

ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของ

“คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน”*

สุรพล นิติไกรพจน์**

การประกาศรายชื่อดีนักรการเมืองที่ร้ายวผิดปกติ ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาอย่างกว้างขวาง ทั้งจากประชาชนทั่วไป และจากผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว สื่อมวลชนทุกแขนงได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเสนอข่าวคราวแสดงความคิดเห็น เสนอท่าทีของฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติการณ์ของการกล่าวหาว่าร้ายวผิดปกตินั้น และจัดทำรายงานการสืบเสาะค้นหาทรัพย์สินของนักการเมืองที่ถูกกล่าวหา ทั้งได้มีความพยายามติดตามสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเพื่อขอทราบความคิดเห็นถึงเบื้องหน้าเบื้องหลังของเรื่องดังกล่าวมาเสนออยู่อย่างไม่ขาดสาย

แต่ปัญหาหนึ่งที่ถูกละเลยไปจากการรับรู้ของสื่อมวลชน ก็คือ ปัญหาในแง่กฎหมายของปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบเพื่อยึดทรัพย์สินในครั้งนี้

ในฐานะนักกฎหมายผู้หนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่าในสังคมที่ประกาศว่าตนมีความเชื่อมั่น และยึดถือในระบอบการปกครองที่มีกฎหมายเป็นใหญ่ หรือที่เรียกว่า “นิติรัฐ” นั้น การแสดงความคิดเห็นทางกฎหมายต่อปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งทางการเมือง การปกครอง ดังกล่าว เช่นนี้ ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องแสดงให้เห็นพ้องด้วยกับการยึดทรัพย์สินของนักการเมืองที่ทุจริตมีพฤติการณ์คอร์รัปชั่นหรือไม่เพียงใด แต่ประการใด หากจะได้เสนอแต่เฉพาะทรรศนะในทางกฎหมายตลอดจนแนวทางคำวินิจฉัยที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลสูงสุด ที่เคยวินิจฉัยในกรณีที่เกี่ยวข้องกัน นี้ที่เคยเกิดขึ้นในอดีตเท่านั้น

ในการพิจารณาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบยึดทรัพย์สินดังกล่าว ผู้เขียนขอแยกการพิจารณาออกเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ ใน 4 ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ (1) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (2) สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 (3) การควบคุมของศาลยุติธรรมในกรณีดังกล่าวและ (4) บทสรุป

1. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

ในเรื่องที่เกี่ยวกับกรณีการตรวจสอบเพื่อยึดทรัพย์สินนี้ มีหลักกฎหมายทั่วไป อันถือได้ว่าเป็น **หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Rules of Natural Justice)** ที่พึงพิจารณาอยู่ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ หลักที่ว่ากฎหมายที่มี โทษทางอาญาไม่มีผลย้อนหลัง หลักที่ว่าในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และหลักที่ว่า ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสดต่อสู้ แก้ออกกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติทั้งสามประการที่เป็นที่ยอมรับนับถือ และปฏิบัติกันอยู่ในประเทศที่มีการปกครองโดยกฎหมายทุกประเทศ

ในสังคมไทยของเราหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดังกล่าว ก็ได้รับการยอมรับนับถือและนำมาตราไว้เป็นบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นเวลาต่อเนื่องกันมายาวนาน ดังเช่นหลักที่ว่ากฎหมายที่มีโทษทางอาญาไม่มีผลย้อนหลังมีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 26 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 31 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.

2511 มาตรา 27 ฯลฯ หรือหลักที่ว่าในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ซึ่งมีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 29 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 33, 34 และในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาตรา 29 เป็นอาทิ

แม้ว่าบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเหล่านี้จะถูกยกเลิกไปแล้วทุกฉบับ และธรรมนูญการปกครองฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2534) จะมีได้มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวอยู่ แต่การบัญญัติรับรองหลักการในลักษณะเดียวกัน ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานหลายสิบปีเช่นนี้ย่อมเป็นการยืนยันได้เป็นอย่างดีว่าการยอมรับคุ้มครองหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ย่อมได้รับการยอมรับว่าเป็น **“ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย”** ดังถ้อยคำของ มาตรา 30 ของธรรมนูญการปกครองฉบับปัจจุบันอย่างมีศักดิ์สงสั

นอกจากนั้นบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอย่างกว้างขวางอยู่ในขณะนี้ยังได้บัญญัติรับรองเอาไว้ใน มาตรา 2 (ของประมวลกฎหมายอาญา) ว่า **“บุคคลจักต้องได้รับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้...”** และในส่วนของการกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาลักษณะความยุติธรรมตามธรรมชาติในเรื่องการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด จนกว่าศาลจะได้วินิจฉัยและหลักที่จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยได้มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ที่นับไว้ว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานที่เป็นหัวใจของระบบกระบวนการพิจารณาความอาญาของเราเลยทีเดียว

เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีอำนาจในการยึดทรัพย์สินซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าได้มาโดยมิชอบตาม ประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ เช่นนี้ คำสั่งให้ยึดทรัพย์สินดังกล่าวจึงมีลักษณะมีโทษทางอาญาอย่างหนึ่งตามนัย มาตรา 18 (5) ของประมวลกฎหมายอาญาดังที่ได้เคยมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ต.3/2494 วินิจฉัยรับรองไว้แล้วนั่นเอง ดังนั้นประกาศของคณะกรรมการที่มีผลให้ยึดทรัพย์สินเป็นของแผ่นดินจึงเป็นกระบวนการลงโทษทางอาญาอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยหลักแห่งความยุติธรรมแล้วจะต้องดำเนินไปโดยสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติทั้งสามประการข้างต้น ซึ่งการรับรองเนื้อหาของหลักการดังกล่าวว่ามีฐานะเป็น **“ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย”** ได้รับการยืนยันอย่างแน่นแฟ้นอยู่ในขณะนี้ในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วนั่นเอง

ดังนั้นกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินจึงจะต้องดำเนินไปโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ที่ว่าจะต้องถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าคณะกรรมการจะสามารถพิสูจน์ได้อย่างแน่นแฟ้นว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิด จะลงโทษทรัพย์สินเฉพาะแต่เมื่อในขณะที่บุคคลนั้นกระทำความผิด ได้มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอยู่ในขณะกระทำ และจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสได้แย้งแสดงหลักฐานต่าง ๆ เพื่อแสดงพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้อย่างเต็มที่อีกด้วย จึงจะถือได้ว่ากระบวนการตรวจสอบและทรัพย์สินเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของการปกครองโดยกฎหมาย (The rule of Law)

ซึ่งเมื่อพิจารณา ประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจออกประกาศให้มีผลเป็นการ ยึดทรัพย์สินได้ สำหรับการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เกิดขึ้นก่อนการออกประกาศดังกล่าวให้ประกาศมีผลตกเป็นของแผ่นดินทันที แล้วให้เป็นหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องหาทางนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ว่าทรัพย์สินใดที่ตนได้มาโดยบริสุทธิ์และขอรับกลับคืนโดยใช้เวลาในการพิสูจน์เพียงสิบห้าวันเท่านั้น เช่นนี้แล้วจะเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่สังคมของเรายอมรับนับถือมาเป็นเวลาช้านานเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้นจึงต้องมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณา สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ที่ตั้งขึ้นตามประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ว่าจะสามารถก่อผลที่มีนัยสำคัญทางกฎหมายที่มีค่าบังคับสูงกว่า หลักความยุติธรรมทางธรรมชาติทั้งสามประการที่ได้กล่าวมาข้างต้นหรือไม่

2. สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

ในอดีตที่ผ่านมาได้เคยมีการยึดทรัพย์สินในเงื่อนไขที่คล้ายคลึงกันนี้เกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้ง ทั้งในกรณีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งพฤติการณ์ของการยึดทรัพย์สินที่คล้ายคลึงกัน คือมีการออกประกาศให้ทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องถูกยึดทั้งหมดตกเป็นของแผ่นดินโดยทันที แต่ก็เปิดช่องให้ผู้มีหลักฐานแสดงว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของตน และตนมิได้เกี่ยวข้องกับผู้นั้นกล่าวหาผิดต่อแสดงหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์และขอรับทรัพย์สินนั้น ๆ กลับคืนไปได้

พฤติการณ์ของการยึดทรัพย์สินในอดีต จึงไม่มีความแตกต่างจากในครั้งนี้ และกล่าวได้ว่า ต่างก็เป็นไปโดยขัดแย้งกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งสิ้น

แต่ข้อแตกต่างอย่างสำคัญซึ่งจะให้ผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันเป็นอย่างยิ่ง ก็คือการยึดทรัพย์สินในอดีตนั้นเป็นการกระทำโดย คำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญอันถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในรัฐ ในขณะที่การตรวจสอบทรัพย์สินในครั้งนี้เป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตาม ประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ซึ่งมีฐานะทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

ความแตกต่างในเรื่องนี้จึงนำไปสู่ผลต่างทางกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่ง

ในอดีตศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 2291/2519 แล้วว่า ในเรื่องการใช้อำนาจยึดทรัพย์สินโดยบทบัญญัติ มาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 นั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการในกรณีไม่คืนทรัพย์สินที่สุดนั้น กรณีจึงเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการไปตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย คำสั่งจึงเป็นอันยุติเด็ดขาดเพียงนั้น และในคำพิพากษาฎีกาที่ 2573/2519 ศาลสูงสุดได้วินิจฉัยในเรื่องการยึดทรัพย์สินไว้อีกว่า มาตรา 17 ที่ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการดังกล่าวเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่แล้ว กรณีจึงไม่เป็นการขัดแย้งหรือจะต้องวินิจฉัยตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอีก

ดังนั้น จึงอาจถือเป็นแนวบรรทัดฐานของศาลไทยได้ว่า หากมีการใช้อำนาจพิเศษตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติ มาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรในอดีตแล้ว ศาลจะไม่ก้าวล่วงไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารดังกล่าว

แต่การยึดทรัพย์สินของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในครั้งนี้ หากใช่เป็นการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ (ในที่นี้ คือ มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534) แต่อย่างใดไม่

ดังนั้น การพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง

ไม่มีผู้ใดสามารถปฏิเสธได้ว่าระหว่างยึดอำนาจการปกครองประเทศและได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ จนถึงเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรในวันที่ 1 มีนาคม 2534 นั้น คณะ รสช. มีฐานะเป็นรัฐบาลที่ทรงอำนาจสูงสุดและอาจออกกฎหมายหรือกระทำการใด ๆ ในรัฐได้ทั้งสิ้นโดยชอบด้วยกฎหมายโดยผลแห่งอำนาจของตนดังที่ได้มี คำพิพากษาฎีกาที่ 45/2496 วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว

ประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 เรื่อง ให้ห้ามนำเข้าและห้ามจำหน่ายไอศกรีมรสผลไม้ให้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้น เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534 ก็ออกมาโดยอาศัยอำนาจสูงสุดดังกล่าว และย่อมมีฐานะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์ภายใต้อำนาจเปิดเสรีของ รสช.

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 อันมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดภายในรัฐ ความจำเป็นในการจัดลำดับชั้นของกฎหมาย เพื่อกำหนดค่าบังคับให้แก่ประกาศหรือคำสั่งของ รสช. จึงเกิดขึ้น และสำหรับประกาศฉบับที่ 26 ดังกล่าว ค่าบังคับของประกาศฉบับนี้ ก็เป็นที่ยอมรับในหมู่นักกฎหมายทั่วไปว่า มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายลำดับสูงสุดรองจากรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะบทกฎหมายที่จะกำหนดโทษทางอาญาแก่บุคคล (นอกจากมีบทบัญญัติในเรื่องยึดทรัพย์สินแล้ว ประกาศฉบับนี้ยังกำหนดโทษจำคุกและปรับ สำหรับผู้ฝ่าฝืน ไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการอีกด้วย) นั้น จะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และออกมาในรูปของพระราชบัญญัติหรือกฎหมายในลำดับศักดิ์เดียวกันเท่านั้น

ดังนั้น ประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ที่จัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ออกโดยคณะรัฐประหารที่ยึดอำนาจการปกครองไว้ในขณะนั้น

ในปัจจุบัน เมื่อมีรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรและคณะ รสช. สิ้นสภาพไปกลายเป็นสภา รสช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเท่านั้น การยกเลิก แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในตัวบทกฎหมายที่ได้ออกมาในขณะที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญจึงต้องตกเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและรัฐสภาตามกลไกปกติของระบบการปกครองที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ก็มีฐานะเป็นเพียง คณะกรรมการตามกฎหมายคณะหนึ่ง ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใด ก็จะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ตามที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 30 ด้วย

เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีฐานะเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายคณะหนึ่ง ซึ่งย่อมจะต้องถูกตรวจสอบความชอบทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเช่นเดียวกับคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายคณะอื่น ๆ และโดยที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ มิได้มีบทบัญญัติจัดตั้งองค์กรในรูปตุลาการรัฐธรรมนูญ ขึ้นควบคุมตรวจสอบความชอบทางกฎหมาย (Legality) ของกฎหมายลำดับรอง ตามหลักว่าด้วยลำดับชั้นของกฎหมาย ดังนั้นบทบาทในการตรวจสอบความชอบทางกฎหมายของบทบัญญัติต่าง ๆ และตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ จึงต้องตกเป็นภาระหน้าที่ของ ศาลยุติธรรม

3. การควบคุมของศาลยุติธรรม

ข้อสังเกตประการแรกที่สุด อันจะพบได้จากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาไทยที่มีความสัมพันธ์กับกรณีนี้เป็นอย่างยิ่ง คือ ในคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดี อาชญากรสงครามที่ 1/2489 และ 2-4/2489 ซึ่งศาลสูงสุดได้เคยพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานมาเป็นเวลานานแล้วว่า พระราชบัญญัติอาชญากรสงครามอันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ในส่วนที่ได้บัญญัติลงโทษทางอาญาแก่การกระทำที่เกิดขึ้นก่อนที่กฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้ประกาศใช้นั้นเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้

พึงสังเกตว่า ในขณะที่ศาลฎีกาวินิจฉัยดังกล่าว บทบัญญัติในลักษณะที่กำหนดว่า กฎหมายที่มีโทษทางอาญาไม่มีผลย้อนหลัง นั้น ยังมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ที่ใช้อยู่ในเวลานั้น

เลข การวินิจฉัยและตีความดังกล่าว จึงเป็นการตีความของศาลโดยคำนึงถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติโดยแท้

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาล ในการควบคุมตรวจสอบคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้น เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติใน ประการ ศสข. ฉบับที่ 26 ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยว่า ทรัพย์สินใดที่ได้มาโดยมิชอบแล้วทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจวินิจฉัยเด็ดขาด แก่คณะกรรมการ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการวินิจฉัยขององค์กรอื่นหรือศาลยุติธรรมและมีได้เปิดช่องให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น แล้วเราจะพบว่าในอดีตที่ผ่านมาศาลยุติธรรมได้เคยวินิจฉัยชี้ขาดไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 222/2506 แล้วว่า บทบัญญัติมาตรา 3, 4, 5 และ 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496 ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ทำนว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์” เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจคณะบุคคลให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ข้อโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นกรณีพิพาทระหว่างบุคคล มีผลที่จะลบล้างกรรมสิทธิ์ของบุคคลที่มีอยู่แล้วและก่อตั้งกรรมสิทธิ์ขึ้นใหม่ จึงเป็นโมฆะ

นอกจากนี้ ในอดีตคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้เคยวินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันกับศาลฎีกาในคำพิพากษาดังกล่าวเช่นกัน โดยในคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2501 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งก่อตั้ง คณะบุคคลอันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ให้อำนาจชี้ขาดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองอันเป็นกรณีพิพาทระหว่างบุคคล จึงมีผลเป็นการตั้งบุคคลอื่นที่มีชี้อศาล ให้อำนาจทำการพิจารณาอรรถคดีซึ่งเป็นการแย้งหรือขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 99 ซึ่งบัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ จึงเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้

ในคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นควรหยิบยกข้อความบางตอนซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ ซึ่งมีสาระตรงกับปัญหาที่กำลังพิจารณากันอยู่ขณะนี้เป็นอย่างยิ่งเพื่อเสนอให้พิจารณาดังนี้

“คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมซึ่งมีอำนาจตามมาตรา 4 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 นั้น แม้โดยชื่อจะเรียกว่า “คณะกรรมการ” และแม้ว่า การพิจารณาของคณะกรรมการจะเรียกว่า “การสอบสวน” และคำชี้ขาดของคณะกรรมการจะเรียกว่า “คำสั่ง” ก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณารูปลักษณะของคณะกรรมการคณะนั้นแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า นอกจากจะมีอำนาจบริหารแล้วยังเป็นคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้น ให้อำนาจกระทำการได้อย่างศาลอีก...จึงย่อมจะเห็นได้โดยแจ้งชัดว่าคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมมีรูปลักษณะทำนองศาล ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนั่นเอง เป็นแต่เรียกชื่อไปเสียเป็นอย่างอื่นเท่านั้น...”

และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยต่อไปอีกด้วยว่า

“การจัดตั้งศาลขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาอรรถคดีบางประเภทนั้น ย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ที่จัดตั้งขึ้นนั้น ต้องเป็น “ศาล” ซึ่งมีตุลาการเป็นผู้กระทำการในพระปรมาภิไธยการจัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมนั้น คณะกรรมการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจชี้ขาดเกี่ยวแก่กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองอันเป็นกรณีพิพาทระหว่างบุคคล อันมีผลเป็นการตั้งบุคคลอื่นที่มีชี้อศาล ให้อำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จึงไม่อาจกล่าวได้เป็นอย่างอื่น นอกจากว่าเป็นการแย้งและขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 99 ซึ่งบัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ”

ข้อสังเกตท้ายที่สุดสำหรับประเด็นนี้ ที่พึงพิจารณาประกอบกับการพิจารณาประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 เป็นอย่างยิ่งก็คือ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 29 ที่บัญญัติว่า “ผู้พิพากษา และตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย” มีเนื้อหาที่ไม่แตกต่างจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราที่ถูกอ้างถึงในคำวินิจฉัยดังกล่าวแต่ประการใด

4. บทสรุป

ในฐานะนักกฎหมายผู้หนึ่ง เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบกับแนวบรรทัดฐานของศาลฎีกา ที่ได้เคยพิจารณาพิพากษาไว้ ประกอบกับแนวทางการวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าบทบัญญัติในประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ที่ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจวินิจฉัยว่าทรัพย์สินใดได้มาโดยมิชอบ แล้วให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งได้กำหนดกว้างครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินที่ได้มาก่อนมีประกาศดังกล่าวด้วยนั้น น่าจะขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ว่ากฎหมายที่มีโทษทางอาญาไม่ผลย้อนหลัง, หลักที่ว่าในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และหลักที่ว่าต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้พิสูจน์ความบริสุทธิ์ หรือแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเหล่านี้ นอกจากจะมีบัญญัติรับรองอยู่ในบทมาตรต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้แล้ว การยอมรับนับถือรับรองหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ยังถือไว้ว่าเป็น “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 30 อีกด้วย

นอกจากนั้น การที่ประกาศ รสช. ฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินให้วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องการยึดทรัพย์สินไปได้ โดยเด็ดขาดยังน่าจะเป็นการก้าวล่วงไปใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีอันเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมโดยเฉพาะ ซึ่งคำพิพากษาฎีกาที่ 222/2506 และคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2501 ที่อ้างถึงข้างต้นก็ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานแล้วว่า แม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าว จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราโดยรัฐสภาก็ตาม บทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการของฝ่ายบริหารเช่นนี้ก็เป็นโมฆะใช้บังคับมิได้

ดังนั้น หากเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้ยึดทรัพย์สินตามประกาศดังกล่าวไปแล้ว และปรากฏว่ามีคดีฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมเกี่ยวเนื่องกับการยึดทรัพย์สินดังกล่าว กรณีนี้จึงเป็นที่น่าติดตามอย่างยิ่งว่าศาลยุติธรรมจะยังคงมีคำพิพากษาออกมาในลักษณะเดิมตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 222/2506 และตามแนวทางเดิมที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้หรือไม่

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการยึดทรัพย์สินในอดีตไม่มีปัญหาขัดข้องทางกฎหมาย เพราะเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีในลักษณะเดียวกับ มาตรา 27 ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรในฉบับปัจจุบัน ซึ่งศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้แล้วว่าเป็นอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการยึดทรัพย์สินดังกล่าวจะขัดกับประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย (กรณีหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ทั้งสามประการข้างต้น) หรือขัดกับบทบัญญัติอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (กรณีการพิพากษาอรรถคดี เป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ) แต่ประการใด

ดังนั้นหากรัฐบาล หรือคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ประสงค์จะป้องกันมิให้เกิดปัญหาในเรื่องการควบคุมของศาลยุติธรรมให้รัดกุมครบถ้วน มิให้ศาลยุติธรรมเข้ามาเพิกถอนบทบัญญัติในประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ดังที่ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยชี้ขาดไว้ในอดีต หนทางเดียวที่เหลือยู่ก็ยังมีเพียงการขอให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้

สั่งการยึดทรัพย์สินโดยอาศัย มาตรา 27 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรให้ยึดทรัพย์สินของบุคคลที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินพิจารณาแล้ว พบว่าร้ายแรงผิดปกติ และเสนอให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการ เท่านั้น

แต่ความพยายามที่จำให้การกระทำดังกล่าวหลุดพ้นไปจากการควบคุมของศาลยุติธรรมก็ดูจะมีหนทางที่ไม่กว้างขวางมากนัก เพราะสำหรับการใช้อำนาจตาม มาตรา 17 (ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ในขณะนั้น) ไว้ว่าการคุ้มครองบุคคลผู้ปฏิบัติตามมาตรา 17 ที่จะมีให้บุคคลใดนำไปฟ้องร้องว่ากล่าวได้นั้นจะต้องหมายความว่า (1) ต้องเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่อ้างมาตรา 17 และ (2) ต้องเป็นกรณีที่อยู่ในขอบเขตของมาตรา 17 โดยศาลฎีกาในคำพิพากษาที่ 494/2510 ซึ่งตัดสินโดยที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยว่า “หากคำสั่งหรือการกระทำนั้น ๆ อยู่นอกเหนือขอบเขตของมาตรา 17 แล้ว ศาลย่อมวินิจฉัยได้ว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้นมิได้รับการคุ้มครอง”

ปัญหาที่ว่า การตรวจสอบและยึดทรัพย์สินของนักการเมืองในรัฐบาลชุดก่อนจะอยู่ในขอบข่ายของบทบัญญัติอันกว้างขวางครอบคลุมจักรวาลของ มาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับปัจจุบันหรือไม่ นั้นไม่เป็นที่น่าสงสัยแต่ประการใดสำหรับนักกฎหมาย

แต่ปัญหาประการสำคัญที่สุด ประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบก็คือมีความจำเป็นยิ่งยวดอย่างไรและเพียงใดที่จะต้องนำบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเช่นนี้มาใช้ในสังคมที่ประกาศตนว่าเป็นสังคมที่นิยมชมชอบระบอบการปกครองโดยกฎหมายมาเป็นเวลาช้านาน เช่นนี้