

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๕๑

วันที่ ๓๐ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า ในปัญหาเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานะความเป็นกฎหมายของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ (ประกาศ คปค. ๓๐) นั้น เห็นว่าประกาศ คปค. ๓๐ มีสถานะเป็นกฎหมาย เพราะออกโดยผู้ที่เป็นรัฐอธิปัตย์อยู่ในขณะนั้น ดังที่ศาลฎีกาเคยพิพากษาไว้ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕/๒๔๘๖, ๑๖๖๓/๒๕๐๕ และ ๖๔๑๑/๒๕๓๔ และประกาศ คปค.ดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีกฎหมายที่มีศักดิ์เดียวกันมายกเลิก (เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๒๓๔/๒๕๒๓)

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของประกาศ คปค. ๓๐ แล้ว เห็นว่าประกาศ คปค. ๓๐ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการแบ่งเบาราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้ คตส. มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๕ - ๘ ของประกาศดังกล่าว แต่อำนาจหน้าที่ของ คตส. ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นอำนาจตรวจสอบ ใต้สวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว ก็ถือได้ว่าเป็นอำนาจทางบริหาร คตส. มิได้มีอำนาจตัดสินคดีหรือมีอำนาจตุลาการแต่อย่างใด เมื่อจะให้มีการดำเนินคดีต่อผู้ใด คตส. จะต้องดำเนินการตามข้อ ๘ ของประกาศ คปค. ซึ่งระบุว่า

“ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลใด กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติ ให้ส่งรายงาน เอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ



LIRT

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ถือว่ามติของ คณะกรรมการตรวจสอบเป็นมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่ อัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่าง แต่คณะกรรมการตรวจสอบมีความเห็นยืนยันความเห็นเดิมให้ คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจดำเนินการให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่าบุคคลใดกระทำความผิดกฎหมายและเป็นกรณีที่ไม้อยู่ในบังคับ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คณะกรรมการตรวจสอบส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของหน่วยงานนั้นต่อไป โดยถือผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นการสอบสวนตาม กฎหมายนั้น”

ดังนั้นการจัดตั้ง คตส. ตามประกาศ คปค. ๓๐ จึงมิได้ขัดกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ อธิปไตย ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประเทศต่าง ๆ ยึดถือกัน โดยทั่วไป

สำหรับปัญหาว่า ประกาศ คปค. ๓๐ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงหรือไม่ นั้น เห็นว่าประกาศ คปค. ๓๐ มิได้มีการระบุตัวบุคคลหรือกรณีใดเป็นการชัดเจน เจาะจง แต่โดยสภาพของเรื่องแล้ว ก็เป็นธรรมดาที่ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ บุคคลที่จะได้รับผลกระทบ คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตลอดจน บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการที่ทุจริต หรือประพฤติมิชอบ หรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ บุคคลคนใดที่เข้าเกณฑ์ดังกล่าว ก็ย่อมอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบได้ จึงเห็นว่า ประกาศ คปค. ๓๐ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศ คปค. ๓๐ นั้น เห็นว่า ประกาศ คปค. ๓๐ ได้รับการรับรองว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มาตรา ๓๖ ซึ่งบัญญัติว่า



“บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ 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 ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้”

ดังนั้น จึงเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ พ.ศ. ๒๕๕๐ (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้แล้ว ถือได้ว่า ได้ผ่านกระบวนการทางรัฐสภาโดยชอบ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ 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 ดังนั้นพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมฯ ไม่ได้จัดตั้งองค์กรตรวจสอบที่ไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขึ้นมาแต่อย่างใด

สำหรับข้ออ้างว่า ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ ไม่มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 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 ๒๕๕๐ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้”

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

นายเฉลิมพล เอกอุรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ