

บทที่ 4

การใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลัง การรัฐประหารโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

เมื่อกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ข้างต้น ไม่สามารถปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการนิยามใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังการรัฐประหารโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

กรณีการยึดทรัพย์สินนักการเมืองไทยที่ผ่านมา มีเหตุการณ์เกิดขึ้น 3 ครั้ง โดยเหตุการณ์ 2 ครั้งแรก เกิดขึ้นจากการอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ในกรณีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และการใช้มาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 กับกรณีจอมพลถนอม กิตติขจรและพวก ส่วนเหตุการณ์หลังสุด กรณีประกาศคณะรักษาความเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินรั่วไหลผิดปกติ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ



4.1 กรณีอำนาจตามมาตรา 17 ตามรัฐธรรมนูญการปกครอง * โดยนายกรัฐมนตรี

กรณีอำนาจตามมาตรา 17 ตามรัฐธรรมนูญการปกครองโดยนายกรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บัญชาการทหารบก ทบพันธุตินี้รองรับอำนาจของผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารให้มีอยู่ตลอดไป แม้หลังการใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้วก็ตาม ซึ่งได้มีการใช้อำนาจเด็ดขาดดังกล่าวทั้งทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ หลายเรื่องด้วยกัน หากกล่าวเฉพาะกรณีการปราบปรามทุจริตของนักการเมืองแล้ว ก็มีการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จนี้ยึดทรัพย์อดีตนายกรัฐมนตรี 2 ครั้ง คือ

4.1.1 การยึดทรัพย์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

สืบเนื่องจากภายหลังจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมทายาทได้มีการฟ้องร้องแบ่งมรดกกัน ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์โดยทั่วไปว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ร่ำรวยจากอะไร การวิพากษ์วิจารณ์นี้ทำให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ยื่นมือเข้าไป

* มาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นต้นแบบ บัญญัติว่า "ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อกวน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นว่านั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ"

๗๓สวนทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยจอมพลถนอม กิตติขจร ตัดสินใจใช้อำนาจใน
มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ออกจากคำสั่งตั้งคณะกรรมการ
ตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2507 *

ต่อมา จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีก็มีคำสั่งตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญ
การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ยึดทรัพย์สินในกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ **

* รายชื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีดังนี้

1. พระมณูเวทย์วิมลนาท ประธานกรรมการ
2. หลวงอรรถปรีชาชูปการ กรรมการ
3. นายเลื่อน ชุ่มกมล กรรมการ
4. นายบัว อึ้งภากรณ์ กรรมการ
5. นายเรณู สุวรรณสิทธิ์ กรรมการและเลขานุการ

** คำสั่งยึดทรัพย์สินในกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีดังนี้

"เรื่องให้ยึดทรัพย์สินในกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิง
วิจิตรา ธนะรัชต์ ตกเป็นของรัฐ

โดยที่ปรากฏว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขณะมีชีวิตอยู่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในราชการ
โดยมิชอบ กระทำการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐไปหลายครั้งหลายหนมีจำนวนมากมาย
เท่าที่ปรากฏในขณะนี้ มีมูลค่าถึง 435,704,115.89 บาท (สี่ร้อยสามสิบห้าล้านเจ็ดแสนสี่พันหนึ่ง
ร้อยสิบห้าบาทแปดสิบเก้าสตางค์) ซึ่งเมื่อรวมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีแล้ว เป็นเงินที่รัฐต้อง
ได้รับความเสียหายรวมทั้งสิ้น 574,328,078.26 บาท (ห้าร้อยเจ็ดสิบสี่ล้านสามแสนสองหมื่น
แปดพันเจ็ดสิบแปดบาทยี่สิบหกสตางค์)

** (ต่อ)

การกระทำดังกล่าวนี้มีผลเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร และโดยที่ท่านผู้หญิงวิจิตรา ธารรัตน์ เป็นภริยาของจอมพลสฤษดิ์ ธารรัตน์ ได้ร่วมรับประโยชน์จากการนี้ด้วย

อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของรัฐทันทีในวันที่ออกคำสั่งนี้"

จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ออกคำสั่งนี้เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2507

และหลังจากนั้นอีกสัปดาห์เศษ จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ออกคำสั่งยึดทรัพย์เป็นฉบับที่สอง โดยเพิ่มยอดเงินขึ้นไปอีก 30,223,193.36 บาท (สามสิบล้านสองแสนสองหมื่นสามพันหนึ่งร้อยเก้าสิบบาทสามสิบกสตางค์) โดยเงินจำนวนนี้ในคำสั่งระบุว่าจอมพลสฤษดิ์ ธารรัตน์ ใช้อำนาจหน้าที่เบียดบังและยกยอกไปเป็นประโยชน์แก่ตนและผู้อื่น แยกเป็นเงินต้น 17,919,000 บาท (สิบเจ็ดล้านเก้าแสนหนึ่งหมื่นเก้าพันบาท) และดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี 12,304,193.36 บาท (สิบสองล้านสามแสนสี่พันหนึ่งร้อยเก้าสิบบาทสามสิบกสตางค์)

ดังนั้น จำนวนเงินที่ยึดเข้ารัฐทั้งหมดจึงเป็น 604,551,276.62 บาท (หกร้อยสี่ล้านห้าแสนห้าหมื่นหนึ่งพันสองร้อยเจ็ดสิบบาทหกสิบกสตางค์)

คำสั่งฉบับที่สองนี้ ประกาศเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2507

หลังจากมีคำสั่งยึดทรัพย์ก็มีการฟ้องคดีคัดค้านการยึดทรัพย์ดังกล่าว เป็นเหตุให้ต้องมีการออกพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2508 * และเมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับศาลชั้นต้นจึงได้จำหน่ายคดีคัดค้านการยึดทรัพย์ แต่โรงท่งได้อุทธรณ์และฎีกาจนท้ายที่สุดศาลฎีกาก็มีคำพิพากษาฎีกาที่ 494/2510 จำหน่ายคดี ซึ่งสรุปหลักจากคำพิพากษาฎีกานี้ที่เกี่ยวกับการยึดทรัพย์ มีดังนี้

1. การที่ศาลรับคำฟ้องของผู้ใดไว้ มิได้หมายความว่าศาลจะเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นในภายหลังไม่ได้ เพราะคำสั่งรับฟ้องไม่ใช่คำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี ไม่อยู่ในบังคับที่ศาลนั้นจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 143, 145

2. พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวแก่ มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2508 ซึ่งบัญญัติมิให้บุคคลใดฟ้องร้องว่ากล่าวนายรัฐมนตรีและผู้กระทำการตามคำสั่งนั้น เป็นวิธีการอันพึงดำเนินเมื่อมีการฟ้องร้องคดีอันเป็นกรณีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมิใช่บทบัญญัตินอกเหนือขอบเขตแห่งมาตรา 17 และไม่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร แต่เป็นกฎหมายที่ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร โดยเฉพาะและมีใช้กฎหมายที่ตัดสิทธิที่บุคคลจะดำเนินคดีทางศาล จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3. พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2508 บัญญัติว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งหรือกระทำการใดโดยอ้างมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร การสั่งการและการกระทำนั้นบุคคลใดจะฟ้องร้องว่ากล่าวมิได้ หมายความว่าต้องเป็นคำสั่งหรือ

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง.

การกระทำที่อ้างมาตรา 17 โดยเป็นกรณีที่อยู่ภายในขอบเขตของมาตรา 17 หากคำสั่งหรือการกระทำนั้น ๆ อยู่นอกเหนือขอบเขตของมาตรา 17 ศาลย่อมวินิจฉัยได้ว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้นมิได้ความคุ้มครอง

4. มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะออกคำสั่งหรือกระทําการใด ๆ โดยมติคณะรัฐมนตรี ในเมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ความมั่นคงของราชอาณาจักร แสดงว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เห็นสมควร ใช้มาตรการที่กำหนดไว้ การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา 17 หรือไม่ อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีว่าสมควรต้องมีคำสั่งหรือกระทําการใด ๆ หรือไม่ มิได้อยู่ที่พฤติการณ์ว่าบ่อนทำลายความมั่นคงจริงหรือไม่

5. มาตรา 17 มิได้ถูกระบุให้ใช้แก่ผู้ทำการบ่อนทำลายโดยเฉพาะ แต่ให้ใช้เพื่อระงับหรือปราบปรามการบ่อนทำลาย แม้ผู้ทำการบ่อนทำลายแม้ผู้ทำการบ่อนทำลายตายไปแล้ว แต่ผลของการกระทำยังคงอยู่และมีผู้ได้รับผลนั้นด้วย จึงถือได้ว่าผู้ได้รับผลนั้นอยู่ในข่ายแห่งมาตรา 17 นั้นด้วย

4.1.2 การยึดทรัพย์จอมพลถนอม กิตติขจร

สืบเนื่องจากเหตุการณ์ "วันมหาวิปโยค" เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 จึงมีการเรียกร้องให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ใช้อำนาจในมาตรา 17 อาศัยและตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจรและพวก ซึ่งก็ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 40/2516 อาศัยทรัพย์สินจอมพลถนอม กิตติขจร และพวก และตั้งคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจรและพวก *

* ดูภาคผนวก จ.



ในที่สุดนายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 * ทำการยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจรและพวกทั้ง 6 คน ให้ตกเป็นของรัฐ **

* มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 บัญญัติว่า
 "ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศหรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นว่านั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติทราบ"

** คำสั่งยึดทรัพย์สินฉบับนี้ ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2517

หลังจากถูกยึดทรัพย์จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้สั่งว่า การยึดทรัพย์สินของตนเป็นโรมมะ ศาลได้พิพากษายกฟ้อง โจทก์จึงอุทธรณ์และฎีกา ในที่สุดศาลฎีกาก็มีคำพิพากษายืน * คดีจึงเป็นอันยุติ

* คำพิพากษาฎีกาที่ 2573/2519

มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจ และราชการแผ่นดิน คำสั่งต่าง ๆ ที่นายกรัฐมนตรีออกเพื่อการนี้จึงสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ไม่เป็นโรมมะ ไม่ต้องคืนทรัพย์แก่โจทก์ การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา 17 หรือไม่ อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรี มิใช่ความเห็นของโจทก์หรือผู้อื่น

คณะกรรมการต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นโดยเร็วตามคำสั่ง การที่คณะกรรมการใช้ดุลพินิจไม่ยอมให้ผู้ร้องนำพยานบุคคลเข้าสืบประกอบเอกสารที่คณะกรรมการรับพิจารณาอยู่แล้ว ไม่ถือเป็นการรวบรัดวินิจฉัยโดยไม่เป็นธรรม การปฏิบัติตามคำสั่งนี้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายตามที่มาตรา 17 ตอนท้ายของวรรคแรก บัญญัติไว้

มาตรา 17 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งการดังกล่าว เป็นบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่แล้ว จึงไม่เป็นการขัดแย้งหรือจะต้องวินิจฉัยตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยตามมาตรา 22

4.2 กรณีอาศัยอำนาจตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ให้อายัดและห้ามจำหน่ายรายโอนทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินรั่วไหลผิดปกติ

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งมี พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้าได้ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะ รสช. ได้อำนาจแห่งการเข้ายึดอำนาจครั้งนี้ ปรากฏตามแถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่องคำชี้แจงเหตุผลการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ เหตุหนึ่งก็คือ การที่นักการเมืองมีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวงและจากเหตุผลนี้เอง คณะ รสช. จึงได้ออกประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 26 เรื่องให้อายัด และห้ามจำหน่ายรายโอนทรัพย์สิน * ประกาศฉบับนี้ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินรั่วไหลผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต

หลังจากมีประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 26 แล้ว คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้เริ่มดำเนินงาน โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เป็นเครื่องมือทำงานหลัก และในที่สุดคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้เสนอให้คณะ รสช. อายัดทรัพย์สินนักการเมืองชุดแรก 22 คน โดยคณะ รสช. ได้ออกคำสั่งฉบับที่ 5/2534 อายัดทรัพย์สินนักการเมืองดังกล่าว และต่อมาได้มีการประกาศอายัดทรัพย์สินนักการเมืองเพิ่มขึ้นอีก 3 คน รวมแล้วนักการเมืองที่ถูกอายัดมีทั้งสิ้น 25 คน ต่อมาหลังจากใช้เวลาตรวจสอบ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ประกาศรายชื่อนักการเมืองที่รั่วไหลผิดปกติ

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ฉ.

จำนวน 13 คน อีก 12 คน จึงกลายเป็นพันคากล่าหวาไป ท้ายที่สุดคณะกรรมการตรวจสอบ
ทรัพย์สินได้ลงมติยึดทรัพย์สินนักการเมืองที่ถูกอายัดทรัพย์สินไว้ จำนวน 10 คน *

อนึ่ง ในระหว่างการดำเนินการยึดทรัพย์นั้น ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ
คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 **
ผลของการแก้ไขครั้งนี้ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายวคิดปกติสามารถยื่นคำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินต่อศาลได้

จากการแก้ไขนี้เอง บรรดานักการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์ต่างใช้สิทธิอุทธรณ์ครบถ้วนทุกคน
ศาลฎีกาก็ได้มีคำสั่งคืนว่าประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ข้อ 2 และข้อ 6 มีผลเป็นการตั้งคณะบุคคล
ที่ไม่ใช่ศาลให้มีอำนาจพิจารณาจึงขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

* 1.	พล.อ.ชาติชาย	ชุธะวัน	ถูกยึดทรัพย์	284.27	ล้านบาท
2.	นายประมวล	สภาวสุ	ถูกยึดทรัพย์	31.72	ล้านบาท
3.	พล.ต.อ.ประมาณ	อดิเรกสาร	ถูกยึดทรัพย์	139.7	ล้านบาท
4.	นายเสนาะ	เทียนทอง	ถูกยึดทรัพย์	62.68	ล้านบาท
5.	นายภิญญา	ช่วยปลอด	ถูกยึดทรัพย์	61.79	ล้านบาท
6.	นายสุบิน	ปิ่นขยัน	ถูกยึดทรัพย์	608	ล้านบาท
7.	นายมนตรี	พงษ์พานิช	ถูกยึดทรัพย์	336.5	ล้านบาท
8.	นายวัฒนา	อัสวเหม	ถูกยึดทรัพย์	4	ล้านบาท
9.	ร.ต.อ.เฉลิม	อยู่บำรุง	ถูกยึดทรัพย์	32	ล้านบาท
10.	นายพิทักษ์	อินทรวินัยนันท์	ถูกยึดทรัพย์	335.88	ล้านบาท

** ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข.

ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 จึงใช้บังคับมิได้ ปรากฏตาม คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 913/2536 (ประชุมใหญ่) *

* คำสั่งศาลฎีกาที่ 913/2536 (ประชุมใหญ่)

คดีตามประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ข้อ 6 ศาลแพ่งไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดด้วยตนเอง นอกจากทำความเข้าใจศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย และประกาศดังกล่าวได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายได้และศาลฎีกาก็มีอำนาจวินิจฉัย

ปัญหาที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 หรือไม่ ซึ่งเกิดขึ้นในการพิจารณาคดีของศาล มีข้อปัญหาเกิดขึ้นในวงงานของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยตามมาตรา 30 วรรคสอง และมีใช่เป็นการกระทำหรือปฏิบัติตามที่บัญญัติในมาตรา 31 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ทั้งมีข้อปัญหาว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 5 และมาตรา 206 วรรคแรกเช่นเดียวกัน อำนาจในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวจึงตกอยู่แก่ศาลตามหลักกฎหมายทั่วไป

แม้ขณะที่ออกประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญการปกครองใช้บังคับ แต่ระหว่างประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับอยู่ได้มีประกาศรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ปรากฏว่าประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ข้อ 2 และข้อ 6 มีผลเป็นการตั้งคณะบุคคลที่มีศาลาให้มีความพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาลที่ออกและใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษบุคคล เป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ข้อ 2 และข้อ 6 จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 30 วรรคแรกใช้บังคับมิได้



* (ต่อ)

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 32 เป็นการรับรองโดยทั่วไปว่า ประกาศหรือคำสั่งของรสช. มีผลให้ใช้บังคับได้เช่นกฎหมายเท่านั้น มิได้บัญญัติรับรองไปถึงว่าให้ใช้บังคับได้ แม้เนื้อหาตามประกาศหรือคำสั่งนั้นขัดหรือแย้งต่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 และเมื่อประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ข้อ 2 ข้อ 6 ให้ใช้บังคับไม่ได้ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา 30 แล้ว จึงมีข่ากฎหมายที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 จึงจะนำมาตรา 222 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาใช้ให้มีผลบังคับต่อไปมิได้

จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักรการเมืองภายหลังการรัฐประหาร โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ผ่านมาทั้ง 3 ครั้ง ดังกล่าวข้างต้น ต่างมีพฤติการณ์ของการมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่คล้ายคลึงกัน¹ กล่าวคือ มีการออกประกาศให้ทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องถูกยึดทั้งหมดตกเป็นของแผ่นดินโดยทันที แต่เปิดช่องให้ผู้มีหลักฐานแสดงว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของตน และตนมิได้เกี่ยวข้องกับผู้นั้นผู้ถูกกล่าวหาติดต่อแสดงหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์และขอรับทรัพย์สินนั้น ๆ กลับคืนไป พฤติการณ์ของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินทั้ง 3 ครั้งจึงไม่มีความแตกต่างกัน จะต่างในประการสำคัญในด้านผลทางกฎหมายเท่านั้น คือ การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน กรณีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือจอมพลถนอม กิตติขจร นั้นเป็นการกระทำโดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 และ พ.ศ. 2515 แล้วแต่กรณี ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดขณะนั้น ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 2573/2519 ได้วางบรรทัดฐานไว้ว่าการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรอันเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่แล้ว จึงไม่เป็นการขัด หรือแย้ง หรือจะต้องวินิจฉัยตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย กรณีนี้ ศาลยุติธรรมจึงไม่ก้าวล่วงไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด *

1 สุรพล นิติไกรพจน์, "ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน," วารสารนิติศาสตร์ 23 (มิถุนายน 2536) : 230.

* เปรอดตุคำพิพากษาฎีกา 2291/2519 ประกอบเพิ่มเติม.

ในขณะที่การตรวจสอบทรัพย์สินของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในครั้งนี้อาจเป็นการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ * แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่เป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 26 ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายลำดับสูงสุด รองจากรัฐธรรมนูญที่ออกโดยคณะรัฐประหารที่ยึดอำนาจการปกครองขณะนั้น กรณีนี้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจึงมีฐานะเป็นเพียงคณะกรรมการตามกฎหมายคณะหนึ่ง ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 30 ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีฐานะเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายคณะหนึ่ง ซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบความชอบทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ของตน แต่โดยที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มิได้บัญญัติจัดตั้งองค์กรในรูปตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น ควบคุมตรวจสอบความชอบทางกฎหมาย (legality) ของกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น จึงตกเป็นภาระหน้าที่ของศาลยุติธรรมเป็นผู้ตรวจสอบดังกล่าว

* ในขณะที่นั้นคือ มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดเงื่อนไขของการใช้อำนาจ ตลอดจนถึงเงื่อนไขในการใช้อำนาจย้อนหลังไว้ทางองเดียวกันกับมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 จะต่างกันก็แต่เพียงองค์กรผู้ใช้อำนาจ โดยในองค์กรที่ประกอบขึ้นจากตัวบุคคลที่กระทำการปฏิบัตินั้นมามีส่วนในการตัดสินใจร่วมด้วย ซึ่งรู้จักในนาม สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยกำหนดให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว นอกจากนายกรัฐมนตรียังเป็นผู้ใช้ตั้งที่ เคยปฏิบัติกันมา

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังการรัฐประหารนี้ แม้จะมีประสิทธิภาพพอสมควรในการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองดังที่ปรากฏในเหตุการณ์ทั้ง 3 ครั้ง แต่ไม่เป็นที่ยอมรับของประเทศที่ยึดถือระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากขัดกับหลักเรื่องความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม (rule of law) และเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายทางอาญา พิจารณาได้ดังนี้

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังการรัฐประหาร โดยยึดหรืออภัยคหรัพย์สิน

4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม (rule of law)

หลักนิติธรรม * เป็นหลักที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยและในสังคมที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ (primacy of law) ผู้ที่ให้อรรถาธิบายของคำว่า หลักนิติธรรมไว้ชัดเจนที่สุด คือ นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ ชื่อ เอ. วี. ไคซี (A.V.Dicey) ได้ให้ความหมายถึงลักษณะพิเศษ 3 ประการคือ ²

* คำว่า "หลักนิติธรรม" เป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษ คำว่า rule of law ซึ่งมีผู้แปลไว้มากมาย เช่น ศาสตราจารย์วิกรม เมลานันท์ แปลว่า "หลักธรรม" ดร. สมปอง สุจริตกุล แปลว่า "หลักกฎหมาย" นอกจากนี้ยังมีผู้แปลเป็นอย่างอื่น เช่น "นิติธรรมวินัย" "หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย" "หลักธรรมแห่งกฎหมาย" "นิติสดมภ์" โปรตดูชานินทร์ กรัยวิเชียร, การใช้อำนาจพิเศษป้องกันคอมมิวนิสต์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2517), หน้า 175.

² สมปอง สุจริตกุล, "หลักกฎหมาย : ลักษณะที่ใช้โดยทั่วไป" ความรู้ทางนิติศาสตร์ เล่ม 1 (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2515), หน้า 30-48.

1. หมายถึงการปกครองที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ กล่าวคือ เป็นการปกครองซึ่งบุคคลไม่อาจถูกลงโทษ หรือถูกบังคับตามกฎหมายให้ต้องได้รับโทษทางร่างกาย หรือทางทรัพย์สิน นอกจากจะเป็นผลของการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งได้รับการพิสูจน์ แล้วตามวิธีพิจารณาทางกฎหมายต่อหน้าศาลยุติธรรมของประเทศ โดยการพิจารณาที่ถูกต้อง เทียงธรรม ตามความหมายนี้ หลักนิติธรรมจึงเป็นคำตรงกันข้ามกับระบอบการปกครองที่ราษฎร อยู่ภายใต้รัฐผู้มีอำนาจ และผู้มีอำนาจแห่งรัฐจะใช้อำนาจใดที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพในร่างกายของ ราษฎร หรือทรัพย์สินได้ตามอำเภอใจ

2. หมายถึง หลักการที่บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และศาล เดียวกันเป็นผู้พิจารณาพิพากษา ข้อนี้หมายความว่า ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย บุคคลทุกคน อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันในประเทศ ไม่มีอภิสิทธิ์ชนที่จะได้รับโทษน้อยลง หรือได้รับการ พิจารณาคดีในศาลพิเศษ ดังนี้ได้มีคำกล่าวไว้ว่า "ในประเทศอังกฤษข้าราชการตั้งแต่ชั้นนายก รัฐมนตรีลงมา จนถึงพลตำรวจ หรือผู้เก็บภาษี มีความรับผิดชอบอย่างเดียวกันสำหรับการ กระทำทุก ๆ อย่าง"

3. กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นผลมาจากกฎหมายสามัญของแผ่นดิน ข้อนี้จะ เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการปกครองที่ดีเลิศนั้นต้อง เป็นการปกครองโดยกฎหมายที่แน่นอน หรือเรียกว่า หลักนิติธรรม (rule of law) เป็นหลักการสำคัญในประเทศเสรีประชาธิปไตย เพราะเป็นหลักที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ บุคคลทุกคนรวมถึงรัฐบาลต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และไม่อาจถูกลงโทษหรือถูกบังคับตามกฎหมายให้ต้องรับโทษทั้งทางร่างกายหรือทางทรัพย์สินนอก เสียจากกระทำละเมิดต่อกฎหมาย อีกทั้งจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลยุติธรรมที่มี อำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินคดี หลักนิติธรรมจึงเป็นหัวใจสำคัญในระบอบการปกครอง แบบประชาธิปไตยในทุกรูปแบบการปกครอง

หากแต่พิจารณาถึงการใช้อำนาจพิเศษภายหลังจากการรัฐประหารทั้ง 3 ครั้งข้างต้น เพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตและมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่ได้มา

โดยมิชอบหรือเพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินนั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจแบบเด็ดขาด (exclusive power) กล่าวคือ สามารถใช้อำนาจได้กว้างขวาง ทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ภายในองค์กรเดียว พิจารณาได้จากการมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของบุคคลตกเป็นของรัฐทันทีและเป็นคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ อีกทั้งมีผลเป็นการวินิจฉัยความผิดของบุคคล โดยที่ไม่เคยปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ก่อนแต่ประการใด กรณีนี้จึงเท่ากับว่าเป็นการตั้งคณะบุคคลที่มีศาลาให้อำนาจกระทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาลและสะท้อนให้เห็นถึงการมีอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือขององค์กรใดองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจสูงสุดในการใช้อำนาจลงโทษบุคคลใดได้ โดยไม่คำนึงถึงกฎหมายบ้านเมืองและปราศจากการถ่วงดุลอำนาจอย่างแท้จริง

เมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้อำนาจพิเศษภายหลังการรัฐประหารเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือเพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน จึงเป็นกระบวนการที่ปฏิเสธหลักนิติธรรมดังกล่าวข้างต้น แม้ว่ากระทำการดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของผู้อื่นหรือเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่เรียกว่า "ประโยชน์มหาชน (public interest)" ก็ตาม แต่มิได้มีการมีกฎหมายให้อำนาจไว้ เช่นนี้ จึงเป็นที่คาดการณ์ได้ว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมถูกกระทบกระเทือนได้โดยไม่อาจหลีกเลี่ยง เนื่องจากขาดหลักประกันในสิทธิเสรีภาพประชาชนอย่างแท้จริง

4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายทางอาญา

กรณีของการมีคำสั่งยึดทรัพย์สินนักการเมืองที่ได้มาโดยมิชอบหรือเพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่ได้มาก่อนที่จะมีคำสั่งยึดทรัพย์สินดังกล่าว ตามที่ปรากฏในอดีตมาทั้ง 3 ครั้ง ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และ พ.ศ. 2515 หรือประกาศ รสช. ฉบับที่ 26

ก็ตาม คำวินิจฉัยดังกล่าวเท่ากับเป็นการส่งลงโทษทรัพย์สินในทางอาญา * ดังนั้น คำสั่งยึดทรัพย์สินการเมืองโดยอาศัยอำนาจทั้ง 2 กรณีข้างต้น จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการลงโทษในทางอาญาอย่างหนึ่ง

โดยหลักแห่งความยุติธรรมแล้ว จะต้องดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักสากลในทางอาญาที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และยึดถือปฏิบัติกันอยู่ในประเทศที่ปกครองโดยกฎหมายทุกประเทศ ที่ว่า รัฐจะออกกฎหมายมาใช้บังคับย้อนหลังจนเป็นเหตุให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญาหรือรับโทษหนักขึ้นมิได้ ใดแต่³ หลักที่ว่า "ไม่มีความผิดโดยปราศจากกฎหมาย" (*nullum crimen sine lege*) และหลัก "ไม่มีโทษถ้าไม่มีกฎหมาย" (*nulla poena sine lege*) ** จะเห็นได้ว่าแม้กระทั่งหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11

* คำสั่งยึดทรัพย์สินและให้ตกเป็นของแผ่นดิน ย่อมมีลักษณะ เป็นคำสั่งลงโทษทรัพย์สินในทางอาญา ตามนัย มาตรา 18 (5) ของประมวลกฎหมายอาญา ดังคำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ต.3/2494 วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้

³ หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 35-36.

** ในหลักกฎหมายของอังกฤษเรียกว่า รัฐจะออกกฎหมายย้อนหลังมิได้ (*retroactive law* หรือ *ex post facto law*) ในส่วนประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า *le principe de non-retroactivite des lois*

(2) * ใ้บัญญัติรับรองหลักดังกล่าวโดยชัดแจ้ง

เช่นเดียวกันกับประเทศไทย ได้ยอมรับหลักเกณฑ์มาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ** ที่ผ่านมา และฉบับปัจจุบันบัญญัติในมาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ที่ว่า "บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้" นอกจากนี้ใ้บัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ใ้ว่า "บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำความผิดเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย" จะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวใ้ได้รับการยอมรับและกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อีกทั้งใ้บัญญัติรับรองไว้ในประมวลกฎหมายอาญาในขณะเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า จะต้องได้รับโทษก็ต่อเมื่อใ้ฝ่าฝืนกระทำในสิ่งที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้เท่านั้น

* บัญญัติในมาตรา 11 (2) กำหนดว่า "บุคคลใดจะถูกถือว่ามีความผิดอันมีโทษทางอาญาใด ๆ ด้วยเหตุที่ตนใ้กระทำการหรือละเว้นการกระทำการใด ซึ่งกฎหมายของประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่มีกรกระทำนั้นมิใ้ระบุว่าเป็นความผิดทางอาญามิได้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่ใ้ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดทางอาญานั้นเกิดขึ้นมิได้" ใน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ, เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, ม.ป.ป.), หน้า 15.

** โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 29, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 27, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 21 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 26.

หากพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 ของ
รัฐธรรมนูญการปกครองหรืออำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามประกาศ รสช.
ฉบับที่ 26 ที่ให้ยึดทรัพย์สินที่ได้มารายมิชอบและให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งได้
กำหนดครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินที่ได้มาก่อนมีคำสั่งหรือประกาศดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ กล่าว
อีกนัยหนึ่งก็คือ อาจใช้อำนาจพิเศษนี้กับการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการกำหนดกฎหมายก็ได้
ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้อำนาจพิเศษเพื่อยึดทรัพย์สินของนักการเมืองที่ทุจริตภายหลัง
รัฐประหารเช่นนี้ จึงมีลักษณะของการใช้กฎหมายย้อนหลังไปลงโทษบุคคล และเป็นการลดทอน
สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นการทำลายหลักชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญที่
บัญญัติรับรองไว้ รวมทั้งหลักทั่วไปแห่งกฎหมายอาญา อันเป็นที่ยอมรับและยึดถือปฏิบัติในทุก ๆ
ประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย

จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังการรัฐ
ประหารนี้ แม้จะมีประสิทธิภาพในการยึดทรัพย์สินของนักการเมืองที่ทุจริตก็ตาม แต่ก็มีปัญหา
เกี่ยวกับความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม และปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญและ
ทางกฎหมายอาญาตามที่กล่าวมาข้างต้น

ส่วนที่ 2 ระบบอิมพีชเมนต์ในต่างประเทศ

ความนำ

เมื่อได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึง องค์การและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในประเทศไทยมาแล้วนั้น ในส่วนนี้ จะได้ศึกษาระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ของประเทศประชาธิปไตยบางประเทศ เพื่อหาแนวทางที่เป็นประโยชน์มาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาของไทย

ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมือง หรือที่รู้จักในต่างประเทศในชื่อว่า อิมพีชเมนต์ (impeachment)

ระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) เป็นกระบวนการกล่าวโทษโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ (civil officials) ประพฤติผิดขณะดำรงตำแหน่ง หรือบางกรณีใช้กล่าวหาประชาชนที่ร่วมกันกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ (private citizens) ซึ่งเป็นกระบวนการควบคุมพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะรายบุคคล มิใช่การควบคุมทางด้านนโยบาย ในอดีตที่ผ่านมาการกล่าวโทษตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่กล่าวโทษ แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ขอบเขตแนวความคิดในการบังคับใช้ได้ขยายกว้างขึ้น ระบบอิมพีชเมนต์อาจจะเป็นวิธีการใช้โดยฝ่ายบริหาร (an executive body) เช่น ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) (ควบคุมโดยสภาควบคุม หรือ Control Yuan) หรือทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการกล่าวหาฟ้องร้อง เช่น ประเทศคิวบากำหนดให้ที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีอาจจะฟ้องร้องประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีในความผิดอาญาต่อรัฐได้



ความหมายของระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) ในทางกฎหมาย คือ การกล่าวหาฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ส่วนการนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาตามข้อกล่าวหาได้มีการนำไปใช้ในรูปแบบที่ต่างไป เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา อำนาจพิจารณาขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือกำหนดให้เป็นอำนาจหรือรูปแบบการพิจารณาโดยศาล (court) เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม และอิตาลี ฯลฯ หรือ ทั้ง 2 รูปแบบผสมกัน เช่น บางมลรัฐของสหรัฐอเมริกา แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบอิมพีชเมนต์จะมีจุดมุ่งหมายในการถอดเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง (civil officials) ที่รวมถึงประมุขของรัฐ, รัฐมนตรี และผู้พิพากษา แต่มีบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ได้ประยุกต์ใช้กับสภาสามัญ (commoners) และผู้ดำรงตำแหน่งขุนนาง (peers) ในข้อหาทรยศต่อชาติ (treason) และความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors) * ความผิดอาญาอื่น ๆ (crime) ¹

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ในการบังคับใช้ระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment) ในหลาย ๆ ประเทศ แม้ว่าระบบอิมพีชเมนต์จะมีจำนวนใช้น้อยครั้ง แต่หลายประเทศได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างมั่นคง ล้วนแล้วแต่มีจุดมุ่งหมายหลักของการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยวิธีการพิเศษดังต่อไปนี้ ²

* คำว่า crimes and misdemeanors ใช้คู่กัน หมายถึง การละเมิดกฎหมาย Public Law ที่มีโทษทางอาญา เป็นจำนวนที่ใช้มากกว่า 400 ปี โดยใช้ครั้งแรกในอังกฤษ สำหรับกษัตริย์เลขาธิการชื่อ Michael de La Pole, Earl of Suffolk ในปี 1386 คำว่า misdemeanors ในที่นี้ไม่ใช่ความผิดลหุโทษอย่างในจำนวนทั่วไปในกฎหมายอาญา

¹ The American People Encyclopedia, P.817.

² อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์, 2520), หน้า 97.

- (1) เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการดำเนินคดี ต่อบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจในการบริหารในขณะนั้น (และไม่แน่ว่าบุคคลดังกล่าวจะกลับมาใช้อำนาจในการบริหารอีกหรือไม่)
- (2) เพื่อป้องกันไม่ให้ศาลยุติธรรมต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมือง
- (3) เพื่อผลประโยชน์ของผู้ต้องหาในคดีนั้นเอง กล่าวคือ ผู้ต้องหาจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากองค์กรที่สามารถพิจารณาปัญหาได้ทุกด้าน

การบังคับใช้ระบบอิมพีชเมนต์นี้ถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง ถ้าบุคคลใดถูกฟ้องร้องจะเป็นที่เสื่อมเสียแก่เกียรติยศ ชื่อเสียงและเกียรติภูมิส่วนตัว ตลอดจนพหุพรรคการเมืองที่ตนสังกัด โดยเฉพาะบุคคลชั้นนำของประเทศที่ผ่านการเลือกสรรมาเป็นอย่างดี ย่อมมีวิจรรณญาณที่ดีพอที่จะไม่ประพฤติตนไปในทางไม่ดี จนเป็นเหตุให้ถูกฟ้องร้องขับออกจากตำแหน่ง แต่ด้วยความเป็นจริงผู้ที่มีอำนาจอยู่ในมือ ผู้นั้นมักจะพยายามบิดเบือนอำนาจเหล่านั้นเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้องในทุก ๆ วิธีทางที่สามารถทำได้ จนก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติมากมาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารโดยวิธีการพิเศษ เพื่อเป็นทางออกทางหนึ่งในทางกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการมีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร ที่เรียกว่า ระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) ทั้งนี้แม้ว่าประเทศต่าง ๆ จะมีระบบการปกครองที่ต่างกันออกไป โดยเฉพาะองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรในการควบคุมฝ่ายบริหารไม่เหมือนกัน แต่ปัญหาเรื่องการควบคุมฝ่ายบริหารยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุก ๆ ประเทศ

เช่นนี้ ประเทศใดประเทศหนึ่งจะสร้างสถาบันหรือวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างไรให้ได้ผลดี พร้อมกับเป็นหลักประกันและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ขณะเดียวกันไม่เป็นอุปสรรคแก่ฝ่ายบริหารในการปกครองหรือพัฒนาประเทศ ด้วยวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศใดประเทศหนึ่งที่บังคับใช้อยู่แล้ว หรือกำลังที่จะสร้างขึ้นใหม่ มิใช่เป็นวิธีกฎขาดใจอยู่ในประเทศที่มีระบบกฎหมายระบบใดระบบหนึ่งโดยเฉพาะ และวิธีการที่ใช้ในประเทศหนึ่ง ๆ ก็

มิได้ผูกขาดที่จะต้องใช้ในประเทศนั้น หรือในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายเหมือนกันเท่านั้น และก็มิได้ผูกขาดอยู่กับประวัติศาสตร์ของประเทศใด การที่จะนำวิธีการเหล่านั้นมาปรับเข้าระบบการปกครองของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำวิธีการใดมาใช้เป็นเรื่องสำคัญ³

ดังนั้น ส่วนที่ 2 ระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) ในต่างประเทศของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะได้ศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ของแต่ละประเทศและเปรียบเทียบจุดเด่นจุดด้อยของแต่ละประเทศให้ผู้สนใจศึกษาได้เข้าใจมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีได้มุ่งเน้นให้เป็นการศึกษาเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ (comparative law) โดยศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ในรูปแบบที่ทำให้อำนาจตรวจสอบนี้ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษเพราะระบบอิมพีชเมนต์กำเนิด (original) ในระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษ และแพร่หลายไปยังประเทศที่ใช้ภาษาอื่น ดังนั้น การศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ จึงมีความสำคัญในการทำความเข้าใจพร้อมทั้งระบบอื่น ๆ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำไปบัญญัติใช้กันอย่างแพร่หลาย นอกจากนั้น จะทำการศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ในรูปแบบศาลเช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นหลักของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ และนอกจากนั้นได้ศึกษาของประเทศอื่น ๆ โดยสังเขปที่น่าสนใจซึ่งมีรูปแบบการบังคับใช้ระบบอิมพีชเมนต์ที่แตกต่างกันไป สำหรับประกอบแนวทางของการวิเคราะห์การนำระบบอิมพีชเมนต์มาบังคับใช้ในประเทศไทย เพื่อเป็นอีกกลไกหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

วิทยานิพนธ์ในส่วนที่ 2 นี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความหมายไม่คลาดเคลื่อน ผู้เขียนได้ใช้คำว่า "อิมพีชเมนต์" แทนความหมายของการกล่าวหาฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐสภาในบทต่าง ๆ ของส่วนที่ 2

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82-87.