

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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.) ออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ความเห็น

สำหรับประเด็นที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อมีบุคคลหรือคณะบุคคลใดเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศได้สำเร็จ บุคคลนั้นหรือหัวหน้าคณะบุคคลเช่นว่านั้น ไม่ว่าจะเรียกตนเองว่าอะไร ย่อมได้ไปซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ และมีอำนาจออกประกาศหรือออกคำสั่งอันมีผลเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนได้ ทำนองเดียวกับพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ย่อมมีผลเป็นกฎหมาย ดังนั้น การที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๕ คปค. ย่อมมีอำนาจในการปกครองประเทศและมีอำนาจออกประกาศ

หรือคำสั่งต่าง ๆ ให้มีผลเป็นกฎหมาย หลักเกณฑ์เช่นนี้ยึดถือกันมาจนเป็นปกติประเพณีแล้ว โดยเฉพาะเมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเกิดปัญหาและสะดุดหยุดลงเป็นครั้งคราว ดังจะเห็นได้จากกฎหมายบางเรื่องซึ่งออกใช้โดยประกาศหรือคำสั่งของคณะบุคคลผู้ยึดอำนาจในการปกครองประเทศได้ในสมัยหนึ่ง ยังคงใช้บังคับเป็นกฎหมายอยู่จนทุกวันนี้ トラบเท่าที่ังไม่มีกฎหมายที่ออกใช้ในภายหลังยกเลิกหรือแก้ไข แม้จะมีรัฐธรรมนูญออกมาบังคับใช้ต่อมาอีกหลายฉบับ ก็ตาม เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๖ ทวิ และมาตรา ๓๔๐ ตริ ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ หรือพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐ หลายมาตรา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ ก็ยังมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย และศาลยุติธรรมยังคงนำมาใช้เป็นบทลงโทษผู้กระทำความผิดจนทุกวันนี้ ส่วนประกาศ คปค. ฉบับที่ ๓๐ ถือว่าเป็นกฎหมายที่จัดตั้ง คตส. เป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริต และประวัตินิชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพียงแต่ให้ใช้อำนาจทั้งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรม ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และอำนาจของอธิบดีกรมสรรพากร เฉพาะที่เกี่ยวกับ การยึด อาศัย และการขายทอดตลาด ทรัพย์สินตามประมวลรัษฎากรเท่านั้น มิได้มีอำนาจในการวินิจฉัยความผิดหรือชี้ขาดคดีอันเป็นอำนาจ ตุลาการแต่อย่างใด เมื่อ คตส. ตรวจสอบแล้วมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลใด กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือร้ายยผิดปกติ คตส. ต้องส่งรายงาน เอกสารหลักฐานพร้อมความเห็นไปให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในกรณีที่ อัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่าง แต่ คตส. ยืนยันตามความเห็นเดิม คตส. อาจยื่นคำร้องหรือฟ้องคดี เองได้ ซึ่งเท่ากับ คตส. มีอำนาจสอบสวนและอาจฟ้องคดีเองได้ เช่นเดียวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ เห็นได้ว่า คตส. มิได้ใช้อำนาจตุลาการตามที่มีการกล่าวอ้าง และประกาศ

คปก. ฉบับที่ ๓๐ มิได้ตั้ง คตส. ขึ้นมาเพื่อตรวจสอบเฉพาะการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ หรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งเพราะการยึดอำนาจของ คปก. เพียงอย่างเดียว หากแต่ คตส. ยังมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสัญญา สัญญาสัมปทาน การจัดซื้อ จัดจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ การปฏิบัติราชการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ การกระทำของบุคคลใด ๆ ที่ไม่ชอบหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร ตามประกาศ คปก. ฉบับที่ ๓๐ ข้อ ๕ ดังนี้ ประกาศ คปก. ฉบับที่ ๓๐ จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ เป็นการทั่วไป มิใช่บังคับเฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคลบางคนดังที่กล่าวอ้าง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ในมาตรา ๓๖ บัญญัติว่า “บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะป็นรูปใดและไม่ว่าจะ ประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับ ต่อไปและให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติว่า “บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ว่าเป็นการชอบด้วย กฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลัง วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่ากรนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้” เห็นได้ว่า นอกเหนือจากเหตุผลที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ประกาศ คปก. ฉบับที่ ๓๐ ยังได้รับการรับรองไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มาตรา ๓๖ และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ ด้วยว่า เป็นประกาศที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนี้ จึงมีความเห็นว่า ประกาศ คปก. ฉบับที่ ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ว่าจะป็นบทมาตราใด

สำหรับประเด็นที่ ๒ ข้ออ้างที่ว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ นั้น เห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวเป็นการอ้างว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กรณีย่อมไม่ต้องด้วยมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในอันที่คู่ความหรือศาลยุติธรรมจะเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ จึงเห็นควรไม่รับวินิจฉัยให้ ส่วนข้ออ้างที่ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๐ หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ แล้ว การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ต่ออายุการปฏิบัติหน้าที่ของ คตส. ออกไปจนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการจัดตั้งหรือต่ออายุองค์กรตรวจสอบนอกจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นั้น เห็นว่า คตส. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะประกาศใช้ การที่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึง คตส. ไม่อาจถือว่า คตส. ถูกยกเลิกเช่นเดียวกับองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในทางตรวจสอบ เช่นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯลฯ ที่รัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึง ก็ไม่ได้ถูกยกเลิกเช่นเดียวกัน จึงไม่ได้เป็นการจัดตั้งองค์กรใหม่แต่อย่างใด นอกจากนี้ การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต้องถือเป็นการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนี้ จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ว่าจะ เป็นบทมาตราใด

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ