

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๕๑

วันที่ ๓๐ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมี ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปจนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ เห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นคำสั่งของคณะรัฐประหารที่ยึดอำนาจการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ คณะรัฐประหารจึงเป็นรัฐลาธิปัตย์ซึ่งมีอำนาจสูงสุด คำสั่งของคณะรัฐประหารดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อประเทศชาติจะตั้งอยู่ได้ในความสงบต่อไป และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ได้มีการบัญญัติรับรองให้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ มีผลบังคับใช้ต่อไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๖ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐๕ ได้บัญญัติให้บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ จึงเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ตลอดมา โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว อันทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและต่อเนื่องของสภาพการณ์ภายหลังจากการรัฐประหารจนกลับเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ แล้ว เป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะบุคคลขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอันมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ (๑) ถึง (๔) และในกรณี que เห็นว่าการดำเนินการในเรื่องที่ตรวจสอบมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และมีพฤติการณ์ว่าบุคคลใดเกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องของผู้นั้น คู่สมรส และบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้นั้นไว้ก่อนได้ นอกจากอำนาจดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการตรวจสอบยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรม มีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมีอำนาจตามประมวลรัษฎากร โดยใช้อำนาจของอธิบดีกรมสรรพากรเฉพาะที่เกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลใดกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่หรือร้ายแรงผิดปกติ ให้ส่งรายงาน เอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ถือว่ามติของคณะกรรมการตรวจสอบ

เป็นมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่อัยการสูงสุด มีความเห็นแตกต่าง แต่คณะกรรมการตรวจสอบมีความเห็นยืนยันความเห็นเดิม ให้คณะกรรมการ ตรวจสอบมีอำนาจดำเนินการให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี อันแสดงให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหรือสอบสวน ก่อนเสนอคดีต่อศาล เท่านั้น คณะกรรมการตรวจสอบหาได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการที่จะลงโทษบุคคลใดได้ เพราะยังต้องมีกระบวนการส่งเรื่องขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณีต่อไป ผู้ที่ถูกตรวจสอบและดำเนินคดี ตามกฎหมายฉบับนี้ จึงยังมีสิทธิต่อสู้คดีในชั้นศาลได้อย่างเต็มที่ ส่วนที่คณะกรรมการตรวจสอบ มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือรื้อรายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ รวมทั้งทรัพย์สินของคู่สมรสและบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้ นั้นได้นั้น เป็นเพียงการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เพียงชั่วคราวเพื่อมิให้มีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินไป จนยากต่อการติดตามกลับคืนมาในภายหลัง การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องไว้ก่อนดังกล่าว จึงมิใช่อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดหรือเป็นการลงโทษในทางอาญาอีกเช่นกัน ดังนั้น การตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ จึงมิใช่การตั้งคณะบุคคลที่ไม่ใช่ศาลให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษารรณคดี เช่นเดียวกับศาลหรือเป็นการตัดอำนาจในทางตุลาการของศาลแต่อย่างใด

นอกจากนั้น บุคคลที่ได้รับผลกระทบในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐย่อมได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้อง กับการใช้อำนาจรัฐคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือ กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ย่อมเข้าข่าย ที่ถูกตรวจสอบได้ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ จึงเป็นการกำหนดมาตรการตามความจำเป็นโดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แก่กลุ่มบุคคลดังกล่าวที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบ โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะเป็นไปโดยทุจริต หรือประพฤติมิชอบ โดยมีได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

โดยที่เหตุการณ์ก่อนการรัฐประหารบ้านเมืองอยู่ในสภาวะแบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่าย ประกอบกับมีข้อเท็จจริงที่สนับสนุนให้เห็นถึงการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ อันเป็นสาเหตุแห่งการรัฐประหาร คณะรัฐประหารจึงแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำอันเป็นเหตุการณ์ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ จึงจำเป็นต้องให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อให้การดำเนินการตรวจสอบเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ แต่ประการสำคัญยังมีการตรวจสอบถ่วงดุลโดยอัยการสูงสุด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบถ่วงดุลและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี อันเป็นไปตามหลักการแห่งการปกครองโดยกฎหมาย หรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) แล้ว

จึงเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ มิได้มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ ๒ เห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นกฎหมายซึ่งมีผลใช้บังคับต่อเนื่องมาโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๖ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ ตามประกาศดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ (๑) ถึง (๔) และยังให้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้คณะกรรมการตรวจสอบใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่มีเรื่องเดียวกันอยู่ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ประสานงานเพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณี ดังที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ข้อ ๓ อันแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการตรวจสอบเป็นคณะบุคคลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเสริมการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่บ้านเมืองต้องการแก้ไขปัญหาการทุจริต มิใช่องค์กรถาวรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนองค์กรตรวจสอบที่มีอยู่เดิม

ดังจะเห็นได้จากประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ข้อ ๑๑ ซึ่งกำหนดให้เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการดำเนินการแล้ว การตรวจสอบหรือ การสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบที่ยังไม่แล้วเสร็จ ให้ส่งมอบสำนวนคืนให้สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป ดังนั้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ จึงมิได้มีลักษณะเป็น กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรตรวจสอบขึ้นมาทำหน้าที่แทนองค์กรตรวจสอบที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญ

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบหรือสอบสวน เรื่องใดที่ดำเนินการอยู่ต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ แต่ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ อันเป็น บทบัญญัติซึ่งขยายระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งจากเดิมกำหนดให้แล้ว เสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้บังคับ เป็นวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ คณะกรรมการ ตรวจสอบจึงยังคงมีอำนาจหน้าที่ต่อเนื่องสืบมาจนกว่าการตรวจสอบหรือสอบสวนจะแล้วเสร็จ แต่ต้อง ไม่ช้ากว่าวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงมิใช่เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบสิ้นสภาพไปในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ แล้วมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่แทนองค์กรตรวจสอบที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจสอบเดิมมีอยู่เช่นไรก็คงมีอยู่เช่นนั้น มิได้มีการเพิ่มเติมขึ้นแต่ประการใด ประกอบกับระยะเวลาที่ขยายมีจำกัดเพียง ๕ เดือน อันเป็นระยะเวลาที่มีได้เนิ่นนานจนเกินสมควรแก่กรณี พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่อยู่ในกรอบแห่งความจำเป็นและพอเหมาะ พอควรแก่กรณี ทั้งมิได้มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดีของศาล จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้ง ต่อหลักนิติธรรม หรือกระทบต่อสิทธิมนุษยชน

สำหรับข้ออ้างที่ว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้ระบุ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคสอง นั้น เนื่องจากตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดี เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการ ของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ มิได้มีบทบัญญัติใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ