

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินทร 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.) ออกไปจนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ คณะกรรมการตรวจสอบ หรือ คตส. เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค. ฉบับที่ ๓๐ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในข้อ ๕ ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่ คตส. มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลใดกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริต หรือร้ายวญผิดปกติ ให้ส่งรายงานเอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ถือว่ามติของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ บัญญัติว่า บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปใดและไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปและให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่งตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นไม่ว่าการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นการรับรองประกาศและคำสั่ง คปค. ทั้งหลายให้มีผลใช้บังคับต่อไป และให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญแล้ว

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๗ บัญญัติไว้อีกว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ของหัวหน้าและคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมตลอดทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำดังกล่าว หรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือของผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้า หรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันได้กระทำไป เพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น การกระทำดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ รวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการอย่างอื่น ไม่ว่าจะกระทำในฐานะตัวการผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำ และไม่ว่ากระทำในวันที่กล่าวนั้นหรือก่อนหรือหลังวันที่กล่าวนั้น หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมายก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว และมีบทบัญญัติมาตรา ๓๐๕ บัญญัติไว้ว่า บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการรับรองประกาศ คำสั่ง และการกระทำดังกล่าวทั้งหลายข้างต้นต่อมาอีกนั้น ถือว่าประกาศและคำสั่งทั้งหลายข้างต้นเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาโดยใช้บังคับได้ ตามประเพณีการปกครองและเป็นนิติประเพณีของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ประชาชนและประเทศไทยยึดถือเป็นหลักในการปกครองประเทศตลอดมา ซึ่งต้องสอดคล้องและอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม ตามที่บัญญัติไว้เป็นหลักการและเหตุผลในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่า เหตุที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสียนั้นก็โดยปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นวิกฤตการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครอง และปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้สึกสามัคคีของชนในชาติอันเป็นวิกฤตการณ์รุนแรงทางสังคม แม้หลายภาคส่วนจะได้อาศัยความพยายามแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผลกลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกันซึ่งอาจมีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อได้ นับว่าเป็นภัยอันตรายใหญ่หลวงต่อระบอบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยของประเทศจำเป็นต้องกำหนดกลไกทางการเมืองการปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การฟื้นฟูความรู้สึกสามัคคี ระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การเสริมสร้างระบบการตรวจสอบทุจริตที่เข้มแข็งและระบบจริยธรรมที่ดีงาม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติตามกฎหมาย สหประชาชาติ พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ การดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ดังนั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ ที่บัญญัติรับรองประกาศและคำสั่ง คปค. ทั้งหมด รวมทั้งการกระทำทั้งหลายที่เกี่ยวข้องว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ และผู้กระทำการนั้นพ้นจากความผิด และความรับผิดชอบโดยสิ้นเชิงนั้น จึงเป็นการรับรองประกาศ และคำสั่ง คปค. รวมทั้งการกระทำทั้งหลายที่ถูกต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ภายหลังคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ แล้ว คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิได้มีคำสั่งให้ยกเลิกหรือออกกฎหมายใหม่มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ใดๆ องค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังมีได้ระงับสิ้นไป ถือได้ว่าเป็นองค์กรประจำที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบต่อเนื่องตลอดมา กล่าวคือมีอำนาจตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในกรณีตรวจสอบทรัพย์สินและการไต่สวนดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะการตรวจสอบทรัพย์สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจตรวจสอบทั้งในกรณีเข้ารับตำแหน่ง ขณะดำรงตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งแล้วได้อีกด้วย ส่วนกรณีมีการกระทำความผิดคดีอาญานั้น ยังมีองค์กรอื่นที่มีอำนาจสอบสวนดำเนินคดีได้ภายในกำหนดอายุความตามปกติเป็นหลักอยู่แล้ว ฉะนั้นกรณีนี้แม้ไม่ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ต้องถูกตรวจสอบกรณีทุจริตประพฤติมิชอบทุกคน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่

ชอบด้วยหลักนิติธรรมที่ว่า บุคคลที่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ ย่อมได้รับการคุ้มครองตรวจสอบโดยเสมอภาคกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓

พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจสอบ หรือ คตส. เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรตรวจสอบอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ โดยไม่ได้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่ตรวจสอบนั้น ๆ การพิพากษาตัดสินให้ข้อพิพาทยุติเด็ดขาดนั้น ยังคงเป็นอำนาจของศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเช่นเดิม ไม่ได้ตัดอำนาจการตรวจสอบของศาลสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ว่า องค์กรศาลเท่านั้นมีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาท กรณีจึงเป็นการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบที่ชอบด้วยหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เฉพาะการกระทำในการบริหารราชการแผ่นดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กำหนดไว้ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งเหมาะสมกับสภาวะการณ์ของบ้านเมืองและกาลสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศไทย ที่มีปัญหาการทุจริตประทุมิชอบรุนแรงในปัจจุบันเท่าที่จำเป็นและพอสมควร เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราออกใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๐ โดยผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติจนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาครั้งแรก และเป็นกฎหมายที่ตราออกใช้บังคับโดยมีเหตุผลว่า เรื่องที่คณะกรรมการตรวจสอบต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จมีอยู่

เป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการตรวจสอบหรือสอบสวนอย่างละเอียดรอบคอบและต้องใช้เวลาในการดำเนินการ เป็นกฎหมายที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของ คตส. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญอยู่เดิมแล้วออกไปในเวลาที่กำหนด ไม่ใช่การตั้งองค์กรใหม่ที่ขัดหรือแย้งกับองค์กรตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างใด พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ดังกล่าวข้างต้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ