

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๕๑

วันที่ ๓๐ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า ในปัญหาเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานะความเป็นกฎหมายของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ (ประกาศ คปค. ๓๐) นั้น เห็นว่าประกาศ คปค. ๓๐ มีสถานะเป็นกฎหมาย เพราะออกโดยผู้ที่เป็นรัฐอธิปัตย์อยู่ในขณะนั้น ดังที่ศาลฎีกาเคยพิพากษาไว้ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๕๔๖, ๑๖๖๓/๒๕๐๕ และ ๖๔๑๑/๒๕๓๔ และประกาศ คปค.ดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีกฎหมายที่มีศักดิ์เดียวกันมายกเลิก (เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๒๓๔/๒๕๒๓)

เมื่อพิจารณาถึงสาระของประกาศ คปค. ๓๐ แล้ว เห็นว่าประกาศ คปค. ๓๐ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้ คตส. มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๕ - ๘ ของประกาศดังกล่าว แต่อำนาจหน้าที่ของ คตส. ดังกล่าว ไม่ว่าจะใช้อำนาจตรวจสอบ ได้สวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว ก็ถือได้ว่าเป็นอำนาจทางบริหาร คตส. มิได้มีอำนาจตัดสินใจคดีหรือมีอำนาจตุลาการแต่อย่างใด เมื่อจะให้มีการดำเนินคดีต่อผู้ใด คตส. จะต้องดำเนินการตามข้อ ๕ ของประกาศ คปค. ซึ่งระบุว่า

“ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลใด กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือร้ายแรงผิดปกติ ให้ส่งรายงาน เอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ถือว่ามติของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่าง แต่คณะกรรมการตรวจสอบมีความเห็นยืนยันความเห็นเดิมให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจดำเนินการให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่าบุคคลใดกระทำความผิดกฎหมายและเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คณะกรรมการตรวจสอบส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นต่อไป โดยถือผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นการสอบสวนตามกฎหมายนั้น”

ดังนั้นการจัดตั้ง คตส. ตามประกาศ คปค. ๓๐ จึงมิได้ขัดกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประเทศต่าง ๆ ยึดถือกันโดยทั่วไป

สำหรับปัญหาว่า ประกาศ คปค. ๓๐ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงหรือไม่ นั้น เห็นว่าประกาศ คปค. ๓๐ มิได้มีการระบุตัวบุคคลหรือกรณีใดเป็นการชัดเจน เจาะจง แต่โดยสภาพของเรื่องแล้ว ก็เป็นธรรมดาที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ บุคคลที่จะได้รับผลกระทบ คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตลอดจนบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ บุคคลคนใดที่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวก็ย่อมอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบได้ จึงเห็นว่า ประกาศ คปค. ๓๐ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศ คปค. ๓๐ นั้น เห็นว่า ประกาศ คปค. ๓๐ ได้รับการรับรองว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๑๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปใด และไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป และให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น จะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่ง หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย และชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

และต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว ประกาศ คปก. ๓๐ ก็ได้รับการรับรองว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอีก ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๕ ว่า

“บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้”

ดังนั้น จึงเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๐ (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้แล้ว ถือได้ว่า ได้ผ่านกระบวนการทางรัฐสภาโดยชอบ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา

สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ตามมาตรา ๑๒๗” ซึ่งในขณะที่ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ นั้น ยังไม่มีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจาก ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติให้ยกเลิกความในวรรคสอง ของข้อ ๑๑ ของประกาศ คปค. ๓๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “เมื่อครบกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง แต่การตรวจสอบ หรือสอบสวนเรื่องใดที่ดำเนินการอยู่แล้วยังไม่แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการต่อไปจนกว่า จะแล้วเสร็จแต่ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑” นั้น เพียงระบุให้ คตส. ทำงานที่ค้างอยู่ ให้แล้วเสร็จ แต่ไม่เกินวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้ให้ทำงานใหม่ และเมื่อพ้นกำหนด วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว ก็ให้โอนงานที่ยังทำไม่แล้วเสร็จให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือหน่วยงานอื่น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ ดังนั้นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ ไม่ได้จัดตั้งองค์กรตรวจสอบที่ไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขึ้นมาแต่อย่างใด

สำหรับข้ออ้างว่า ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ ไม่มีการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายฉบับนี้ นั้น เห็นว่าการโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กระบวนการตรากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ว่า ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิโต้แย้งให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ สมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ ทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรี ขณะก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเท่านั้น ข้ออ้างนี้จึงไม่ จำเป็นต้องวินิจฉัย

สำหรับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ ได้รับการรับรองว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า

“บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้”

ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ