

การยึดทรัพย์สินนักการเมืองตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26

ภายหลังจากที่สังคมไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา สังคมไทยก็ได้เข้าสู่ยุวแห่งวงจรรยาบรรณเรื่อยมา กล่าวคือ มีการกระทำปฏิวัติรัฐประหารแล้วสลับไปเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนับครั้งไม่ถ้วน¹ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไทย ไม่สามารถพัฒนาให้เติบโตได้เช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตยในยุโรปและในสหรัฐอเมริกา

พร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินจำนวนมากของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้มาจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ให้ตกเป็นสมบัติของแผ่นดินได้สำเร็จเด็ดขาดมาแล้วสองครั้งด้วยกัน โดยครั้งแรกเกิดขึ้นจากคำสั่งของ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เมื่อปีพ.ศ. 2507 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2507 เรื่องมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ลงวันที่ 5 มีนาคม 2507 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มาตรา 17 บัญญัติว่า "ในระหว่างใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำ อันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือการกระทำ การใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ" ผลจากการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว ยังผลให้ทรัพย์สินของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ได้มาในระหว่างการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีตกเป็นของรัฐ ภายหลังจากการอสังกรรมของจอมพลผู้สื่อข่าว เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 604,551,276.62 บาท²

การยึดทรัพย์สินครั้งต่อมาปรากฏเมื่อ จอมพลถนอม กิตติขจร ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของบ้านเมือง ซึ่งมีสภาพเลวร้ายในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร จึงเป็นเหตุให้มีการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผล

¹ "สยามออนไลน์" นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ปรากฏว่าได้มีการปฏิวัติรัฐประหาร และกบฏเกิดขึ้นรวมทั้งสิ้น 22 ครั้ง ในรอบ 80 ปี ซึ่งจากสถิตินี้จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการปฏิวัติรัฐประหาร และกบฏ เกิดขึ้นเฉลี่ย 2 ปีเศษต่อ 1 ครั้ง ซึ่งนับว่าค่อนข้างถี่มาก

² วิทยา ตันภทธุภี. การยึดทรัพย์สินนักการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : บริษัทสยามบรรณ จำกัด, 2538, หน้า 10.

ประโยชน์โดยมิชอบ จนทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจบางคนว่าร้ายและมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ได้ใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515³ ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในลักษณะเดียวกัน กับ มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ข้างต้น ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สสร. 39/2517 เรื่องให้ทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา ที่อายัดไว้ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สสร.40/2516 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2516 ตกเป็นของรัฐ ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2517 ให้ยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวกตกเป็นสมบัติของรัฐ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 434,289,839 บาท⁴

การยึดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ทั้งสองครั้งดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ โดยที่มิได้ผ่านการขออนุมัติและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย จากองค์กรอื่นใดทั้งสิ้น

ตราบกระทั้งปี พ.ศ. 2534 ได้ปรากฏว่ามีการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยในช่วงนั้นสังคมไทยอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม 2531 การปฏิวัติรัฐประหารครั้งนี้ คณะผู้ก่อการซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" โดยมีชื่อย่อว่า "คณะ รสช." ภายหลังจากการปฏิวัติรัฐประหารโดยการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สำเร็จแล้ว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ก็ได้มีการออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 เรื่องให้อายัดและกัมจำหน่าจ่ายโอนทรัพย์สิน ซึ่งเป็นที่มาของการประกาศยึดทรัพย์สินของนักการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อมาในที่สุด จะเห็นได้ว่าการยึดทรัพย์สินของนักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องในกรณีครั้งล่าสุดนี้ เป็นกรณีที่แตกต่างกันสองครั้งแรก กล่าวคือ การยึดทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร และพวกนั้น เป็นการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ทว่าแต่การยึดทรัพย์สินของนักการเมืองในกรณีหลังนี้ เป็นการยึดทรัพย์สินโดยการออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งมี "ศักดิ์" (hierarchy) ทางกฎหมายต่ำกว่า

³ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 มาตรา 17 บัญญัติว่า "ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศหรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นว่านั้น รวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย"

⁴ วิทยา ตันตสุภรณ์, การยึดทรัพย์สินนักการเมืองไทย, หน้า 28.

ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร หรืออีกนัยหนึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เองการยึดทรัพย์สินนักการเมือง ในการติดตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับดังกล่าว จึงให้ผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันจากการยึดทรัพย์สินในสองกรณีแรก จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณาโดยละเอียดในลำดับต่อไป

1. ความเป็นมาของการยึดทรัพย์สินนักการเมือง ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย

แห่งชาติ ฉบับที่ 26

พฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการคอร์รัปชัน (corruption) ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองของสังคมไทย การทุจริตคอร์รัปชันได้เกิดขึ้นเป็นช่วง ๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2510 เป็นต้นมา ที่การทุจริตคอร์รัปชันได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ประชาชนได้มีโอกาสในการรับรู้ถึงการทุจริตคอร์รัปชัน และการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมืองก็ได้ปรากฏออกมาให้เห็นอย่างเด่นชัด ภายหลังจากการหมดอำนาจลงของเผด็จการทหารภายใต้การนำของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร

กล่าวโดยเฉพาะการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการทุจริตคอร์รัปชัน ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยนั้น คงมีอาจปฏิเสธได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาอย่างลอย ๆ โดด ๆ ในสุญญากาศ หากแต่สิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนจุดเกาะเกี่ยวของการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมืองก็คือ ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ที่สถาบันซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและรัฐ กล่าวคือ รัฐสภา พรรคการเมือง ยังคงมีความอ่อนแอในสังคมไทย เช่นนี้เองที่ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นไปภายใต้ระบบราชการ จึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ซึ่งได้กลายเป็นวิธีการจัดสรรผลประโยชน์อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์นี้เอง จึงเติบโตขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมไทย ซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกันในทรัพย์สิน สถานะ และอำนาจ ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ จึงแปรเปลี่ยนเป็นการแลกเปลี่ยนกันระหว่างเงินกับอำนาจ ซึ่งสามารถเรียกได้ว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการทุจริตคอร์รัปชันได้ อาทิเช่น การติดสินบน การให้ค่านายหน้า การใช้อำนาจทางการเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว และการเบียดบังหรือยกยอกเงินงบประมาณ เป็นต้น

1.1. บริบททางสังคมการเมืองก่อนการปิดอำนาจ โดยคณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติ

ภายใต้สภาวะการเมืองทางการเมืองไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบทางการเมือง จากรบบการเมืองแบบราชการมาสู่ระบบการเมืองที่เป็นแบบประชาธิปไตยมากขึ้นนับว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ต่อลักษณะและขนาดของการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ภายใต้ระบบการเมืองแบบราชการ ข้าราชการจะอยู่ในฐานะที่สามารถผูกขาดรายรับจากการทุจริตคอร์รัปชันเอาไว้ในหมู่พวกของตนได้มาก ในสภาพที่สังคมไทยกำลังพัฒนาเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ ก็ยิ่งเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าระบบการ

เมืองแบบราชการเป็นระบบที่ใหญ่โต เทอะทะ ฉ้อฉล ไร้ประสิทธิภาพ และเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ทหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองแบบราชการ กลับเป็นส่วนที่ล้มล้างมากที่สุดและเป็นอันตรายมากที่สุด ด้วยเหตุที่เป็นกลุ่มที่คุมกำลังและอาวุธ ซึ่งสามารถใช้ในการยึดอำนาจรัฐได้ ในขณะที่สังคมโลกและสังคมไทยกำลังพัฒนาไปสู่ทุนนิยมเสรีมากขึ้น ทุนนิยมที่มีการแข่งขัน ซึ่งต้องเน้นการลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ โดยมีระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและมั่นคง หากแต่ทหารกลับมีความเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจทุนนิยมเพียงแค่ระดับทุนนิยมขุนนางนั่นคือ การพยายามขอส่วนแบ่งจากงบประมาณของรัฐ และรัฐวิสาหกิจให้ได้มากที่สุดเท่านั้น ส่วนเรื่องธุรกิจจริง ๆ ก็มีความรู้เพียงแค่การหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และธุรกิจประเภทที่ต้องใช้อิทธิพล และอภิสิทธิ์ต่าง ๆ⁵ แต่ในขณะเดียวกันบรรดานักธุรกิจการเมือง ก็ได้โจมตีการทุจริตคอร์รัปชันของพวกข้าราชการโดยเฉพาะทหาร ซึ่งนักธุรกิจการเมืองเหล่านี้เห็นความสำคัญของการลดทอนทรัพยากรที่จะไปสู่ทหาร ซึ่งทหารสามารถนำเอาทรัพยากรเหล่านี้ ไปสร้างป้องกัน และโดยเฉพาะเพื่อการรักษาบทบาททางการเมืองของกลุ่มตนเองไว้ นับจากปี พ.ศ.2520 เป็นต้นมา นักการเมืองฝ่ายก้าวหน้ามักใช้เวทีรัฐสภาในการวิพากษ์วิจารณ์งบประมาณทหาร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพยายามลดทอนเงินงบประมาณสนับสนุนการซื้ออาวุธ⁶ เป็นต้น

การทุจริตคอร์รัปชัน ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้การนำของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ในช่วงเดือนสิงหาคม 2531 ถึง กุมภาพันธ์ 2534 มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหลายครั้งหลายหนด้วยกัน โดยมีรัฐมนตรีบางคนถูกกล่าวหาว่าทำการทุจริตคอร์รัปชัน แต่นายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถที่จะจัดการอย่างใดได้กับรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาตั้งกล่าว เหตุการณ์ในการปฏิวัติรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ประเด็นเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการทุจริตคอร์รัปชัน ได้ถูกคณะทหารนำมาใช้อ้างเพื่อเป็นเหตุผลหลักในการก่อการปฏิวัติรัฐประหารในครั้งนี้ และได้กลายเป็นเหตุผลเดียวที่สมเหตุสมผลมากที่สุด การปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ เกิดขึ้นภายใต้บริบททางสังคมการเมืองที่เป็นไปภายใต้การแข่งขันกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชัน กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลาไม่กี่สัปดาห์ก่อนการปฏิวัติรัฐประหารนั้น ได้ปรากฏข่าวทางสื่อสารมวลชนกันอย่างกว้างขวางว่า มีการจ่ายเงินเป็นจำนวนมากให้กับนักธุรกิจการเมืองที่มีตำแหน่งรัฐมนตรี ที่สามารถพิจารณาทำสัญญาโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) หลัก ๆ หลายโครงการด้วยกัน และไม่กี่วันก่อนการปฏิวัติรัฐประหารเช่นเดียวกัน คณะรัฐมนตรีก็ได้ปฏิเสธที่จะอนุมัติงบประมาณสนับสนุนทางการทหาร เพื่อจัดซื้ออาวุธเป็นกรณีพิเศษ เช่นนี้เองภายหลังจากการปฏิวัติรัฐประหารได้ไม่นานนัก คณะทหารก็ได้ตั้งคณะบุคคลขึ้น เพื่อทำการสืบสวนและสอบสวนนักการเมือง และทำการยึดทรัพย์สินนักการเมือง

⁵ วิทยาการ เชียงกุล. "60 ปี ประชาธิปไตยแบบขุนนาง" *สังคมศาสตร์ปริทัศน์*, ปีที่ 16, ฉบับที่ 1, (กรกฎาคม-กันยายน 2535) หน้า 50.

⁶ มาตุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะวังสรรพ์. *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ : 179 การพิมพ์, 2537, หน้า 52.

ที่อ้างว่าได้มาด้วยการทุจริตคอร์รัปชันในที่สุด ต่อจากนั้นคณะทหารก็ได้เสนอของบประมาณในการจัดซื้ออาวุธด้วยวงเงินเป็นจำนวนมากที่สุดเท่าที่เคยปรากฏมาในอดีต⁷

ภายหลังการปฏิวัติรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะปฏิวัติรัฐประหารต่างพากันกล่าวโทษนักธุรกิจการเมืองว่า เป็นตัวการทำให้ประชาธิปไตยไทยหยุดชะงัก และทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศเลวลง แต่ภายหลังจากเหตุการณ์นองเลือดเมื่อวันที่ 17-21 พฤษภาคม 2535 กลับทำให้ประชาชนได้ตระหนักมากขึ้นว่าคนที่ปัญหาไม่ได้มีแต่นักธุรกิจการเมืองเท่านั้น หากแต่พวกข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารด้วยแล้ว ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจไม่น้อยไปกว่ากลุ่มนักธุรกิจการเมือง กลับเป็นตัวปัญหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันเท่าไร เพราะเหตุที่วิสัยคิดและวิธีการแสวงหาอำนาจของทหาร ก็ไม่แตกต่างไปจากกลุ่มนักธุรกิจการเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทหารกล่าวโจมตีมาโดยตลอดแต่อย่างใด นั่นคือ ทหารยังคงใช้ความรุนแรงที่ล้าหลังในการเข้าจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งยังความเสียหายให้แก่สังคมมากกว่านักการเมืองที่พวกตนประณามด้วยซ้ำไป ทหารซึ่งมีความผูกพันอยู่กับรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในอดีตที่ผ่านมาในระบบการเมืองแบบราชการ จึงรู้สึกไม่พอใจกับการเกิดขึ้นมาของกลุ่มนักธุรกิจการเมืองที่กำลังก้าวขึ้นมามีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น การต่อสู้กันของกลุ่มคนสองกลุ่มนี้ ในอีกแง่หนึ่งยังเป็นการต่อสู้เพื่อดุลอำนาจทางการเมืองด้วย

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างทหารและนักธุรกิจการเมืองนี้ กลับเป็นความขัดแย้งที่ไม่ได้เป็นการตัดโอกาส ในการเป็นพันธมิตรทางการเมืองอย่างถาวรแต่อย่างใด กรณีนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ภายหลังจากการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ทหารยังคงประสบความสำเร็จในการดึงเอานักธุรกิจการเมืองหลายคนเพื่อเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว และในขณะเดียวกันผู้นำทางการทหาร ยังได้ทำการเจรจาต่อรองกับนักการเมืองหลายคนเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา เพื่อการสนับสนุนทหาร ภายหลังจากเมื่อนำเอาระบบประชาธิปไตย โดยมีรัฐสภาและพรรคการเมืองกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนั้น นักการเมืองบางคนที่ถูกสอบสวนโดยคณะบุคคลที่ทหารตั้งขึ้น ในการตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้เข้าร่วมกับพรรคการเมืองนี้ด้วย เช่นนี้เอง การเคลื่อนไหวในลักษณะของการประนีประนอมและการเป็นพันธมิตรกันเช่นนี้ จึงเป็นลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ถึงโครงสร้างพื้นฐานของการแข่งขันกันระหว่างทหารและนักธุรกิจการเมือง ทั้งในด้านการแสวงหาผลประโยชน์และการดูลำนาจในทางการเมืองที่แต่ละฝ่ายมีอยู่

1.2. การยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และการประกาศ

ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

การปฏิวัติรัฐประหารครั้งนี้ เกิดขึ้นเมื่อเวลา 11.30 น. ของวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะทหารผู้ก่อการที่เรียกตัวเองว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" หรือมีชื่อย่อว่า "คณะ รสช."

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ภายใต้การนำของ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในขณะนั้น ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และมีแกนกำลังสำคัญอันประกอบไปด้วยนายทหาร-ตำรวจ รหัส 0143 สามัคคีเพื่อชาติและราชบัลลังก์ โดยมีแกนนำสำคัญคือ พลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก พลเรือเอกประพัฒน์ ฤกษ์จันทร ผู้บัญชาการทหารเรือ พลอากาศเอกเกษร โจนนิน ผู้บัญชาการทหารอากาศ พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี รองผู้บัญชาการทหารบก และพลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ อธิบดีกรมตำรวจ การปฏิวัติรัฐประหารครั้งนี้ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถทำการยึดอำนาจได้โดยสงบเรียบร้อยไม่มีการต่อสู้และไม่มีผู้ใดเสียชีวิตเลือดเนื้อแต่อย่างใด คงมีแต่เพียงการบุกจับกุมตัว พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี กับพวกไว้เป็นตัวประกันและนำตัวไปกักบริเวณไว้ที่กองบัญชาการกองทัพอากาศ ดอนเมือง เป็นเวลานานกว่าหนึ่งเดือน

ในการปฏิวัติรัฐประหารครั้งนี้ พลเอกสุจินดา คราประยูร และผู้นำของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ให้เหตุผลว่า ต้องการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวไปข้างหน้า และต้องการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันในการบริหารประเทศ^๘ แต่สำหรับสาเหตุที่แท้จริงที่ต้องมีการปฏิวัติรัฐประหารนั้นก็สืบเนื่องมาจากคณะรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีการขัดแย้งกับคณะนายทหารที่กุมอำนาจเกิดการระแวงกันว่า นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจหน้าที่ปลดผู้บัญชาการทหารบก และโยกย้ายนายทหารชั้นผู้ใหญ่แต่อย่างไรก็ตาม คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้มีแถลงการณ์เพื่อให้ประชาชนทราบถึงสาเหตุที่ทำการปฏิวัติรัฐประหารดังปรากฏรายละเอียดในแถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่องคำชี้แจงเหตุผลการเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ^๙ ซึ่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้อ้างมาเป็นเหตุผลในการปฏิวัติรัฐประหารทั้งหมด 5 ประการ ดังนี้

ประการแรก พฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง

ประการที่สอง ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำผู้ซื่อ

สัตย์สุจริต

ประการที่สาม รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา

ประการที่สี่ การทำลายสถาบันทางทหาร

ประการที่ห้า การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้อาศัยเหตุผลและความจำเป็นทั้ง 5 ประการดังกล่าวข้างต้น จึงต้องใช้วิธีการใช้กำลังเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งแม้จะมีการอ้างเหตุผลและความจำเป็นมาต่าง ๆ นานา แต่ดูเหมือนว่าเหตุผลที่แท้จริงในการปฏิวัติรัฐประหารครั้งนี้ น่าจะมีเหตุผลหลักอยู่ที่ เหตุผลประการที่สี่ คือ การทำลายสถาบันทางทหารมากกว่าเหตุผลในข้ออื่นใด ด้วยเหตุที่

^๘ คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร, "ความเคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 18, ฉบับที่ 1, (กรกฎาคม-ธันวาคม 2535) หน้า 83.

^๙ แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่องคำชี้แจงเหตุผลการเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ

คณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติส่วนใหญ่ต่างระแวงที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะใช้อำนาจหน้าที่ในการปลดและโยกย้ายนายทหารบางคน ข้อเท็จจริงนี้สามารถพิสูจน์ได้อย่างชัดเจนภายหลังจากการปฏิวัติรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 กลุ่มนายทหาร-ตำรวจ ภายใต้รหัส 0143 ที่เป็นแกนนำสำคัญในการปฏิวัติรัฐประหารในครั้งนี้ ได้มีการชุมนุมกันที่ฐานทัพเรือสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 24-25 พฤษภาคม 2534 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ พลเอกสุจินดา คราประยูร (ประธาน จปร. รุ่น 5) ผู้บัญชาการทหารบก ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดสืบแทน พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดควบอีกตำแหน่งหนึ่งอย่างมั่นคง ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2534 พลเอกสุจินดา คราประยูร จึงได้ดำรงตำแหน่งสูงสุดทางการทหารควบสองตำแหน่ง ทั้งผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ข้อเท็จจริงเช่นนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากลุ่มผู้นำของคณะทหาร จปร. รุ่น 5 ต้องการกุมอำนาจทางทหารอย่างเบ็ดเสร็จ

ภายหลังจากคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ใช้กำลังเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จแล้ว ก็ได้ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีระยะเวลาในการบังคับใช้ยาวนานที่สุด กล่าวคือ ประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2521 จนถึงวันที่มีการปฏิวัติรัฐประหารในปี พ.ศ.2534 หลังจากนั้นคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้แต่งตั้งและมอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดำเนินการสรรหาบุคคลขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อมาทำหน้าที่เป็นกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ในขณะเดียวกันคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ก็ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 เพื่อเป็นกฎหมายสูงสุดในการบังคับใช้ไปพลางก่อน จนกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่คณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติตั้งขึ้น จะได้ทำการยกร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งได้จัดร่างขึ้นตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ต่อไป ส่วนในด้านการบริหารประเทศนั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้นำชื่อ นายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อทำการบริหารราชการแผ่นดินสืบไป

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยึดทรัพย์สินนักการเมือง ตามประกาศคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 และคำวินิจฉัยของศาลฎีกาในเรื่องนี้ ประกอบด้วยบทบัญญัติ ดังนี้

มาตรา 30 บัญญัติว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยกรณีใดตามความในวรรคหนึ่ง เกิดขึ้นในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัย ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยชี้ขาด"

มาตรา 31 บัญญัติว่า "ในกรณีมีปัญหาว่าการกระทำหรือการปฏิบัติใดขัดหรือแย้งหรือไม่ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด"

มาตรา 32 บัญญัติว่า บรรดาการกระทำ ประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ได้กระทำ ประกาศหรือสั่งก่อนวันใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ทั้งนี้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการยึดและความคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ไม่ว่าจะกระทำด้วยประการใด หรือเป็นในรูปใด และไม่ว่าจะกระทำ ประกาศหรือสั่งให้ มีผลใช้บังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้ถือว่าการกระทำ ประกาศหรือคำสั่ง รวมทั้งการกระทำของผู้ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น ตลอดจนการกระทำของบุคคลใด ๆ ซึ่งได้กระทำ เนื่องในการยึดหรือควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดินดังกล่าว เป็นการกระทำ ประกาศหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย"

1.3. การออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26

สำหรับประเด็นปัญหา เรื่องพฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการทุจริตคอรัปชั่นของ นักการเมืองนั้น ได้ถูกนำมาใช้อ้างเพื่อเป็นเหตุผลหลักในการปฏิวัติรัฐประหารครั้งนี้ และประเด็นนี้เองก็ได้ กลายมาเป็นเหตุผลเพียงประการเดียวที่ดูสมเหตุสมผลที่สุด ดังได้กล่าวมาแล้ว โดยเหตุนี้เองคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 เรื่องให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน และหลังจากนั้นก็ได้ลงมือปฏิบัติการเล่นงานนักการเมืองในคณะรัฐบาลชุดเก่า คือ ชุดของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อไป ซึ่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 มีสาระสำคัญดังนี้คือ ข้อ 1. "ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย..." เพื่อให้การดำเนินการกับนักการเมืองที่บริหารประเทศ ซึ่งมีพฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นไปโดยเฉียบขาดและรวดเร็ว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาชุดหนึ่งโดยทันทีภายหลังจากการปฏิวัติรัฐประหารสำเร็จแล้ว ซึ่งเรียกชื่อว่า "คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน" หรือมีชื่อย่อว่า "คตส."

คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 1 นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีความ เกี่ยวพันกับการทุจริตคอรัปชั่นหรือมีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 2. บัญญัติว่า "ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มี พฤติการณ์อันแสดงให้เห็นได้ว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ฝืดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต และให้ ประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ และรวบรวมทรัพย์สินที่ถูกอายัดไว้และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ นำเชื่อว่าเป็นของบุคคลดังกล่าว และพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลนั้น ๆ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น

ผิดปกติหรือไม่ และให้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินทั้งปวงของบุคคลนั้น ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน บุคคลใดจะฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแพ่ง หรืออาญาใด ๆ มิได้ จากบทบัญญัติในข้อ 2 ของประกาศฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีอำนาจในการสืบสวนและสอบสวนนักการเมืองที่มีพฤติการณ์ร้ายว่ผิดปกติ และมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลดังกล่าวร้ายว่ผิดปกติ ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีอำนาจออกคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของนักการเมืองที่ร้ายว่ผิดปกติในที่สุด นอกเหนือจากการมีอำนาจที่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดดังกล่าวแล้ว ในตอนท้ายของบทบัญญัติ ข้อ 2 ของประกาศฉบับนี้ยังได้กำหนดไว้ชัดเจนกว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินข้างต้นบุคคลใด ๆ จะนำไปฟ้องร้องเป็นคดีใด ๆ มิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าคดีแพ่งหรือคดีอาญา

นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ยังมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเป็นคณะช่วยทำงานได้อีกด้วย ดังปรากฏตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 5 บัญญัติว่า "คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จะตั้งอนุกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่เห็นสมควร เพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมอบหมายก็ได้" และคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินยังมีอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ อำนาจในการวินิจฉัยให้ทรัพย์สินของนักการเมืองที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งนี้ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 6 บัญญัติว่า "บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการตรวจสอบวินิจฉัยว่า เป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงให้เห็นคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เชื่อว่าทรัพย์สินดังกล่าว ตนได้มาโดยชอบภายในกำหนด 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน" เมื่อได้พิจารณาประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 นี้แล้ว ถือได้ว่าประกาศฉบับนี้ เป็นมาตรการสำคัญในการดำเนินการสืบสวนและสอบสวน เพื่อที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่านักการเมืองผู้ใดมีพฤติการณ์ส่อไปในทางไม่สุจริต และเข้าข่ายที่จะต้องประกาศยึดทรัพย์สิน เพื่อให้ตกเป็นสมบัติของแผ่นดินต่อไป

1.4. การประกาศยึดทรัพย์สินนักการเมือง และบุคคลผู้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

โดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศคณะรักษาความสงบ
เรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26

คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งมีพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ เป็นประธานคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบหลักฐานข้อมูลต่าง ๆ ตั้งแต่วันออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 หรือตั้งแต่ต้นปี พ.ศ.2534 จนกระทั่งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้มีคำสั่งชุดแรกออกมา

ให้อายัดทรัพย์สินน้กการเมืองชุดแรก จำนวน 22 คน โดยการเสนอให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ออกคำสั่งฉบับที่ 5/2534 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

คำสั่ง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2534

เรื่องให้ทำการอายัดและห้ามจำหน่ายหรือโอนทรัพย์สินใด ๆ

ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติตามประกาศ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นไป ด้วยความสงบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ จึงสั่งให้

1. ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วย การ ประกอบธุรกิจการเงิน หลักทรัพย์และเครดิตฟองซิเอร์ ระับการ จำหน่าย จ่ายโอน หรือไถ่ถอนทรัพย์สินเงินทองของบุคคลที่เป็นอดีต รัฐมนตรีรวมไปถึงภริยาและบุตร ดังมีรายชื่อต่อไปนี้ คือ

1. นายกร ทัพพะรังสี
2. นายอุดมศักดิ์ หังทอง
3. ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง
4. นายมนตรี พงษ์พานิช
5. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์
6. พลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร
7. นายเสนาะ เทียนทอง
8. นายสันติ ชัยวิรัตนะ
9. นายวัฒนา อัครเวม
10. นายประจวบ ไชยสาส์น
11. นายบรรหาร ศิลปอาชา
12. พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์
13. นายสมาน ภูมกะกาญจนะ
14. นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี
15. นายสุชน ชามพูนท
16. นายภิญญา ช่วยปลอด
17. พลเอกเทียนชัย สิริสัมพันธ์
18. นายณรงค์ วงศ์วรรณ
19. นายสมัคร สุนทรเวช
20. นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์

21. นายสุบิน ปิ่นขยัน

22. นายประมวล สภาวสุ

2. ให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินดังกล่าว ตามข้อ 1 ทำการตรวจสอบบัญชีเงินฝาก และหลักทรัพย์ต่าง ๆ ของบุคคลเหล่านี้ รวมทั้งของภริยาและบุตรของบุคคลดังมีรายชื่อข้างต้น ตั้งแต่วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2534 ถึง 25 กุมภาพันธ์ 2534 แล้วจัดทำเป็นบัญชีส่งไปยังธนาคารแห่งประเทศไทย ภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ก่อนเวลา 15.00 น. เพื่อจะได้จัดส่งต่อไปยังกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สอนรีบฤติโดยเร็ว

สั่ง ณ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534

ลงชื่อ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์

หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

จากคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2534 ดังกล่าว เมื่อได้มีการออกคำสั่งฉบับนี้ออกมาในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534 แล้ว ยังผลให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางต่าง ๆ นานา และในจำนวนอดีตนักการเมืองทั้ง 22 คน ที่ถูกคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินครั้งนี้ ปรากฏว่ามีตำแหน่งหน้าที่ในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดังนี้

1. นายกร ทักพะรังสี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
2. นายอุดมศักดิ์ หังทอง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3. ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ยุติราชการ "ชาติชาย 1" ระหว่างวันที่ 4 สิงหาคม 2531 ถึง 25 สิงหาคม 2533 ต่อมาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในรัฐบาล "ชาติชาย 2" ระหว่างวันที่ 22 พฤศจิกายน 2533 ถึง 13 ธันวาคม 2533 และต่อมาเมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีเป็นรัฐบาล "ชาติชาย 3" ซึ่งบริหารประเทศระหว่าง 14 ธันวาคม 2533 ถึง 22 กุมภาพันธ์ 2534 ปรากฏว่า ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง ไม่ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี

4. นายมนตรี พงษ์พานิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
5. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
6. พลตำรวจเอกประมวณ อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
7. นายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
8. นายสันติ ชัยวิรัตนะ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
9. นายวัฒนา อัครเวม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

10. นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ
การพลังงาน

11. นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
12. พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ชาติชาย 1)
13. นายสมาน ภูมิกะญวงนะ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
14. นายไทรรงค์ สุวรรณคดี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
15. นายสุชน ชามพูนท รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
16. นายภิัญญา ช่วยปลอด รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
17. พลเอกเทียนชัย ลีริสัมพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี
18. นายณรงค์ วงศ์วรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ชาติชาย 3)
19. นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ชาติชาย 3)
20. นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
21. นายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (ชาติชาย 1) และเป็นรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ชาติชาย 2)

22. นายประมวล สภาวสุ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

หลังจากการประกาศอายัดทรัพย์สินของนักการเมืองดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินที่มี พลเอกสิทธิ จิระโรจน์ เป็นประธานคณะกรรมการฯ ก็ได้ดำเนินการสอบสวนไปตามพยานหลักฐานต่าง ๆ และทยอยประกาศออกมาเป็นระยะ ๆ ว่า รัฐมนตรีคนใดบ้างที่ไม่เข้าข่าย "ร่ำรวยผิดปกติ" และรัฐมนตรีคนใดบ้างที่ "ร่ำรวยผิดปกติ"

อนึ่ง ภายหลังจากการประกาศอายัดทรัพย์สินนักการเมืองทั้ง 22 คนในชุดแรกไปแล้ว ต่อมา คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้ประกาศอายัดทรัพย์สินนักการเมืองและนักธุรกิจเพิ่มขึ้นอีก 3 คนคือ

1. พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี
2. นายเดช บุญ-หลง สมาชิกพรรคชาติไทยผู้ใกล้ชิด พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
3. นายพิทักษ์ อินทริวิทยนันท์ นักธุรกิจผู้มีความสัมพันธ์อันสนิทแนบแน่นกับ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ชาติชาย ชุณหะวัณ

ดังนั้น เมื่อรวมบุคคลผู้ถูกอายัดทรัพย์สินทั้งสองชุดแล้ว จึงมีจำนวนทั้งสิ้น 25 คน และภายหลังจากการที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ใช้เวลาในการสืบสวนและสอบสวนตลอดปี พ.ศ.2534 รายชื่อนักการเมืองและนักธุรกิจที่ถูกกล่าวหาว่า "ร่ำรวยผิดปกติ" ก็สรุปผลออกมาได้ว่ามีทั้งหมดจำนวน 13 คน ส่วนที่เหลืออีก 12 คน รอดพ้นจากข้อกล่าวหาไปได้ และกลายเป็นผู้บริสุทธิ์ไป

นักการเมืองและนักธุรกิจทั้ง 13 คนที่ถูกกล่าวหาว่า "ร่ำรวยผิดปกติ" ประกอบด้วย

1. ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง

2. พลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร
3. นายมนตรี พงษ์พานิช
4. นายประมวล สภาวสุ
5. นายบรรหาร ศิลปอาชา
6. นายวัฒนา อัครเวม
7. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์
8. นายสุชน ชามพูนท
9. พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
10. นายสุบิน ปิ่นขยัน
11. นายภิญญา ช่วยปลอด
12. นายเสนาะ เทียนทอง
13. นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท

และต่อมาช่วงปลายปี พ.ศ.2534 จนถึงช่วงต้นปี พ.ศ.2535 คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จึงได้สรุปสำนวนการสอบสวนและนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อลงมติ "ยึดทรัพย์สิน" ซึ่งผลสรุปออกมาปรากฏว่ามีบุคคลผู้ถูกยึดทรัพย์สินรวมทั้งสิ้น 10 คน โดยเป็น นักการเมือง 9 คน และนักธุรกิจ 1 คน ซึ่งจากยอดเดิมของนักการเมืองและนักธุรกิจที่ถูกอายัดทรัพย์สินใน ครั้งแรกมีทั้งหมด 25 คน แต่เมื่อการสอบสวนได้เดินทางมาถึงจุดสุดท้ายปรากฏว่า มีผู้ติดอยู่ในข้อกล่าวหา ที่ว่า "ร่ำรวยผิดปกติ" และถูกยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินจำนวน 10 คน ส่วนอีก 15 คน ได้รอดพ้น จากข้อกล่าวหาและกลายเป็นผู้บริสุทธิ์ไปทันที

สำหรับรายชื่อของนักการเมือง และนักธุรกิจที่ถูกยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน จำนวน 10 คน โดยปรากฏตามวันเดือนปีที่มีการออกคำสั่งยึดทรัพย์สิน ดังนี้¹⁰

- วันที่ 26 พฤศจิกายน 2534 ได้มีการออกคำสั่งให้ประกาศยึดทรัพย์สินของ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ จำนวน 266.5 ล้านบาท และในวันเดียวกันนี้ก็ได้มีการประกาศยึดทรัพย์สินของ นาย พิทักษ์ อินทรวินัยนันท จำนวน 335.88 ล้านบาทด้วย

- วันที่ 30 พฤศจิกายน 2534 ได้มีการออกคำสั่งให้ประกาศยึดทรัพย์สิน ของ ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง จำนวน 32 ล้านบาท

- วันที่ 4 มกราคม 2535 ได้มีการออกคำสั่งให้ประกาศยึดทรัพย์สินของ นายประมวล สภาวสุ จำนวน 70.78 ล้านบาท

- วันที่ 18 มกราคม 2535 ได้มีการออกคำสั่งให้ประกาศยึดทรัพย์สินของ นายสุบิน ปิ่นขยัน จำนวน 608 ล้านบาท

¹⁰ วิทยา ตันตฤกษ์. การยึดทรัพย์สินโกการเมืองไทย. หน้า 60-81.

- วันที่ 22 มกราคม 2535 ได้มีการออกคำสั่งให้ประกาศยึดทรัพย์สินของ นายเสนาะ เทียนทอง จำนวน 62.7 ล้านบาท
- วันที่ 29 มกราคม 2535 ได้มีการออกคำสั่งให้ประกาศยึดทรัพย์สินของ นายภิญญา ช่วยปลอด จำนวน 61.8 ล้านบาท
- วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2535 ได้มีการออกคำสั่งให้ประกาศยึดทรัพย์สิน ของ ผลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร จำนวน 139.7 ล้านบาท
- วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2535 ได้มีการออกคำสั่งให้ประกาศยึดทรัพย์สินของ นายวัฒนา อัสวเหม จำนวน 4 ล้านบาท
- วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2535 ได้มีการออกคำสั่งให้ประกาศยึดทรัพย์สินของ นายมนตรี พงษ์พานิช จำนวน 336.5 ล้านบาท

**1.5. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะ
รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534**

ในระหว่างที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ได้ทำการสืบสวนและสอบสวนทรัพย์สินของนักการเมืองที่ได้ออกคำสั่งอายัดไว้แล้ว และในขณะเดียวกันก็ได้มีการออกคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินนักการเมืองตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ไปแล้วนั้น ต่อมาในเดือนตุลาคม 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ก็ได้มีแนวคิดที่จะแก้ไขประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 นี้

การแก้ไขประกาศฉบับนี้ ปรากฏว่าได้มีเสียงทักท้วงจากหลายฝ่ายทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ดังปรากฏตามสื่อมวลชนทั่ว ๆ ไป เนื่องจากการแก้ไขประกาศฉบับดังกล่าว อาจจะเป็นเหตุให้นำความยุ่งยากตามมาภายหลัง เพราะในอดีตที่มีการใช้อำนาจยึดทรัพย์สินนักการเมืองไปแล้วสองครั้งคือ ครั้งแรกในรายชื่อของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และครั้งต่อมาในรายชื่อของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวกนั้น ทั้งสองครั้งได้กระทำโดยการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และใช้อำนาจของคณะปฏิวัติรัฐประหารดำเนินการตั้งแต่แรกเริ่มจนจบกระบวนการ โดยที่มิได้มีการเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกระบวนการยุติธรรมภายในระบบศาลยุติธรรมหรือกระบวนการอื่น ๆ แต่อย่างใด

แต่โดยเหตุที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้อ้างเหตุผลว่า จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 กล่าวเพราะมีเสียงโจมตีจากสื่อมวลชนเป็นจำนวนมากว่า การยึดทรัพย์สินของนักการเมืองในกรณีดังกล่าว เป็นการกระทำแบบ "ศาลเดี่ยว" กล่าวคือ การไม่เปิดโอกาสให้นักการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่า "ว่าร้ายผิดปกติ" และถูกคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินมีโอกาสในการ

แก้ไขข้อกล่าวหาและต่อสู้คดี โดยที่ยังไม่ได้ทำการสอบสวนหรือเรียกให้เข้ามาชี้แจงก่อนแต่อย่างใด¹¹ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามระบบและกระบวนการยุติธรรมที่สากลยอมรับกันโดยทั่ว ๆ ไป อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม (The Rule of Law) อย่างชัดเจน

ภายหลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้มีแนวคิดในการแก้ไขประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ไปแล้ว ในเวลาต่อมาก็ได้มีการเสนอเรื่องนี้เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ในปลายเดือนตุลาคม 2534 โดยนายอานันท์ ปันยารชุน ได้แถลงผลการประชุมคณะรัฐมนตรีว่า "คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้โอนอำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินไปให้ศาล โดยรัฐบาลจะเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ต่อไป" และเป็นที่น่าสังเกตเช่นเดียวกันว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 นี้ ได้ดำเนินการไปอย่างรวดเร็วอย่างยิ่ง เพราะภายในระยะเวลาไม่กี่วันภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติดังกล่าวแล้ว รัฐบาลก็ได้จัดการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติทันที ดังปรากฏสาระสำคัญต่อไปนี้

บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534

หลักการ แก้ไข ข้อ 6 และเพิ่มเติมข้อ 7 ทวิ แห่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 เพื่อเปิดโอกาสให้มีการยื่นคำร้องขอพิสูจน์ต่อศาลได้

เหตุผล เพื่อให้บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินรั่วไหลผิดปกติซึ่งถูกดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 สามารถยื่นคำร้องคัดค้าน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน และนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ต่อศาลได้ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

และสาระสำคัญที่ปรากฏต่อจากบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่าง ก็คือตัวร่างพระราชบัญญัติ¹² โดยนัยนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศฉบับดังกล่าว นับเป็นการเปิดโอกาสและให้อำนาจแก่ศาลยุติธรรมได้เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศฉบับนี้ไปในตัวด้วย

¹¹ สุวิ อากาศฤกษ์, จุดไฟในอิฐ, กรุงเทพฯ : สุทรโฆษิต, 2537, หน้า 88.

¹² โปรดดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534

การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ในครั้งนี้ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า เพื่อไม่ให้ใครกล่าวหาคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน และกล่าวหาคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติว่าเป็น "ศาลเตี้ย" อีกต่อไป แต่ในขณะเดียวกันกับที่คณะทหารในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติภาคภูมิใจกันอยู่นั้น นักวิชาการและนักกฎหมายต่างพากันวิพากษ์วิจารณ์ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ในครั้งนี้ อาจจะนำปัญหาความยุ่งยากตามมาอีกนานับประการ ด้วยเหตุผลที่เป็นการดำเนินการที่ผิดธรรมเนียมปฏิบัติ กล่าวคือ เมื่อการยึดทรัพย์สินนักการเมืองในช่วงแรกนั้น เป็นการใช้อำนาจของคณะปฏิวัติรัฐประหารซึ่งเป็นการใช้อำนาจพิเศษนอกกรอบและขาดความชอบธรรมในการยึดทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว แต่แล้วในระยะเวลาต่อมา ก็กลับมาแก้ไขเพื่อให้เข้าไปสู่ระบบและกระบวนการศาลยุติธรรม อันเป็นอีกระบบหนึ่งต่างหากจากกัน ทหากว่ากันโดยหลักการแล้วทั้งสองระบบนี้ก็ไม่อาจที่จะไปด้วยกันได้แต่อย่างใด ด้วยเหตุผลที่สืบเนื่องมาจากการก่อการปฏิวัติรัฐประหารนั้น โดยหลักแล้วจะเป็นการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงต่อระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแม้แต่ประมวลกฎหมายอาญาก็ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าหากบุคคลใดกระทำการปฏิวัติรัฐประหารแล้วกระทำการไม่สำเร็จ บุคคลนั้นเป็นผู้มีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและจะต้องถูกดำเนินคดีฐานเป็นกบฏ ซึ่งมีโทษสูงสุดถึงขั้นประหารชีวิตเลยทีเดียว¹³ หากแต่ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมนั้น มีวิถีทางปฏิบัติที่ไปกันคนละแนวทางการใช้อำนาจของคณะปฏิวัติรัฐประหาร กล่าวคือ ในกระบวนการศาลยุติธรรมมีหลักการที่ว่า จะต้องให้โอกาสแก่คู่ความในการนำพยานหลักฐาน รวมทั้งข้อเท็จจริงต่าง ๆ มาหักล้างและสืบพยานกันอย่างยุติธรรม และก่อนที่จะตัดสินคดี คู่ความก็จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ อาทิเช่น ต้องมีการแจ้งความกล่าวโทษหรือร้องทุกข์ มีผู้ต้องหา มีผู้เสียหาย มีการจับกุม มีการสืบสวนและสอบสวนพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้พร้อมมูล จากนั้นผู้เสียหายจึงจะมีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลต่อไป และศาลก็จะให้โอกาสแก่คู่ความอย่างเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีในศาล เป็นต้น เช่นนี้เอง การที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้จัดให้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 จึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันเองอยู่ในตัว ซึ่งไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ใดเคยกระทำการเช่นนี้มาก่อนเลย¹⁴

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางก็ตาม แต่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ยังคงพยายามที่จะให้คดียึดทรัพย์สินนักการเมืองไปสิ้นสุดลงที่ศาลยุติธรรม โดยภายหลังจากที่สมานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ไปเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2534 แล้ว ก็ได้มีการประกาศใน

พ.ศ. 2534 ได้ในภาคผนวกของวิทยานิพนธ์นี้

¹³ ประมวลประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 113.

¹⁴ วิชา ศัลยศาสตร์, การยึดทรัพย์สินนักการเมืองไทย, หน้า 70.

ราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2534 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 พฤศจิกายน 2534 เป็นต้นไป

อนึ่ง ทันทีที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ได้ดำเนินการไปจนเสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว ภาระหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองที่มี พลเอกสิทธิ จิรโรจน์ เป็นประธานคณะกรรมการฯ ก็ได้สิ้นสุดลงโดยอัตโนมัติ โดยองค์การผู้มีอำนาจที่รับภาระหน้าที่ในการดำเนินการต่อไปก็คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ ป.ป.ป.

และนับตั้งแต่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้กระทำการปฏิวัติรัฐประหารสำเร็จแล้ว ปรากฏว่าตลอดปี พ.ศ.2534 สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศก็ได้ดำเนินไปอย่างสงบ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้มอบอำนาจการบริหารประเทศให้คณะรัฐบาล ภายใต้การนำของ นายอานันท์ ปันยารชุน และในขณะเดียวกันคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในดักนิติบัญญัติ และทำการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เพื่อนำมาใช้แทนรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ซึ่งเป็นฉบับที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติตราขึ้นมาบังคับใช้เป็นการชั่วคราว

ตราบกระทั้งสิ้นปี พ.ศ.2534 คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่งตั้งขึ้น จำนวน 20 คน ก็สามารถจัดการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 อันเป็นฉบับถาวรได้สำเร็จเรียบร้อย และมีการประกาศบังคับใช้ในวันที่ 9 ธันวาคม 2534 ในขณะเดียวกันทางคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ก็ได้เร่งจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปโดยรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ในส่วนที่เกี่ยวกับประกาศ หรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และคดียึดทรัพย์สินนักการเมืองตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ปรากฏสาระสำคัญตามมาตรา 222 บัญญัติว่า บรรดาประกาศ หรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือกฎหมายที่มีผลเป็นการแก้ไขหรือเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ออกใช้บังคับก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีผลใช้บังคับในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ บรรดาที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้มีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป และถ้าประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติหรือในทางตุลาการ การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การตราพระราชบัญญัติตามมาตรา 27 นี้ ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งได้กระทำไป

ตามประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว และให้บุคคลหรือคณะบุคคลนั้นได้รับความคุ้มครอง ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องในทางใดมิได้" ซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ก็ยังคงมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไป

2. ฐานที่มาแห่งอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ในฐานะของคณะปฏิวัติรัฐประหารได้เข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศแล้วก็ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 เรื่องให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการตั้งคณะบุคคลขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน รวม 7 คน¹⁵ แต่ภายหลังได้แต่งตั้งเพิ่มขึ้นอีก 2 คน¹⁶ รวมทั้งสิ้น 9 คน โดยมีพลเอกสิทธิ จิโรจน์ เป็นประธานกรรมการ ในกรณีคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นได้ว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ แล้วให้รวบรวมทรัพย์สินของผู้นั้น และให้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของนักการเมืองที่ร่ำรวยผิดปกติ¹⁷ และถ้าคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินวินิจฉัยว่า ทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ หรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ต่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยชอบ¹⁸

¹⁵ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26

ข้อ 1. ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------|---------------------|
| 1.1. พลเอกสิทธิ จิโรจน์ | ประธานกรรมการ |
| 1.2. นายสุธี อากาศฤกษ์ | รองประธานกรรมการ |
| 1.3. นายมงคล เปาอินทร์ | กรรมการ |
| 1.4. นายไพศาล กุมาลย์วิสัย | กรรมการ |
| 1.5. นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ | กรรมการ |
| 1.6. พลตำรวจโทวิโรจน์ เปาอินทร์ | กรรมการ |
| 1.7. นายชัยเขต สุนทรพิพิธ | กรรมการและเลขานุการ |

¹⁶ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 45 เรื่องให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเพิ่มเติม

ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นคณะหนึ่งรวม 7 นาย เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว จึงให้แต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมดังนี้

1. นายอำนาจ วงศ์วิเชียร
2. พลเอกเชรีบุญ ดิษฐบรรจง

¹⁷ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 28

ข้อ 2. ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นได้ว่า มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติผิดวิสัย ของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต และให้ประกาศรายชื่อนักการเมืองดังกล่าวไว้สาธารณะชนทราบ และรวบรวมทรัพย์สินที่ถูกอายัดไว้ และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่น่าเชื่อว่าเป็นของบุคคลดังกล่าว และพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลนั้น ๆ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มผิดปกติหรือไม่ และให้มีอำนาจออกคำสั่งอายัด และห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินทั้งปวงของบุคคลนั้น ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน บุคคลใดจะฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแพ่งหรืออาญาใด ๆ มิได้

¹⁸ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 28

อาจกล่าวได้ว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 นี้ ถือเป็นมาตรการที่สำคัญยิ่งในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อที่จะวินิจฉัยว่านักการเมืองผู้ใดมีพฤติการณ์ส่อไปในทางที่ไม่สุจริต และเข้าข่ายที่จะต้องถูกยึดทรัพย์สิน เพื่อให้ตกเป็นสมบัติของแผ่นดิน การออกประกาศฉบับนี้ก็เพื่อกำหนดให้เป็นฐานที่มาแห่งอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

สาระสำคัญอยู่ที่เนื้อหาของประกาศในข้อ 1, ข้อ 2, และข้อ 6 ซึ่งเปรียบเสมือนหัวใจของประกาศฉบับดังกล่าว และในขณะเดียวกันก็เป็นฐานที่มาแห่งอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ทั้ง 3 ข้อประกอบกันแล้วก็จะเห็นได้ว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับนี้เป็นการประกาศจัดตั้งและให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองผู้มีทรัพย์สินรั่วรายผิดปกติ และวินิจฉัยว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในกรณีนี้ เป็นการใช้อำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีได้มีการควบคุมหรือการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จากองค์กรหรือสถาบันทางกฎหมายอื่นใด หรือแม้กระทั่งผ่านกระบวนการยุติธรรมตามปกติที่ให้สิทธิและหน้าที่ รวมทั้งให้โอกาสแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยเท่าเทียมกันตามกฎหมายแต่อย่างใด

แม้ต่อมา เมื่อได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 พฤศจิกายน 2534 กำหนดให้บุคคลที่ถูกคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินวินิจฉัยว่ารั่วรายผิดปกติ มีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่ตนได้มาโดยชอบต่อศาลแพ่ง แล้วให้ศาลแพ่งส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยก็ตาม¹⁹ แต่บทบัญญัติที่

ข้อ 6. บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการตรวจสอบวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเชื่อว่าทรัพย์สินดังกล่าว ตนได้มาโดยชอบภายในกำหนด 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

¹⁹ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26

มาตรา 3 ไขยกเลิกความใน ข้อ 6 แห่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ข้อ 6. เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินวินิจฉัยว่าบุคคลใดรั่วรายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติตามข้อ 2. แล้วให้บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ หรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น ตกเป็นของแผ่นดิน บุคคลที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินวินิจฉัยว่ารั่วรายผิดปกติหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ มีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยชอบ โดยยื่นต่อศาลแพ่งภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

เมื่อศาลแพ่งได้รับคำร้องตามวรรคก่อนแล้ว ให้ส่งสำเนาคำร้องไปยังพนักงานอัยการเพื่อทำคำคัดค้านภายในสามสิบวัน และให้ศาลแพ่งดำเนินการพิจารณาต่อไปโดยไม่มีค่าใช้จ่าย โดยให้หน่วยงานกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ศาลแพ่งส่งสำนวนไปยังศาลฎีกา เพื่อวินิจฉัยและให้ศาลฎีกามีอำนาจต่อไป

แก้ไขใหม่เช่นนี้ ก็มีได้เป็นการแก้ไขให้มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ใน ประเด็นที่ว่านักการเมืองผู้ร่ำรวยผิดปกติคนนั้น ๆ มีทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบ หรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ และ ร่ำรวยผิดปกติผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะ รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 6 วรรคสาม (1) และ (2) นั้น เพียงแต่กำหนดให้ศาลฎีกา สั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่แสดงให้เห็นว่า ตนได้มาโดยชอบเท่านั้น ส่วนทรัพย์สินที่ไม่อาจแสดงให้เห็นว่าตนได้มาโดยชอบ ก็ยังคงตกเป็นสมบัติ ของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม และในขณะเดียวกันบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่เช่นนี้ ยังมีได้เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอก ผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงมีโอกาสพิสูจน์ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของตนโดยชอบ ทรัพย์สินนั้นก็จะต้องตกเป็นของแผ่นดินทันที ทั้ง ๆ ที่อาจจะเป็นทรัพย์สินของบุคคลอื่นก็ได้²⁰ ซึ่งกรณีนี้แม้จะได้มีบทบัญญัติในการแก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วก็ตาม แต่ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น อำนาจของ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็ยังคงมีลักษณะเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ในตัวเช่นเดิม

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

โดยเหตุที่ การตรวจสอบพฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการทุจริตคอรัปชั่น โดยกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับการปราบปรามการทุจริตของนักการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ตามกรณีปกติที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปส่วนหน้านั้นไม่สามารถปราบปรามการทุจริต คอรัปชั่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จึงมีการนิยมใช้อำนาจพิเศษที่มีมาภายหลังจากการใช้กำลัง เข้ายึดอำนาจการปกครอง²¹ โดยคณะปฏิวัติรัฐประหารมาทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนักการเมือง และ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะในระดับสูง

สำหรับการยึดทรัพย์สินนักการเมือง ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 นี้ ก็เช่นเดียวกัน ภายหลังจากการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นเพื่อทำหน้าที่ใน การพิจารณาและวินิจฉัย เพื่อออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินของนักการเมืองผู้ร่ำรวยผิดปกติแล้ว ก็ได้ก่อให้เกิด การวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดดังกล่าว โดยเฉพาะต่อ ประเด็นปัญหาเรื่องความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม

(1) ถ้าผู้ร้องสามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงให้เห็นว่า ตนได้ทรัพย์สินได้มาโดยชอบ ไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น

(2) ถ้าผู้ร้องไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงให้ศาลเห็นว่า ทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ตนได้มาโดยชอบ ใ้ยกคำร้อง นั้นเสีย

ในการวินิจฉัยของศาลฎีกาตามวรรคสาม ใ้ประธานศาลฎีกาคำนึงการใช้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา 140 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

²⁰ ชัยวัฒน์ ชินวงศ์, "คดียึดทรัพย์สินประวิติการพรรค์ นายอึ้งอึ้งอึ้ง", เล่มที่ 61, ตอน 2, (มิถุนายน 2538) หน้า 92.

²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538, หน้า 18.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการยึดทรัพย์สินนักรบเมืองตามประกาศฉบับนี้แล้ว กรณีนี้ได้เป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีตามกระบวนการยุติธรรมตามปกติทั้งสิ้น อาทิเช่น การที่มีได้มีการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม การพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยึดทรัพย์สินนักรบเมืองของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มิได้เปิดโอกาสให้แก่ นักรบเมืองผู้ที่ถูกยึดทรัพย์สินอย่างเต็มที่เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน²² และประกาศฉบับดังกล่าวยังเป็นการออกกฎหมายโดยอาศัยอำนาจพิเศษนอกกระบวนการปกติ โดยอำนาจของคณะปฏิวัติรัฐประหาร อันเป็นการขัดต่อหลักการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นโทษต่อบุคคล ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างชัดแจ้ง

จากการเปรียบเทียบหลักการในการพิจารณาวินิจฉัยคดีตามกระบวนการปกติ กับการพิจารณาวินิจฉัยคดีของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อมีคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินของนักรบเมือง ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 แล้ว อาจกล่าวได้ว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น คงแบ่งออกได้เป็นสองช่วง กล่าวคือ

ช่วงแรก คือช่วงก่อนที่จะมีการแก้ไขประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ซึ่งในช่วงนี้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจะมีลักษณะเป็นอำนาจที่เด็ดขาด เพราะมิได้มีการเปิดโอกาสให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริง ในการนำคดีไปฟ้องร้องให้เป็นอย่างอื่น ทำนองเดียวกับอำนาจของคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496 ที่มีอำนาจสั่งยกเลิกการออกโฉนดที่ดินเดิม และสั่งให้ออกโฉนดที่ดินใหม่ได้ โดยผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องเพื่อแก้ไขให้เป็นอย่างอื่นไม่ได้ ซึ่งในกรณีนี้ได้เคยมีคำพิพากษาฎีกาที่ 222/2506 วินิจฉัยว่าอำนาจของกรรมการชุดดังกล่าว เป็นอำนาจเช่นเดียวกับอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี²³ ด้วยเหตุเช่นนี้เอง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในช่วงแรกนี้จึงเป็นไปเช่นเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน ตามนัยคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว ซึ่งแม้เจตนารมณ์ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะได้มีเจตนามุ่งหมาย ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับศาลก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินกลับมีลักษณะเช่นเดียวกับศาล กรณีเช่นนี้คงมีอาจปฏิเสธได้ว่า เป็นการตั้งคณะบุคคลที่มีใช่ศาล ให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเช่นเดียวกับศาล²⁴ นั้นเอง

ช่วงที่สอง คือภายหลังจากการที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2534 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23

²² วิทยา อ้นทศฤทธิ์. การยึดทรัพย์สินนักรบเมืองไทย. หน้า 75.

²³ โปรดดูคำพิพากษาฎีกาที่ 222/2506.

²⁴ ชัยวัฒน์ ชินวงศ์. "คดียึดทรัพย์สินประวัติศาสตร์" หน้า 82.

พฤศจิกายน พ.ศ.2534 เป็นต้นไปนั้น ซึ่งสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการแก้ไขให้สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการยื่นคำร้องขอพิสูจน์ทรัพย์สินของตนที่ได้มาโดยชอบต่อศาลแพ่ง ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน²⁶ แต่อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ที่มีลักษณะเป็นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น อาจพิจารณาได้ว่าแม้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในช่วงนี้จะไม่ได้เป็นอำนาจที่เด็ดขาดแล้วก็ตาม หากแต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่ว่า บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นั้น มิได้เป็นการแก้ไขใหม่ เพื่อให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน สำหรับประเด็นที่ว่านักการเมืองคนนั้น ๆ มีทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือมีพฤติการณ์ร้ายวณผิดปกติอันผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริตนั้น แม้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในส่วนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา จะคลายความเด็ดขาดไปแล้วก็ตาม แต่ในส่วนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของผู้ถูกกล่าวหาที่ยังคงมีผลอยู่ตลอดไป โดยที่ศาลมีอำนาจที่จะลบล้างไปได้ ประกอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ดังกล่าว ก็ยังมิได้เป็นการเปิดโอกาสให้แก่บุคคลภายนอกผู้ที่เป็นเจ้าของที่แท้จริงมีโอกาสในการพิสูจน์ว่า ทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินของตนโดยชอบ แต่ในขณะเดียวกันทรัพย์สินของบุคคลภายนอกนั้น ก็ต้องตกเป็นของแผ่นดินไปทันทีทั้ง ๆ ที่อาจจะเป็นทรัพย์สินของบุคคลอื่นอีกก็ได้ กรณีเช่นนี้ จึงถือได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในช่วงหลังนี้ ยังคงมีลักษณะที่เป็นอำนาจเด็ดขาดอยู่แน่นอน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลภายนอก²⁶

สำหรับกรณีเกี่ยวกับประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 นี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า โดยสาระสำคัญแล้วมีลักษณะเป็นการตั้งคณะบุคคลขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน และทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของนักการเมืองตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งแม้จะเรียกชื่อว่า "คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน" และการพิจารณาของคณะกรรมการจะเรียกว่าเป็น "การสอบสวน" และคำชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจะเรียกว่า "คำวินิจฉัย" ก็ตาม หากแต่เมื่อพิจารณาจากลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่า นอกจากจะมีอำนาจบริหารแล้ว ยังเป็นคณะบุคคลที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการได้เช่นเดียวกันกับศาลอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ทำการสอบสวนแล้วเห็นว่า นักการเมืองผู้นั้นมีทรัพย์สินร้ายวณผิดปกติหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือได้มาโดยมิชอบ ก็ให้มีคำวินิจฉัยให้ทรัพย์สินของนักการเมืองนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้ ตามนโยบายของประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่

²⁶ โปรดดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 มาตรา 3

²⁷ ชัยวัฒน์ ธีรวงศ์, "คดีปกครองกับประวัติศาสตร์" หน้า 92.

26 ข้อ 2 และข้อ 6 จึงถือได้ว่าคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับศาล ซึ่งเป็น การขัดต่อรัฐธรรมนูญ²⁷ อย่างชัดเจน

อนึ่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน อาจเปรียบเทียบกับ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2501 ซึ่งวินิจฉัยว่ามาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 จึงให้บังคับมิได้นั้น²⁸ โดย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเห็นในประเด็นนี้โดยละเอียดว่า

“...คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 แม้โดยชื่อจะเรียกว่า “คณะกรรมการฯ” และแม้ว่าการพิจารณาของ คณะกรรมการจะเรียกว่า “การสอบสวน” และคำชี้ขาดของคณะกรรมการจะเรียกว่า “คำสั่ง” ก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณารูปลักษณะของคณะกรรมการคณะนั้นแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า นอกจากมีอำนาจบริหารแล้ว ยังเป็นคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นให้มีอำนาจกระทำการได้อย่างศาลอีก... จึงย่อมจะเห็นได้โดยชัดแจ้งว่าคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมมีรูปลักษณะทำนองศาล ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนั้นเอง เป็นแต่เรียกชื่อไปเสียเป็นอย่างอื่นเท่านั้น อนึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่า อำนาจทำการสอบสวนของกรรมการคณะนี้ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติให้ไว้ โดยมีได้บัญญัติให้ต้องดำเนินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความนั้นก็ย่อมจะมีผลเป็นการบัญญัติกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาขึ้นใหม่ ใช้แก่กรณีพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินนั้นด้วย

นอกจากนี้พึงสังเกตว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมนั้น เป็นบทบัญญัติแสดงผลบังคับมาตรา 4 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ คำสั่งของคณะกรรมการจัดที่ดินให้กรรมสิทธิ์ หรือให้สิทธิครอบครองแก่ราษฎรคนใด และสั่งให้ขับไล่ราษฎรอีกคนหนึ่งออกไป ตามมาตรา 4 และ

²⁷ สุทธิ อากาศฤกษ์, จุดไฟให้ชีวิตหน้า 93.

²⁸ โปรดดูคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เรื่อง มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ หรือไม่

มาตรา 8 ย่อมต้องถือเป็นเด็ดขาดผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีให้เป็นอย่างอื่นไม่ได้

และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยต่อไปอีกว่า

"...การจัดตั้งศาลขึ้น เพื่อพิจารณาพิพากษาอรรถคดีบางประเภทนั้น ย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่ที่จัดตั้งขึ้นนั้น ต้องเป็น "ศาล" มีตุลาการเป็นผู้กระทำการในพระปรมาภิไธย การจัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมนั้น คณะกรรมการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ชี้ขาด เกี่ยวแก่กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง อันเป็นกรณีพิพาทระหว่าง บุคคลมีผลเป็นการตั้งบุคคลอื่นที่มีไต่ศาลให้มีอำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จึงไม่อาจกล่าวได้เป็นอย่างอื่นนอกจากว่าเป็น การแย้ง และขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 99 ซึ่งบัญญัติว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของ ศาลโดยเฉพาะ"

ทั้งนี้พึงสังเกตว่า จากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญข้างต้น ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน เพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน เพื่อการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน ซึ่งเมื่อมีคำสั่งประการใดแล้ว คำสั่งของคณะกรรมการดังกล่าวย่อมต้องถือเป็นเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุในการฟ้องร้องคดีให้เป็นไปอย่างอื่นมิได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 กล่าวคือ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีอำนาจในการสอบสวนเพื่อมีคำวินิจฉัยให้ทรัพย์สิน ของนักการเมืองผู้ร้ายผิดตกเป็นของแผ่นดิน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งอีกว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน บุคคลใดจะนำไปฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาใด ๆ มิได้ ซึ่งหมายความว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว ย่อมมีลักษณะเป็นอำนาจเด็ดขาดเช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งทำที่สุดแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับศาล จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ ยังผลให้คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นต้องลงมติให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมยุติการดำเนินการตามกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เป็นต้นไป กรณีดังกล่าว จึงถือว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้อย่างชัดแจ้งแล้ว

4. กระบวนการในการตรวจสอบทรัพย์สินโกการเมืองของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

การประกาศรายชื่อนักการเมืองผู้ร่ำรวยผิดปกติจากการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในขณะนั้น ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางทั้งจากนักกฎหมายประชาชนทั่วไป และโดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ท่าทีของฝ่ายต่าง ๆ ที่ออกมาวิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้งกันตามสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ล้วนเต็มไปด้วยสีล้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติการณ์ของการกล่าวหาว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” ของบรรดานักการเมืองที่มีรายชื่อ จากการประกาศให้สาธารณชนรับรู้อันของคณะกรรมการชุดดังกล่าว หากแต่ปัญหาประการหนึ่งที่น่าจะถูกละเลยไปจากการรับรู้ของสาธารณชน และได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญต่อการวิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้ง ในทางวิชาการโดยเฉพาะในหมู่นักกฎหมายก็คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของนักการเมืองผู้ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

โดยสาระสำคัญของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 จะเห็นได้ว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นคณะหนึ่ง โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน และทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย เพื่อออกคำสั่งให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของนักการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ดังนั้นตามประกาศฉบับนี้หากพิจารณาโดยการเปรียบเทียบกับหลักในการพิจารณาวินิจฉัยคดีตามกรณีปกติแล้ว อาจพิจารณาได้ ดังนี้

1. หลักการเกี่ยวกับข้อหาหรือฐานความผิด

โดยหลักการแล้ว การกำหนดข้อหาหรือฐานความผิดนั้น จะต้องมีการกำหนดไว้ก่อนเป็นการล่วงหน้า และข้อหาหรือฐานความผิดที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องมีความแน่นอนและชัดเจน ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ผู้กระทำความผิดได้ทราบและเข้าใจเกี่ยวกับสภาพของข้อหาหรือฐานความผิดที่ตัวเองจะต้องได้รับโทษ หากแต่เมื่อพิจารณาถึงข้อหาหรือฐานความผิดตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 2 แล้ว มีการกำหนดแต่เพียงว่านักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันสื่อแสดงให้เห็นได้ว่ามีทรัพย์สิน “ร่ำรวยผิดปกติ” ซึ่งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติมี “องค์ประกอบ” และ “ฐานความผิด” เป็นอย่างไร ก็มิได้มีการกำหนดหรือนิยามไว้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบและเข้าใจแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จึงอาจขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละบุคคลเป็นหลักในการวินิจฉัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมืองได้ และการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขตก็หาอาจมีไม่ต่อกรณีเช่นนี้เอง จึงอาจเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่นานาอารยประเทศได้ยอมรับกันอย่างชัดเจน

2. หลักการเกี่ยวกับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิด

ในปัจจุบันได้มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับหลักในการลงโทษ โดยเฉพาะโทษในทางอาญาสมัยใหม่ ซึ่งมีลักษณะดังนี้²⁹

ก. โทษต้องเป็นไปตามกฎหมาย ลักษณะข้อนี้มีที่มาจากภคิตกฎหมายที่ว่า “ไม่มีกฎหมายก็ไม่มีความผิด และไม่มีโทษ” (nullum crimen, nulla poena sine lege)

ข. โทษต้องเป็นไปโดยเสมอภาค ความเสมอภาคในที่นี้หมายถึง เสมอภาคกันในกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ กฎหมายย่อมบังคับใช้แก่บุคคลทุกคนเสมอหน้ากัน โดยเฉพาะกรณีความผิดอย่างเดียวกัน จะใช้กฎหมายแก่บุคคลหนึ่งและไม่ใช่แก่อีกบุคคลหนึ่งไม่ได้

ค. โทษมีลักษณะเป็นการเฉพาะบุคคล หมายความว่า จะไม่มีการลงโทษกันตามครอบครัว เช่น การริบครอบครัวและทรัพย์สินทั้งหมด ดังที่เรียกว่าการริบราชบาตร (ในอดีต) นั้น ไม่อาจกระทำได้

จากหลักการที่มีการยอมรับกันเกี่ยวกับลักษณะโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนี้เอง เมื่อเปรียบเทียบกับโทษที่กำหนดไว้ในประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 6 แล้ว จะเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้วินิจฉัยว่า ทรัพย์สินของนักการเมืองคนใดที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งนี้การยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินดังกล่าว ย่อมขัดต่อหลักในการลงโทษทางอาญาสมัยใหม่ทั้งสิ้น ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ใช้อำนาจยึดทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่เป็นเจ้าของที่แท้จริง โดยที่มิใช่ทรัพย์สินของนักการเมืองผู้ถูกกล่าวหาว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” ซึ่งในขณะนั้นเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงที่ถูกยึดทรัพย์สินไปด้วยในครั้งนั้น ก็กำลังดำเนินการฟ้องร้องและคดีก็ยังคงอยู่ในชั้นพิจารณาคดีของศาลในปัจจุบัน หรือแม้กระทั่งการเสนอให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ออกคำสั่งฉบับที่ 5/2534 เรื่องให้ทำการอายัดและห้ามจำหน่ายหรือโอนทรัพย์สินใด ๆ โดยทรัพย์สินดังกล่าวให้รวมไปถึงทรัพย์สินของภริยาและบุตรของนักการเมืองผู้ถูกกล่าวหาด้วย นอกจากนี้ การกำหนดโทษโดยการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามประกาศฉบับนี้ยังเป็นที่ยอมรับได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่บุคคลเป็นการเฉพาะเจาะจง โดยที่มิได้เป็นการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคกันในทางกฎหมายอย่างชัดแจ้ง จึงเห็นได้ว่าประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 เมื่อพิจารณาในแง่ของหลักการเกี่ยวกับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดแล้ว ย่อมเป็นการขัดต่อลักษณะการลงโทษทางอาญาสมัยใหม่ที่ได้มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการละเมิดถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ³⁰

²⁹ วิชาญ เจริญงาม, กฎหมายกับอาญาสมัยใหม่ เอกสารวิชาการอนุสรณ์ราชบัณฑิตยสถานเพื่อเฉลิมฉลองของสังคม พุทธศักราชที่ 1-7, สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพฯ : บริษัทสารมวลชน จำกัด, 2528, หน้า 185.

³⁰ โปรดดูรัฐธรรมนูญ 2534 แก้ไขเพิ่มเติม 2538 มาตรา 24.

3. หลักการเกี่ยวกับองค์การในการพิจารณาตัดสินความผิดที่เกิดขึ้น

โดยหลักการเกี่ยวกับองค์การในการพิจารณาตัดสินตามกระบวนการปกตินั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าย่อมอยู่ภายใต้องค์การตุลาการหรือศาลยุติธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันขององค์กรอื่น ๆ ที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม³¹ ซึ่งหมายความว่า ศาลเท่านั้นที่จะเป็นองค์กรผู้มีอำนาจกำหนดให้ลงโทษอาญา และกำหนดให้การลงโทษอาญาต้องทำเป็นคำพิพากษา ซึ่งเป็นไปตามข้อสังเกตที่นักนิติศาสตร์ท่านสำคัญท่านหนึ่ง คือ ท่านศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศม์ทิพย์ ซึ่งท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่า

“ศาลเป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งใช้อำนาจตุลาการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เท่านั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดให้ลงโทษอาญา และการกำหนดให้ลงโทษอาญาต้องทำเป็นคำพิพากษา แม้จะมีการกระทำในลักษณะเดียวกับการลงโทษ ซึ่งกระทำโดยองค์การหรือนุคคลอื่นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจอื่นใดก็ตามถ้าไม่ใช่อำนาจตุลาการแล้ว การกระทำนั้น ก็ไม่เป็นการลงโทษตามความหมายในทางอาญา....”

และท่านยังได้กล่าวไว้ในประเด็นที่เกี่ยวกับการลงโทษในทางอาญาต่อมากอีกว่า

“...การลงโทษทางอาญาเป็นอำนาจและหน้าที่ของศาลเท่านั้น ที่จะพิพากษาให้ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด จึงมีผลต่อไปว่าก่อนที่จะมีการลงโทษทางอาญา จะต้องได้ผ่านกระบวนการพิจารณาที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลโดยครบถ้วนแล้ว....”

แต่ทว่าในทางกลับกันแล้ว องค์การในการพิจารณาตัดสินประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 กลับกำหนดให้ตกอยู่ภายใต้องค์การพิจารณาตัดสินที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ นั่นคือ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่สืบสวน สอบสวน และทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมืองผู้ร้ายผิดปกติ ดังนั้นการพิจารณาวินิจฉัยให้ทรัพย์สินของนักการเมืองตกเป็นของแผ่นดิน หากปรากฏผลจากการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินว่านักการเมืองผู้นั้นมีทรัพย์สิน “ร้ายผิดปกติ” หรือ “เพิ่มขึ้นผิดปกติ” และชี้แจงที่มาของทรัพย์สินไม่ได้ ตามประกาศฉบับนี้ ก็สามารถดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งปวงของนักการเมืองได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสม โดยไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์และปกป้องสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน อันจะต้องพึงระมัดระวังมิให้ล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลตามหลักกฎหมายทั่วไป และที่มีการบัญญัติให้การคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ³²

³¹ ปราชญ์รัฐธรรมนูญฯ 2534 แกะไขเพิ่มเติม 2538 มาตรา 186, 187 และ 188.

³² ตรี อากศฤกษ์. จดโพธิ์โพธิ์. หน้า 90.

4. หลักการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี

โดยหลักการแล้ว วิธีพิจารณาคดีจะเป็นหลักประกันสำคัญประการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งขึ้นอยู่กับหลักการพื้นฐาน 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

ก. วิธีพิจารณาคดีจะต้องเปิดเผย เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการควบคุมและตรวจสอบการพิจารณาคดีของรัฐหรือองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

ข. วิธีพิจารณาคดีจะต้องให้โอกาสแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายต่อสู้คดี โดยเท่าเทียมกัน การให้โอกาสแก่คู่ความทั้ง 2 ฝ่าย ในการพิจารณาคดีนั้นได้มีการยอมรับกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว และเป็นสิทธิที่บุคคลจะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน หลักการให้โอกาสแก่คู่ความทั้ง 2 ฝ่าย เป็นการให้สิทธิแก่ผู้กล่าวหาในการนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มากกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิด และในขณะเดียวกันหลักการดังกล่าว ก็เป็นการให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อนำสิทธิกลับต่อข้อกล่าวหาของผู้กล่าวหา เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน โดยเฉพาะในคดีอาญาด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับโอกาสอย่างเต็มที่เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน และศาลจะไม่ลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่าพยานหลักฐานที่ผู้กล่าวหาอ้างนั้น มีน้ำหนักเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง ซึ่งหากมีเหตุสงสัยตามสมควรว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ ก็จะต้องให้ศาลยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา นั้นย่อมหมายความว่าผู้ถูกกล่าวหายังไม่มีผิดนั่นเอง

ค. วิธีพิจารณาคดีจะต้องกำหนดไว้ โดยกฎหมายที่ประกาศใช้เป็นการล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่าย ได้รับรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเป็นการล่วงหน้าว่าตนจะต้องถูกปฏิบัติอย่างไร และในขณะเดียวกันตนก็ต้องปฏิบัติอย่างไร ภายในระยะเวลาเท่าไร ซึ่งหากมิได้มีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ก็จะทำให้คู่ความมีอาจที่จะล่วงรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตน ในการดำเนินคดีได้อย่างถูกต้อง จึงจะถือได้ว่าเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมที่ถูกต้องและชอบธรรม

ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศฉบับดังกล่าวแล้ว การดำเนินการของคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้ใช้กลไกของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ ป.ป.ช. เป็นเครื่องมือหลักในการสืบสวนและสอบสวนทรัพย์สินของนักการเมือง³³ โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นหลายชุดด้วยกัน³⁴ ตามที่ประกาศฉบับนี้ให้อำนาจไว้ ซึ่ง

³³ วิทยา ศันตทฤทธิ. การยึดทรัพย์สินนักการเมืองไทย. หน้า 64.

³⁴ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26.

ข้อ 5. คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จะตั้งคณะอนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่เห็นสมควร เพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมอบหมายก็ได้

คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ทำเรื่องขอยืมตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐหลาย ๆ ฝ่ายมาช่วยราชการ และได้มีการแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ อันประกอบไปด้วยบุคคลจากส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้³⁵

- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
ในวงราชการ
- สำนักงานอัยการสูงสุด
- ธนาคารแห่งประเทศไทย
- กรมบังคับคดี
- กรมที่ดิน
- กรมสรรพากร
- กรมตำรวจ

คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ได้ดำเนินการแต่งตั้งบุคคลจากส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นคณะอนุกรรมการในการช่วยทำงาน ซึ่งมีองค์ประกอบมาจากหลาย ๆ ฝ่ายด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการตรวจสอบทรัพย์สินนักรการเมืองในครั้งก็คือ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองระดับต้น ที่จะเป็นผู้แยกประเด็นพฤติการณ์ของนักรการเมืองว่าบุคคลใดบ้างที่อยู่ในข่ายจะต้องถูกสอบสวน และบุคคลใดบ้างที่หลักฐานไม่ชัดเจนหรือไม่เพียงพอที่จะฟังได้ว่ามีทรัพย์สินรั่วรัวผิดปกติ³⁶

เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ได้แต่งตั้งอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นเพื่อเป็นคณะทำงานแล้ว คณะอนุกรรมการแต่ละชุดก็ได้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวนเพื่อค้นหาทรัพย์สินของนักรการเมืองที่มีพฤติการณ์รั่วรัวผิดปกติ ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งในการนี้เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ได้ให้อำนาจแก่ประธานคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งประธานคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมอบหมาย ดังปรากฏรายละเอียดตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 4 ดังนี้

ข้อ 4. การปฏิบัติหน้าที่ตามประกาศนี้ ให้ประธานกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งประธานกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมอบหมาย มีอำนาจดังต่อไปนี้

4.1. มีหนังสือสอบถามส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานต่าง ๆ

³⁵ จากการสัมภาษณ์บุคคลจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ขอยืมตัวมาช่วยทำงานในครั้งนี้ โดยได้จากการสัมภาษณ์ท่านอาจารย์สุธี อากาศฤกษ์ อดีตรองประธานกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน, คุณศุภโชค เจริญวรรณ รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, และอดีตคณะทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินคือ คุณวีระชัย จิระแพทย์ อัยการกองสัญญาและหรือ กอง 3 สำนักงานอัยการสูงสุด และคุณกัญญาพร สกทิพย์ หัวหน้าฝ่าย 3 กองบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม

³⁶ วิทยา ศันตฤกษ์, การยึดทรัพย์สินนักรการเมืองไทย, หน้า 54.

4.2. มีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการมีที่สืบสวน และสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีทรัพย์สิน หรือเอกสารหรือวัตถุใดที่จำเป็นแก่การสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณา หรือแจ้งให้บุคคลใดดังกล่าวให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีทรัพย์สินหรือเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่ประธานกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

4.3. เข้าไปในสถานที่ใดในเวลาพระอาทิตย์ขึ้น ถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำงานของสถานที่นั้น เพื่อทำการตรวจสอบบัญชีหรือเอกสาร หรือหลักฐานอื่นของบุคคลดังกล่าว ตามข้อ 2 ในกรณีนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้นปฏิบัติตามหน้าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ หรือค้นตามควรแก่เรื่องและให้มีอำนาจยึดหรืออายัดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานเหล่านั้นมาตรวจสอบได้

นับตั้งแต่คณะกรรมาการตรวจสอบทรัพย์สิน ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อเป็นคณะทำงานแล้ว ทุก ๆ ฝ่ายต่างเริ่มลงมือปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายหรือตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตน โดยแยกทรัพย์สินที่ต้องถูกตรวจสอบออกเป็นสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์

ในส่วนของสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกตรวจสอบ มีดังนี้

- เงินฝากในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ หักของตนเอง ภริยา และบุตร
- ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน เช็ค และบัตรกำนัลต่าง ๆ
- สังหาริมทรัพย์ที่ต้องจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ เช่น รถยนต์ เรือยนต์ และรถจักรยานยนต์
- หุ่นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนิติบุคคล
- สิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินหรือหนี้สินเพื่อการชำระหนี้คืน ทั้งจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกตรวจสอบ มีดังนี้

- ที่ดินและบ้าน หักของตนเอง ภริยา บุตร และห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนิติบุคคล
- อาคารชุดและห้องพักอาศัยต่าง ๆ
- สิทธิในอาคารชุดต่าง ๆ
- สิทธิในโครงการอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินนักรการเมือง ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น เมื่อได้แยกประเภทของทรัพย์สินที่ต้องถูกตรวจสอบออกเป็นสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์แล้ว คณะอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้เริ่มติดตาม โดยการสืบสวน สอบสวน เพื่อสืบหาทรัพย์สินของนักรการเมือง ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้³⁷

สังหาริมทรัพย์

1. เงินฝากในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ

คณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีเงินฝากของนักรการเมืองผู้ที่ถูกให้อายัดทรัพย์สิน ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวให้ตรวจสอบถึงบัญชีเงินฝากของผู้ใกล้ชิดด้วย เช่น ภริยา และบุตร ทั้งนี้เพื่อป้องกันการโยกย้ายถ่ายโอนไปเป็นชื่อของบุคคลอื่น หรือให้บุคคลอื่นครอบครองไว้แทน ในขณะเดียวกันก็ได้มีการออกคำสั่ง ฉบับที่ 5/2534 เพื่อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจการเงิน หลักทรัพย์และเครดิตฟองซิเอร์ ระวังการจำหน่าย จ่าย โอน หรือไถ่ถอนทรัพย์สินเงินทองของอดีตนักรการเมือง ภริยา และบุตร ที่ถูกประกาศให้อายัดทรัพย์สิน

การพิจารณาบัญชีเงินฝากในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ นั้น คณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ จะเริ่มต้นพิจารณาจากบัญชีเดินสะพัดของเงินฝากธนาคาร หรือสเตตเมนต์ (statement) จากบัญชีเงินฝากของนักรการเมือง ภริยาและบุตร ว่ามีรายการไหลเวียนของเงินโดยมียอดเงินฝากที่ปรากฏอยู่ในบัญชีเงินฝากมากผิดปกติ โดยการพิจารณาเปรียบเทียบกับรายรับที่ควรจะเป็น เช่น เงินเดือนที่ได้รับจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง เงินประจำตำแหน่ง เบี้ยเลี้ยง เบี้ยประชุมต่าง ๆ หรือรายได้จากการประกอบกิจการส่วนตัว เป็นต้น หากพิจารณาแล้วเห็นว่ามียอดเงินฝากมากผิดปกติเกินกว่าจำนวนที่เป็นไปได้ คณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ก็จะทำการรวบรวมหลักฐานและเอกสารต่าง ๆ เพื่อสรุปสำนวนในชั้นต้น แล้วจัดการส่งสำนวนให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยต่อไป

2. ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน เช็ค และบัตรกำนัลต่าง ๆ

คณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ในการตรวจสอบหลักฐานการสั่งจ่าย การโอนเข้าบัญชีธนาคาร หรือการเบิกจ่ายซึ่งตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน เช็ค และบัตรกำนัลต่าง ๆ จากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ ว่ามีการสั่งจ่ายให้ในนามของนักรการเมืองผู้ที่ถูกให้อายัดทรัพย์สิน และมีการโอนหรือเบิกจ่ายเงินมากผิดปกติกว่าที่ควรจะเป็นโดยการพิจารณาเปรียบเทียบกับรายได้จากการประกอบธุรกิจส่วนตัวตามปกติ ซึ่งคำนวณจากบัญชีงบดุลและงบกำไรขาดทุนที่สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งรายการเสียหายตามปกติจากกรมสรรพากร และการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ก็ให้ตรวจสอบรวมไปถึงบุคคลใกล้ชิดด้วย เช่น ภริยาและบุตร เป็นต้น หากตรวจสอบแล้วเห็นว่ามีการสั่งจ่าย

³⁷ สัมภาษณ์ท่านอาจารย์สุธี อากาศฤกษ์ อดีตรองประธานคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เกี่ยวกับกระบวนการในการตรวจสอบทรัพย์สินนักรการเมืองของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

โอน หรือการเบิกจ่าย เป็นจำนวนมากผิดปกติกว่าที่ควรจะเป็นในการประกอบธุรกิจส่วนตัวตามปกติแล้ว ก็ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีคำสั่งให้อัยตเอกสารการใช้เงินดังกล่าวข้างต้นไว้ก่อน เพื่อการพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป

3. สั่งห้ามทรัพย์สินที่ต้องจดทะเบียนกรรมสิทธิ์

การตรวจสอบสั่งห้ามทรัพย์สินที่ต้องจดทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ในกรณีนี้ ก็เช่น รถยนต์ เรือยนต์ รถจักรยานยนต์ เป็นต้น คณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่จะตรวจสอบการจดทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ทั้งของนักการเมืองผู้ที่ถูกให้อัยตทรัพย์สิน ภริยา และบุตร โดยการตรวจสอบไปยังกรมการขนส่งทางบกและกรมเจ้าท่า ทั้งนี้เพื่อจะพิจารณาว่าตั้งแต่ นักการเมืองผู้นั้นเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนถึงก่อนการปฏิวัติรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้มีการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ในสั่งห้ามทรัพย์สินดังกล่าวหรือไม่ หากมีการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ เรือยนต์ หรือรถจักรยานยนต์ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ก็จะพิจารณาโดยการเปรียบเทียบกับรายได้ตามปกติทั้งจากเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เบี้ยเลี้ยง เบี้ยประชุมต่าง ๆ และรายได้จากการประกอบธุรกิจส่วนตัว เป็นต้น หากมีสั่งห้ามทรัพย์สินประเภทนี้มากผิดปกติ เกินกว่าที่ควรจะเป็นคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็จะมีคำสั่งให้อัยตทรัพย์สินดังกล่าวไปยังกรมการขนส่งทางบก หรือกรมเจ้าท่า เพื่อการพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป

4. หุ่นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนิติบุคคล

คณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่จะทำการรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ ของนักการเมืองผู้ที่ถูกให้อัยตทรัพย์สิน ภริยา และบุตร ในการเข้าถึงหุ้นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนิติบุคคลต่าง ๆ จากกรมทะเบียนพาณิชย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปโดยถูกต้องและเป็นไปตามความเหมาะสมกับฐานะของตนเองหรือไม่ หากการถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนิติบุคคลของนักการเมืองผู้นั้นหรือผู้ใกล้ชิด เป็นไปโดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมกับฐานะของตน คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็จะออกคำสั่งให้อัยตหุ้นของบุคคลดังกล่าวไว้ เพื่อการพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป

5. สิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินหรือหนี้สิน เพื่อการชำระหนี้คืนจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

การตรวจสอบหลักฐานในกรณีนี้ จะเป็นกรณีที่นักการเมืองผู้ที่ถูกให้อัยตทรัพย์สิน ภริยา และบุตร เกิดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินหรือหนี้สินเพื่อการชำระหนี้คืน ซึ่งในขณะที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีคำสั่งให้อัยตทรัพย์สินนักการเมืองผู้นั้น การชำระหนี้ยังไม่เกิดขึ้นแต่จะเป็นสิทธิที่นักการเมืองผู้นั้นมีสิทธิได้รับการชำระหนี้ที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระหรือหนี้ในอนาคตนั่นเอง ซึ่งคณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ จะทำการตรวจสอบจากเอกสารต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินหรือหนี้สินเพื่อการชำระหนี้คืน ทั้งจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยพิจารณาว่าเป็นไปตามความเหมาะสมที่ควรจะเป็นในการประกอบธุรกิจส่วนตัวตามปกติหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่านักการเมืองผู้นั้นหรือผู้ใกล้ชิดมีสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินหรือหนี้สินเพื่อการชำระหนี้คืนเป็นจำนวนที่มากผิดปกติ และเกินความเหมาะสมที่ควรจะเป็น

คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ก็จะทำการรวบรวมหลักฐานหรือเอกสารต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องดังกล่าวไว้ก่อน ทั้งนี้เพื่อการพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป

อสังหาริมทรัพย์

1. ที่ดินและบ้าน ทั้งของตนเอง ภริยา บุตร และห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนิติบุคคล

การตรวจสอบอสังหาริมทรัพย์ประเภทนี้ คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบจากหลักฐานการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ โดยการตรวจสอบจากกรมที่ดินว่ามีจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ตั้งแต่ขึ้นทะเบียนเมืองผู้นั้น เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนถึงก่อนการปฏิวัติรัฐประหาร การตรวจสอบหลักฐานการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์เช่นนี้ คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบไปถึงหลักฐานการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ของผู้ใกล้ชิด เช่น ภริยา และบุตร หรือแม้กระทั่งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนิติบุคคลที่ขึ้นทะเบียนเมืองผู้นั้น ภริยา และบุตร เป็นกรรมการหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนิติบุคคลนั้นด้วย หากตรวจสอบแล้วพบว่ามีจดทะเบียนหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ประเภทนี้มากผิดปกติ โดยเปรียบเทียบจากการประกอบธุรกิจตามปกติก็ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินดังกล่าวไว้ก่อน เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป

2. อาคารชุดและห้องพักอาศัยต่าง ๆ

การตรวจสอบอสังหาริมทรัพย์ประเภทนี้ คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบหลักฐาน หรือเอกสารในการจดทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ของนักการเมืองผู้ที่ถูกให้อายัดทรัพย์สิน ภริยา บุตร และห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนิติบุคคลต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อการพิจารณาว่าเป็นการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ตามกรณีปกติ และเหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับรายได้จากแหล่งรายได้ตามปกติต่าง ๆ เป็นหลัก เช่น เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เบี้ยเลี้ยง เบี้ยประชุมต่าง ๆ หรือรายได้จากการประกอบธุรกิจส่วนตัว เป็นต้น หากมิได้เป็นไปตามกรณีปกติโดยไม่เหมาะสมกับรายได้ที่ควรจะเป็นตามปกติ ก็ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินเหล่านี้ไว้ก่อน เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป

3. สิทธิในอาคารชุดต่าง ๆ

การตรวจสอบอสังหาริมทรัพย์ประเภทนี้ของนักการเมืองผู้ที่ถูกให้อายัดทรัพย์สิน ก็เช่นเดียวกันกับกรณีอื่น ๆ กล่าวคือ คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบโดยการพิจารณาถึงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิต่าง ๆ ในอาคารชุดว่าเป็นไปตามความเหมาะสมที่ควรจะเป็นหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับแหล่งรายได้ตามปกติหากมิได้เป็นไปตามความเหมาะสมคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ก็จะรวบรวมเอกสารหรือหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินไว้ เพื่อการพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป

4. สิทธิในโครงการอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ

สิทธิดังกล่าวเป็นการมีสิทธิในด้านต่าง ๆ เช่น สิทธิเรียกร้อง สิทธิครอบครอง สิทธิในการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ ฯลฯ โดยเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับโครงการอสังหาริมทรัพย์ เช่น โครงการพัฒนาธุรกิจ

อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น การตรวจสอบอสังหาริมทรัพย์ประเภทนี้ คณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่จะพิจารณาว่านักการเมืองผู้ที่ถูกให้อายัดทรัพย์สิน ภริยา และบุตร ได้สิทธิในโครงการอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ เช่นนี้มาโดยสุจริตหรือไม่และเป็นไปตามความเหมาะสมหรือไม่ หากพิจารณาได้ว่าการได้สิทธิต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นการได้มาโดยไม่สุจริต ก็ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีคำสั่งให้อายัดสิทธิในโครงการอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไว้ เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป

จากการพิจารณาถึงกระบวนการในการตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมืองของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินแล้ว อาจกล่าวได้ว่าคณะทำงานหลักในการสืบสวน สอบสวน เพื่อรวบรวมเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินนักการเมืองนั้น คณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมอบอำนาจให้ ต่างล้วนมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นบุคคลคณะแรกที่เป็นผู้เข้าถึงข้อมูลด้านต่าง ๆ และมีหน้าที่ในการรวบรวมเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมือง ซึ่งจะทำการรวบรวมเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ นับตั้งแต่การเข้ารับตำแหน่งทางการเมืองของนักการเมืองผู้นั้น กล่าวคือ ช่วงเดือนสิงหาคม 2531 ถึงกุมภาพันธ์ 2534 โดยการรวบรวมเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น ไม่ว่าจะ เป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ก็ตาม คณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ก็จะทำการตรวจสอบและรวบรวมเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นของนักการเมืองผู้นั้นเอง ภริยา บุตร และห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท นิติบุคคล ซึ่งนักการเมืองหรือผู้ใกล้ชิดดังกล่าว อยู่ในฐานะเป็นกรรมการหรือผู้ถือหุ้นอยู่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนิติบุคคลนั้นด้วย เมื่อคณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่รวบรวมเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมืองและผู้ใกล้ชิดได้แล้ว ก็ทำการสรุปสำนวนพร้อมทั้งส่งเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อให้มีการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับทรัพย์สินอีกครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการในการตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมือง ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จะมีกระบวนการตรวจสอบที่รัดกุมเพียงใดก็ตามหรือแม้จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ ในการตรวจสอบทรัพย์สินแต่ละประเภทก็ตาม กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว นอกจากจะมีปัญหาที่ขัดต่อหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) หรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) โดยเฉพาะในแง่ของการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว หากแต่ยังคงมีปัญหาข้อบกพร่องตามหลากหลายประการเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมือง และการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเอง ทั้งนี้เพิ่งสังเกตได้จากการที่ท่านอาจารย์สุธี อากาศฤกษ์ ในฐานะรองประธานคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (ในขณะนั้น) ได้มีบันทึกเสนอความเห็นต่อปัญหาข้อบกพร่องดังกล่าวต่อ พลเอกสิทธิ จิรโรจน์ ประธานคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อให้มีการพิจารณาและแก้ไขต่อไป เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่แล้วตามกรณีปกติ ซึ่งปรากฏรายละเอียดตามบันทึกเสนอลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2534 ดังต่อไปนี้³⁸

³⁸ สุธี อากาศฤกษ์. จุลไฟให้ชีวิต. หน้า 87-89.

เรียน ประธานคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

ด้วยตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อดำเนินการสืบสวน สอบสวน และพิจารณาอายัดหรือยึดทรัพย์สินของอดีตนักการเมือง ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติในรัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระหว่างสิงหาคม 2531 ถึง 23 กุมภาพันธ์ 2534 จำนวน 25 คนตามที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ 5/2534, 7/2534, 10/2534 และ 11/2534 ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินเกี่ยวกับเงินฝาก ในธนาคาร สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และห้ามจำหน่ายจ่ายโอนหรือริบจอตทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน หรือ อสังหาริมทรัพย์ของบุคคลที่มีชื่อ ตามนัยคำสั่งดังกล่าวความทราบแล้วนั้น

เนื่องจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ได้เริ่มปฏิบัติงานมาตั้งแต่การประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2534 จนถึงการประชุมครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2534 ข้าพเจ้าในฐานะรองประธานคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีข้อสังเกตที่เห็นควรเรียนเสนอคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อโปรดพิจารณาดังนี้

1. ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

1.1. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีเหตุเร่งรัดจากการที่หนังสือพิมพ์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ ได้ลงข่าวเกี่ยวกับการประกาศรายชื่ออดีตนักการเมือง โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษ เป็นเหตุให้อนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ ต้องเร่งรัดการทำงาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายเพราะรีบเร่งเกินไป ดังปรากฏผลออกมาแล้ว ในการประกาศของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ฉบับที่ 1/2534 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2534 ทั้งผู้ถูกประกาศชื่อและอดีตนักการเมืองอื่น ๆ ได้กล่าวหาว่าคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ทำให้เสียหายเกี่ยวกับเกียรติยศชื่อเสียง โดยที่ยังไม่ได้ทำการสอบ

สวนหรือเรียกให้เข้ามาชี้แจงก่อนแต่ประการใด ซึ่งน่าจะเป็นข้อเท็จจริงที่ฟังได้ ควรที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จะต้องรับมาพิจารณาและหาทางแก้ไขปัญหาโดยด่วน

1.2. ความไม่พร้อมในเรื่องอัตรากำลังด้านอนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ เนื่องจากทุกคนมีงานประจำต้องรับผิดชอบ การแบ่งเวลาให้แก่งานตรวจสอบทรัพย์สินแม้จะมีความตั้งใจดีต่อราชการ แต่ก็ไม่สามารถทุ่มเทเวลาทั้งหมดให้แก่งานนี้ได้ จึงเป็นเหตุให้เป็นที่คาดหมายได้ว่างานนี้จะล่าช้าเกินสมควร อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกอายัดทรัพย์สินทั้งหลาย เพราะไม่สามารถจะประกอบธุรกิจได้ตามปกติ จึงเป็นปัญหาที่จะต้องรีบแก้ไขให้ทันสภาพนี้เสียโดยเร็ว

1.3. ในการสืบสวน สอบสวน และดำเนินการใด ๆ ตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2534 ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับนี้ มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติ หรือวิธีพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการด้านความยุติธรรมไว้แต่ประการใด แม้จะเป็นที่เข้าใจกันอยู่ในระหว่างคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ว่า ต้องปฏิบัติตามนโยบายประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอย่างเคร่งครัดหากประกาศฉบับที่ 26/2534 ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติหรือวิธีพิจารณาไว้แต่ประการใดก็ให้ถือปฏิบัติตามหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาโดยอนุโลม เท่าที่จะไม่ทำให้งานของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเสียผลและในขณะเดียวกันก็ต้องให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วยซึ่งในทางปฏิบัติทำได้ยากมาก เพราะแต่ละคนก็ล้วนแต่มีดุลพินิจเป็นของตนเองทั้งสิ้น จึงเกิดความลักลั่นกันในการพิจารณาและวินิจฉัยโดยเฉพาะอนุกรรมการแต่ละคณะยากที่จะมีแนวทางวินิจฉัยเรื่องภายในกรอบวัตถุประสงค์เดียวกัน ซึ่งอาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้

2. ความเห็นเกี่ยวกับการแก้ปัญหา และการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

จากข้อ 1. เกี่ยวกับการแก้ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ข้อ 1.1. การปฏิบัติงานมีเหตุต้องเร่งรัดการทำงาน จึงทำให้เกิดผลกระทบโดยถูกกล่าวหาว่า

คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูก
ประกาศชื่ออย่างเพียงพอข้อ 1.2.ความไม่พร้อมด้านอัตรากำลังจะเป็น
เหตุให้งานล่าช้า และข้อ 1.3. ผลการพิจารณาจะเกิดความลึกลับใน
การวินิจฉัยปัญหา เพราะประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่ง
ชาติ ฉบับที่ 26/2534 ไม่ได้กำหนดวิธีการพิจารณาไว้ ทำให้ต้อง
อนุโลมนำข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณามาใช้

สรุป หากทำงานเร็วเกินไปก็อาจจะผิดพลาด หรือไม่รอบคอบ
ทำงานช้าไปก็จะเกิดความเดือดร้อนกับผู้ถูกสอบสวน ประกอบกับ
ในทางปฏิบัติ จะให้ผลในการพิจารณาอยู่บนพื้นฐานความเป็นธรรม
เสมอภาคกันกับให้รวดเร็วตามสมควรคงเป็นเรื่องยากเกี่ยวกับปัญหา
ดังกล่าว ข้าพเจ้ามีความเห็นเป็นส่วนตัวว่างานนี้ไม่ว่า คณะ
กรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จะพยายามทำงานด้วยความสุจริตใจ
เพียงใด ก็ตามก็จะไม่พ้นมีผลกระทบในทางเสียหายเกิดขึ้น ซึ่งอาจ
จะถูกร้องเรียนขอความเป็นธรรม หรือฟ้องร้องกันขึ้นทางศาลได้
ประกอบกับงานนี้ ต้องใช้เวลาสอบสวนและพิจารณานานเป็นแรมปี
จึงชอบที่จะได้เสนอความเห็นให้ผู้รับผิดชอบทบทวนนโยบาย ได้โปรด
พิจารณาปรับเปลี่ยนนโยบายตามเหตุผลและความจำเป็นโดยให้ออก
เป็นพระราชบัญญัติโอนงานให้กับหน่วยราชการประจำ ดำเนินการ
ตามกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่แล้วได้รับผิดชอบต่อไป

ทั้งนี้ ควรมีความระมัดระวัง ขอได้โปรดเสนอคณะกรรมการตรวจสอบ
ทรัพย์สินพิจารณาและมีความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อประธาน
สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ส.รช.) ตามลำดับ

นายสุธี อากาศฤกษ์

รองประธานคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

ข้อเท็จจริงจากบันทึกดังกล่าวของท่านอาจารย์สุธี อากาศฤกษ์ รองประธานคณะกรรมการ
ตรวจสอบทรัพย์สินในขณะนั้นคงมีอาจปฏิเสธได้ว่าได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ ของกระบวนการ
ตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมือง ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินอย่างน้อยที่สุด 3 ประเด็นด้วย
กัน กล่าวคือ

ประเด็นแรก ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน, คณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ต้องเร่งรีบในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้มีการประกาศรายชื่อนักการเมืองผู้ร่ำรวยผิดปกติให้แก่สาธารณชนทราบ ซึ่งยังผลให้ต้องถูกอายัดทรัพย์สิน เช่นนี้เองก่อนหน้าที่จะมีการอายัดทรัพย์สินนักการเมืองนั้น คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้ทำการสอบสวนนักการเมืองก่อน และได้มีการเปิดโอกาสให้แก่นักการเมืองในการเข้ามาชี้แจงถึงทรัพย์สินของตนเองก่อนแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐ หรือหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับความไม่พร้อมในเรื่องอัตรากำลังของผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ โดยการแต่งตั้งขึ้นเป็นคณะอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจากส่วนราชการต่าง ๆ มาช่วยทำงานกับคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ผลก็คือ เมื่อการตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมืองในครั้งนี้ คณะอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีงานราชการประจำอยู่แล้ว จึงมีอาจปฏิบัติหน้าที่ในฐานะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินแต่งตั้งขึ้นได้อย่างเต็มที่ จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินการในครั้งนี้ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่นักการเมืองผู้ที่ถูกอายัดทรัพย์สินเป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่สามารถประกอบธุรกิจการงานตามปกติได้

ประเด็นสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับหลักความยุติธรรม กล่าวคือ ตามประกาศคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเรื่องระเบียบวิธีปฏิบัติและวิธีพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว ผลที่ตามมาจึงก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในวิธีปฏิบัติหรือวิธีพิจารณาได้ด้วยเหตุที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน, คณะอนุกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ มีดุลพินิจในการเลือกใช้วิธีปฏิบัติหรือวิธีพิจารณาได้ โดยไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยกระบวนการหรือองค์การอื่น ๆ แต่อย่างใด ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติหรือการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต จึงปรากฏตามสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ อยู่เสมอ ๆ

5. การพิจารณาวินิจฉัยในการยึดทรัพย์สินนักการเมืองของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

ในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อมีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินนักการเมืองตามประกาศคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเรื่องระเบียบวิธีปฏิบัติและวิธีพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว อาศัยหลักเกณฑ์สำคัญได้ 2 กรณี คือ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมือง และกรณีที่สอง หลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมือง ซึ่งจะได้พิจารณาต่อไป

5.1. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมือง

กรณีการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีคำสั่งในการยึดทรัพย์สินนักการเมืองให้ตกเป็นของแผ่นดินในครั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่ามีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมือง ซึ่งจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป อันถือได้ว่าเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Rules of Natural Justice) ที่พึงพิจารณาอยู่ 3 ประการด้วยกัน³⁹ กล่าวคือ ประการแรกหลักเกณฑ์ที่ว่า กฎหมายที่มีโทษในทางอาญาย่อมไม่มีผลย้อนหลัง ประการที่สองหลักเกณฑ์ที่ว่า ในคดีอาญาผู้ถูกกล่าวหาย่อมได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิด และประการสุดท้ายหลักเกณฑ์ที่ว่า ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสในการต่อสู้คดีเพื่อแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติทั้งสามประการดังกล่าวนี้ ได้เป็นที่ยอมรับและถือปฏิบัติกันอยู่ในทุก ๆ ประเทศที่ประกาศตนว่าปกครองโดยกฎหมาย

กล่าวสำหรับสังคมไทยนับตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดังกล่าวข้างต้น ก็ได้เป็นที่ยอมรับและนำไปถือปฏิบัติอยู่เสมอ ๆ โดยมีการกำหนดไว้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในรูปแบบของบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษร เป็นเวลาต่อเนื่องกันมาอย่างยาวนาน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนและในขณะเดียวกันก็เปรียบเสมือนเกราะป้องกันมิให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจกระทำการเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ อันอาจจะเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการดังกล่าว ต่างล้วนได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ กล่าวคือ

ก. หลักเกณฑ์ประการแรกที่ว่า กฎหมายที่มีโทษในทางอาญาย่อมไม่มีผลย้อนหลัง หมายความว่า ก่อนที่จะมีการประกาศเพื่อบังคับใช้กฎหมายใด ๆ นั้น ก็จะต้องมีการประกาศโฆษณาหรือแจ้งการบังคับใช้กฎหมายนั้นให้ประชาชนได้ทราบเป็นการล่วงหน้า สำหรับสังคมไทยแล้วก็จะมีการประกาศโฆษณากฎหมายในราชกิจจานุเบกษา ก่อนที่จะนำไปบังคับใช้แก่ประชาชน เป็นต้น และในขณะเดียวกันการที่จะใช้กฎหมายนั้นบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศโฆษณากฎหมายในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อห้ามในการตรากฎหมายให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในทางที่เป็นโทษนี้มีบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญ 2492 มาตรา 29, รัฐธรรมนูญ 2511 มาตรา 27, รัฐธรรมนูญ 2517 มาตรา 31 และ รัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 26 รวมทั้งฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย ซึ่งปรากฏตามมาตรา 28 บัญญัติว่า บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้รับการกระทำอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ที่ใช้อยู่ใน

³⁹ สุรพล นิติไกรพจน์, "ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน" *นิติศาสตร์*, ปีที่ 23, (มิถุนายน 2538) หน้า 228.

เวลาที่กระทำความผิดมิได้” จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์เช่นนี้ ย่อมสอดคล้องกันเป็นอย่างดีกับปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11 (2) ดังได้กล่าวมาแล้ว

แต่กระนั้นก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญ บางฉบับจะมีได้บัญญัติโดยการกำหนดหลัก “ไม่มี ความผิด และไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” ไว้อย่างชัดเจนเช่นนี้ก็ตาม แต่ศาลฎีกาก็ได้เคยมีคำพิพากษาว่า กฎหมายที่บัญญัติลงโทษในการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนั้น ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับนั้น อาทิเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ซึ่งนักกฎหมายไทยรู้จักกันเป็นอย่างดี⁴⁰

อนึ่ง สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นโทษอาญาแก่ บุคคลนี้ พึงสังเกตคำว่า “โทษในทางอาญา” ซึ่งปรากฏตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น มิได้มีความหมาย จำกัดเฉพาะแต่คำว่า “โทษ” ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ซึ่งได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน เท่านั้น หากแต่ควรที่จะหมายรวมถึงการลดรอนสิทธิเสรีภาพอย่างอื่น ๆ ของ ประชาชนด้วย เช่น การตัดสิทธิเลือกตั้งหรือการตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง, สิทธิที่จะแต่งตั้งความ เข้าช่วยเหลือในการว่าต่างแก่ต่างแทนในศาล หรือการถอนสัญชาติไทย ฯลฯ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายย้อน หลังเพื่อการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต่าง ๆ ข้างต้น ก็น่าจะถูกถือได้ว่าเป็นการตราและบังคับใช้กฎหมาย ย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลทั้งสิ้น ผลที่ตามมาจึงน่าจะถือได้ว่าการวินิจฉัยกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงนัยแห่ง กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน

ข. หลักเกณฑ์ประการที่สองที่ว่า ในคดีอาญาผู้ถูกกล่าวหาย่อมได้รับการสันนิษฐานไว้ ก่อนว่าไม่มีความผิด หรืออีกนัยหนึ่งอาจเรียกได้ว่าหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo) ให้ แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด อันเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในนิติรัฐ⁴¹ ซึ่งหมายความว่าผู้ถูกกล่าว หาไม่มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าตนเองมิได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา เช่นนี้เองผู้กล่าวหาทกลับมีการหรือ หน้าที่ในการนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดที่ตนเองได้กล่าวหาต่อผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหลัก ในการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด จนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลผู้ถูก กล่าวหาว่าได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแล้วมิได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หลายฉบับด้วยกัน อาทิเช่น รัฐธรรมนูญ 2492 มาตรา 30, รัฐธรรมนูญ 2511 มาตรา 28, รัฐธรรมนูญ 2517 มาตรา 32, รัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 27 และรัฐธรรมนูญ 2534 มาตรา 29 ซึ่งบัญญัติในทำนอง เดียวกันว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” และในวรรคสองได้บัญญัติ ต่อมาอีกว่า “ก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในคดีอาญาที่ว่า ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาไม่ มีความผิดนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดพื้นฐานด้วยว่า กฎหมายมุ่งถึงการยกฟ้องผู้บริสุทธิ์มากกว่าการลง

⁴⁰ โปรดดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489

⁴¹ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537, หน้า 18.

โทษผู้กระทำผิด หรือที่มักจะกล่าวกันเสมอว่า "ปล่อยคนผิดไปสิบคน ดีกว่าลงโทษคนบริสุทธิ์เพียงคนเดียว"⁴² หลักการดังกล่าวเป็นการยืนยันถึงหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนในนิติรัฐได้เป็นอย่างดี

ค. หลักเกณฑ์ประการสุดท้ายที่ว่า ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสในการต่อสู้คดี เพื่อแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ สืบเนื่องมาจากการพิจารณาที่ว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ดังนั้นในการพิจารณาคดีทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธิและโอกาสในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยเท่าเทียมกัน ภายใต้การรองแ่งความชอบธรรมตามกฎหมาย นั้นย่อมหมายความว่าเมื่อผู้กล่าวหาได้กล่าวหาว่า บุคคลใดกระทำความผิดตามกฎหมาย ผู้ถูกกล่าวหา ก็ย่อมมีสิทธิและโอกาสในการพิสูจน์ความผิดที่ถูกกล่าวหา และดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่เช่นเดียวกัน ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีนี้ ก็ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหลายฉบับเช่นเดียวกันอาทิเช่น รัฐธรรมนูญ 2492 มาตรา 31, รัฐธรรมนูญ 2511 มาตรา 29, รัฐธรรมนูญ 2517 มาตรา 33-34, รัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 29 และรัฐธรรมนูญ 2534 มาตรา 30, 31, 32 และ 33 ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม พึงสังเกตว่าแม้บทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญหลายต่อหลายฉบับ ซึ่งบัญญัติรับรองถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีต่าง ๆ เหล่านี้ จะได้ถูกยกเลิกไปบ้างแล้วก็ตาม หากแต่การบัญญัติรับรองหลักการในลักษณะเดียวกันเช่นนี้ก็ได้ได้รับการบัญญัติรับรองอย่างต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานนับสิบปีด้วยกัน เช่นนี้เองย่อมถือเป็นการยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า การยอมรับและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสืบเนื่องมาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ย่อมได้รับการยอมรับว่าเป็น "ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย"⁴³ โดยมีพักต้องสงสัยแต่อย่างใด และนอกจากนี้ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลในการบังคับใช้อย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบัน ก็ได้มีการบัญญัติรับรองถึงหลักเกณฑ์ทั้งสามประการข้างต้นไว้อย่างชัดเจน⁴⁴ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานที่เป็นหัวใจของระบบในกระบวนการพิจารณาคดีของสังคมไทยเลยทีเดียว

แต่ทว่า เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินนักการเมืองแล้ว เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีมติโดยเห็นว่า เป็นทรัพย์สินที่มีเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ซึ่งมีผลให้ทรัพย์สินดังกล่าวของนักการเมืองตกเป็นสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การมีคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินนักการเมืองดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นโทษทางอาญาอย่างหนึ่ง

⁴² เรืองดิยาวกัน, หน้า 19.

⁴³ สุรพล นิติไกรพจน์, "ปัญหาความชอบธรรมตามกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน" หน้า 229.

⁴⁴ โปรดดูประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ซึ่งบัญญัติรับรองเกี่ยวกับหลักในการห้ามบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ซึ่งบัญญัติรับรองเกี่ยวกับหลักในการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด และมาตรา 134, 158 (๖), 172, 172 ทวิ, 173, 174, 176, 176 และ 178 ซึ่งบัญญัติ รับรองเกี่ยวกับหลักในการให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

ตามนัยของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 (5) บัญญัติว่า "โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิด มีดังนี้..... (5) ริบทรัพย์สิน" ทั้งนี้ โดยการเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ต. 3/2494 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2494 ซึ่งมีสาระสำคัญในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

"...คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้โดยละเอียดแล้ว เห็นว่า ประเด็นข้อแรกที่จะต้องพิจารณาคือ การริบเรือตามความในมาตรา 13 ทวิ (1) แห่งพระราชบัญญัติสำรวจ และห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2489 มาตรา 6 นั้น เป็นโทษอาญาตามกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นหรือไม่ ในขณะนี้มีกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งต้องถือว่าเป็นกฎหมายที่วางรากฐานของการลงโทษอาญา มาตรา 12 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา บัญญัติว่า อาญาสำหรับลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดนั้นกำหนดไว้เป็น 6 สถาน และสถานหนึ่งก็คือ ให้ริบทรัพย์สิน การริบทรัพย์สินหมายถึง การตัดถอนกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นเจ้าของ และให้ทรัพย์สินที่ริบนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ลักษณะและผลของการริบทรัพย์สินจึงเป็นการลงโทษแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์...."

เช่นนี้เอง เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญข้างต้นแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัยรับรองไว้แล้ว โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับโทษในทางอาญาหรือโทษริบทรัพย์สินทางอาญานั้นเอง

ดังนั้น การออกคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินนักรการเมืองให้ตกเป็นของแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จึงถือได้ว่าเป็นกระบวนการลงโทษทางอาญาอย่างหนึ่ง เช่นนี้กระบวนการพิจารณาคดีซึ่งโดยหลักการและครรลองแห่งความยุติธรรมแล้ว ก็จะต้องดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีไปโดยให้สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติทั้ง 3 ประการข้างต้น ซึ่งการรับรองเนื้อหาของหลักการดังกล่าวว่ามีฐานะเป็น "ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย" โดยได้รับการยืนยันอย่างแน่นแฟ้นและชัดเจนอยู่ในขณะนี้ ซึ่งหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วในปัจจุบัน

จึงอาจสรุป ณ ที่นี้ได้ว่า กระบวนการพิจารณาคดีของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ก็จะต้องดำเนินการไปโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ที่ว่า จะต้องถึงว่านักรการเมืองผู้ที่ถูกกล่าวหาว่า "ร้ายวญผิดปกติ" ยังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ ทั้งนี้จนกว่าคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจะสามารถพิสูจน์ได้อย่างแน่นแฟ้นว่า นักรการเมืองผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดและจะลงโทษยึดทรัพย์สินนั้น ก็เฉพาะแต่เมื่อในขณะนั้น นักรการเมืองผู้ถูกกล่าวหา นั้นกระทำความผิด ได้มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นความผิดอยู่ในขณะกระทำความผิดนั้น และในขณะเดียวกันก็ต้องเปิดโอกาสให้แก่ นักรการเมืองผู้ถูกกล่าวหาได้มี

โอกาสในการโต้แย้ง เพื่อแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองได้อย่างเต็มที่อีกด้วย จึงจะถือได้ว่ากระบวนการพิจารณาคดีของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติรัฐ ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จึงมีความจำเป็นอยู่เองที่จะต้องเป็นไปตามวิธีการซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างสากลทั่ว ๆ ไป และการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น ก็จะต้องได้รับการยอมรับจากบุคคลทั่ว ๆ ไป ซึ่งในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถพิสูจน์ความชอบธรรมของคำวินิจฉัยชี้ขาดของตนเองได้ด้วย แต่ถึงที่สุดแล้วกระบวนการพิจารณาคดีของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น จะต้องดำเนินการตาม "วิธีการซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างเป็นสากล" จึงจะเป็นเครื่องมือในการพิสูจน์ความชอบธรรมของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้⁴⁵ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มีอำนาจในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้มีผลเป็นการยึดทรัพย์สินนอกระบบเมืองได้ สำหรับการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เกิดขึ้น "ก่อน" การออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับดังกล่าวให้มีผลตกเป็นสมบัติของแผ่นดินทันที แล้วกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนอกระบบเมืองผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องหาพยานหลักฐานต่าง ๆ มาพิสูจน์ว่าทรัพย์สินใด ๆ ที่ตนได้มาโดยบริสุทธิ์ และการขอรับกลับคืนทรัพย์สินได้โดยกำหนดให้ระยะเวลาในการพิสูจน์เพียง 15 วันเท่านั้น⁴⁶ (โดยเป็นไปภายใต้บรรยากาศเผด็จการทหาร) กรณีจึงเป็นการขัดแย้งว่าวิธีพิจารณาคดีของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งสังคมไทยยอมรับนับถือกันมาเป็นเวลาช้านานเป็นอย่างยิ่ง⁴⁷

5.2. หลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของนอกระบบเมือง

นอกเหนือจากกระบวนการพิจารณาคดีของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ที่จะต้องดำเนินกระบวนการไปตามวิธีการซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างเป็นสากลดังได้กล่าวมาแล้ว หลักเกณฑ์หรือกระบวนการในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับทรัพย์สินของนอกระบบเมืองนั้น ก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากันเท่าไร กล่าวคือ โดยหลักการทั่วไปแล้วหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยเพื่อชี้ขาดคดีใดคดีหนึ่งนั้น มีหลักอยู่ว่าจะต้องเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Rules of Natural Justice) ด้วยเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดี ซึ่งโดยหลักแล้ว "องค์การในการทำสำนวนคดี" ไม่ควรที่จะเป็นองค์การเดียวกันกับ "องค์การในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี"⁴⁸ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างองค์การที่ต่างองค์การกัน ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดี

⁴⁵ อมร จันทระสมบูรณ์, "สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตรองไทย" ในรวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538, หน้า 20.

⁴⁶ ประกาศประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 8.

⁴⁷ สุรพล นิตีไกรพจน์, "ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน" หน้า 230.

⁴⁸ อมร จันทระสมบูรณ์, "สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตรองไทย" หน้า 20.

แต่ทว่า ในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของนักการเมืองผู้ถูกกล่าวหาว่ารัววยผิดปกติให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้น กรณีไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือกระบวนการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ข้อเท็จจริงเช่นนี้สามารถพิสูจน์ได้ โดยปรากฏตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อมีคำสั่งยึดทรัพย์สินนักการเมือง ซึ่งเมื่อคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตั้งขึ้นได้ทำการรวบรวมข้อมูล เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมืองทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์แล้ว คณะกรรมการก็จะทำการส่งข้อมูล เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้พิจารณาข้อมูล เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ จากการรวบรวมของคณะอนุกรรมการ หลังจากนั้นคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็จะประกาศรายชื่อนักการเมืองว่าบุคคลใดบ้างมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือมีพฤติการณ์ว่ารัววยผิดปกติ จากนั้นคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็จะออกคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินนักการเมืองผู้ "รัววยผิดปกติ" นั้น ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ในการวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้ทรัพย์สินนักการเมืองตกเป็นของแผ่นดิน ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จะพิจารณาจากการยื่นบัญชีทรัพย์สินที่นักการเมืองได้ยื่นไว้กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งได้ยื่นไว้ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการพิจารณาเปรียบเทียบกับรายได้ตามปกติ เช่น เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เบี้ยเลี้ยง หรือเบี้ยประชุมต่าง ๆ เป็นต้น กับรายได้ที่เกินปกติไปจากรายได้ประจำ ซึ่งการพิจารณานั้นจะพิจารณาโดยการนำเอายอดเงินจากการชำระภาษีของกรมสรรพากรเป็นหลัก เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้ว ก็จะทำการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมืองดังกล่าว ซึ่งการวินิจฉัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมืองว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือมีพฤติการณ์ว่ารัววยผิดปกติหรือไม่ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจะใช้วิธีการลงมติ โดยใช้เสียงข้างมากธรรมดา

จะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีใดคดีหนึ่งนั้น มีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะขั้นตอนเกี่ยวกับกระบวนการและการทำสำนวนต่าง ๆ เพื่อการพิจารณาวินิจฉัยคดี ทั้งนี้หลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ก็จะต้องมีการบัญญัติไว้โดยกฎหมายเป็นการล่วงหน้าเป็นการทั่วไปก่อนเสมอ และในขณะเดียวกันกฎหมายนั้น ก็จะต้องกำหนดถึงหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ซึ่งโดยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแล้วหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีใด ๆ นั้น จะต้องมีการกำหนดถึงมาตรฐานขั้นต่ำของการวินิจฉัยคดีโดยทั่ว ๆ ไป เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการวินิจฉัยคดี ซึ่งจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

ก. หลักในการเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านเกี่ยวกับตัวบุคคล ซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี เพื่อเปิดโอกาสให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาได้มีการคัดค้านตัวบุคคล ซึ่งตนเห็นว่าจะมีอคติหรือมีความลำเอียงในการวินิจฉัยคดีที่ตนเป็นผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้เสียสิทธิในคดี

ข. หลักเกณฑ์ในการรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา ก่อนการทำคำวินิจฉัย เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้เสียสิทธิในคดี และในขณะเดียวกันหลักในการพิจารณาาคดีนั้นเมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้น้อมได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าไม่มีความผิด ดังนั้นคณะบุคคลซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดี จึงต้องเปิดโอกาสให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ทำการชี้แจง โดยการนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาาคดี และคณะบุคคลซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดี ก็จะต้องรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ได้ความจริงจากพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาได้นำสืบเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนก่อนที่จะทำคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีนั้น ๆ

ค. หลักในการเลือกสรรบุคคลซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งในการเลือกสรรบุคคลนี้ องค์กรผู้มีอำนาจก็ต้องพิจารณาเลือกสรรถึงความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริงในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

ง. หลักในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยหลักการแล้วในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้มีการเรียกร้องให้คณะบุคคลซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดี ให้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีอย่างจริงจัง โดยการกำหนดให้คณะบุคคลซึ่งเป็นองค์คณะในการทำหน้าที่ดังกล่าว จะต้องร่างคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมกันนี้ก็ต้องมีการแถลงคำวินิจฉัยของตนเองด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติด้วย และในขณะเดียวกันร่างคำวินิจฉัยของทุกคนก็ต้องประกาศพร้อมทั้งคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เป็นมติของที่ประชุมด้วย ในการนี้ มติของที่ประชุมเพื่อมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีให้ถือเสียงข้างมากตามปกติ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งหลักในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้ นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังจะต้องคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้ เพื่อประกอบการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดด้วย กล่าวคือ

- คำวินิจฉัยของคณะบุคคลซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี จะต้องมีการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยด้วยเสมอ ทั้งนี้เพื่อการตรวจสอบถึงเหตุผลที่แท้จริงที่เป็นหลักในการวินิจฉัยคดี

- ในกรณีที่บุคคลใด ในองค์คณะบุคคลซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยที่เกิดจากมติของที่ประชุมองค์คณะวินิจฉัยคดี บุคคลนั้น ๆ มีอำนาจในการทำความเห็นแย้งในคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นได้ เพื่อแนบไปกับคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกิดจากมติของที่ประชุม

จ. หลักการเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดคดี เมื่อคณะบุคคลซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแล้ว ผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีย่อมมีผลเด็ดขาด และย่อมมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลทั้งหลาย และให้ประกาศคำวินิจฉัยในราชกิจจานุเบกษา ภายหลังจากการที่คู่ความได้มีการอุทธรณ์ฎีกาจนถึงที่สุดแล้ว

อาจกล่าวได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมือง โดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 แล้ว กรณีมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มีการกำหนดไว้ และมีการยอมรับกันอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามหลักเกณฑ์ทั้ง 5 ประการข้างต้นแล้วทั้งสิ้น ทั้งนี้การวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งมีผลให้ทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือมี

พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้น หากปรากฏผลการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินว่า นักการเมืองผู้นั้นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ และชี้แจงที่มาของทรัพย์สินนั้นไม่ได้ ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ก็อาจดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานตามกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมซึ่งไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องการพิทักษ์ คุ้มครอง และปกป้องสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน และเหนือสิ่งอื่นใดก็จะต้องมิให้ล่วงละเมิดและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักกฎหมายทั่วไป และที่ได้รับการบัญญัติให้การคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ⁴⁹ เป็นต้น

6. ผลคำวินิจฉัยยึดทรัพย์สินนักการเมืองของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

กรณีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จะเห็นได้ว่า แม้ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 จะมีได้มีการกำหนดฐานความผิดหรือการกระทำอันเป็นองค์ประกอบของความผิดไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เมื่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีผลให้ทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับความหมายของการริบทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 (5) อันเป็นโทษทางอาญาประการหนึ่งแล้ว หากจะกล่าวว่าการนี้เช่นนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มิใช่การลงโทษทางอาญาก็คงจะเป็นไปไม่ได้ และจะถือว่ากรณีที่ทรัพย์สินนักการเมืองตกเป็นของแผ่นดินในกรณีนี้ มิใช่เป็นผลมาจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน หากแต่เป็นไปโดยผลของกฎหมายก็คงจะเป็นไปไม่ได้เช่นเดียวกัน เพราะเหตุว่าหากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมิได้มีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยในส่วนทรัพย์สินของนักการเมืองนั้น ๆ ว่าได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นโดยผิดปกติแล้ว ทรัพย์สินเหล่านั้นก็ย่อมไม่ตกเป็นของแผ่นดิน⁵⁰ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจพิจารณาโดยการเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เรื่อง มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 แยกหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2501 ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 จึงใช้บังคับมิได้ ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้ว

ผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ที่มีผลให้ทรัพย์สินของนักการเมืองตกเป็นของแผ่นดินนี้ เป็นที่ได้แย้งกันเป็นอย่างมากว่าผลที่เกิดจากคำวินิจฉัยให้ทรัพย์สินของนักการเมืองตกเป็นของแผ่นดินเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า หากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน มิได้มีคำวินิจฉัยว่านักการเมืองผู้ถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ โดยได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยมิชอบแล้ว ทรัพย์สินของนักการเมืองผู้ถูกกล่าวหาที่ย่อมไม่ตกเป็นของ

⁴⁹ สุธี ยาทกตฤกษ์. จุลชีพในรัฐธรรมนูญ. หน้า 80.

⁵⁰ ร้อยพันน์ อินวงศ์. พฤติการณ์ทรัพย์สินประวัติกษัตริย์. หน้า 91.

แผ่นดินแน่นอน กรณีจึงมีว่าผลของคำวินิจฉัยที่ให้ทรัพย์สินของนักการเมืองตกเป็นของแผ่นดิน เป็นผลที่เกิดต่อเนื่องมาจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั่นเอง ต่อปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวได้มีนักนิติศาสตร์ท่านสำคัญท่านหนึ่ง คือ ท่านอาจารย์จรรย์ รักดิชนากุล เลขานุการสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ ซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตเชิงคำถามที่น่าสนใจว่า

“...ผมยอมรับในเหตุผลที่ศาลฎีกาใช้ได้ ก็เพราะว่ารายละเอียดในคำวินิจฉัยว่า การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเมื่อเข้าไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดว่า กลุ่มบุคคล กลุ่มเป้าหมายกระทำการอันผิดหรือถูกตามกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ แล้วคำวินิจฉัยของกลุ่มบุคคลคณะนี้จะมีผลให้ทรัพย์สินของกลุ่มเป้าหมาย ตกเป็นของแผ่นดินโดยผลของกฎหมายทันที จริงอยู่มันอ่อนนืดหน่อมมันมิได้ทำให้ทรัพย์สินของเขาให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยคำวินิจฉัยโดยบุคคลคณะนี้ มิได้วินิจฉัยให้ทรัพย์สินของคณะบุคคลคณะนี้ตกเป็นของแผ่นดินเพียงแต่วินิจฉัยว่าเขาได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ ได้มาโดยผิดปกติ ผลที่ทรัพย์สินของพวกเขาตกเป็นของแผ่นดินเกิดขึ้นเพราะกฎหมาย ไม่ใช่เพราะการทำงานหรือคำวินิจฉัยจะเลียบบาลีไปอย่างนั้นก็ได้แต่ผมเรียนถามว่าการเลียงอย่างนั้นให้ถามตัวเองก่อนว่าถ้าเราเป็นคนที่ถูกยึดทรัพย์สินเราจะยอมรับการอธิบายเลียบบาลีอย่างนี้ได้ไหม ผมตอบตัวเองว่าผมก็รับไม่ได้ที่ไม่ใช้ศาล หรือการทำงานอย่างที่จะวินิจฉัยให้ทรัพย์สินของผมตกเป็นของรัฐหรือถูกริบเข้าเป็นของรัฐ ทำไม่ถ้าจะยึดทรัพย์สินผมไม่ให้โอกาสผมเหมือนคนทั่วไปในประเทศนี้ ที่จะได้รับโอกาสในการที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัย โดยองค์กรที่เป็นกลางในทางการเมืองในทางผลประโยชน์ที่สังคมนี้ ยอมรับกันอยู่เหมือนกับบุคคลทั่ว ๆ ไปทำไมต้องให้ผม ไปตกอยู่ภายใต้อำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะบุคคลที่ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่า เขาจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองไม่ว่าสายหนึ่ง หรือผลประโยชน์สายใดสายหนึ่ง...”⁵¹

พึงสังเกตว่า ผลคำวินิจฉัยยึดทรัพย์สินนักการเมืองของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น แม้ผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดจะออกมาในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม แต่ปัญหาที่ตามมาก็จะมิอยู่ว่าการดำเนิน

⁵¹ วิชาญ วัลญญ. “ถอดความการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่องคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ 913/2538 : กรณียึดทรัพย์สินนักการเมือง โดยประกาศ รพช. ฉบับที่ 28” *นิติศาสตร์* ปีที่ 23, (มิถุนายน 2538) หน้า 331-332. ซึ่งเป็นความเห็นของอาจารย์จรรย์ รักดิชนากุล เลขานุการสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ ได้แสดงความคิดเห็นจากการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่องคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ 913/2538 : กรณียึดทรัพย์สินนักการเมือง โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 28 ซึ่งจัดโดยภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2538 ณ ห้องประชุมชั้น 4 ตึกแผนก-ประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น จะได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปเพียงใดหรือไม่ และ ประการที่สำคัญก็คือ การที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจะต้องสามารถพิสูจน์ถึงความชอบธรรมของคำวินิจฉัยชี้ขาดของตนเองให้ได้ ดังนั้น ผลของคำวินิจฉัยให้ยึดทรัพย์สินนักการเมืองนั้น อาจสามารถสร้างความชอบธรรมและการยอมรับในผลแห่งคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ ก็ต่อเมื่อ ได้มีการโอนผลการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ให้ดำเนินการต่อไปตามกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินในกรณีปกติที่มีกระบวนการและกลไกตามปกติที่ได้รับการบัญญัติไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ซึ่งในกรณีนี้ก็คือ การโอนการดำเนินการต่อไปยัง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ ป.ป. โดยการกำหนดให้เป็นไปตามกระบวนการของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อไป⁵² ซึ่งน่าจะเป็นสิ่งที่ตัดปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาได้ และสามารถพิสูจน์ความชอบธรรม และ ในขณะเดียวกันก็จะสร้างการยอมรับในผลของคำวินิจฉัยให้ยึดทรัพย์สินนักการเมืองได้

7. การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

เมื่อพิจารณาประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 แล้ว โดยเฉพาะ ในประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น ประกาศฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดว่านักการเมืองผู้ถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือมีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ซึ่งได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบแล้ว ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อวิเคราะห์จากบทบัญญัติตามประกาศฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมือง ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบและควบคุม หรือผ่านการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอื่นใดหรือแม้กระทั่งศาลยุติธรรม และประการสำคัญคือ มิได้เปิดช่องให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินแต่อย่างใด

อนึ่ง ในอดีตที่ผ่านมาสังคมไทยได้รับรู้ถึงการที่ศาลยุติธรรมได้เคยวินิจฉัยชี้ขาดไว้ ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 222/2506⁵³ โดยมีนัยสำคัญว่า บทบัญญัติมาตรา 3, 4, 5 และ 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2496 ว่าขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ซึ่งบัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมาย และในนามพระมหากษัตริย์⁵⁴ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้อำนาจแก่บุคคลให้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด ข้อโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นกรณีพิพาทระหว่างบุคคล ซึ่งมีผลที่จะลบล้างกรรมสิทธิ์ของบุคคลที่มีอยู่แล้ว

⁵² อมาร จันทรวงศ์มณี, "สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย" หน้า 20.

⁵³ ปไรตุดำพิพากษาศาลฎีกาที่ 222/2506

และเป็นการก่อตั้งกรรมสิทธิ์ขึ้นใหม่ จึงเป็นโมฆะ และนอกจากนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้เคยวินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกับศาลฎีกาในคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2501 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินนอกระบบเมืองโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงน่าที่จะเป็นการก้าวล่วงไปใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมโดยเฉพาะเท่านั้น ทั้งนี้ได้มีการยืนยันถึงอำนาจศาลยุติธรรมดังกล่าวอย่างชัดเจน ทั้งในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2501 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 222/2506 ที่ได้กล่าวอ้างถึงข้างต้น ก็ได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่า แม้คณะกรรมการดังกล่าวจะจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาก็ตาม บทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการของฝ่ายบริหารเช่นนี้ ก็ย่อมเป็นโมฆะใช้บังคับมิได้

นอกจากนี้ ฟังสังเกตต่อไปอีกว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามประกาศฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินนอกระบบเมือง เพื่อมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับการตั้งคณะบุคคลที่มีชี้อายุ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีเช่นเดียวกันกับศาลอีกด้วย โดยเป็นการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลเฉพาะกลุ่ม ซึ่งมีได้คำนึงถึงความเสมอภาคกันในทางกฎหมายของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ได้มีการบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจน และเหนือสิ่งอื่นใด คงมีอาจปฏิเสธได้ว่าเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของนอกระบบเมืองเป็นอย่างไร ๆ แล้ว คำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินยังมีลักษณะเป็นคำสั่งที่เด็ดขาด โดยเป็นการตัดสิทธิแก่นักการเมืองผู้ถูกกล่าวหาให้มีโอกาสในการอุทธรณ์ฎีกาต่อองค์กรยุติธรรมอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งศาลยุติธรรมแต่อย่างใด เดกเช่นเดียวกันกับประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติรัฐประหารในยุคเผด็จการทหารดังกล่าวมาแล้วในบทต้น ๆ

8. สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

ความจำเป็นอีกประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ การพิจารณาในประเด็นของสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินที่ตั้งขึ้น ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ว่าจะสามารถก่อผลที่มีนัยสำคัญทางกฎหมาย ซึ่งมีค่าบังคับสูงกว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Rules of Natural Justice) หรือไม่

สำหรับการยึดทรัพย์สินนอกระบบเมืองนั้น ในอดีตที่ผ่านมาสังคมไทยได้รับรู้ถึงการยึดทรัพย์สินนอกระบบเมือง ในเงื่อนไขและลักษณะที่คล้ายคลึงกันนี้มาแล้ว 2 ครั้งด้วยกัน กล่าวคือ ในกรณีของ

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ซึ่งมีพฤติการณ์ของการยึดทรัพย์สินที่คล้ายคลึงกันนั้นคือ มีการออกประกาศให้ทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องถูกยึดทรัพย์สินทั้งหมด ให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยทันที แต่ทั้งนี้ยังเปิดโอกาสให้แก่เจ้าของที่แท้จริงที่มีหลักฐาน ซึ่งแสดงว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของตนซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และตนมิได้เกี่ยวข้องกับนักการเมืองผู้ถูกกล่าวหาในการมาแสดงพยานหลักฐาน ทั้งนี้เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนและเพื่อการขอรับทรัพย์สินนั้น ๆ ของตนกลับคืนไป อาจกล่าวได้ว่าพฤติการณ์ของการยึดทรัพย์สินในอดีตที่ผ่านมา จึงไม่มีความแตกต่างจากครั้งนี้เท่าใดนัก แต่อย่างไรก็ตามการยึดทรัพย์สินนักการเมืองทุกครั้งที่ผ่านมา ต่างก็เป็นไปโดยขัดแย้งกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและหลักนิติธรรม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง ซึ่งจะให้ผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันเป็นอย่างยิ่งก็คือ การยึดทรัพย์สินนักการเมืองในอดีตนั้น เป็นการกระทำและเป็นการใช้อำนาจโดยการออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยการอาศัยอำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งบังคับใช้ในประเทศแต่ในขณะเดียวกันการยึดทรัพย์สินนักการเมืองในครั้งนี้ เป็นการกระทำซึ่งอาศัยอำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ซึ่งมี "ศักดิ์" (hierarchy) ทางกฎหมายที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งประเด็นความแตกต่างในกรณีนี้ ผลที่ตามมาจึงนำไปสู่ผลต่างทางกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่ง กล่าวคือ ในอดีตศาลฎีกาได้เคยมีคำวินิจฉัยชี้ขาดไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2291/2519⁵⁴ โดยมีสาระสำคัญว่าในเรื่องการใช้อำนาจยึดทรัพย์สิน โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติตามมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 นั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการในการไม่คืนทรัพย์สินเป็นที่สุดนั้นกรณีจึงเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการไปตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย คำสั่งเช่นนี้จึงเป็นอันยุติเด็ดขาดเพียงนั้น และในขณะเดียวกันศาลฎีกาก็ได้มีคำวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2673/2519⁵⁵ ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องการยึดทรัพย์สินนี้ไว้อีกว่า มาตรา 17 ซึ่งให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการสั่งการดังกล่าว เป็นบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่แล้ว กรณีจึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งหรือจะต้องวินิจฉัยตามประเด็นการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอีก ดังนั้นกรณีจึงอาจถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานของศาลยุติธรรมไทยที่ว่า หากมีการใช้อำนาจพิเศษตามมาตราที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติ มาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรในอดีตที่ผ่านมาแล้ว ศาลยุติธรรมจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารดังกล่าว⁵⁶

⁵⁴ ปรอตตุคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2291/2519

⁵⁵ ปรอตตุคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2673/2519

⁵⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, "ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน" หน้า 231.

แต่กระนั้นก็ตาม การยึดทรัพย์สินนักการเมืองของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ในครั้งนี้กลับปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรณีที่ใช้เป็นการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่นการยึดทรัพย์สินนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระดับสูงทั้ง 2 ครั้งที่ผ่านมา ซึ่งในที่นี้ก็คือ การใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 แต่อย่างใดไม่ ดังนั้นการพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงคณะกรรมการตามกฎหมายคณะหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพียงใดนั้นก็จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในกรณีนี้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ "ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย" โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งคณะบุคคลที่มีใช้ศาล ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีเช่นเดียวกับศาล ทั้งนี้ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 มาตรา 30 ววรรคแรก บัญญัติว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย"

เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 มีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงคณะกรรมการตามกฎหมายคณะหนึ่ง เช่นเดียวกับคณะกรรมการชุดอื่น ๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เฉพาะกรณี ๆ ไปนั้น จึงมีความจำเป็นอยู่เองที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจะต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะต่อบทบาทและการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดดังกล่าว เช่นเดียวกับคณะกรรมการที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายคณะอื่น ๆ เป็นต้น และโดยเหตุที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 นี้ มิได้มีบทบัญญัติในการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (legality) ของบทบัญญัติของกฎหมายลำดับรอง ตามหลักการว่าด้วยลำดับชั้นหรือศักดิ์ทางกฎหมาย ดังนั้นบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ และกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 นั้น จึงต้องตกเป็นภาระหน้าที่และอำนาจขององค์กรตุลาการหรือศาลยุติธรรมนั้นเอง⁵⁷

⁵⁷ สุรพล นิตไกรพจน์, "ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน" หน้า 232.