

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๗/๒๕๕๓

วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายโกศล ศรีสังข์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕^(๑) กรณีนายโกศล ศรีสังข์ (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ถูกร้อง”) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยชี้แจงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

มาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อผู้ร้อง พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย และมาตรา ๒๕๒ กำหนดเวลาให้ยื่นดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
๒. ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
๓. ในกรณีที่ได้ยื่นไว้แล้วตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย
๔. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากต้องยื่นบัญชีตามข้อ ๒ แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

(๑) เสนอตามหนังสือ ที่ ปช. ๐๐๐๖/๒๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓

ในกรณีการยื่นเข้ารับตำแหน่ง สำหรับข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๒๕๑ (๕) ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จะถือกำหนดเป็นวันใดนั้น ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๗ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมหมายความถึงว่าโดยหลักแล้ว รัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ย่อมสิ้นสุดสภาพไปตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติในบทเฉพาะกาลให้ยังคงความเป็นรัฐมนตรีต่อไป จึงถือได้ว่าเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ ตามรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น ต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ คือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่งข้าราชการการเมืองตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๐) ซึ่งตามมาตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกจากตำแหน่ง เมื่อนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งออกจากตำแหน่ง ดังนั้น เมื่อสภาพของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้แต่งตั้ง ได้ออกไปตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และถือเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ข้าราชการการเมืองดังกล่าวก็ย่อมถือว่าเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน

ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชิงชัย มงคลธรรม) ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สลร ๖๐๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องจึงเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๐) และพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ พร้อมกับ นายชิงชัย มงคลธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะพร้อมเอกสารประกอบ ต่อผู้ร้องตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยต้องยื่นในกรณีเข้ารับตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งในกรณีนี้ ต้องถือว่าวันเข้ารับตำแหน่ง คือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงต้องยื่น ภายในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และต้องยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ และต้องยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลาหนึ่งปีอีกครั้งหนึ่งภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ด้วย

ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี โดยสำนักงานของผู้ร้อง ได้ดำเนินการตามขั้นตอน เพื่อพิสูจน์เจตนาของผู้ถูกร้อง ในกรณีไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีหนังสือแจ้ง ให้ทราบและให้ชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว รวม ๒ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ ปช. ๐๐๐๒.๑๐/๓๓๕๕ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

ครั้งที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ ปช. ๐๐๐๒.๑๐/๓๖๘ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓

นอกจากนั้น สำนักงานของผู้ร้อง ได้มีหนังสือ ที่ ปช. ๐๐๐๒.๑๐/๓๓๕๗ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงนายชิงชัย มงคลธรรม ผู้สั่งแต่งตั้งให้ช่วยแจ้งเรื่องการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแก่ผู้ถูกร้องอีกทางหนึ่งด้วย แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ติดต่อชี้แจงข้อเท็จจริง และมียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบแต่อย่างใดทั้งสิ้น

ผู้ร้องได้พิจารณาเรื่องนี้ในการประชุมครั้งที่ ๓๐/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓ แล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ ด้วยคะแนนเสียง ๕ เสียง เกินกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่า ผู้ถูกร้องซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชิงชัย มงคลธรรม) ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สลร ๖๐๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ แต่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะได้มีหนังสือแจ้งให้ทราบและให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว รวม ๒ ฉบับ แต่ผู้ถูกร้องก็ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบดังกล่าว พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องจึงเป็นการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงให้เสนอเรื่องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว เห็นว่าการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด เป็นไปตามมาตรา ๒๕๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลรัฐธรรมนูญได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบว่าศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณากับได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบและชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ถูกร้อง ได้ชี้แจงต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ^(๒) มีใจความ ดังนี้

๑. ผู้ร้องไม่มีอำนาจร้องต่อศาล ให้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ เพราะปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามเอกสารประกอบคำร้อง คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สลร. ๖๐๘/๒๕๕๐ ว่าผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

(๒) หนังสือลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๓

(นายชิงชัย มงคลธรรม) ตั้งแต่วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ผู้ถูกร้องจึงไม่ต้องถูกกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ในกรณีเข้ารับและพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ภายหลังจากผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งแล้ว

ในกรณีผู้ร้องถือว่าผู้ถูกร้องเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ คือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เช่นเดียวกับรัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้ง เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีลี้ภัยไป ณ วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ และถือว่าดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ซึ่งการพิจารณาของผู้ร้องดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๗ กำหนดว่าให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้โดยมิได้พ้นจากตำแหน่งและเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ ซึ่งนายกรัฐมนตรีและบรรดาระรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ โดยมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ไม่อาจที่จะเข้าดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีได้โดยวิธีอื่นใด รวมทั้งวิธีที่ผู้ร้องถือว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชิงชัย มงคลธรรม) ดำรงตำแหน่งใหม่ดังกล่าวมาแล้วนั้นด้วย

นอกจากนี้ ขณะผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชิงชัย มงคลธรรม) นั้น ผู้ร้องยังมิได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ร้องเพ็งมีฐานะเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ซึ่งในขณะที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ยังไม่มีความหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๑ มาตรา ๓๒๕ และมาตรา ๓๓๑ ผู้ร้องจึงไม่อาจใช้กฎหมาย คือ ระเบียบประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่บัญญัติขึ้นภายหลังบังคับแก่ผู้ถูกร้องได้ไม่ว่ากรณีใด

๒. หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามที่ผู้ร้องขอ จะทำให้ผู้ถูกร้องต้องถูกห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งอันเป็นการถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอำนาจรัฐ จึงเป็นการลงโทษทางอาญา เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒ ที่ว่าบุคคลจะไม่ต้องรับผิดทางอาญาเว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ผู้ถูกร้องได้เข้าดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ อันเป็นเวลาก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันประกาศใช้

แต่เป็นเวลาที่ยุทธธรรมแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ บังคับใช้อยู่ และไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ถูกร้องต้องแจ้งทรัพย์สินใด ๆ ทั้งสิ้น จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติในมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีผลให้ผู้ถูกร้องต้องรับโทษทางอาญา อันเป็นการนำกฎหมายบังคับย้อนหลังมาบังคับใช้กับผู้ถูกร้องได้

๓. ผู้ถูกร้องไม่ได้ตั้งใจที่จะไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ เนื่องจากผู้ถูกร้องเข้าใจโดยบริสุทธิ์ใจว่าผู้ถูกร้องมิได้ถูกบังคับใช้โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่จะต้องยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบดังกล่าว เพราะการเป็นรัฐมนตรีของ นายชิงชัย มงคลธรรม ที่อาศัยบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๗ นั้น เป็นบทบัญญัติเพียงเฉพาะตัวรัฐมนตรี มิได้มีผลถึงที่ปรึกษารัฐมนตรีด้วย และในเมื่อรัฐมนตรียังไม่มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ถูกร้องอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแต่อย่างใด ดังนั้นผู้ถูกร้องจึงยังไม่อาจทราบได้ว่าผู้ถูกร้องจะต้องอยู่ในข้อกำหนดของระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

อีกประการหนึ่ง ในขณะที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒๑ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมิได้ประกาศใช้บังคับระเบียบดังกล่าวเพื่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ หลังจากผู้ถูกร้องพ้นตำแหน่งแล้วเป็นเวลาประมาณ ๓ เดือน ระเบียบดังกล่าวจึงเพียงให้คำจำกัดความของคำว่า “ข้าราชการการเมืองอื่น” เพราะแต่เดิมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ มิได้ให้คำจำกัดความไว้ ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจทราบได้ว่าจะต้องเข้าข่ายในข้อกำหนดคำจำกัดความที่มีขึ้นภายหลังว่าด้วย “ข้าราชการการเมืองอื่น” หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องแถลงหรือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณา^(๓) เพื่อรับฟังคำแถลงของผู้ร้องและผู้ถูกร้องด้วย

ผู้แทนผู้ร้องได้แถลงด้วยวาจายืนยันข้อเท็จจริงตามที่ผู้ร้องได้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ และได้ตอบคำถามซักค้านของทนายความของผู้ถูกร้อง

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญออกนั่งพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓

ผู้ถูกร้องได้แถลงว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ตั้งใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง ภริยา และ บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ การดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในครั้งนั้น ผู้ถูกร้องไม่ได้ตั้งใจอยากจะเป็น บังเอิญผู้ถูกร้องเป็น สสร. จังหวัดมหาสารคาม ได้รู้จักท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งท่านคงจะเห็นว่าผู้ถูกร้องมีความสามารถบางอย่างและเรียนมาในทางวิชาการศึกษาด้วย จึงอยากจะให้มาช่วยงาน เมื่อตั้งเป็นที่ปรึกษาต้องลาออกจาก สสร. ก่อนกำหนดด้วย จึงดำรงตำแหน่งแค่ ๒ เดือน กับ ๘ วัน ก็มุ่งทำงานอย่างเต็มที่เพื่อนซึ่งเป็นอธิบดีคนหนึ่งบอกกับผู้ถูกร้องว่าตำแหน่งที่ปรึกษาไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน แต่ผู้ถูกร้องจำไม่ได้ว่าเป็นใคร เมื่อทราบอย่างนั้นก็เลยไม่ได้ใส่ใจที่จะยื่น หลังจากนั้นแล้วก็กลับไปบ้านไปทำไร่นาต่อ อยู่มาสักพักหนึ่ง ท่านอาจารย์ ดร. ปราโมทย์ นาครทรรพ ซึ่งเป็นรุ่นพี่ซึ่งไปตั้งวิทยาลัยนานาชาติ สอนเป็นภาษาอังกฤษอยู่ที่หนองคาย ได้มาชวนไปร่วมงานด้วย ที่สุดก็ได้ตั้งผู้ถูกร้องเป็นรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและกิจการต่างประเทศ ผู้ถูกร้องย้ายไปอยู่หนองคาย ๒ ปี ตลอดระยะเวลาที่นั่น แทบไม่ได้กลับมหาสารคามเลย เพราะฉะนั้นจดหมายที่ได้ส่งไปจึงมิได้รับ เมื่อผู้ถูกร้องกลับมาที่มหาสารคามก็มีคนบอกว่ามีจดหมายมาจากผู้ร้องสองครั้ง ก็ตามหาแต่ไม่เจอ ผู้ถูกร้องเคยเข้ามาที่สำนักงานของผู้ร้องเหมือนกัน ไปหาน้องของตนซึ่งทำงานที่นั่น แต่ไม่ได้พบกันแม้กลับมาอยู่มหาสารคามผู้ถูกร้องก็ไม่อยู่ที่ตำบลที่อยู่จดหมายส่งไป ผู้ถูกร้องอยู่กับภริยาในอำเภอเมืองซึ่งห่างจากตำบลที่อยู่ตามทะเบียนบ้านของผู้ถูกร้องที่ทางผู้ร้องส่งไปนั้นประมาณ ๕๕ กิโลเมตร ผู้ถูกร้องยืนยันว่าไม่ได้ตั้งใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ฯ และถ้าหากจะเป็นความผิดก็ว่าผิดไปไม่ได้เป็นผู้ดื้อรั้นคือดั่งอะไร

ผู้ถูกร้องได้แถลงขอขยายเวลายื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ และขออ้างพยานบุคคลเพิ่มเติมศาลรัฐธรรมนูญไม่อนุญาต เพราะเห็นว่าพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องและผู้ถูกร้องนำสืบนั้นเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้แล้ว

พิจารณาแล้ว ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ผู้ถูกร้องไม่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อผู้ร้องโดยมีเหตุผล สรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชิงชัย มงคลธรรม) ตั้งแต่วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป ก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ผู้ถูกร้องจึงไม่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ฯ ในกรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒

๒. มาตรา ๓๑๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีได้บัญญัติให้พ้นจากตำแหน่งและเข้ารับตำแหน่งใหม่

๓. การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี จะกระทำได้อีกแต่โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ โดยมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยวิธีอื่นจึงจะกระทำมิได้

๔. มาตรา ๓๑๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลมิได้มีผลบังคับถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกร้องจึงเห็นว่าคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้พ้นจากตำแหน่งและได้รับตำแหน่งใหม่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ และไม่มีผลถึงที่ปรึกษารัฐมนตรีด้วย

โดยที่ผู้ถูกร้องมีข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้ จะวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือไม่

ในประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัย (ส่วนของตน) ที่ ๑๐/๒๕๕๓ มีใจความดังนี้

“ตามนัยของมาตรา ๓๑๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล คณะรัฐมนตรีซึ่งบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้สิ้นสภาพไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ แต่มาตรา ๓๑๗ ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีดังกล่าวคงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น จึงถือว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่สิ้นสภาพ ไปเข้ารับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๑๗ วรรคหนึ่ง ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอื่นตามมาตรา ๒๕๑ (๕) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ข้าราชการการเมืองอื่นนั้น ต้องถือว่าเข้ารับตำแหน่งในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่นเดียวกัน เพราะผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีและพ้นจากตำแหน่งไปพร้อมกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔)”

อนึ่ง ตามที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำได้ก็แต่โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ โดยมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ดังนั้น การเข้าดำรงตำแหน่งโดยวิธีอื่นจะกระทำมิได้นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๐๑ ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการทั่วไปในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แต่การดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๑๓ นั้น ถือว่าเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วได้รับแต่งตั้งใหม่โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับเก่าและฉบับใหม่เท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการทั่วไปที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐๑

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกร้องซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญ

จะได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

ผู้ถูกร้องได้แถลงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า “เนื่องจากผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและกิจการต่างประเทศแห่งวิทยาลัยนานาชาติซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดหนองคาย ผู้ถูกร้องจึงไปอยู่ที่จังหวัดหนองคายสองปี โดยในระหว่างนั้น แทบไม่ได้เข้ามายังจังหวัดมหาสารคามเลย เมื่อกลับมาที่จังหวัดมหาสารคาม มีคนบอกว่ามีจดหมายจากผู้ร้องมาถึงตนสองครั้ง ก็ตามหาแต่ไม่เจอ ผู้ถูกร้องเคยเข้ามาที่สำนักงานของผู้ร้อง เพื่อไปหาน้องของตนซึ่งทำงานอยู่ที่สำนักงานของผู้ร้อง แต่ไม่พบกัน”

เมื่อพิจารณาคำแถลงของผู้ถูกร้องดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องทราบว่ามีจดหมายจากผู้ร้องมาถึงตนสองครั้ง ผู้ถูกร้องยอมเข้าใจว่าจดหมายดังกล่าวเกี่ยวกับเรื่องการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน กรณีเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ เพราะผู้ถูกร้องไม่มีกิจธุระอื่นใดกับผู้ร้องและผู้ถูกร้องต้องทราบว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีดังกล่าวต่อผู้ร้อง จึงได้เดินทางไปหาน้องชายของตนซึ่งทำงานอยู่ที่สำนักงานของผู้ร้อง ซึ่งแม้ว่าผู้ถูกร้องจะไม่ได้แถลงต่อศาลว่าผู้ถูกร้องไปหาบุคคลดังกล่าวด้วยเรื่องอะไรก็ตาม แต่ก็เข้าใจได้ว่าไปหาเพื่อสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ฯ ของผู้ถูกร้องต่อผู้ร้อง ดังนั้น จึงเชื่อว่า ผู้ถูกร้องทราบว่ามีหน้าที่ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ฯ ต่อผู้ร้อง

โดยที่ผู้ถูกร้องทราบว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อผู้ร้องตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ถูกร้องมิได้ยื่นบัญชีดังกล่าวต่อผู้ร้องภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงฟังได้ว่าผู้ถูกร้องตั้งใจที่จะไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ฯ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ด้วยเหตุนี้ จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ