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติจำกัดความของคำว่า “ทรัพย์สิน” ที่ต้องแสดงในบัญชี ๑ ไว้ คำอธิบายคำว่า “ทรัพย์สิน” จึงเริ่มมีตั้งแต่เป็นคำอธิบายที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ส่งไปพร้อมกับแบบแสดงรายการทรัพย์สิน ๑ ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ฉบับลงวันที่ ๑๕ และ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๐ ต่อมาคำอธิบายเพิ่มเติมโดยระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ซึ่งแต่ละแบบ และคำอธิบาย คำว่า “ทรัพย์สิน” ในการกรอกแบบแต่ละครั้งไม่เหมือนกัน ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ เป็นบทลงโทษทางการเมืองสำหรับผู้ฝ่าฝืนเกี่ยวกับการยื่นบัญชี ๑ ดังนั้น ผู้ที่กระทำการอันเป็นความผิดมาตรา ๒๕๕ จึงต้องเป็นกรณีที่ผู้นั้นมีความตั้งใจจริงในการกระทำอันเป็นความผิดนั้น เพื่อเตรียมการล่วงหน้าที่จะให้เป็นข้ออ้างในภายหลังเมื่อมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นโดยมิชอบจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่กรณีที่ผู้ร้องไม่ได้แสดงรายการหุ้นของคู่สมรสผู้ร้องที่ใช้ชื่อผู้อื่นถือแทน เพราะผู้ร้องไม่ทราบมาก่อน พอทราบเรื่องได้ขอแสดงรายการเพิ่มเติมไว้ในคำชี้แจงที่ผู้ร้องยื่นต่อประธานอนุกรรมการตรวจสอบ ๑ รวม ๓ ครั้ง เมื่อวันที่ ๑๔, ๒๔ และ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ และการที่ผู้ร้องไม่ได้แสดงรายการหุ้นที่คู่สมรสใช้ชื่อผู้อื่นถือแทนเนื่องจากผู้ร้องไม่ทราบนั้น ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ แก่ผู้ร้องเพราะเป็นหุ้นที่คู่สมรสมีอยู่เดิม และได้มาจากการประกอบธุรกิจตามปกติ

ผู้ร้องตรวจสอบบัญชี ๑ ของผู้ร้องแล้ว แต่ไม่ทักท้วงว่า ไม่ถูกต้องโดยบัญชี ๑ ที่ยื่นครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ ไม่แสดงรายการหุ้นที่ผู้อื่นถือหุ้นแทนคู่สมรสผู้ร้อง ผู้ร้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินแล้ว ให้ผู้ร้องชี้แจงเพิ่มเติมเฉพาะเงินฝากในธนาคารและยานพาหนะไม่ให้ชี้แจงหรือสอบถามเรื่องให้บุคคลอื่นถือหุ้นแทน ผู้ร้องยื่นหนังสือชี้แจงเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๑ และ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ แล้ว และหลังจากนั้นแล้ว ผู้ร้องยื่นบัญชี ๑ ครั้งที่ ๓

โดยนำข้อมูลของการยื่นบัญชี ฯ ครั้งที่ ๒ ที่ยื่นชี้แจงเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ และ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นหลัก แล้วปรับปรุงแก้ไขจำนวนทรัพย์สินให้เป็นปัจจุบันเท่านั้น ผู้ถูกร้องไม่สนใจไม่แสดงรายการทรัพย์สินที่ผู้อื่นถือแทนคู่สมรสผู้ถูกร้อง

ผู้ร้องไม่มีอำนาจกล่าวหาว่า ผู้ถูกร้องกระทำผิดกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และ/หรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษีเงินได้ ทั้งนี้ เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๑ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ คือการป้องกันปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือเพื่อมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ทำการโดยทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย มิได้มีเจตนารมณ์ให้ผู้ร้องทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ ก.ล.ด. หรือเป็นเจ้าพนักงานประเมินภาษี การที่ผู้ร้องอาศัยอำนาจที่ตนไม่มีอยู่ตามกฎหมาย มาพิจารณาและลงมติโดยฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้เป็นโทษแก่ผู้ถูกร้อง มติจึงไม่ชอบ และเป็นกรรณกรรมลัทธิพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ถูกร้องซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ กำหนดให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิไม่ได้ ผู้ถูกร้องและคู่สมรสไม่ได้กระทำผิดต่อกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ไม่ได้หลีกเลี่ยงการเสียภาษี ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับให้ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและไม่ได้กำหนดโทษของการฝ่าฝืน ผู้ถูกร้องมาทำงานการเมืองเพื่อประเทศชาติ ไม่ได้เพื่อแสวงหาประโยชน์ แต่ผู้ร้องกลับนำเอาการประกอบธุรกิจมาเป็นประเด็นทางการเมืองเพื่อปิดกั้นผู้ถูกร้องและยังนำกฎหมายอื่นมาอ้างว่าผู้ถูกร้องน่าจะกระทำผิดทั้งที่ผู้ร้องไม่มีอำนาจ

ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงขอให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

สรุปข้อเท็จจริง ตามคำร้อง คำชี้แจงและเอกสารประกอบคำร้องและคำชี้แจงรวมทั้งคำแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจาและเป็นหนังสือของผู้ร้องและผู้ถูกร้อง ฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในสมัยที่พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นการดำรงตำแหน่งภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายใดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี แต่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ มีมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง เมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ แห่งรัฐธรรมนูญ

ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกัฐมนตรีซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไปในวันดังกล่าวรวมทั้งผู้ถูกร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง (๒)

หลังจากผู้ถูกร้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วผู้ถูกร้องจึงได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ รวม ๓ ครั้ง กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามลำดับ แต่ผู้ถูกร้องมิได้แสดงรายการทรัพย์สินที่ใช้ชื่อบุคคลอื่นถือแทนตัวเองและคู่สมรส เป็นหุ้นจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และนอกตลาดหลักทรัพย์ รวม ๓๗ บริษัท เป็นมูลค่าทั้งสิ้น ๔,๕๕๑,๘๕๐,๑๑๑ บาท และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้องมีมติว่า ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

พิจารณาแล้ว ปัญหาที่ผู้ถูกร้องคัดค้านว่า มติของผู้ร้องที่ว่า ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชี ฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีบุคคลที่พ้นจากตำแหน่ง ป.ป.ช. แล้วคือคุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา เข้าร่วมประชุมด้วยเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไม่จำต้องวินิจฉัย โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหานี้ไว้แล้ว ว่าคุณหญิงปรีญา ฯ ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช. โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๔

ปัญหาต่อไปมีว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ใช้บังคับแก่การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้ง ๓ ครั้ง ของผู้ถูกร้องดังกล่าวข้างต้นได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้องอ้างว่า ศาลรัฐธรรมนูญมิมีรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๕๕ แห่งรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวอีกนั้น พังไม่ขึ้นเพราะการรับคำร้องไว้พิจารณากับการวินิจฉัยการใช้บังคับของกฎหมายตามคำร้องนั้นไม่เหมือนกัน มาตรา ๒๕๕ แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมือง และอาจนำไปสู่ความผิดของบุคคลในทางอาญาได้ การแปลความจึงต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัด

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง มีอยู่หลาย มาตรา กระจายอยู่ในหมวดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ เช่น ในหมวด ๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๓ ที่ว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งขององคมนตรี ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ หมวด ๖ ส่วนที่ ๒ มาตรา ๑๒๐ วรรคท้าย ที่เกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนที่ ๕ มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๒ กรณีกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนที่ ๕ มาตรา ๑๕๒ ประธานและรองประธาน ทั้งสองสภา พ้นจากตำแหน่ง หมวด ๗ มาตรา ๒๑๕ ถึงมาตรา ๒๑๗ กรณีรัฐมนตรีพ้นจาก ตำแหน่ง หมวด ๘ และหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๒ มาตรา ๒๖๐ มาตรา ๒๕๘ และมาตรา ๒๕๙ ก็ระบุถึง การพ้นจากตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามลำดับ

ดังนี้ จึงเห็นว่า กรณีการพ้นจากตำแหน่งของผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ให้มีผลใช้บังคับในทำนองเดียวกันคือให้ผู้ดำรงตำแหน่งและให้พ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกันกับในหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๑ มาตรา ๒๕๕ ซึ่งเป็นปัญหาคดีนี้ โดยเฉพาะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๒ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกันกับมาตรา ๒๕๕ วรรคสอง ส่วนวรรคท้ายก็ให้นำมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือเมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ไม่กระทบ กระเทือนกิจการของผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ มาตรา ๒๕๙ ก็ได้บัญญัติถึงวิธีการที่จะให้กรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ พ้นจากตำแหน่งโดยให้เป็นสิทธิสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันร้องต่อประธานวุฒิสภา ดังนี้ เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ว่า เมื่อจะมีการให้พ้นจากตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญมุ่งหมายบัญญัติให้ใช้เฉพาะผู้ที่กำลังดำรงตำแหน่งอยู่ เท่านั้น โดยเฉพาะในหมวด ๑๐ ซึ่งว่าด้วยเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๑ รัฐธรรมนูญ ประสงค์ที่จะป้องกันมิให้ผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ กระทำการ โดยทุจริตหรือเข้ามาเล่นการเมือง เพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยให้แสดงความโปร่งใส ด้วยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีนั้น เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เพื่อตรวจสอบในภายหลัง ถ้าปรากฏต่อมาว่าผู้นั้นจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย ข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบก็ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่นั้นไป ถ้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็อยู่ในบังคับของมาตรา ๒๕๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะ พ้นจากตำแหน่งแล้ว ยังห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ อีกห้าปีด้วย บทลงโทษนี้เป็นองค์ประกอบ

ต้องใช้ควบคู่กันไปทั้ง ๒ ประการ จะเลือกโดยให้พ้นจากตำแหน่งอย่างเดียว แต่ไม่ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งไม่ได้ มาตรา ๒๕๕ แห่งรัฐธรรมนูญจึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จิตใจไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นบัญชีแต่มีข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

บทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่มีการกำหนดโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในมาตรานั้นเอง คือนอกจากจะลงโทษโดยให้พ้นจากตำแหน่งแล้ว จะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกเป็นเวลาห้าปีด้วย ไม่เหมือนบทบัญญัติอื่นๆ ให้ผู้ดำรงตำแหน่ง... พ้นจากตำแหน่ง... ที่บัญญัติไว้เช่นเดียวกันในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบททั่วไป มาตรา ๒๕๕ จึงเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นให้ผิดไปจากบททั่วไปดังกล่าว จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด เมื่อข้อความที่บัญญัติระบุเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะแปลโดยขยายความรวมถึงผู้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปแล้ว ทั้งๆ ที่ไม่มีข้อความบัญญัติไว้เช่นนั้นไม่ได้ โดยที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ บัญญัติให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยและมาตรา ๑๑๕ ของพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว ได้บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจิตใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ... หรือจงใจยื่นบัญชี... ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน...” ดังนั้น เป็นที่เห็นได้ว่าบทลงโทษที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕ แห่งรัฐธรรมนูญนั้นนำไปสู่การลงโทษทางอาญาได้ อันเป็นบทบัญญัติที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง ซึ่งโดยหลักจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ตามมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้ยังมีมาตรา ๓๒ แห่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองเป็นหลักไว้อีกว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้ภายหลังก็ได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ เพื่อให้สอดคล้องในการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๐ ส่วนที่ ๑ มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๓ มาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๒๕๕ ระบุข้อความแปลได้ในทำนองเดียวกันว่า ให้ใช้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น เช่น ความในมาตรา ๓๔ และมาตรา ๑๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ว่า “ให้ผู้นั้นพ้นจาก

ตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่” และที่ว่า “ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามหมวด ๓ ...” ตามลำดับ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ ที่มีบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ยังมีข้อพิจารณาว่า การพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองของผู้ถูกร้องโดยผลจากการลาออกจากนายกรัฐมนตรียของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งรัฐธรรมนูญ ยังคงถือว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่

เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติของมาตรา ๓๑๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล และมาตรา ๒๑๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงความต่อเนื่องของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้คณะรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปแล้วนั้น ยังคงมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่เท่านั้น จะแปลความเพื่อขยายความให้ถือว่าเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ (ตำแหน่งเดิม) นับแต่ที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะมิฉะนั้นแล้ว หากคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมซึ่งไม่มีกฎหมายให้ยื่นบัญชี ฯ เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และบริหารราชการแผ่นดินมาแล้วตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และต้องมาพ้นตำแหน่งเพราะการลาออกของนายกรัฐมนตรีย ต้องยื่นบัญชี ฯ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับ อันถือว่าเป็นวันเข้ารับตำแหน่ง ตามมาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของรัฐธรรมนูญแล้ว ความมุ่งหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามบทบัญญัติในหมวด ๑๐ แห่งรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ก็แทบจะไร้ประโยชน์ เพราะการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากจะมีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจจะเกิดขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนานแล้วก็ได้ ทั้งการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้ยื่นไว้ต่อผู้ร้องนั้น ตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นที่เห็นได้ว่า จะทำได้เฉพาะบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีเท่านั้น จะย้อนหลังไปตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่เดิมก่อนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้บังคับซึ่งในขณะดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมนั้นยังไม่มีความหมายใดบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีบทกำหนดโทษไว้เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น คงกระทำมิได้



นอกจากนี้กรณีของผู้ถูกร้อง ยังปรากฏว่าผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปแล้ว ก่อนที่จะพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) ดังข้อวินิจฉัยข้างต้น หลังจากนั้นผู้ถูกร้องจึงได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้ ไม่ว่าจะพิจารณาเช่นใดผู้ถูกร้องก็มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา ๒๕๑ ประกอบมาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้ง ๓ ครั้งของผู้ถูกร้องหลังพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่อาจนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มาบังคับใช้กับกรณีของผู้ถูกร้องได้ ส่วนจะใช้บังคับกับบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา ๒๕๔ ประกอบมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๔) เพื่อตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ว่ามีอยู่จริง ถูกต้องหรือไม่ อันอาจนำไปสู่การขอดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินซึ่งผู้ร้องจะเป็นผู้ดำเนินการต่อไปหรือไม่นั้น เป็นอีกกรณีหนึ่ง มิได้เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ แต่อย่างใด การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องตามคำร้องนี้ ผู้ร้องจึงไม่อาจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๒๕๕ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญได้

อาศัยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมา จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายศักดิ์ เตชะชาญ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ