

บทที่ 4

พัฒนาการขององค์กรพิเศษเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริตของนักการเมือง ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย

การปกครองรัฐโดยหลักนิติรัฐ ไม่ได้หมายความว่าเพียงแค่นั้นมีกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเนื้อหาอย่างไรก็ได้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกในการปกครองประเทศ แต่ความรวมถึงรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งในเนื้อหาของกฎหมายจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม กฎหมายที่ใช้ในการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองของไทยที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะกิจประการหนึ่ง คือ เป็นกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรพิเศษเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของไทย ซึ่งในแต่ละครั้งจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่องค์กรพิเศษหลายประการแตกต่างกัน ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบัญญัติกฎหมายเพื่อดำเนินการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมือง จึงต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ชอบธรรมด้วย เพราะกฎหมายนั้นจะได้บังคับใช้กับบุคคลทั่วไปให้เกิดความยุติธรรมต่อบุคคลทุกคนโดยเท่าเทียมกัน การศึกษาในบทนี้จะศึกษาในขอบเขตของการตรวจสอบทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองระดับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งมีการใช้อำนาจพิเศษในการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น โดยมีเหตุการณ์ที่สำคัญเกิดขึ้นจำนวน 4 ครั้ง โดยเหตุการณ์ใน 2 ครั้งแรก เกิดขึ้นโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรืออาศัยอำนาจตามมาตรา 17* ของธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 ในกรณีการตรวจสอบการทุจริตของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการถึงแก่อสัญกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และผลการตรวจสอบได้มีคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เหตุการณ์ต่อมา คือ กรณีที่เกิดขึ้นโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรืออาศัยมาตรา 17** ของธรรมนูญการปกครองแห่ง

* ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 17 "ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวินหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ"

** ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 17 "ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอก

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 ในกรณีของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ซึ่งเกิดในช่วงเวลาที่บุคคลเหล่านั้นยังมีชีวิตอยู่ กรณีเหตุการณ์ในครั้งที่สามเป็นกรณีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินให้อายัดและห้ามจำหน่ายโอนทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และครั้งล่าสุดเป็นกรณีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐในการดำเนินงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่บุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศอย่างร้ายแรง แสดงให้เห็นว่าการก่อตั้งองค์กรพิเศษเพื่อตรวจสอบการทุจริตภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น มีการตรากฎหมายกำหนดรูปแบบขององค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ที่มีความแตกต่างหรือความคล้ายคลึงกัน เพื่อตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับรัฐบาลชุดก่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในบทนี้จึงได้ศึกษาในกรณีพัฒนาการของการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีพัฒนาการทางกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตในแต่ละยุคสมัยแตกต่างกัน กระบวนการและผลการดำเนินการ การพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งการศึกษาในเรื่องดังกล่าวจะใช้แนวคิดของหลักกฎหมายมหาชนเป็นพื้นฐานของการศึกษานี้

4.1 พัฒนาการขององค์กรพิเศษเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริตของนักการเมือง ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศครั้งสำคัญที่ก่อให้เกิดการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมือง ในระดับของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจแล้วจึงสิ้นสุดความเป็นองค์กร โดยที่ในแต่ละครั้งได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีชื่อเรียกแตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินเป็นองค์กรแรกที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจของมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 เพื่อดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของรัฐที่

ราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ"

ปะปนรวมอยู่ในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ องค์กรที่สองถูกจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเพื่อตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองอีกครั้ง คือ คณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และคณะกรรมการยึดทรัพย์สิน ของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งในครั้งนี้ได้ตรวจสอบทรัพย์สินที่ถูกอายัดไว้ว่า ได้มาโดยการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชืดใจ หรือจูงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาได้หรือไม่ และไม่ว่าการได้มานั้นจะเพื่อตนเองหรือผู้อื่น และในครั้งนีมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็นสองชุด แตกต่างจากครั้งแรกที่มีคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินเพียงชุดเดียว ผลการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งสองครั้งสามารถยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐได้ทันทีตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งเป็นอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกัน แต่ในการตรวจสอบการทุจริตครั้งต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเพื่อตรวจสอบพฤติการณ์อันสื่อแสดงว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ หรือทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ของรัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แต่ผลการดำเนินการในครั้งนี้ไม่สามารถยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐได้ ส่งผลให้เมื่อมีการรัฐประหารครั้งล่าสุดซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้มีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของประกาศคณะรัฐประหาร จนสามารถดำเนินการตรวจสอบการทุจริตของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรและสามารถยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ โดยในสองครั้งหลังมิได้มีการออกประกาศโดยอาศัยอำนาจพิเศษของหัวหน้าคณะรัฐประหารหรือนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแต่อย่างใด

อำนาจหน้าที่ขององค์กรพิเศษทั้งสี่ช่วงเวลา มีความคล้ายคลึงกันในเรื่องของกระบวนการในการตรวจสอบ สืบสวน สอบสวนของคณะกรรมการที่มีอำนาจสั่งการไปยังสถาบันการเงิน ตลาดหลักทรัพย์ หน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือบุคคลธรรมดา ต้องรายงานข้อมูลหรือข้อเท็จจริงของบุคคลที่ถูกตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับแจ้งมาใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เฉพาะกิจ และอำนาจที่สำคัญของคณะกรรมการ คือ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกตรวจสอบไว้ชั่วคราวเพื่อป้องกันการจำหน่าย จ่าย โอน อันเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินไปยังสถานที่หรือบุคคลอื่น ซึ่งจะทำให้ยากแก่การติดตามทรัพย์สินกลับคืนมาในภายหลังหน้าเมื่อการดำเนินคดีเสร็จสิ้นลงแล้ว

ความแตกต่างของการตรวจสอบการทุจริตทั้งสี่ช่วงเวลาที่เห็นได้ชัดเจน คือ กฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สิน คณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และคณะกรรมการยึดทรัพย์สิน ในสองครั้งแรกเป็นกฎหมายในระดับของคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรีและคำสั่งของนายกรัฐมนตรี แต่กฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในสองครั้งหลังเป็นกฎหมายในระดับของประกาศของคณะรัฐประหาร และในรายละเอียดของกฎหมายที่ได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีให้ทรัพย์สินตกเป็นของรัฐแตกต่างกัน คือ คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สิน คณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และคณะกรรมการยึดทรัพย์สิน เมื่อได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วทรัพย์สินที่ตรวจสอบพบจะตกเป็นของรัฐตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในทันทีที่ออกคำสั่ง แต่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทรัพย์สินที่ถูกยึดอายัดไว้ชั่วคราวตามคำสั่งของคณะกรรมการตรวจสอบทั้งสองครั้งจะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลยุติธรรมเป็นขั้นตอนสุดท้าย

จากพัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรพิเศษทั้งสี่ครั้ง มีจุดมุ่งหมายเพื่อตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองในรัฐบาลชุดก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งรายละเอียดของกฎหมายตลอดจนการดำเนินการของคณะกรรมการพิเศษที่จัดตั้งและผลการพิจารณาพิพากษาของศาลแตกต่างกัน ดังจะศึกษารายละเอียดในบทนี้ต่อไป

4.2 การตรวจสอบการทุจริตเพื่อยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในช่วงที่ประเทศไทยอยู่ระหว่างการบริหารปกครองประเทศโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการใช้มาตรการปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายอย่างเด็ดขาด ถือว่าเป็นผู้บุกเบิกการใช้มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดถึงขนาดสั่งยิงเป้าผู้กระทำความผิดอาญาได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาจากศาลยุติธรรม และละเลยกระบวนการยุติธรรม ใช้กฎหมายปราบอันธพาลกวาดต้อนอาชญากรโดยสันดานมากักขังโดยไม่ผ่านการสอบสวนฝากขังศาล จนสร้างความหวาดผวให้แก่ผู้ร้าย ต่อมาเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อปี พ.ศ.2506 ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ได้สืบทอดอำนาจเป็นนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา¹ สาเหตุของการตรวจพบการทุจริตคอร์รัปชันของ

¹ เกรียง วิศิษฏ์สรอรรถ, ยอดคดีการเมือง คดียึดทรัพย์สินจอมพลถนอม กิตติขจร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรพชา, 2521), หน้า 208-213.

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้เกิดขึ้น เมื่อครอบครัวของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยื้อแย่งทรัพย์สินสมบัติกัน โดยนางฉวี ธนะรัชต์ ร่วมกับพันตรีเศรษฐา ธนะรัชต์ และร้อยโทสมชาย ธนะรัชต์ ได้มอบหมายให้ นายชมพู อรรถจินดา ทนายความ เป็นตัวแทนยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอเป็นผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขณะที่ฝ่ายท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ภริยาจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้แต่งตั้งให้นายทวี เจริญพิทักษ์ ทนายความ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอเป็นผู้จัดการมรดกเช่นกัน การยื้อแย่งทรัพย์สินมรดกจำนวนมาก ทำให้เกิดกระแสว่าทรัพย์สินเหล่านั้นได้มาในทางที่มิชอบ ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งยกยอกเงินหลวงเอาไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว จึงทำให้เกิดการเปิดเผยบรรดาทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ว่ามีมากเพียงใด ทั้งที่อยู่ในธนาคารและในที่อื่น ๆ และปรากฏว่าช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการแจกทั้งเงินสดเรือนแสน บ้าน ที่ดิน รถยนต์ เครื่องเพชร และรวมถึงเงินเดือนประจำแก่บรรดาผู้เกี่ยวข้องหรือใกล้ชิด² ความสงสัยที่เกิดขึ้นในสังคมถึงความซื่อสัตย์สุจริตของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งผู้นำของประเทศ จึงทำให้เกิดการตรวจสอบทรัพย์สินในกองมรดกเพื่อไขข้อข้องใจของประชาชนในเรื่องดังกล่าว

4.2.1 การตรวจสอบการทุจริตเพื่อยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

ในช่วงระหว่างการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเวลาภายหลังการเสียชีวิตของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งสาระสำคัญของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 คือ เรื่องอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ที่ได้ให้อำนาจไว้ในมาตรา 17 เป็นการรวมอำนาจอธิปไตยทั้งสามไว้ที่นายกรัฐมนตรี ถือเป็นกาให้อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามแบบอย่างและหลักการของรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส สมัยของประธานาธิบดีเดอโก ที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะการให้อำนาจสูงสุดแก่หัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยการบริหารประเทศของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้อาศัยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญทำให้การทำงานของรัฐบาลเป็นไปได้ อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะฝ่ายบริหารเป็นอิสระจากการควบคุมและตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถเข้า

² อรรถพรณ ลินะเปสนันท์, "แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 108-109.

มาบริหารประเทศได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ในขณะที่สมาชิกสภานิติบัญญัติก็ไม่สามารถเป็นรัฐมนตรีได้³

ดังนั้น กฎหมายสำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบการทุจริตของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อยึดทรัพย์สินในกองมรดกที่ได้มาจากการทุจริตคอร์รัปชัน คือ มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 โดยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ตรวจสอบและยึดทรัพย์สินโดยใช้อำนาจตุลาการซึ่งไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมของศาล โดยที่รัฐบาลได้ออกกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบต่าง ๆ ที่สำคัญเพื่อบังคับใช้ในการนี้ ดังต่อไปนี้

4.2.1.1 ลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายที่มีผลเป็นการจัดตั้งและให้อำนาจคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สิน

จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2507 ลงวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2507 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย 1.พระมกุฎราชกุมาร เป็นประธานกรรมการ 2.หลวงอรรถปริชาชนูปการ เป็นกรรมการ 3.นายเลื่อน ชุมกมล เป็นกรรมการ 4.นายปวย อึ้งภากรณ์ เป็นกรรมการ 5.นายเรณู สุวรรณสิทธิ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยอ้างเหตุของการแต่งตั้งว่า “โดยที่ขณะนี้ได้มีพฤติการณ์ รวมทั้งข่าวและบทความในหนังสือพิมพ์หลายฉบับแสดงว่า ได้มีทรัพย์สินอันเป็นของรัฐรวมอยู่ในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรีผู้ถึงอสัญกรรม เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2506 ซึ่งถ้าความจริงเป็นเช่นนั้นก็ย่อมเป็นการสมควรที่จะต้องดำเนินการ เพื่อให้รัฐได้คืนมาซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ หรือถ้าไม่เป็นความจริงก็เป็นการสมควร เพื่อประโยชน์ความเป็นธรรมที่จะให้ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง มิให้เป็นมลทินมัวหมองแก่ชื่อเสียงจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์” จากคำสั่งนั้นได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการดำเนินการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ได้มีทรัพย์สินอันใด ซึ่งเป็นของรัฐรวมอยู่ในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือรวมอยู่ในกองทรัพย์สินซึ่งมีหรือน่าเชื่อว่าจะมีผู้กล่าวอ้างว่าเป็นมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และหรือรัฐมีสิทธิหรือสิทธิเรียกร้องอันใดในหรือจากกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์บ้างหรือไม่ หรือมีข้อเท็จจริงอันใดเกี่ยวแก่มรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งคนทั้งหลายควรจะได้ทราบตามความเป็นจริง อันจะเป็นประโยชน์แก่ชื่อเสียงเกียรติคุณของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประการใดบ้าง แล้วรายงานต่อจอมพลถนอม กิตติขจร เพื่อ

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103-104.

พิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป อนึ่ง ถ้าปรากฏว่ามีความจำเป็นรีบด่วนในระหว่างการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้นที่จะต้องใช้มาตรการอันใดตามกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้ทรัพย์สินของรัฐต้องสูญเสียไปก็ให้รีบรายงานโดยด่วน ต่อจอมพลถนอม กิตติขจร เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยนโยบายที่จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีจะมอบให้แก่คณะกรรมการพิเศษ ที่สำคัญมี 2 ประการ⁴ คือ

1. ให้ตรวจสอบเงินของรัฐจากกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จากที่หรือแหล่งที่มีผู้แอบอ้างว่าเป็นมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทั้งที่เปิดเผยและซ่อนเร้น
2. ในกรณีที่เงินของรัฐจากกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ถูกเบียดบังเอาไปเป็นประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด เช่น จากเงินกองสลากกิติ หรือเงินราชการลับกิติ เป็นต้น ก็ให้พิจารณาหาทางที่จะนำหรือเรียกห้คืนมา

กรณีดังกล่าวแสดงว่า ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในระบบราชการอยู่ในขณะนั้น และมีความเชี่ยวชาญชำนาญในงานแต่ละด้านของตนเป็นผู้ตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2507 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสอบสวนเงินของทางราชการที่ปะปนกับทรัพย์สินส่วนตัวของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่เป็นอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเท่านั้น เพื่อรายงานผลต่อรัฐบาลแล้ว จึงมีคำสั่งต่อไป จึงเป็นอำนาจหน้าที่ในเบื้องต้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบ รวบรวมทรัพย์สินที่มีในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และเป็นคำสั่งที่ให้คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินหาวิธีการที่จะเรียกทรัพย์สินกลับคืนมาเป็นของรัฐ ซึ่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนั้นได้ชี้แจงว่า “เรื่องอำนาจของคณะกรรมการนี้ แม้จะไม่มีกฎหมายระบุให้อำนาจไว้ แต่คณะกรรมการคณะนี้ก็มีสิทธิที่จะขออำนาจต่อรัฐบาลได้ในทันทีที่ต้องการ ในเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจเพื่อเข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงบางอย่างในสถานที่บางแห่งได้ เช่น ต้องการจะเข้าตรวจสอบหลักฐานการเงินเกี่ยวกับจอมพลสฤษดิ์ ตามธนาคารหรือสถานราชการทั่วไป ก็แจ้งขออำนาจไปยังรัฐบาล ทางรัฐบาลก็จะได้สั่งการไปยังสถานที่เหล่านั้น ให้อำนวยความสะดวกและให้ข้อเท็จจริงแก่คณะกรรมการตามความจำเป็น จึงไม่มีปัญหาที่คณะกรรมการสอบสวนเงินราชการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินมรดกของจอมพลสฤษดิ์ จะทำงานไม่ได้ผลอย่างสมบูรณ์ และจะเป็นการดำเนินงานอย่างจริงจังด้วย”⁵

⁴ ข่าวไทย (11 มีนาคม 2507)

⁵ สยามนิกร (10 พฤษภาคม 2507)

ดังนั้น ในเบื้องต้นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2507 ได้แต่งตั้งองค์กรพิเศษที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจ คือ คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินโดยระบุนายชื่อบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐที่ปะปนอยู่ในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เท่านั้น แล้วจึงรายงานข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนไปยังจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินการต่อไป และในกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทางการเงินของธนาคารหรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินต้องขออำนาจจากรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสั่งการไปยังหน่วยงานของรัฐหรือส่วนเอกชนเพื่อเปิดเผยข้อมูลอีกครั้งหนึ่งจึงจะสามารถดำเนินงานได้ คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินจึงไม่มีอำนาจโดยตรงในการสั่งการให้ธนาคารและหน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สิน จึงเป็นอำนาจที่ต้องกระทำการผ่านรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร คำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จึงเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับเช่นกฎหมาย ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกมาเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะแต่มิใช่เป็นคำสั่งที่เป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างแท้จริง

4.2.1.2 กระบวนการในการยึดทรัพย์สินของคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สิน

หลังจากที่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินและได้มีการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินไประยะหนึ่งแล้ว จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยอ้างอำนาจมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 นายกรัฐมนตรีและมติของคณะรัฐมนตรีออกคำสั่งเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2507 มีเนื้อหว่า

1. ให้บุคคลซึ่งได้รับการติดต่อจากคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินของรัฐในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาให้ถ้อยคำหรือส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ต่อคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินของรัฐในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เกี่ยวกับกิจกรรมและทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตามกำหนดวันเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินกำหนด
2. ให้กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์ ตามที่คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินของรัฐในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ติดต่อมาให้

ถ้อยคำหรือแสดงสมุดบัญชีเอกสาร และหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ และทรัพย์สินของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตามกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สิน กำหนด

3. ให้คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินของรัฐในกองมรดกของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาศัยทรัพย์สินซึ่งได้สอบสวนได้ความว่าเป็นทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือน่าเชื่อว่าจะเป็นทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไว้จนกว่าจะได้ถอนการอายัด

ดังนั้น คำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินให้มีอำนาจอาศัยทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไว้ จนกว่าจะได้ถอนการอายัด ซึ่งเป็นคำสั่งที่กำหนดลักษณะของการอายัดทรัพย์สินในกรณีเป็น ทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่น่าเชื่อว่าเป็นของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดว่าต้อง พิสูจน์การได้มาของทรัพย์สินว่าเกี่ยวกับการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ อันแสดงว่า เป็นการอายัดทรัพย์สินเพื่อรวบรวมเก็บรักษาไว้ไม่ให้เกิดการโอนย้ายทรัพย์สินไปไว้ยังบุคคลอื่นหรือ สถานที่อื่นเท่านั้น เพื่อลดการติดตามทรัพย์สินกลับคืนมาภายหลังจากระบวนการสอบสวน ทรัพย์สินเสร็จสิ้นลง

ต่อมา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินได้ดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลจึงได้ประชุมคณะรัฐมนตรี (18 พฤศจิกายน พ.ศ.2507) เพื่อ พิจารณาการจัดการยึดทรัพย์สินของรัฐที่ปะปนในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่ง คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินได้ชี้แจงรายละเอียดประกอบกับรายงานหลักฐานต่าง ๆ ที่ รวบรวมมาได้ ผลปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ใช้มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักรจัดการในเรื่องดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2507 จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เรื่อง ให้ทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิง วิจิตรวาทธนะรัชต์ ตกเป็นของรัฐ ซึ่งได้กล่าวถึงเหตุผลเพื่อยึดทรัพย์สิน กล่าวคือ “โดยที่ปรากฏว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขณะที่มีชีวิตอยู่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในราชการโดยมิชอบ กระทำการเบียด บังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐไปหลายครั้งหลายหน มีจำนวนมากมายเท่าที่ปรากฏในขณะนี้ มี มูลค่าถึง 435,704,115.89 บาท (สี่ร้อยสามสิบห้าล้านเจ็ดแสนสี่พันหนึ่งร้อยสิบห้าบาทแปดสิบ เก้าสตางค์) ซึ่งเมื่อรวมดอกเบี้ยร้อยละ 7 ครั้งต่อปีแล้ว เป็นเงินที่รัฐต้องได้รับความเสียหายรวมทั้ง สิ้น 574,328,078.26 บาท (ห้าร้อยเจ็ดสิบสี่ล้านสามแสนสองหมื่นแปดพันเจ็ดสิบแปดบาทยี่สิบ หกสตางค์) การกระทำดังกล่าวนี้มีผลเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรและโดยที่

ท่านผู้หญิงวิจิตร ธาระวัชต์ เป็นภริยาจอมพลสฤษดิ์ ธาระวัชต์ "ได้ร่วมรับประโยชน์ในการนี้ด้วย" จะเห็นได้ว่า เหตุผลดังกล่าวแสดงถึงข้อกล่าวหาอันนำไปสู่คำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของรัฐ คือ การบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร โดยลักษณะของการกระทำความผิด คือ การใช้อำนาจหน้าที่ในราชการโดยมิชอบ กระทำการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐ ทำให้รัฐได้รับความเสียหาย โดยที่ท่านผู้หญิงวิจิตร ธาระวัชต์ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเนื่องจากการเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว

โดยรายละเอียดของคำสั่ง ได้อ้างอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรี คำสั่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ทรัพย์สินต่อไปนี้ให้ตกเป็นของรัฐทันทีในวันออกคำสั่งนี้

(ก) เงินฝากในธนาคารและสาขาทั้งในและนอกประเทศที่จอมพลสฤษดิ์ ธาระวัชต์ และหรือท่านผู้หญิงวิจิตร ธาระวัชต์ ฝากไว้ไม่ว่าในนามของตนเอง หรือนามแฝง หรือโดยให้เพียงเลขที่ หรือรหัสเป็นเครื่องแสดงบัญชี หรือในนามของวิสาหกิจ หรือในชื่อบัญชีใด ๆ บรรดาที่ถือได้ว่าเป็นเงินฝากของจอมพลสฤษดิ์ ธาระวัชต์ และหรือท่านผู้หญิงวิจิตร ธาระวัชต์

(ข) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักรและวัสดุภัณฑ์ ทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งเป็นของจอมพลสฤษดิ์ ธาระวัชต์ และหรือท่านผู้หญิงวิจิตร ธาระวัชต์

(ค) หุ่นและหุ่นกู่ทุกชนิดทุกประเภท และพันธบัตรรัฐบาลทั้งของรัฐบาลไทยและต่างประเทศ ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธาระวัชต์ และหรือท่านผู้หญิงวิจิตร ธาระวัชต์ เป็นเจ้าของไม่ว่าหุ่น หุ่นกู่ และพันธบัตรนั้นจะเป็นในนามของจอมพลสฤษดิ์ ธาระวัชต์ และหรือท่านผู้หญิงวิจิตร ธาระวัชต์ หรือซึ่งมีสิทธิโดยนิติกรรมที่อาจเข้าถือเอาเป็นเจ้าของ

(ง) สิทธิหรือสิทธิเรียกร้องที่เป็นของจอมพลสฤษดิ์ ธาระวัชต์ และหรือท่านผู้หญิงวิจิตร ธาระวัชต์

ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดให้ทรัพย์สินที่คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมทรัพย์สินไว้แล้ว และเมื่อพบว่าเป็นทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธาระวัชต์ และหรือท่านผู้หญิงวิจิตร ธาระวัชต์ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปใดและแม้ว่าจะซุกซ่อนในนามของบุคคลใด ทั้งที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศ เมื่อได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นของบุคคลทั้งสองท่าน คำสั่งนายกรัฐมนตรีมีผลให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของรัฐในทันที โดยมีได้

ผ่านกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมแต่อย่างไร จะเห็นได้ว่า ลักษณะของคำสั่งของ นายกรัฐมนตรีเป็นทั้งคำสั่งทางปกครองและคำสั่งทางตุลาการ

ข้อ 2 ให้กระทรวงการคลังผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน บรรดาที่ตกเป็นของ รัฐ ดังกล่าวในข้อ 1 ในนามของรัฐ และให้ดำเนินการตามควรทุกประการ ในฐานะที่เป็นเจ้าของ ทรัพย์สินนั้น ๆ

ข้อ 3 ให้กระทรวงการคลังดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) ยึดทรัพย์สินอื่นใดนอกจากที่กล่าวในข้อ 1 บรรดาที่เป็นของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และหรือท่านผู้หญิงวิจิตรวาทา ธนะรัชต์ เท่าที่เห็นว่าจะพบกับจำนวนเงินที่รัฐ ต้องเสียหาย และเมื่อได้ยึดแล้วก็ให้กรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินนั้นตกเป็นของรัฐ และให้กระทรวงการ คลังขายทอดตลาดเป็นตัวแทนชดใช้ความเสียหายของรัฐ

(ข) ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน ตีราคาทรัพย์สิน ตามข้อ 1 ที่มีใช่เป็นตัวแทน เมื่อได้ตีราคาแล้วและเมื่อรวมราคานั้นกับทรัพย์สินตามข้อ 1 ที่เป็นตัวแทน กับจำนวนเงิน ที่กระทรวงการคลังได้รับจากการขายทอดตลาดดังกล่าวใน (ก) มีมูลค่าเกินจำนวน เงิน 574,328,078.26 บาท (ห้าร้อยเจ็ดสิบล้านสามแสนสองหมื่นแปดพันเจ็ดสิบบาทยี่สิบ หกสตางค์) ที่รัฐต้องเสียหายเท่าใด ให้กระทรวงการคลังส่งเงินจำนวนที่เกินนั้นแก่ผู้จัดการมรดก จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

การตีราคาให้ถือเอาราคาตลาดหรือราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในวันที่ ออกคำสั่งนี้ หรือในวันที่ใกล้ที่สุด

จะเห็นได้ว่า ลักษณะของการยึดทรัพย์สิน เป็นการยึดเพื่อชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐ ที่เกิดจากการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐ โดยคิดเป็นมูลค่าความเสียหายพร้อมดอกเบี้ย การยึดทรัพย์สินจึงเป็นการยึดเพื่อชดใช้ความเสียหายตามจำนวนเงินที่ได้ คิดคำนวณไว้แน่นอน มิได้เป็นการพิจารณาที่ตัวทรัพย์สินที่ได้มานั้นว่าได้มาจากการกระทำ ความผิดหรือไม่ หรือได้มาในช่วงระยะเวลาใด และทรัพย์สินที่ยึดมาได้เมื่อขายทอดตลาดชดใช้ ความเสียหายครบถ้วนตามจำนวนที่คำนวณไว้แล้วส่วนที่เหลือจึงคืนให้กับกองมรดก

ข้อ 4 การปฏิบัติดังกล่าวในข้อ 3 ต้องให้แล้วเสร็จภายในสามปี นับแต่ วันที่ออกคำสั่งนี้

ข้อ 5 ทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัตน์ ซึ่งพึงตกเป็นของรัฐตามข้อ 1 และพึงยึดมาเป็นของรัฐตามข้อ 3 นั้น มิให้รวมถึงทรัพย์สินเดิมและสินส่วนตัวของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัตน์

ข้อ 6 ในกรณีที่ปรากฏแก่กระทรวงการคลัง โดยคำร้องขอของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาว่า เจ้าหนี้จำเป็นต้องเสียประโยชน์ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาเพราะผลแห่งคำสั่งนี้ ถ้ากระทรวงการคลังเห็นว่า สมควรให้เจ้าหนี้นั้นได้ชำระหนี้ตามจำนวนที่กระทรวงการคลังเห็นสมควร ก็ให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินตามจำนวนที่เห็นสมควรนั้นจากเงินที่ได้รับมาโดยผลแห่งคำสั่งนี้ให้เจ้าหนี้รับไปได้ แต่ทั้งนี้เฉพาะเมื่อมูลหนี้ตามคำพิพากษานั้น เป็นมูลหนี้เกิดจากนิติกรรมและเกิดขึ้นก่อนวันออกคำสั่งนี้ และกระทรวงการคลังเห็นว่า เป็นหนี้ที่มีได้เกิดขึ้นด้วยการสมยอม

ความในข้อนี้มีให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กล่าวในข้อ 4

ข้อ 7 หุ่นที่ตกเป็นของรัฐตามข้อ 1(ค) นั้น ถ้ากระทรวงการคลังเห็นว่า หุ่นใดไม่สมควรที่รัฐจะรับไว้ก็ให้กระทรวงการคลังปฏิเสธไม่รับหุ่นนั้นไปยังผู้ออกหุ่น เมื่อกระทรวงการคลังปฏิเสธไม่รับหุ่นใดไปแล้ว ให้ถือว่าหุ่นนั้นไม่เคยตกเป็นของรัฐ

กระทรวงการคลังจะปฏิเสธไม่รับหุ่นเป็นของรัฐ เมื่อพ้น 90 วัน นับแต่วันออกคำสั่งนี้มีได้

จะเห็นได้ว่า ในคำสั่งได้กำหนดให้มีการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งเป็นกรณีของการกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของกระทรวงการคลังในการตีราคาทรัพย์สินและขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชดใช้ความเสียหายคืนให้แก่รัฐภายในสามปี และในการแบ่งแยกทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัตน์ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการสมรสกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัตน์ โดยถือว่ามิได้เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำที่เป็นการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งกรณีของการดำเนินการของกระทรวงการคลัง คำสั่งได้กำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจที่จะพิจารณาได้ว่า จะจ่ายเงินให้กับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่มีมูลหนี้เกิดก่อนวันที่มีคำสั่งหรือไม่ก็ได้ และให้ดุลพินิจในเรื่องหุ้น โดยสามารถพิจารณาได้ว่าสมควรที่จะรับหรือปฏิเสธไม่รับหุ้นตัวใดก็ได้ ดังนั้น การพิจารณาว่าทรัพย์สินใดควรตกเป็นของรัฐหรือไม่จึงเป็นอำนาจการใช้ดุลพินิจของกระทรวงการคลัง กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ทรัพย์สินที่อายัดไว้ทั้งหมดให้ตกเป็นของรัฐทันทีโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการแต่อย่างใด

ในเวลาต่อมา นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ได้ทำความตกลงในที่ประชุมกรรมการที่ทำเนียบรัฐบาล และได้มีการออกระเบียบการยึดทรัพย์ ความว่า⁶

1. การแถลงข่าวเผยแพร่ให้ประชาชนทราบผลการดำเนินงานกรณีนี้ จะแถลงทุกระยะที่มีการดำเนินงานบรรลุผลเป็นขั้น ๆ โดยให้เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประธานและนายเรณู สุวรรณสิทธิ์ เลขาธิการกรรมการ เพียง 2 คนเท่านั้น

2. “แผน” วิธีดำเนินการต่าง ๆ เพื่อการยึดทรัพย์และขายทอดตลาดคดีใช้ความเสียหายของรัฐ ให้เป็นไปอย่างปกปิด เพื่อป้องกันเหตุยุ่งยากหรืออุปสรรคทำให้ล่าช้า มิฉะนั้น อาจจะไม่บรรลุผลตามความมุ่งหมายในคำสั่งมาตรา 17 ฉบับนี้ ซึ่งกระทรวงการคลังต้องดำเนินการให้เรียบร้อย ภายใน 3 ปี เพราะถ้าไม่เรียบร้อยที่เหลือจะต้องคืนให้ผู้จัดการมรดก

จากผลการประชุมคณะกรรมการยึดทรัพย์ครั้งนี้ ในขั้นต้นกระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการต่อไป ดังนี้

(ก) กรณีตามปกติ

1. สำเนาคำสั่งตามมาตรา 17 ฉบับนี้ และหนังสือแจ้งไปยัง (1) ท่านผู้หญิงวิจิตรา ในฐานะทรัพย์สิน ต้องตกเป็นของรัฐและเป็นผู้จัดการมรดก (2) พันตรีเศรษฐา ธนะรัชต์ ในฐานะผู้จัดการมรดก เพื่อให้ทราบอย่างเป็นทางการว่าทรัพย์สินของมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ได้ตกเป็นของรัฐ โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 20 เดือนนี้แล้ว (พฤศจิกายน) เมื่อได้จัดสรรทรัพย์สินชดใช้ความเสียหายของรัฐ เป็นเงิน 574,328,078.26 บาท ภายใน 3 ปีแล้ว จะได้คืนทรัพย์สินที่เหลือให้ผู้จัดการมรดก

2. สำเนาคำสั่งตามมาตรา 17 ฉบับนี้ และหนังสือแจ้งไปยังธนาคารต่าง ๆ ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ฝากไว้ เพื่อให้ดำเนินการเปลี่ยนชื่อผู้ฝากเป็นกระทรวงการคลัง ตั้งแต่วันที่ 20 เดือนนี้เป็นต้นมา พร้อมทั้งวิธีดำเนินการที่รัฐจะถอนเงินของรัฐ โดยมีระยะเวลา

⁶ พิมพ์ไทย (28 พฤศจิกายน 2507)

3. เร่งดำเนินการสำรวจหุ้นและหุ้นกู้ ที่เป็นของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ทั้งหมด เพื่อจะได้แยกแยะเอาหุ้นที่ราคาตก ออกจากทรัพย์สินที่ตกเป็นของรัฐให้เสร็จภายใน 90 วัน หลังจากนั้นจะได้ดำเนินการเปลี่ยนชื่อผู้ถือหุ้น หุ้นกู้ และพันธบัตรเป็นกระทรวงคลังแล้วจึงจะขายทอดตลาดในขั้นสุดท้าย

4. สำรวจที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักรและวัสดุภัณฑ์ ซึ่งเป็นของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ เพื่อจัดสรรคัดเลือกและตีราคา เป็นการพิจารณาก่อนจะขายทอดตลาด

(ข) กรณีเร่งด่วนจำเป็น

1. เพื่อป้องกันการยกย้าย ถ่ายเท และปิดบังทรัพย์สินอื่นใด อันมิใช่ทรัพย์สินซึ่งมีเอกสารหลักฐานที่เป็น "เอกสารมหาชน" เช่น โฉนดที่ดิน หุ้น เป็นต้น แล้วจะดำเนินการตรวจค้น และยึดทรัพย์สินทันที โดยถือว่ารัฐได้กระทำต่อทรัพย์สินของรัฐเอง

2. ยึดทรัพย์สินทุกอย่างที่ตกเป็นของรัฐ โดยใช้วิธีการพิทักษ์ทรัพย์เพื่อจัดสรรชดใช้ความเสียหายของรัฐให้ครบถ้วน และเพื่อจัดสรรมิให้สินเดิมและสินส่วนตัวท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ เข้ามาปะปน

อนึ่ง ได้มีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายเงินสดในธนาคารมีนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นหัวหน้า ฝ่ายหุ้นส่วนและผลประโยชน์ในกิจการค้า ผู้แทนกระทรวงเศรษฐกิจเป็นหัวหน้า ฝ่ายดำเนินการยึดทรัพย์สินหัวหน้ากองหมายเป็นหัวหน้า

ดังนั้น กระบวนการในการยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการออกเป็นระเบียบวิธีปฏิบัติในกรณีต่าง ๆ โดยมีการแต่งตั้งบุคคลผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละกรณีตามความถนัดในงานของแต่ละท่าน โดยขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ได้กำหนดรายละเอียดแยกเป็นกรณีปกติ และกรณีเร่งด่วนจำเป็น ซึ่งพิจารณาจากการป้องกันการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินไปยังบุคคลอื่นที่จะทำให้เกิดการติดตามทรัพย์สินกลับคืนมาได้ยากในภายหลัง

ในเวลาต่อมา จอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีคำสั่งเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2507 เรื่อง ให้ทรัพย์สินในกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ตกเป็นของรัฐ (ฉบับที่ 2) โดยได้กล่าวอ้างเหตุผลว่า ปราบกฏว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขณะที่มีชีวิตอยู่ได้จ่ายเงินของรัฐไปอีกจำนวนหนึ่งเป็นเงิน 29,000,000

บาท (ยี่สิบเก้าล้านบาท) ในเงินจำนวนนี้ปรากฏว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ราชการโดยมิชอบ กระทำการเบียดบังและยกยอกไปเป็นประโยชน์ตนและผู้อื่นเป็นเงิน 17,919,000 บาท (สิบเจ็ดล้านเก้าแสนหนึ่งหมื่นเก้าพันบาท) เมื่อรวมกับดอกเบี้ยร้อยละ 7 ครั้งต่อปีแล้วรัฐต้องเสียหายอีกเป็นเงิน 30,223,198.36 บาท (สามสิบล้านสองแสนสองหมื่นสามพันหนึ่งร้อยเก้าสิบแปดบาทสามสิบหกสตางค์)

เมื่อได้รวมยอดเงินที่ปรากฏขึ้นใหม่นี้เข้ากับยอดเงินที่ปรากฏในคำสั่งนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2507 ซึ่งสั่งตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว เงินที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เบียดบังและยกยอกไปจะเป็นจำนวน 453,623,115.89 บาท (สี่ร้อยห้าสิบล้านหกแสนสองหมื่นสามพันหนึ่งร้อยสิบห้าบาทแปดสิบกี่สตางค์) เมื่อรวมดอกเบี้ยร้อยละ 7 ครั้งต่อปีแล้ว ความเสียหายของรัฐเท่าที่ปรากฏในขณะนี้ เป็นจำนวน 604,551,276.62 บาท (หกร้อยสี่ล้านห้าแสนห้าหมื่นหนึ่งพันสองร้อยเจ็ดสิบบาทหกสิบลองสตางค์)

ซึ่งในการออกคำสั่งเพิ่มเติมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรี ให้ออกคำสั่งดังต่อไปนี้

ให้แก่จำนวนเงินที่ปรากฏในคำสั่งนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2507 ซึ่งสั่งตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรให้ทรัพย์สินในกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตรดา ธนะรัชต์ ตกเป็นของรัฐดังนี้

1. จำนวนเงิน 435,704,115.89 บาท (สี่ร้อยสามสิบล้านเจ็ดแสนสี่พันหนึ่งร้อยสิบห้าบาทแปดสิบกี่สตางค์) เป็นเงิน 453,623,115.89 บาท (สี่ร้อยห้าสิบล้านหกแสนสองหมื่นสามพันหนึ่งร้อยสิบห้าบาทแปดสิบกี่สตางค์)
2. จำนวนเงิน 574,328,078.26 บาท (ห้าร้อยเจ็ดสิบล้านสามแสนสองหมื่นแปดพันเจ็ดสิบบาทยี่สิบลองสตางค์) เป็นเงิน 604,551,276.62 บาท (หกร้อยสี่ล้านห้าแสนห้าหมื่นหนึ่งพันสองร้อยเจ็ดสิบบาทหกสิบลองสตางค์)

ดังนั้น คำสั่งเพิ่มเติมฉบับนี้ เป็นการแก้ไขจำนวนเงินที่ได้จากการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว ปรากฏยอดเงินเพิ่มขึ้นว่าเป็นเงินที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เบียดบังและยกยอกเงินจำนวนดังกล่าวไป อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ พร้อมทั้งคิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 ครั้งต่อปี ในเงินจำนวนดังกล่าวด้วย

โดยเหตุที่คำสั่งทุกคำสั่งอาศัยมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรทั้งสิ้น ทำให้การใช้อำนาจตามมาตรา 17 ได้มีการพิจารณาก่อนการออกคำสั่งแสดงถึง ความสำคัญในการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ที่ปรากฏในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินและการยึดทรัพย์สินนั้น ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี⁷ มีความเห็นในเรื่องนี้ สรุปได้ว่า

1) คำสั่งตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ เป็นอำนาจพิเศษไม่อยู่ในบทบังคับแห่งกฎหมายใด ๆ โดยเฉพาะกรณีที่ใช้แก่ทรัพย์สินของมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ เพื่อยึดทรัพย์สินที่ใช้ความเสียหายของรัฐนั้น เมื่อใช้ได้แล้วก็ยอมใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เช่นเดียวกับกรณีต่าง ๆ ที่อาจจะมีการปอนทำลายกันขึ้นก็ยอมใช้ได้

2) คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินของรัฐในกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งตั้งขึ้นตามคำสั่งมาตรา 17 ก็ยังคงมีอำนาจสอบสวนต่อไปจนกว่าจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่มีเหตุผลอะไรจะมาสะดุดหยุดลงเพราะอายุความ 1 ปีของผู้ตาย และเมื่อสอบสวนพบยอดเงินของรัฐเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใด ก็ยอมจะเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาใช้คำสั่งมาตรา 17 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้อีก ถ้ายังอยู่ในระยะเวลาที่ใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับปัจจุบันนี้

กรณีดังกล่าว รองศาสตราจารย์นรนิติ เศรษฐบุตร มีความเห็นในกรณีมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ว่าเป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจตุลาการโดยการเข้าไปตัดสินคดีบางคดีได้โดยไม่ต้องผ่านชั้นตอนกระบวนการยุติธรรมของศาล และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เพื่อให้ความชอบธรรมแก่ตนและพรรคพวกในการที่จะปกครองประเทศในรูปแบบอำนาจนิยม ที่เรียกว่า “ระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ”⁸ ซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีก็ได้ใช้คำสั่งตามมาตรา 17 ให้ทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ตกเป็นของรัฐ โดยอ้างการกระทำที่เบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐไป

⁷ ชาวไทย (3 ธันวาคม 2507)

⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 173-176.

เป็นจำนวนมากมาย ถือว่าเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร อันเป็นคำสั่งยึดทรัพย์สินโดยที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการยุติธรรมของศาล

สรุปได้ว่า จากความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีและรองศาสตราจารย์นรนิติ เศรษฐบุตร ในกรณีของการใช้อำนาจตามมาตรา 17 กับการสอบสวนและยึดทรัพย์สินว่ามีลักษณะดังนี้

1. คำสั่งสอบสวนและยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐตามมาตรา 17 ไม่มีอายุความของการสิ้นสุดการดำเนินการจนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
2. การใช้อำนาจตามมาตรา 17 ในการสอบสวนและยึดทรัพย์สินเป็นอำนาจที่รวมอำนาจบริหารและตุลาการไว้ที่คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินเพียงองค์กรเดียว โดยไม่มีการทบทวนคำสั่งดังกล่าวโดยฝ่ายตุลาการที่แท้จริง

ข้อเท็จจริงจากการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สิน ปรากฏว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้เงินแผ่นดินเพื่อเลี้ยงดูนางบำเรอและลงทุนในธุรกิจ เงินและผลประโยชน์ที่สำคัญ ๆ 3 แห่งที่รัฐบาลสนใจก็คือ เงินประมาณ 394 ล้านบาท ที่เป็นเงินสืบราชการลับของสำนักนายกรัฐมนตรี 240 ล้านบาทจากกองสลากกินแบ่งรัฐบาล และประมาณ 100 ล้านบาทซึ่งควรที่จะให้แก่กองทัพซึ่งได้เปอร์เซ็นต์จากการขายสลากกินแบ่ง ในระหว่างการสอบสวนอธิบดีกรมทะเบียนการค้าเปิดเผยว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และท่านผู้หญิงวิจิตร ธนะรัชต์ มีผลประโยชน์จากบริษัทต่าง ๆ ถึง 45 แห่ง การถือหุ้นที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่ง คือ ในบริษัทกรุงเทพกระสอบป่าน ซึ่งมีมูลค่ามากกว่าสี่สิบล้านบาท ต่อมาสมาชิกผู้หนึ่งในคณะกรรมการบริษัทได้ให้ปากคำว่าหุ้นส่วนเหล่านี้ได้โอนไปให้น้องชายสองคนของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งหมายความว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ผลประโยชน์มหาศาลจากอุตสาหกรรมข้าว โดยที่กฎหมายบังคับให้ซื้อกระสอบป่านจากบริษัทนี้ นอกจากจำนวนหุ้นและบัญชีเงินฝากในธนาคารจำนวนมากมาแล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ยังมีที่ดินอีกจำนวนมหาศาล ดังที่อธิบดีกรมที่ดินกล่าวว่า จอมพลสฤษดิ์มีที่ดินมากกว่า 20,000 ไร่ ในต่างจังหวัด และที่ดินอีกนับแปลงไม่ถ้วนทั้งในและทั่วพระนคร ส่วนเงินสดที่เก็บไว้ในธนาคารต่าง ๆ นั้น จอมพลสฤษดิ์มีอยู่ประมาณ 410 ล้านบาท ซึ่งถูกยึดไว้เพื่อพิจารณาว่าเงินส่วนใดเป็นของรัฐบาลหรือไม่⁹

⁹ ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบบพหุชนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) หน้า 386-387.

ดังนั้น จากข้อเท็จจริงของการสอบสวนพบทรัพย์สินจำนวนมากศาลดังกล่าว อันเป็นเหตุผลของการยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คือ การใช้อำนาจหน้าที่ในราชการโดยมิชอบ กระทำการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐไปหลายครั้งหลายหนจนมีจำนวนมากมาย มีผลเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร จึงยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รวมทั้งทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นผู้ร่วมรับประโยชน์ ให้ตกเป็นของรัฐทันที โดยใช้มติของคณะรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรในการดำเนินการยึดทรัพย์สินดังกล่าว และให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการกับทรัพย์สินที่ยึดนั้นภายในเวลา 3 ปี ซึ่งในการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินได้ตีมูลค่าความเสียหายออกมาเป็นจำนวนที่แน่นอนและคิดรวมดอกเบี้ยด้วย เป็นเงินจำนวน 604,551,276.62 บาท (หกร้อยสี่ล้านห้าแสนห้าหมื่นหนึ่งพันสองร้อยเจ็ดสิบหกบาทหกสิบสองสตางค์) และการยึดทรัพย์สินจะต้องตีมูลค่าทรัพย์สินเพื่อชดใช้ให้ได้ตามมูลค่าความเสียหายดังกล่าว ซึ่งการใช้อำนาจรัฐเพื่อยึดทรัพย์สินโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม จึงเกิดกรณีการฟ้องร้องเพื่อขอคืนทรัพย์สินต่อศาลแพ่งในเวลาต่อมา

4.2.1.3 พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2508

เนื่องจากท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม ทำให้ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2508 ขึ้นมาใช้บังคับ โดยมีการอ้างเหตุผลว่า โดยที่การมีคำสั่งหรือการกระทำเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นการกระทำตามอำนาจที่ได้ให้ไว้โดยธรรมนูญการปกครองประเทศสมควรได้รับความคุ้มครองมิให้ผู้ใดฟ้องร้อง ซึ่งพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2508 ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (5 สิงหาคม พ.ศ.2508) และได้บัญญัติมาตราที่สำคัญ คือ มาตรา 3 บัญญัติว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งหรือกระทำการใดโดยอ้างมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ไม่ว่าจะได้มีคำสั่งหรือกระทำก่อน หรือหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้ บังคับให้ความคุ้มครองบุคคลใดจะฟ้องร้องว่ากล่าวนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีซึ่งให้ความเห็นชอบ ในทางใด ๆ มิได้ ความคุ้มครองให้ใช้ตลอดถึง

1. บุคคลซึ่งกระทำตามคำสั่งหรือได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี บุคคลซึ่งกระทำการตามที่ได้มอบหมายจากผู้ซึ่งได้รับคำสั่ง หรือได้รับมอบหมายจาก นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร และ

2. บุคคลในคณะกรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ตั้งขึ้นโดยคำสั่งสำนัก นายกรัฐมนตรีที่ 66/2507 เรื่อง มรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ลงวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.2507 หรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคลในคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งกระทำการใด ๆ เกี่ยวแก่หรือ เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวนี้ด้วย

และในมาตรา 4 ได้บัญญัติว่า ถ้ามีคดีฟ้องร้องบุคคลซึ่งได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 3 อยู่ใน วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ศาลจำหน่ายคดีเสีย

กรณีดังกล่าว ดร.หยุด แสงอุทัย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ ความเห็นว่า สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลนั้น คนไทยทุกคนมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลได้ การ กระทำทุก ๆ อย่างในเมืองไทยมีศาลเป็นผู้ควบคุมเพื่อให้เป็นไปและถูกต้องตามกฎหมาย การที่มีผู้ คิดจะฟ้องรัฐบาลว่ามาตรา 17 ที่ประกาศใช้ไปแล้วนั้นเป็นโมฆะย่อมฟ้องได้ แต่สำคัญอยู่ที่ว่า ศาลจะเชื่อถ้อยยอมรับฟ้องหรือไม่เท่านั้น ประเด็นสำคัญอีกข้อ ก็คือ ตามมาตรา 17 ได้เขียนไว้ อย่างแน่ชัดว่า “ถ้านายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อระงับหรือปราบปราม” เพียงเท่านั้น ก็สมบูรณ์อยู่ แล้ว เพราะกฎหมายให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีไว้เต็มที่ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีก็มีมติเห็นชอบด้วย กับ “ความสมควร” ที่นายกรัฐมนตรีได้ใช้ไปแล้ว ดร.หยุด แสงอุทัย จึงเห็นว่ามาตรา 17 ที่รัฐบาล ได้ใช้ไปนั้น ไม่มีทางใดจะเป็นโมฆะไปได้¹⁰

ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงตราขึ้นเพื่อคุ้มครองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี บุคคลซึ่งได้กระทำการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ซึ่งได้รับคำสั่ง หรือได้รับมอบหมายจาก นายกรัฐมนตรี รวมทั้งคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินด้วย ซึ่งคุ้มครองคำสั่งหรือการกระทำทั้ง ก่อนและหลังวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ ซึ่งผลของกฎหมายฉบับนี้บังคับให้ศาลต้องจำหน่าย คดีในกรณีที่เกิดมีการฟ้องร้องบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ แสดงให้เห็นถึง ลักษณะ ของการเป็นกฎหมายนิรโทษกรรมบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งและกระทำการตามที่ได้รับมอบหมาย โดยใช้อำนาจตามมาตรา 17 ทำให้ไม่ต้องรับโทษในการกระทำนั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การตรา กฎหมายดังกล่าว เป็นการตัดอำนาจของศาลในการตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลว่าได้

¹⁰ ชาวไทย (9 ธันวาคม 2507)

ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และกระบวนการร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แม้จะมีการยกร่างและผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังจากการที่ท่านผู้หญิงวิจิตร ฐนะรัชต์ ได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมแล้ว แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ฐนะรัชต์ และเป็นการตัดอำนาจทางตุลาการในการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและพระราชบัญญัติ ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในกระบวนการยึดทรัพย์สินว่าเป็นธรรมต่อผู้ถูกยึดทรัพย์สินมากน้อยเพียงใด เพราะฝ่ายนิติบัญญัติได้ตัดอำนาจการพิจารณาของฝ่ายตุลาการที่ได้ชื่อว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ และเป็นกลางให้กับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในประเด็นดังกล่าวศาลฎีกาได้มีความเห็นที่แตกต่างออกไป ดังจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

4.2.1.4 การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินของศาลยุติธรรม

หลังจากที่ท่านผู้หญิงวิจิตร ฐนะรัชต์ ภรรยาจอมพลสฤษดิ์ ฐนะรัชต์ ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวกรวม 6 คน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง* และต่อมาได้มีการอุทธรณ์ฎีกาตามลำดับ ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา 17 และพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคล ผู้ปฏิบัติการเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2508 โดยพิจารณาว่าสามารถบังคับได้หรือไม่ ศาลฎีกาได้พิจารณาว่า ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตราขึ้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2502 เพื่อใช้ไปพลางก่อนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น คือ ระหว่างจัดร่างธรรมนูญภายหลังที่คณะปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในเวลานั้น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะมีคำสั่งหรือกระทำการภายในขอบเขตที่ระบุไว้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2508 บัญญัติห้ามบุคคลฟ้องร้องว่ากล่าวนายกรัฐมนตรีและผู้กระทำการตามคำสั่ง เป็นวิธีการอันพึงดำเนินการเมื่อมีการฟ้องร้องคดีอันเป็นกรณีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มิใช่เป็นบทบัญญัตินอกเหนือขอบเขตแห่ง

* โปรดดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 494/2510 วันที่ 31 พฤษภาคม 2510 ความแพ่ง

มาตรา 17 แต่ประการใด และไม่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เมื่อพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2508 เป็นกฎหมายที่ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา 17 โดยเฉพาะเพื่อคุ้มครองการกระทำที่ได้อำนาจมาตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ให้ถือเป็นการชอบด้วยกฎหมายโดยตรง มิใช่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการตัดสิทธิที่บุคคลจะดำเนินคดีทางศาลในกรณีอื่นใด

จะเห็นได้ว่า ศาลได้กล่าวสรุปไปว่าเป็นธรรมนูญการปกครองที่ใช้ไปพลางก่อนเหมาะสมกับสถานการณ์จึงใช้ได้อันเป็นกรณีที่สะท้อนถึงหลักกฎหมายคือคำสั่งของรัฐบาลาธิบดี เป็นหลักกฎหมายที่ศาลยอมรับถึงความมีอยู่ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งศาลต้องพิจารณาและพิพากษาคดีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2508 บัญญัติขึ้นภายในขอบเขตของมาตรา 17 จึงย่อมใช้บังคับได้

นอกจากนี้ศาลฎีกาได้อธิบายถึงขอบเขตที่อ้างถึงการใช้มาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรว่า พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2508 มาตรา 3 บัญญัติว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งหรือกระทำการใดโดยอ้างมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฯ ให้ได้รับความคุ้มครอง บุคคลใดจะฟ้องร้องกล่าวหาฯลฯ มิได้นั้น ศาลฎีกาเห็นว่า ข้อความที่ว่า “โดยอ้างมาตรา 17” มิได้หมายความว่าเพียงแต่ถ้าได้มีการอ้างมาตรา 17 แล้ว จะได้รับความคุ้มครองทุกกรณีไป โดยไม่ต้องคำนึงว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้นอยู่ภายในขอบเขตของมาตรา 17 นั้นหรือไม่ แต่หมายความว่า ต้องเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่อ้างมาตรา 17 โดยเป็นกรณีที่อยู่ภายในขอบเขตของมาตรา 17 คือ เป็นคำสั่งหรือการกระทำเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการบ่อนทำลาย ก่อวิน หรือคุกคาม ฯลฯ ตามที่บัญญัติไว้ ถ้าคำสั่งหรือการกระทำนั้น ๆ อยู่นอกเหนือขอบเขตของมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ศาลย่อมวินิจฉัยได้ว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้นมิได้รับความคุ้มครอง ส่วนกรณีมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ โดยมติของคณะรัฐมนตรีในเมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ฯลฯ บทบัญญัติดังว่านี้ โดยเฉพาะข้อความที่ว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นสมควร แสดงว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ที่จะวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เห็นสมควรใช้มาตรการ

ที่กำหนดไว้ การจะเห็นสมควรเพียงใดมีการบ่อนทำลายอันควรระงับปราบปรามหรือไม่ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรให้เป็นเรื่องของนายกรัฐมนตรีวินิจฉัย เมื่อประกอบกับข้อความที่บัญญัติว่าต้องมีมติของคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งเป็นมาตรการที่ใช้ในระหว่างที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรใช้บังคับอยู่ดังที่บัญญัติไว้จึงเป็นที่น่าเห็นได้ว่าธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรได้กำหนดหลักการไว้อย่างเคร่งครัด มิให้กระทำโดยหละหลวมในการวินิจฉัยว่ามีเหตุสมควรหรือไม่ มีการบ่อนทำลายหรือไม่ โดยบัญญัติให้กระทำโดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่มีมติในกรณีนี้ด้วย การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา 17 หรือไม่ อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรีว่าสมควรต้องมีคำสั่งหรือกระทำ มิได้อยู่ที่พฤติการณ์บ่อนทำลายจริงหรือไม่ มาตรา 17 มิได้ระบุให้ใช้มาตรการเช่นนั้นแก่ผู้ทำการบ่อนทำลายโดยเฉพาะ แต่เพื่อให้ใช้เพื่อระงับหรือปราบปรามการกระทำที่เป็นการบ่อนทำลาย แม้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ถึงแก่อสัญกรรมไปแล้ว จึงถือไม่ได้ว่าท่านผู้หญิงวิจิตรฯ ธนะรัชต์ ไม่อยู่ในข่ายแห่งมาตรา 17 ไม่เป็นเหตุผลที่จะศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งเกี่ยวกับตัวท่านผู้หญิงวิจิตรฯ ธนะรัชต์ นั้นมิชอบด้วยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

ในประเด็นนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 ไว้ดังนี้ "เบื้องต้นจะต้องวินิจฉัยว่า การใช้บทบัญญัติของมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จะเป็นประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามได้หรือไม่

พิจารณาคำว่า "ระงับ" หมายความว่า เพื่อไม่ให้เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นเหตุการณ์กำลังจะเกิดขึ้นก็ระงับเสีย หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วแต่จัดการเพื่อไม่ให้เกิดขึ้นต่อไปหรือเกิดขึ้นอีก ก็ยังเรียกว่าระงับได้เหมือนกัน คำว่า "ปราบปราม" หมายความว่า เพื่อเป็นตัวอย่างมิให้เกิดการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีก หรือเพื่อมิให้ผู้นั้นกระทำอีก หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างก็ได้

หลักเกณฑ์อีกอย่างหนึ่งของมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ก็คือ ต้องเป็นการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร

คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ความข้อนี้ต้องวินิจฉัยตามพฤติการณ์และรูปร่างเป็นกรณี ๆ ไป ถ้าข้าราชการคนใดเอาเงินราชการไปตามธรรมดาจะเรียกว่าเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักรก็อาจจะไม่ได้ แต่

เฉพาะเรื่องนี้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มิใช่ข้าราชการธรรมดา เป็นถึงนายกรัฐมนตรี อันเป็นตำแหน่งสูงสุดในการบริหาร มีอำนาจอย่างกว้างขวางและจำนวนเงินตามข้อเท็จจริงที่ พระมณูเวทย์วิมลนาท ผู้แทนสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีแถลง ก็เป็นจำนวนมากมาย

หากข้อเท็จจริงฟังได้ดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การกระทำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เรียกได้ว่าถึงขนาดบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร เพราะการกระทำนี้ทำให้รัฐสูญเสียไปซึ่งเงินจำนวนมากมายประการหนึ่ง การกระทำจึงย่อมกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจ การเงินของประเทศ ฉะนั้น จึงเรียกได้ว่า เป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและการเมืองของราชอาณาจักร หรือเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวน หรือคุกคามความสงบภายในราชอาณาจักร จึงเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีอาจจะใช้บทบัญญัติของมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรได้

ส่วนการที่นายกรัฐมนตรีจะสั่งประการใดและเพียงใดจึงจะได้ผลสมประสงค์ของทางราชการนั้นอยู่นอกขอบเขตของปัญหานี้¹¹

ดังนั้น กรณีดังกล่าวเป็นการอธิบายถึงการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 และได้แสดงถึงการสั่งการของนายกรัฐมนตรีว่ามีอำนาจสามารถสั่งการประการใดก็ได้ มิได้พิจารณาถึงวิธีการสั่งการหรือกระบวนการปฏิบัติงานที่นายกรัฐมนตรีสั่งการว่าเป็นอย่างไร มีหลักที่ควรปฏิบัติอย่างไรบ้าง และเมื่อพิจารณาถึงการบังคับใช้มาตรา 17 เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ลักษณะของการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย คือ การกระทำที่ทำให้รัฐสูญเสียไปซึ่งเงินจำนวนมากอันกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจ การเงินของประเทศ และข้าราชการระดับนายกรัฐมนตรีซึ่งมีตำแหน่งทางบริหารสูงสุด มีอำนาจกว้างขวางเป็นผู้กระทำไปซึ่งทรัพย์สินจำนวนมาก แต่หากเป็นข้าราชการธรรมดาเป็นผู้กระทำการให้ได้ไปซึ่งเงินจำนวนมากจะไม่เข้าลักษณะของการบ่อนทำลายความมั่นคง

2) ประเด็นกฎหมายที่ย้อนหลังเป็นการลงโทษบุคคลในทางอาญา ของพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวกับมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2508 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า ถ้ามีคดีฟ้องร้องบุคคลซึ่งได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 3 อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ศาลจำหน่ายคดีเสียการที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีเป็นการสั่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิใช่ว่าศาลจำหน่าย

¹¹ มติชน (18 ตุลาคม 2551): 3.

คดีได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น แม้พระราชบัญญัตินี้จะมีผลย้อนหลังบังคับแก้คดียื่นฟ้องไว้แล้วด้วย และไม่ใช้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อการตีความ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้เพราะมิใช่กฎหมายที่ย้อนหลังเป็นการลงโทษบุคคลในทางอาญา

ดังนั้น พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวกับมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2508 ซึ่งออกมาโดยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นการคุ้มครองมิให้ฟ้องร้องนายกรัฐมนตรี และผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี อันเป็นผลมาจากการที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 17 ไม่ว่าจะได้มีการสั่งหรือการกระทำก่อนหรือหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และถ้ามีการฟ้องร้องอยู่ในระหว่างที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับอยู่ให้ศาลจำหน่ายคดีเสีย ซึ่งมาตรา 17 ได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีกระทำการใด ๆ หากการกระทำนั้นกระทำในนามของความมั่นคงของรัฐ หรือการรักษาราชบัลลังก์ จึงเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือประกาศของคณะรัฐประหารว่าชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการปฏิเสธมิให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรดาประกาศและคำสั่ง รวมทั้งการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนการใช้บังคับของพระราชบัญญัตินี้

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความเห็นเรื่อง การใช้ อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ว่าศาลได้วางหลักการที่จะไม่เข้าไปควบคุมการกระทำบางอย่างของนายกรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจตามมาตรา 17 จึงเป็นการจำกัดอำนาจตนเองที่จะวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ชอบหรือไม่ ซึ่งคล้ายคลึงกับทฤษฎีการกระทำของรัฐบาลของต่างประเทศมาก โดยที่การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีอาศัยมาตรา 17 เป็นอำนาจที่กว้างขวาง รวมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวนี้ศาลปฏิเสธที่จะเข้าไปควบคุม และไม่มีการโต้แย้งให้การใช้อำนาจนี้ถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ย่อมจะนำไปสู่อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จในท้ายที่สุด¹² ในระบบการเมืองและระบบกฎหมายที่องค์กรระดับสูงทางการเมืองปฏิเสธที่จะควบคุมหรือไม่ค่อยใช้อำนาจควบคุมตอบโต้ซึ่งกันและกัน เพราะมีการยับยั้งชั่งใจจำกัดอำนาจตัวเอง (self-restraint) ไม่ให้ไปก้าวร้าวกับอำนาจขององค์กรอื่นมากขึ้นเท่าใด การใช้และการตีความกฎหมายของแต่ละองค์กรก็จะมีอิสระมากขึ้นเท่านั้น และปัจจัยทางการเมืองก็ยังมี

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538), หน้า 185-186.

อิทธิพลเหนือการใช้และการตีความกฎหมายมากยิ่งขึ้น เพราะไม่ต้องกลัวว่าอีกองค์กรหนึ่งจะใช้อำนาจตอบโต้¹³ แต่ในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าการจำกัดอำนาจตนเองของศาลในการเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ของนายกรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการ เพราะธรรมนูญการปกครองประเทศซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศได้รวบอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการไว้ที่นายกรัฐมนตรี อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงถูกจำกัดขอบเขตการพิจารณาไว้มิให้ควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าว และเป็นการแสดงถึงการแทรกแซงความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลด้วย

4.2.2 บทวิเคราะห์การตรวจสอบการทุจริตในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

4.2.2.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สิน

เนื่องจากข้อเท็จจริงของการตรวจสอบการทุจริตของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เกิดขึ้นจากการเรียกร้องทรัพย์สินมรดกของบุคคลในครอบครัวซึ่งปรากฏว่ามีทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก จนเกิดความสงสัยขึ้นในสังคมขณะนั้นถึงที่มาที่ไปของทรัพย์สินว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยอยู่ระหว่างการใช้ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 ซึ่งเป็นธรรมนูญที่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่นายกรัฐมนตรี จนทำให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 เมื่อนายกรัฐมนตรีวินิจฉัยแล้ว เห็นสมควรว่า มีพฤติการณ์ที่สมควรใช้มาตรการเพื่อระงับหรือปราบปรามการบ่อนทำลาย ก่อทวน หรือคุกคามความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร

ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินเป็นองค์กรเฉพาะกิจที่เกิดจากการแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 โดยระบุรายชื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน โดยเริ่มแรกนั้น คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินไม่มีอำนาจในการบังคับให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลต่าง ๆ ได้โดยตรงแต่ต้องใช้อำนาจโดยขอไปยังรัฐบาลให้สั่งการไปยังหน่วยงานต่าง ๆ จึงเป็นลักษณะของคณะกรรมการพิเศษที่มีได้มีอำนาจทางปกครองหรืออำนาจ

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

ทางตุลาการแต่อย่างใด ต่อมาภายหลังนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งเพิ่มเติม มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินมีอำนาจเรียกข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐและเอกชนได้โดยตรง และให้อัยตทรัพย์สินซึ่งได้สอบสวนแล้วได้ความว่า เป็นทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไว้จนกว่าจะถอนการอายัด ซึ่งกรณีคำสั่งอายัดชั่วคราวดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เป็นการออกคำสั่งอายัดโดยไม่ต้องพิสูจน์การได้มาของทรัพย์สินว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก่อนอายัด ระดับการพิสูจน์พยานหลักฐานมีเพียงแค่ “ได้ความว่า” หรือ “น่าเชื่อว่า” เป็นทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็สามารถดำเนินการอายัดทรัพย์สินได้ จึงเป็นการอายัดทรัพย์สินไว้เพื่อมิให้มีการถ่ายโอนทรัพย์สินไปยังสถานที่หรือบุคคลอื่น

ลักษณะของคำสั่งนายกรัฐมนตรีได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และไม่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบและควบคุมหรือผ่านกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรม จึงเป็นกรณีที่คำสั่งนายกรัฐมนตรีมิได้เปิดช่องให้ผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่ถูกยึดได้มีโอกาสอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินต่อศาลยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ท่านผู้หญิงวิจิตรฯ ธนะรัชต์ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ซึ่งศาลได้รับฟ้องและได้วินิจฉัยตัดสินคดีวางหลักเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองเอาไว้ด้วย และจำกัดอำนาจการพิจารณาคดีของศาลที่จะไม่เข้าไปควบคุมการกระทำของรัฐบาลในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 17

4.2.2.2 กระบวนการในการวินิจฉัยการกระทำความผิดและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด

คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ได้มีทรัพย์สินซึ่งเป็นของรัฐขึ้นโดยรวมอยู่ในกองมรดก หรือรวมอยู่ในกองทรัพย์สิน ซึ่งมีหรือน่าเชื่อว่าจะมีผู้กล่าวอ้างว่าเป็นมรดก และหรือรัฐมีสิทธิหรือสิทธิเรียกร้องอันใดในหรือจากกองมรดก หรือมีข้อเท็จจริงอันใดเกี่ยวแก่มรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเป็นอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเพื่อรวบรวมทรัพย์สินเท่านั้น โดยมีได้มีการพิจารณาในเบื้องต้นถึงข้อหาหรือฐานความผิดที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายของรัฐก่อนที่จะดำเนินการรวบรวมทรัพย์สิน ซึ่งกฎเกณฑ์ทางกฎหมายตามหลักนิติรัฐนั้น จะต้องมึเนื้อหาของกฎหมายที่บัญญัติให้มีความแน่นอนและชัดเจนว่ารัฐจะมีมาตรการใดบ้างที่กระทบสิทธิ หรือเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้ทราบและเข้าใจเกี่ยวกับสภาพของข้อหาหรือฐานความผิดที่ตนจะต้องรับโทษ แต่ในคำสั่งดังกล่าวมิได้อ้างถึงข้อหาหรือฐานความผิดที่แน่ชัดก่อนที่จะมีการรวบรวมทรัพย์สิน

ข้อกล่าวหาในการยึดทรัพย์สินได้ปรากฏเหตุผลในอีกคำสั่งหนึ่งของ นายกรัฐมนตรีโดยมติเอกฉันท์ของคณะรัฐมนตรีที่ให้อำนาจมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ความว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในราชการโดยมิชอบ กระทำการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐไปหลายครั้งหลายหนมีจำนวนมากมาย ถือว่าเป็นการกระทำที่มีผลเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร แสดงให้เห็นว่า ข้อหาหรือฐานความผิดที่ใช้ในการยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐ คือ การกระทำที่มีผลเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ซึ่งในการวินิจฉัยว่าการกระทำใดมีลักษณะเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มิได้มีองค์ประกอบความผิดที่บัญญัติไว้เป็นที่แน่นอนและชัดเจนในกฎหมายลายลักษณ์อักษร ประกอบกับจากการพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้มีความเห็นว่า การกระทำที่เรียกว่าถึงขนาดบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายก่อวินหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ต้องเป็นการกระทำที่ทำให้รัฐสูญเสียไปซึ่งเงินจำนวนมากมาย และเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจ การเงินของประเทศ ซึ่งผู้กระทำความผิดมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อันเป็นตำแหน่งสูงสุดในการบริหาร มีอำนาจกว้างขวางและจำนวนเงินที่ตรวจสอบพบมีเป็นจำนวนมากมาย ดังนั้น แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายมิได้กำหนดองค์ประกอบความผิดเกี่ยวกับการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรที่แน่นอนชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วพบว่า ผู้กระทำความผิดมีตำแหน่งหน้าที่สำคัญของประเทศ และสามารถใช้อำนาจดังกล่าวทำให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินจำนวนมากโดยไม่สามารถพิสูจน์ถึงการได้มาของทรัพย์สินว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวจึงเป็นความผิดที่เป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร

พิจารณาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด นายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ให้ทรัพย์สินที่คณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินดำเนินการสอบสวนและรวบรวมแล้วเห็นว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ปะปนอยู่ในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของรัฐ ซึ่งทรัพย์สินที่ยึดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเป็นจำนวนเงินเท่าที่รัฐเสียหายและให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นตัวเงินเพื่อชดเชยความเสียหายของรัฐ (เป็นเงินจำนวน 604,551,276.62 บาท) และหากทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเกินกว่าความเสียหายให้ส่งเงินจำนวนที่เกินคืนแก่ผู้จัดการมรดก และทรัพย์สินที่ตกเป็นของรัฐมิให้รวมทรัพย์สินเดิมและสินส่วนตัวของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ให้มีการแบ่งแยกทรัพย์สินที่เห็นว่ามีทรัพย์สินของรัฐออกมาจากกองทรัพย์สินที่ต้องถูกยึดให้ตกเป็นของ

รัฐ จึงเป็นการพิจารณาที่จำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐก่อนแล้วจึงยึดทรัพย์สินให้มีมูลค่าที่จะชดใช้ตามจำนวนความเสียหายที่ได้กำหนดไว้ นั้น โดยมิได้พิจารณาถึงทรัพย์สินแต่ละชิ้นว่า ได้มาจากการกระทำความผิดหรือไม่

4.2.2.3 การพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรม

องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐวิธีหนึ่ง ที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะเป็นองค์กรที่มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และการใช้กฎหมายต้องผูกพันต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ และศาลเท่านั้นที่จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดและต้องกำหนดให้การลงโทษต้องทำเป็นคำพิพากษาของศาล ดังข้อเท็จจริงที่กล่าวมาแล้ว ปรากฏว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ สอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมทรัพย์สิน เป็นองค์กรที่นายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรจัดตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะกิจ ส่วนอำนาจในการยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐเป็นการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเช่นเดียวกันโดยมิได้ผ่านกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม จึงมิใช่การยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐตามกระบวนการปกติ เพราะเป็นการใช้อำนาจตุลาการโดยฝ่ายบริหาร แม้ต่อมาปรากฏว่าท่านผู้หญิงวิจิตร ธนะรัชต์ ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม แต่เมื่อองค์กรนิติบัญญัติได้ออกพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวมาตรา 17 แล้ว ศาลได้มีคำพิพากษาให้จำหน่ายคดีเสียตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่งผลให้ศาลมิได้พิจารณาถึงประเด็นที่เกี่ยวกับความผิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และประเด็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดแต่อย่างใด

นอกจากนี้ศาลได้กล่าวถึงหลักกฎหมายที่ย่อนหลังเป็นการลงโทษบุคคลในทางอาญา ศาลมิได้พิจารณาถึงบทลงโทษการยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐว่าเป็นบทลงโทษในความผิดทางอาญาหรือไม่ แต่ได้อ้างพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวกับมาตรา 17 นั้นเองว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดให้ศาลจำหน่ายคดีเสียซึ่งศาลมิใช่จะจำหน่ายคดีได้เฉพาะกรณีของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น แม้พระราชบัญญัตินี้จะมีผลย้อนหลังบังคับแก่คดียื่นฟ้องไว้แล้ว และไม่ใช้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อการตีความ จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้เพราะมิใช่กฎหมายที่ย่อนหลังเป็นการลงโทษบุคคลในทางอาญา จะเห็นได้ว่า จากหลักนิติธรรมได้ถือว่า บุคคลทุกคนจะมีความผิดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติขึ้นเท่านั้น โดยถือว่าการกระทำของบุคคลใด ๆ จะถือเป็นความผิดต่อเมื่อมีกฎหมาย

บัญญัติความผิดไว้แล้วก่อนที่จะได้กระทำความผิดเท่านั้น จึงจะถือว่ามีความชอบธรรมเพราะบุคคลผู้กระทำความผิดจะได้รู้ตัวก่อนล่วงหน้า ในการกระทำของตนว่าเป็นการละเมิดต่อกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้ว โดยที่ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะไม่ถูกลงโทษโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติ แม้การที่รัฐออกกฎหมายที่มีผลบังคับย้อนหลังที่มีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่บังคับมิให้มีการฟ้องร้องการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นการกระทบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการฟ้องร้องคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของตน กรณีดังกล่าวย่อมไม่อาจถือว่าในขณะนั้นรัฐปกครองโดยหลักนิติธรรม

ซึ่งจากการพิจารณาคำพิพากษาของศาลฎีกา จะเห็นได้ว่า ศาลฎีกาได้กล่าวอ้างอำนาจตามธรรมนูญการปกครอง แต่ธรรมนูญการปกครองเกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารโดยไม่ได้มีขั้นตอนของการจัดทำที่เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย แต่ใช้หลักการอำนาจคือความถูกต้อง กฎหมายคือคำสั่งของรัฐบาลาธิบดี อันเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารในการตราธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ถือได้ว่า ตัวธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนั่นเองที่ขาดความชอบธรรมในแง่ของที่มา และเมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของสาระของบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งมีเนื้อหาที่ขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยเฉพาะมาตรา 17 ซึ่งรับรองการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ที่ได้กระทำไปให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่เห็นสมควร ใช้มาตรการเพื่อระงับหรือปราบปรามการกระทำที่เป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ หรือประโยชน์ส่วนรวม จึงเป็นการเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจตามที่มาตรา 17 ให้อำนาจไว้ได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรใด จึงเป็นการขัดต่อหลักการถ่วงดุลอำนาจ เป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่ชอบด้วยกฎหมายของการปกครองในช่วงเผด็จการนั่นเอง

ดังนั้น การใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 จึงเป็นการใช้อำนาจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำของประเทศ สามารถออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อยึดทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในข้อหาบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร แม้ว่าต่อมาศาลฎีกามีคำพิพากษาในประเด็นข้อกฎหมายเรื่องยึดทรัพย์สินว่าไม่ขัดกับประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย หรือขัดกับบทบัญญัติอื่น ๆ ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร แต่กระบวนการตรวจสอบไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายในหลายประเด็น เช่น การไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้พิสูจน์ตนเองว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมของศาล ความเป็นธรรมในการนำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์หักล้างข้อกล่าวหา เป็นต้น และศาลได้วางหลักในเรื่อง

การควบคุมการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ของนายกรัฐมนตรีโดยจำกัดอำนาจของตนในการวินิจฉัยในแง่เนื้อหาของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินว่าความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่มีลักษณะของความชอบด้วยกฎหมายในแง่รูปแบบการออกกฎหมายที่ได้ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจที่ธรรมนูญการปกครองให้อำนาจไว้

4.3 การตรวจสอบการทุจริตเพื่อยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก

การบริหารงานของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร มีสาเหตุมาจากการที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ถึงแก่อสัญกรรม ต่อมาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2506 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งพลเอกถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจากการพิจารณารายนามคณะรัฐมนตรี แสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมิได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรไปจากสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพราะบรรดาระัฐมนตรีในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังร่วมเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร อำนาจสำคัญของฝ่ายบริหารและหน่วยงานต่าง ๆ เช่น อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 ก็ยังมีอยู่อย่างครบถ้วน ถือได้ว่ารัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นรัฐบาลที่สืบทอดอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังที่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้แถลงนโยบายต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2506 ว่า "โดยที่รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร อันเป็นผลของการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ.2501 เช่นเดียวกับรัฐบาลก่อนและโดยที่นโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลก่อนได้อำนวยคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างมากเป็นที่ประจักษ์อยู่แล้ว รัฐบาลจึงจะยึดถือแนวบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายนั้น" อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร มิได้บริหารประเทศเป็นไปด้วยความราบรื่นเช่นรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เนื่องจากการที่ความนึกคิดของคนไทยมิได้แยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องของส่วนรวม ทำให้ประเด็นของการโยกย้ายต่อการทุจริตคอร์รัปชันของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พุ่งต่อเนื่องไปสู่เรื่องความชอบธรรมในการใช้อำนาจการปกครองของคณะปฏิวัติ แต่การบริหารงานของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ก็ยังคงเป็นไปเช่นเดียวกับรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยภายหลังจากที่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่กี่วัน จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดอีกตำแหน่ง ทำให้ฐานะของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร มีเสถียรภาพและมีหลักประกันความมั่นคง จนรัฐบาลสามารถบริหารงานประเทศกระทั่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร (พ.ศ.2511) โดยเฉพาะการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 ในการบริหารประเทศ รัฐบาลพยายามรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างเด็ดขาด ซึ่งบางครั้งก็ได้ใช้มาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นเครื่องมือ

เช่น เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2507 เจ้าหน้าที่สืบราชการลับฝ่ายทหาร ตำรวจสันติบาล และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ได้จับกุมผู้คบคิดจะยึดการปกครอง และได้ยื่นฟ้องบุคคลเหล่านั้นรวม 10 คนต่อศาล และศาลทหารได้พิจารณาลงโทษจำเลย 3 คน ส่วนจำเลยอื่นพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ให้ยกฟ้องปล่อยตัว ต่อมาได้มีเหตุการณ์การปล้นตลาดท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และได้ใช้อาวุธปืนยิงเจ้าทรัพย์ตายทันที 3 คน ผู้ใหญ่บ้าน 1 คน และราษฎรบาดเจ็บสาหัสทุพพลภาพ 2 คน ภายหลังมีการสอบสวนผู้ต้องหาที่ถูกจับได้แล้ว จอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีคำสั่งประหารชีวิตโดยอาศัยมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งรวมแม้กระทั่งการเป็นผู้ผลิตและผู้จำหน่ายยาเสพติดเฮโรอีน ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจับได้ก็ถูกลงโทษประหารชีวิต ดังนั้น จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรานี้ในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น ลงโทษประหารชีวิตและจำคุกบุคคลผู้ซึ่งมีการกระทำเข้าลักษณะความผิดตามมาตรานี้¹⁴

4.3.1 การตรวจสอบการทุจริตเพื่อยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก โดยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในครั้งนี้เกิดขึ้นจากเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่ส่งผลให้จอมพลถนอม กิตติขจร ต้องออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และต่อมาเมื่อรัฐบาลชุดนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เข้าบริหารประเทศก็มีเสียงเรียกร้องจากประชาชนที่แสดงให้เห็นว่า จอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา ได้อาศัยอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองคิดโกงกอบโกยจนมีทรัพย์สินมากมาย จึงควรจระับทรัพย์สินสมบัติเป็นของรัฐ ทำให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีต้องกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกคำสั่งเพื่อสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก และมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่ถูกอายัดตกเป็นของรัฐ ซึ่งในการตรวจสอบการทุจริตในครั้งนี้ กฎหมาย คำสั่งหรือประกาศต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินการมีลักษณะที่คล้ายคลึงการตรวจสอบการทุจริตเพื่อยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.3.1.1 ลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายที่มีผลเป็นการจัดตั้งและให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน

¹⁴ อรรถพรณ ลินะเปสนันท์, "แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549," หน้า 110-111.

นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สร. 40/2516 เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2516 เรื่อง การสอบสวนทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 โดยอ้างเหตุผลในคำสั่งว่า “เพื่อป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจของประเทศ และราชการแผ่นดิน รวมทั้งการกระทำอันเป็นการก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน” คำสั่งนายกรัฐมนตรีได้กำหนดสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ข้อ 1 คำสั่งให้อัยตทรัพย์สินเป็นคำสั่งข้อแรกมีเนื้อหาว่า ให้อัยตทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา ไม่ว่าจะป็นอสังหาริมทรัพย์ สงหาริมทรัพย์ เงินฝากในธนาคาร หรือสิทธิเรียกร้องที่บุคคลดังกล่าวมีต่อบุคคลอื่น และห้ามจำหน่าย จ่าย โอน เคลื่อนย้าย เบิก เพิกถอน ปลดเปลื้องทรัพย์สินที่อายัดนับแต่วันที่ออกคำสั่งนี้ ในกรณีทีบุคคลดังกล่าวมีความจำเป็นจะต้องกระทำการอันต้องห้าม ใหยื่นหนังสือขออนุญาตต่อคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน

ข้อ 2 คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา ประกอบด้วย ประธานกรรมการ คือ นายบุญมา วงศ์สวรรค์ และคณะกรรมการ คือ นายพิสุทธิ นิมมานเหมินท์, นายสุพัฒน์ สุธารธรรม, นายอำนาจ วีรวรรณ, นายพนัส สิมะเสถียร, นายโชติ เสวตรุนทร, นายวิทย์ ตันตยกุล, นายบุญฤทธิ์ เจริญผล, นายสวัสดิ์ อุทัยศรี (และเป็นเลขานุการ), นายอุทัย สินธุสาร (และเป็นผู้ช่วยเลขานุการ), นายเฉลิมชัย วสินนท์ (และเป็นผู้ช่วยเลขานุการ)

กรณีดังกล่าวแสดงว่า คำสั่งเบื้องต้นของนายกรัฐมนตรีได้สั่งให้อัยตทรัพย์สินทั้งหมดของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก เพื่อป้องกันการจำหน่าย จ่าย โอน เคลื่อนย้าย เบิก เพิกถอน ปลดเปลื้องทรัพย์สินนั้น โดยที่ยังมิได้มีการพิสูจน์การได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้นว่าไดมาอย่างไร เวลาใด และเกี่ยวข้องกับกรกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจของประเทศ และราชการแผ่นดิน และการกระทำอันเป็นการก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือไม่ อย่างไร เป็นข้อแรก และข้อที่สองจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยระบุรายชื่อบุคคลที่มีความชำนาญงานด้านต่างๆ เป็นคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งคำสั่งนี้ได้ระบุถึงความผิดของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก อันเป็น

ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐคล้ายคลึงกับการตรวจสอบการทุจริตเพื่อยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ลักษณะของคำสั่งของนายกรัฐมนตรืจึงเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกมาบังคับใช้เป็นการเฉพาะกิจ โดยอาศัยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรืในมาตรา 17 ที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรได้ให้อำนาจไว้ อันเป็นลักษณะการใช้อำนาจที่เจาะจงเป็นการเฉพาะรายมิได้เป็นการทั่วไป

4.3.1.2 กระบวนการในการตรวจสอบทรัพย์สินและการอายัดทรัพย์สินของคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน

ในคำสั่งนายกรัฐมนตรื สสร.40/2516 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน ให้มีหน้าที่และอำนาจแยกออกเป็นสองข้อ กล่าวคือ

ข้อ 1 กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่สอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่าทรัพย์สินที่ได้อายัดไว้เป็นทรัพย์สินซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา ได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชืดใจ หรือจงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาได้ หรือไม่ และไม่ว่าการได้มานั้นจะเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ทั้งนี้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เมื่อได้ข้อเท็จจริงประการใด ให้รายงานนายกรัฐมนตรืเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

จะเห็นได้ว่า ทรัพย์สินที่ได้มีการอายัดไว้แล้ว คณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินจะต้องสอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในประเด็นทรัพย์สินนั้นได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชืดใจ หรือจงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาได้ และไม่ว่าการได้มานั้นจะเพื่อตนเองหรือผู้อื่น จึงถือว่าเป็นข้อกล่าวหาการกระทำความผิดของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบหรือเป็นการทุจริต อันเป็นสาเหตุประการหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ส่งผลให้มีการล้มล้างรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก และการเรียกร้องให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว

ข้อ 2 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจ ดังนี้

(1) อนุญาตคำขอการจำหน่าย จ่าย โอน เคลื่อนย้าย เบิก เพิกถอน ปลด เปลี่ยน ซึ่งทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้องของ จอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา

(2) สั่งให้ธนาคารหรือบุคคลใดรายงานการรับฝากการครอบครอง หรือ การดูแลรักษาทรัพย์สินที่อายัด หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่อายัด หรือ สั่งให้มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ ตามกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการกำหนด ตลอดจนมีอำนาจสั่งโอนเงินฝากจากบัญชีกระแสรายวันหรือบัญชีเงินฝากที่มีดอกเบี้ยต่ำ ไปเข้า บัญชีเงินฝากที่มีดอกเบี้ยสูง

(3) สั่งยึดทรัพย์สินไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อปรากฏว่าการได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นการได้มาโดยมิชอบ

(4) สั่งให้ลูกหนี้ซึ่งจะต้องชำระหนี้ให้แก่จอมพลถนอม กิตติขจรและภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา หรือพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา ชำระหนี้ให้แก่ กระทรวงการคลังเมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ หรือเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยนิติกรรมอำพราง เว้นแต่จะได้รับการผ่อนผันจากคณะกรรมการ

การรับชำระหนี้ที่เป็นเงิน ให้กระทรวงการคลังรับขึ้นบัญชีเงินฝากไว้เป็นพิเศษ ในกรณีที่เป็นทรัพย์สินอื่น คณะกรรมการจะมอบให้บุคคลใดเป็นผู้ดูแลรักษาก็ได้

บทลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งคำสั่งนายกรัฐมนตรี สสร. 40/2516 ได้บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการให้อธิบดีกรมตำรวจ ดำเนินการสอบสวน จับกุมและควบคุมตัวไว้ แล้วรายงานต่อนายกรัฐมนตรีโดยด่วน

จะเห็นได้ว่า กระบวนการหรือขั้นตอนการอายัดหรือยึดทรัพย์สินชั่วคราว ในทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก เป็นขั้นตอนที่เหมือนกับการยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยจะมีคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐ ธนาคาร เอกชนและบุคคลภายนอกให้ระงับการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว เพื่อป้องกันการโอนย้ายทรัพย์สินไปที่อื่นซึ่งอาจติดตามเรียกทรัพย์สินกลับคืนมาได้ยากในภายหลัง นอกจากนี้ในคำสั่งยังได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวโดยมอบอำนาจในการดำเนินคดีให้แก่อธิบดีกรมตำรวจ

ต่อมา นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินเพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คือ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร.42/2516 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2516 อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช

2515 เรื่อง การสอบสวนทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา โดยอ้างเหตุผลว่า “เพื่อให้การสอบสวนทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สสร.40/2516 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2516 เป็นไปโดยเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น” มีคำสั่งดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้บริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือบุคคลใดซึ่งเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2516 จอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา คนใดคนหนึ่ง หรือหลายคน เป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินทุนทั้งหมด หรือเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ แต่ผู้เดียว หรือร่วมกับผู้อื่น จำหน่าย จ่าย โอน อสังหาริมทรัพย์ เงินฝากธนาคาร เอกสารสิทธิหุ้น หุ้นกู้ หรือหุ้นส่วน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สสร.40/2516 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2516

2. นอกจากอำนาจตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สสร.40/2516 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2516 ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้บริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือบุคคลใด ซึ่งเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2516 จอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา เป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ แต่ผู้เดียวหรือร่วมกับผู้อื่น รายงานการถือหุ้น หุ้นกู้ หรือการเป็นหุ้นส่วนอยู่ในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือกับบุคคลใด หรือรายงานว่า บุคคลดังกล่าวมีอำนาจเช่นว่านั้นอย่างไร

(2) นำทรัพย์สินที่อายัดมาเก็บรักษาไว้ เมื่อทรัพย์สินนั้นไม่มีผู้ครอบครอง หรือเพื่อป้องกันการเสื่อมค่าของทรัพย์สินนั้น

(3) แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 40/2516 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2516 และคำสั่งนี้

และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 28/2517 เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 เป็นคำสั่งเพิ่มเติมที่ได้มอบอำนาจให้กับคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน ให้มีอำนาจเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อายัดไว้ ดังต่อไปนี้

1. จ่ายเงินหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่อายัดไว้เพื่อชำระหนี้ค่าภาษีอากร เพื่อชำระหนี้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอันถึงที่สุด
2. กระทำการใด ๆ รวมตลอดถึงการจ่ายเงินที่อายัดไว้เท่าที่คณะกรรมการ เห็นว่า มีความจำเป็นเพื่อบำรุงรักษาหรือป้องกันมิให้ทรัพย์สินที่อายัดไว้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมค่า

สรุปความได้ว่า ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินของคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีขึ้นเพื่อรวบรวมทรัพย์สินและอายัดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และ พันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา เพื่อป้องกันการจำหน่าย จ่าย โอน เคลื่อนย้าย เบิก เพิกถอน ปลดเปลี่ยนทรัพย์สินต่าง ๆ โดยให้อำนาจในการสั่งการไปยังหน่วยงานของรัฐ เอกชน ธนาคารและบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้องของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก โดยข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินจะต้องสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความว่า ทรัพย์สินนั้นได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจ หรือจูงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาได้ และไม่ว่าการได้มานั้นจะเพื่อตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาทรัพย์สินที่อายัดไว้ ซึ่งอำนาจการสอบสวนในกรณีนี้จะต่างจากกรณีของคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีอำนาจในเบื้องต้นเพียงรวบรวมทรัพย์สินอันเป็นของรัฐที่รวมอยู่ในกองมรดก หรือรวมอยู่ในกองทรัพย์สินอื่นซึ่งเป็นทรัพย์สินหรือน่าเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เท่านั้น

4.3.1.3 การพิจารณาของคณะกรรมการยึดทรัพย์ภายหลังจากการยึดทรัพย์สินโดยใช้มาตรา 17

ภายหลังจากการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินได้ปฏิบัติตามคำสั่งไปได้ระยะเวลาหนึ่งแล้ว นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สลร.39/2517 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2517 เรื่อง ให้ทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และ พันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา ที่อายัดไว้ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สลร.40/2516 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ตกเป็นของรัฐ อ้างเหตุผลของคำสั่งว่า "ตามที่ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สลร.40/2516 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2516 สั่งอายัดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และ พันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา และตั้งคณะกรรมการ

สอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว เพื่อสอบสวนว่าทรัพย์สินที่อายัดไว้นั้น เป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจ หรือจงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้หรือไม่ และตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สสร.42/2516 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2516 สั่งห้ามบริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือบุคคลใดซึ่งเกี่ยวข้องกับประการกับบุคคลดังกล่าวทั้งหก จำหน่าย จ่าย โอนอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่น และตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร.28/2517 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2517 ให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจจ่ายเงิน หรือจำหน่ายทรัพย์สินที่อายัดไว้ เพื่อชำระหนี้ค่าภาษีอากรหรือหนี้อื่น หรือจ่ายเงินเพื่อการอื่นตามความจำเป็นบางประการนั้น บัดนี้ ปรากฏว่าเวลาได้ล่วงพ้นมานานพอสมควรแล้ว แต่การสอบสวนที่ได้ดำเนินไปแล้วยังไม่พอที่จะวินิจฉัยว่า ทรัพย์สินที่อายัดไว้ทั้งหมดนั้น บุคคลดังกล่าวทั้งหกได้มาโดยชอบหรือไม่ หรือได้มาโดยช่มชู้ใจ หรือจงใจบุคคลอื่นให้หามาให้ หรือมอบให้หรือไม่ แต่ปรากฏหลักฐานว่าบุคคลทั้งหกนี้มีทรัพย์สินมากมายเกินกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพโดยสุจริตจะพึงมีได้

ฉะนั้น เพื่อให้เรื่องนี้ได้ยุติไปโดยเร็ว และเพื่อป้องกันและระงับการกระทำ อันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจของประเทศและราชการแผ่นดิน รวมทั้งการกระทำอันเป็นการก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน”

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร.39/2517 อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 นายกรัฐมนตรี โดยมีมติของคณะรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา บรรดาที่ถูกอายัดหรือยึดไว้ หรือที่กระทรวงการคลังได้รับชำระหนี้ไว้ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สสร.40/2516 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2516 ทั้งหมด ตกเป็นของรัฐทันทีในวันที่ออกคำสั่งนี้

ข้อ 2 ให้ลูกหนี้ซึ่งต้องชำระหนี้ให้แก่จอมพลถนอม กิตติขจร หรือภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร หรือภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร หรือภริยา ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สสร.40/2516 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2516 ชำระหนี้้นั้นเมื่อถึงกำหนดชำระให้แก่กระทรวงการคลัง และให้ทรัพย์สินที่ชำระนั้นตกเป็นของรัฐทันที

ข้อ 3 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินบรรดาที่ตกเป็นของรัฐตามข้อ 1 และข้อ 2 ในนามของรัฐ และให้ดำเนินการตามควรทุกประการในฐานะที่เป็น

เจ้าของทรัพย์สินนั้น และให้มีอำนาจนำเงินและทรัพย์สินดังกล่าวไปชำระภาษีอากรของบุคคลดังกล่าวทั้งหมดได้

ข้อ 4 ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อปฏิบัติการตามคำสั่งนี้

ข้อ 5 ในกรณีที่จอมพลถนอม กิตติขจร หรือภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร หรือภริยา หรือพันเอกณรงค์ กิตติขจร หรือภริยา หรือผู้ได้รับมอบอำนาจจากบุคคลดังกล่าวอ้างว่าทรัพย์สินที่ตกเป็นของรัฐตามข้อ 1 หรือข้อ 2 เป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยสุจริตและโดยชอบหรือบุคคลใดอ้างว่าทรัพย์สินที่ตกเป็นของรัฐตามข้อ 1 และข้อ 2 เป็นของตนซึ่งได้มาโดยสุจริตและโดยชอบ ให้ยื่นคำร้องพร้อมด้วยหลักฐานและรายละเอียดของการได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้นต่อคณะกรรมการตามข้อ 4 ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ออกคำสั่งนี้

ข้อ 6 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องตามข้อ 5 พิสูจน์ให้เป็นที่พอใจของคณะกรรมการได้ว่าทรัพย์สินใดที่ตกเป็นของรัฐตามข้อ 1 และข้อ 2 เป็นทรัพย์สินของตนที่ได้มาโดยสุจริตและโดยชอบ ให้คณะกรรมการโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีสั่งให้กระทรวงการคลังคืนทรัพย์สินนั้นแก่ผู้ยื่นคำร้องหลังจากที่กระทรวงการคลังได้หักภาษีเงินได้และภาษีอากรอื่นอันเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะคืนนั้นแล้ว

ข้อ 7 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องตามข้อ 5 ไม่อาจพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ตนได้มาโดยสุจริตและโดยชอบ ให้คณะกรรมการบันทึกการวินิจฉัยชี้ขาดการไม่คืนทรัพย์สินให้ปรากฏไว้เป็นหลักฐาน และให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบถึงการวินิจฉัยของคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สิ้นสุด

ข้อ 8 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งนี้ ถ้าความปรากฏแก่กระทรวงการคลังโดยคำร้องของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่นั้นต้องเสียประโยชน์ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาเพราะผลแห่งคำสั่งนี้ ถ้ากระทรวงการคลังเห็นว่าหนี้ตามคำพิพากษานั้นเป็นหนี้อันเกิดจากนิติกรรมที่เกิดขึ้นก่อนวันที่นายกรัฐมนตรีออกคำสั่งที่ สสร.40/2516 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2516 และเป็นหนี้ที่มีได้เกิดขึ้นด้วยการสมยอม ให้กระทรวงการคลังด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จ่ายเงินตามจำนวนที่เห็นสมควรจากเงินที่ได้รับมาโดยผลแห่งคำสั่งนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่นั้นได้ ทั้งนี้ เว้นแต่ทรัพย์สินที่ตกเป็นของรัฐไม่พอแก่การชำระภาษีอากรค้างของบุคคลดังกล่าว

ข้อ 9 การคืนทรัพย์สินให้แก่จอมพลถนอม กิตติขจร หรือภริยา จอมพล ประภาส จารุเสถียร หรือภริยา หรือพันเอกณรงค์ กิตติขจร หรือภริยา ตามข้อ 6 ถ้าปรากฏว่า บุคคลเหล่านั้นมีภาระที่จะต้องชำระภาษีอากรค้าง หรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของรัฐตามข้อ 1 และข้อ 2 มิใช่เพียงพอแก่การชำระภาษีอากรค้าง ให้คณะกรรมการรอการคืนทรัพย์สินไว้ก่อนจนกว่าจะได้ ชำระภาษีอากรค้างแล้ว หรือไม่คืนทรัพย์สินให้ แล้วแต่กรณี

ข้อ 10 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

ตามข้อ 4. ของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร.39/2517 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อปฏิบัติการตามคำสั่ง ทำให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่ง ในวันเดียวกัน คือ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2517 แต่งตั้งคณะกรรมการยึดทรัพย์สินขึ้น คือ คำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 40/2517 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 39/2517 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ พลตำรวจตรีอรุณสิทธิ์ สิทธิสุนทร และคณะกรรมการ คือ นายสมหมาย สุนทระกุล, นายกิตติ สีหนนพันธ์, นายบุญมา วงศ์สุวรรณค์, หลวงสารนัยประศาสน์, นายจิตติ ติงศภัทย์, นายมณี ชุตินวงศ์ โดยกำหนดอำนาจให้ คณะกรรมการมีอำนาจเรียกหรือเชิญบุคคลใด ๆ มาสอบถาม และมีอำนาจเรียกหรือร้องขอให้ หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใดส่งเอกสารหรือหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้

จะเห็นได้ว่า การยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ได้มีการตั้งคณะกรรมการยึดทรัพย์สินขึ้นมาอีกหนึ่งชุดเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐ ซึ่งมีข้อพิจารณาประการหนึ่งว่า คณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้ได้ความว่า ทรัพย์สินที่ได้ยึดไว้ทั้งหมดนั้น จอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ได้มา โดยชอบหรือไม่ หรือได้มาโดยซบเซินใจ หรือจงใจบุคคลอื่นให้หามาให้ หรือมอบให้หรือไม่ อย่างไร อันเป็นข้อกล่าวหาการกระทำความผิด ตามคำสั่ง สสร.40/2516 แต่คำสั่งยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐอ้างเหตุผลว่า ปรากฏหลักฐานว่าบุคคลทั้งหมดมีทรัพย์สินมากมายเกินกว่าบุคคลที่ประกอบ อาชีพโดยสุจริตจะพึงมีได้ และเพื่อให้เรื่องยุติไปโดยเร็ว และเพื่อป้องกันและระงับการกระทำอัน เป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจของประเทศและราชการแผ่นดิน รวมทั้งการกระทำอันเป็นการก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน แสดงให้เห็นว่า การยึดทรัพย์สินในครั้งนี้อย่างนี้ไม่สามารถพิสูจน์ตัวทรัพย์สินได้ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และ พิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดตามคำสั่งของการแต่งตั้ง คณะกรรมการชุดแรกขึ้นมาเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก แต่

อ้างเหตุการณ์ยึดทรัพย์สินโดยพิจารณาจากการประกอบอาชีพโดยสุจริตแล้วไม่สามารถมีทรัพย์สินจำนวนมากได้ โดยได้มีการยกเหตุผลในเรื่องของการบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐขึ้นมาเพื่อยึดทรัพย์สินเช่นเดียวกับกรณีการยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ดังนั้น การยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งเป็นธรรมนูญการปกครองที่เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ไม่ได้มีขั้นตอนของการจัดทำที่เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย แต่ใช้อำนาจของคณะรัฐประหารจัดทำขึ้น ที่มาของธรรมนูญการปกครองจึงไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ส่งผลให้บทบัญญัติของกฎหมายมีเนื้อหาสาระที่ขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยด้วยการรับรองการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่ให้การกระทำที่ทำได้ทำไปถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ภายใต้ข้ออ้างเรื่องความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์ของส่วนรวม ถือว่าเป็นการเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 17 ได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบหรือความรับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น จึงเป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อยึดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงอีกครั้งหนึ่ง

4.3.1.4 การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินของศาลยุติธรรม

ภายหลังจากที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ให้ตกเป็นของรัฐ โดยอ้างเหตุผลว่า เพื่อป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจของประเทศและราชการแผ่นดิน รวมทั้งการกระทำอันเป็นการก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาในประเด็นคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 17 ให้งับบังคับได้ตามกฎหมายไม่เป็นโมฆะและไม่ต้องคืนทรัพย์สิน การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา 17 หรือไม่ อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรี และมีประเด็นกระบวนการพิจารณาคดีของคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่าชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 17 และประเด็นอำนาจสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 ไม่เป็นการขัดแย้งหรือจะต้องวินิจฉัยตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการพิพากษาคดีไปในแนวทางเดียวกันกับการยึดทรัพย์สินจากกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

โดยที่จอมพลถนอม กิตติขจร และท่านผู้หญิงจกกล กิตติขจร ได้ยื่นคำร้องขอทรัพย์สินคืน มูลค่าจำนวน 36,025,244.46 บาท (สามสิบล้านสองหมื่นห้าพันสองร้อยสี่สิบสี่บาทสี่สิบลบาท) คณะกรรมการยึดทรัพย์สินพิจารณาชี้ขาดว่าจอมพลถนอม กิตติขจร และท่านผู้หญิงจกกล กิตติขจร สามารถพิสูจน์ว่ามีทรัพย์สินที่ได้มาโดยสุจริตและโดยชอบคิดเป็นมูลค่า 279,168.17 บาท (สองแสนเจ็ดหมื่นเก้าพันหนึ่งร้อยหกสิบบาทสิบลบาท) จึงเห็นควรคืนทรัพย์สินจำนวนนี้ให้ผู้ร้อง ทรัพย์สินนอกจากนั้นคณะกรรมการยึดทรัพย์สินชี้ขาดว่าผู้ร้องไม่สามารถพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจของคณะกรรมการว่าได้มาโดยสุจริตและโดยชอบจึงชี้ขาดไม่คืนให้ โดยให้เหตุผลว่าผู้ร้องทั้งหมดมีอาชีพในทางรับราชการ ได้รับเงินเดือนและเงินเพิ่มพิเศษต่าง ๆ เมื่อเทียบกับราคาทรัพย์สินที่ร้องขอคืนแล้วเห็นว่ามีมากมายเกินกว่าบุคคลผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริตรับเงินเดือนจะพึงมี แม้จะมีรายได้เป็นอย่างอื่นนอกเหนือไปจากเงินเดือน ก็มีได้แสดงหลักฐานให้ปรากฏว่าได้มาโดยสุจริตและโดยชอบ ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร และท่านผู้หญิงจกกล กิตติขจร ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องบุคคลต่อไปนี้เป็นจำเลยต่อศาล คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นจำเลยที่ 1 กระทรวงการคลัง เป็นจำเลยที่ 2 พลตำรวจตรีอรุณสิทธิ สิทธิสุนทร เป็นจำเลยที่ 3 นายสมหมาย สุนทรกุล เป็นจำเลยที่ 4 นายกิตติ สีหนนทร์ เป็นจำเลยที่ 5 นายบุญมา วงศ์สุวรรณ เป็นจำเลยที่ 6 นายจิตติ ดิงศภัทย์ เป็นจำเลยที่ 7 นายมณี ชุตินวงศ์ เป็นจำเลยที่ 8 นายโชติ เสวตรุนทร์ เป็นจำเลยที่ 9 สำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักคณะรัฐมนตรีโดยม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นจำเลยที่ 10 ซึ่งศาลฎีกา ได้มีคำพิพากษาที่ 2573/2519 ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2519 ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) ประเด็นมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ศาลฎีกาเห็นว่า มาตรา 17 เป็นบทบัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ โดยมติของคณะรัฐมนตรีในเมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปราม การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชนแล้ว และยังเป็นบทบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายที่จะวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เห็นสมควรใช้มาตรการที่กำหนดไว้ การจะเห็นสมควรหรือไม่เพียงใด มีการบ่อนทำลายอันควรแก่การป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามหรือไม่ มาตรา 17 นี้บัญญัติให้เป็นเรื่องของนายกรัฐมนตรีวินิจฉัย และให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นว่านั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการ

ปฏิบัติที่ขอด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลฎีกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรได้บัญญัติกำหนดหลักการไว้อย่างเคร่งครัดมิให้กระทำการโดยหละหลวมในการวินิจฉัยว่า มีเหตุสมควรหรือไม่ มีการบ่อนทำลายหรือไม่ ฉะนั้น คำสั่งของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 จึงต้องเป็นกรณีที่อยู่ภายในขอบเขตของมาตรา 17 คือ เป็นคำสั่งหรือการกระทำเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปราม การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อกวน หรือคุกคาม ฯลฯ ตามที่บัญญัติไว้ด้วย แต่โดยที่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 บัญญัติให้อำนาจนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เห็นสมควรใช้มาตรการที่กำหนดไว้ ซึ่งศาลฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่ก็ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วตามคำพิพากษาฎีกาที่ 494/2510 ว่า การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำขอด้วยมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ฉบับตราขึ้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2502 หรือไม่ อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรีว่าสมควรต้องมีคำสั่งหรือการกระทำมิได้อยู่ที่มีพฤติการณ์บ่อนทำลายจริงหรือไม่ และมาตรา 17 มิได้ระบุให้ใช้มาตรการเช่นนั้นแก่ผู้กระทำการบ่อนทำลายโดยเฉพาะ แต่ให้ใช้เพื่อระวังหรือปราบปรามการกระทำที่เป็นการบ่อนทำลาย ฉะนั้น ศาลฎีกาเห็นว่าเมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจของประเทศ และราชการแผ่นดิน รวมทั้งการกระทำอันเป็นการก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน และได้มีคำสั่งโดยมติของคณะรัฐมนตรี คือ คำสั่งต่าง ๆ ตามฟ้องของโจทก์ จึงเป็นคำสั่งและการกระทำที่อยู่ภายในขอบเขตความมุ่งหมาย และขอด้วยมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 แล้ว และเป็นคำสั่งและการกระทำที่สมบูรณมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

คำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกันระวังหรือปราบปราม การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ฯลฯ บทบัญญัติดังว่านี้โดยเฉพาะข้อความที่ว่า “เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นสมควร” แสดงว่า นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่จะวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เห็นสมควรใช้มาตรการที่กำหนดไว้ การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำขอด้วยมาตรา 17 หรือไม่ อยู่ที่ความเห็นของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีว่าสมควรต้องมีคำสั่งหรือการกระทำ มิได้อยู่ที่มีพฤติการณ์บ่อนทำลายหรือไม่

นอกจากนั้นตอนท้ายของมาตรา 17 วรรคแรก ได้ยืนยันและรับรอง สนับสนุนไว้อย่างชัดเจน โดยให้ถือว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีรวมทั้งการ กระทำและการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิ ฟ้องร้องแก่โจทก์

จะเห็นได้ว่า ศาลได้มีคำพิพากษาตามแนวของคำพิพากษาฎีกาที่ 494/2510 ซึ่งได้อธิบายถึงมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 กล่าวคือ ชอบเขตการใช้อำนาจตามมาตรา 17 เป็นคำสั่งหรือการกระทำเพื่อประโยชน์ในการ ป้องกัน ระวังหรือปราบปราม การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ และราชการแผ่นดิน การกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคาม ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งมาตรการที่จะใช้ให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเห็นสมควร และมาตรการที่ใช้ไม่ได้ใช้เฉพาะผู้กระทำการ บ่อนทำลายเป็นการเฉพาะ แต่ให้ใช้เพื่อระงับหรือปราบปรามการกระทำที่เป็นการบ่อนทำลาย คำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งออกเพื่อการนี้จึงสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย แต่มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดโดยนายกรัฐมนตรีในกรณีการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองโดยใช้อำนาจพิเศษนี้ ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการยึดทรัพย์สินที่มากมายเกินกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพโดยสุจริตจะ พึ่งมีได้ แต่ขาดความชอบธรรมต่อเจ้าของทรัพย์สิน เพราะคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่ง ทรัพย์สินไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่จอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ได้มา โดยมีชอบ หรือซุ่มซ่ามใจ จูงใจผู้อื่นให้หามาให้หรือมอบให้หรือไม่ ประการใด แม้ในชั้นของ คณะกรรมการยึดทรัพย์สินจะเปิดโอกาสให้เจ้าของทรัพย์สินยื่นคำร้องเพื่อพิสูจน์ว่าเป็นทรัพย์สินที่ ได้มาโดยสุจริตและโดยชอบ แต่ผลการวินิจฉัยให้คืนทรัพย์สินขึ้นอยู่กับคณะกรรมการยึดทรัพย์สิน เป็นผู้พิจารณาเพียงองค์กรเดียว มิได้มีการพิจารณาโดยกระบวนการยุติธรรมของศาลแต่ประการ ใด

2) ประเด็นคำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งออกตามความในมาตรา 17 ขัดต่อ หลักนิติธรรมและมาตรา 22* แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ศาลฎีกา เห็นว่า ในระหว่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ใช้บังคับอยู่นั้น ธรรมนูญ

* ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 22 "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับ แก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิปไตย

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยกรณีใดตามความในวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเกิดขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัย ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยชี้ขาด"

การปกครองราชอาณาจักรย่อมเป็นกฎหมายสูงสุด บทกฎหมายใดที่ขัดกับรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรย่อมจะนำมาใช้บังคับไม่ได้ และมาตรา 22 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรก็ได้บัญญัติไว้ ฉะนั้น เมื่อคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงไม่เป็นการขัดแย้งเพราะไม่ใช่กรณีที่ไม่มีความขัดแย้งแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรบังคับใช้ อันจะต้องวินิจฉัยกรณีไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

คำสั่งของนายกรัฐมนตรีขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ศาลฎีกาเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยคำร้องขอคืนทรัพย์สินของโจทก์หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ประกาศใช้บังคับแล้ว แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวมาตรา 238 บัญญัติว่า “บรรดาคำสั่งซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ที่ยังใช้บังคับอยู่ในวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไปการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ” จึงเห็นว่าเมื่อการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ยังไม่เสร็จสิ้น และยังไม่มีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จึงยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป การที่นายกรัฐมนตรีให้คณะกรรมการยังคงกระทำการวินิจฉัยคำร้องขอคืนทรัพย์สินของโจทก์ที่ขอคืนทรัพย์สินต่อมา จึงเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีคณะกรรมการแต่งตั้งไม่ครบองค์ประชุม เพราะปรากฏว่ามีกรรมการ 1 คนลาออก เมื่อคำสั่งไม่ได้ระบุว่าจำนวนเท่าใดเป็นองค์ประชุมได้ ต้องถือตามจำนวนที่แต่งตั้งไว้เป็นองค์ประชุม ถ้ามีการลาออกเท่าใดก็ต้องตั้งซ่อมให้ครบมิฉะนั้น การดำเนินการหรือการวินิจฉัยของกรรมการที่เหลือไม่ถูกต้องและไม่มีผลอย่างใดนั้น ศาลฎีกาเห็นว่า ไม่ปรากฏว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีได้กำหนดองค์คณะของคณะกรรมการที่แต่งตั้งในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่แต่ประการใด ยิ่งกว่านั้นคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สจร.39/2517 ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2517 ข้อ 7 ยังระบุไว้ว่าในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องไม่อาจพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ตนได้มาโดยสุจริตและโดยชอบ ให้คณะกรรมการบันทึกการวินิจฉัยชี้ขาดการไม่คืนทรัพย์สินให้ปรากฏไว้เป็นหลักฐานและให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบถึง การวินิจฉัยของคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่ยุติอีกด้วย แม้ว่ากรรมการลาออก 1 คน โดยไม่มีการตั้งซ่อมแทนก็ตาม คำวินิจฉัยคำร้องของคณะกรรมการที่เหลือจึงต้องถือว่าถูกต้องและมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมายด้วย

จะเห็นได้ว่า ศาลได้รับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 บทกฎหมายใดที่ขัดกับธรรมนูญการปกครองจะนำมาใช้บังคับไม่ได้ เมื่อคำสั่งของนายกรัฐมนตรีออกโดยอาศัยมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรดังกล่าว จึงไม่ขัดกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนั้น และไม่ขัดกับมาตรา 22 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน แม้ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แต่มีบทบัญญัติที่รับรองให้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ที่ใช้บังคับอยู่ให้มีผลใช้บังคับต่อไปได้ การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่งผลให้การกระทำของคณะกรรมการยึดทรัพย์สินในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2517 ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไปไม่ถูกยกเลิกเพราะการสิ้นสุดของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 อันเป็นลักษณะความต่อเนื่องของอำนาจเผด็จการที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

4.3.2 บทวิเคราะห์การตรวจสอบการทุจริตในสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจร

4.3.2.1 องค์การและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และคณะกรรมการยึดทรัพย์สิน

ในกรณีของการตรวจสอบการทุจริตของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อดำเนินการ 2 ชุด ทำหน้าที่ต่อเนื่องกัน โดยในชุดแรกเป็นคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และชุดที่สองคือคณะกรรมการยึดทรัพย์สิน ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทั้งสองชุด ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่อาศัยอำนาจมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นกับบ้านเมือง เพื่อใช้มาตรการที่เหมาะสมในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำที่บ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ ราชการแผ่นดินหรือการกระทำที่ก่อความวุ่นวายความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การทำลายทรัพยากรของประเทศ การบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน จึงถือได้ว่าเป็นอำนาจที่ให้แก่นายกรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ ในการพิจารณาสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แม้ว่าในช่วงสถานการณ์บ้านเมืองยังมีได้มีเหตุการณ์ที่ถึงขนาดเป็นการบ่อนทำลาย แต่หากนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรก็สามารถออกคำสั่งได้

บุคคลผู้เป็นคณะกรรมการทั้งสองชุด ในคำสั่งนายกรัฐมนตรีได้กำหนดเป็นชื่อบุคคล ซึ่งแต่ละท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญในงานด้านต่าง ๆ โดยแรกเริ่มได้ออกคำสั่งอายัด

ทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ทั้งหมดไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายเอาไว้อีกแล้ว จึงดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงการได้มาของทรัพย์สินนั้นว่าเป็นอย่างไร โดยคำสั่งมีผลต่อธนาคาร หน่วยงาน บริษัท และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงของทรัพย์สินที่ได้ยึดไว้ให้ได้ว่าความว่าจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจ หรือจู่ใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาได้ และไม่ว่าการได้มาจะเป็นเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งเป็นการกำหนดองค์ประกอบความผิดของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินต้องสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ว่าความดังกล่าว เพื่อพิสูจน์การได้มาของทรัพย์สินว่าได้มาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคณะกรรมการยึดทรัพย์สินเป็นคณะกรรมการชุดที่สองที่แต่งตั้งขึ้นเมื่อนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้จากคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐแล้ว เพื่อดำเนินการให้บรรดาทรัพย์สินต่าง ๆ ตกเป็นของรัฐ และคืนทรัพย์สินให้กับเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงที่ได้แสดงหลักฐานการได้ทรัพย์สินมาโดยสุจริตและโดยชอบ และดำเนินการหักภาษีอากรต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น

4.3.2.2 กระบวนการในการวินิจฉัยการกระทำ ความผิดและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิด

การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน กรณีของอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความผิด การตัดสินคดีฐานความผิดและการลงโทษเป็นอำนาจของคณะกรรมการโดยเด็ดขาด แม้จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการเปิดโอกาสให้จอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ดำเนินการยื่นพยานหลักฐานเพื่อชี้แจงถึงที่มาของทรัพย์สินแก่คณะกรรมการแล้ว แต่การรับฟังพยานหลักฐานหรือการตัดพยานหลักฐาน คณะกรรมการสามารถพิจารณา ดำเนินการได้โดยใช้ดุลพินิจเพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลได้ให้เหตุผลในการเร่งรัดการพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อให้เสร็จไปโดยเร็ว โดยไม่ถือว่าเป็นการรวบรัดวินิจฉัยโดยไม่เป็นธรรมและไม่เป็นการกั่นก้าง ประกอบกับมาตรา 17 ตอนท้ายของวรรคแรก ให้ถือว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีรวมทั้งการกระทำและการปฏิบัติตามคำสั่งเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องคดี จะเห็นได้ว่า เหตุผลของศาลสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ว่า กฎหมายคือคำสั่งของรัฐบาลิบัติย์ กล่าวคือ เมื่อกฎหมายกำหนดให้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีรวมทั้งการกระทำ การปฏิบัติตามคำสั่งเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว การฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับคำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ จึงถือเป็นการตัดสิทธิฟ้องร้องคดีแก่บุคคลทั่วไป

แต่การยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐได้ อ่างเหตุผลจากการที่จอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก มีทรัพย์สินมากมายเกินกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพโดยสุจริตจะพึงมีได้ มิได้อ้างข้อเท็จจริงจากการสอบสวนว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ หรือได้มาโดยข่มขืนใจ หรือจูงใจบุคคลอื่นให้หามาให้ หรือมอบให้ นอกจากนี้ยังกล่าวหาเพื่อให้เรื่องยุติไปโดยเร็ว และเพื่อป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคง ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่ใช้ยึดทรัพย์สินเช่นเดียวกับการยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการยึดทรัพย์สินในช่วงแรกนั้นอ้างอย่างหนึ่ง แต่เมื่อจะยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐแล้ว ไม่สามารถพิสูจน์ความผิดให้ได้อย่างที่กล่าวอ้างตั้งแต่เริ่มแรก แต่ใช้เหตุผลในการยึดทรัพย์สินอีกอย่างหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการยึดทรัพย์สิน อันเป็นความไม่แน่นอนและชัดเจนของรัฐที่กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินของประชาชนไว้ก่อน แต่เมื่อไม่สามารถพิสูจน์ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้กลับใช้เหตุผลอีกอย่างในการยึดทรัพย์สินนั้น ชัดกับหลักนิติธรรมซึ่งรัฐต้องมีกระบวนการยุติธรรมในการรักษาความสงบสุขของสังคม ด้วยการอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีกระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมายที่แน่นอน เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และเสมอภาค ตลอดจนให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน และต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลบางกลุ่ม ทำให้การยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก จึงไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม เพราะรัฐได้ใช้ขั้นตอนทางกฎหมายที่ไม่แน่นอนเพื่อให้บรรลุผลในการยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก อันเป็นบุคคลเพียงกลุ่มเดียวที่ใช้ขั้นตอนดังกล่าวในการดำเนินการยึดทรัพย์สิน

ดังนั้น การยึดทรัพย์สินที่ผ่านมา 2 ครั้ง ได้ใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองประเทศในขณะนั้น และข้อกล่าวหาที่ใช้ในการยึดทรัพย์สินคือ มีการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร และทรัพย์สินที่ยึดไว้นั้นเป็นทรัพย์สินที่ไม่ได้พิสูจน์ว่าได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างไร แต่เป็นทรัพย์สินที่เมื่อพิจารณาจากการประกอบอาชีพโดยสุจริตแล้วบุคคลผู้ถูกยึดทรัพย์สินดังกล่าวมิอาจมีทรัพย์สินจำนวนมากมายังนั้นได้

4.3.2.3 การพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรม

การเริ่มต้นพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมเกิดขึ้นจากการที่จอมพลถนอม กิตติขจร และท่านผู้หญิงจงกล กิตติขจร ยื่นคำร้องขอทรัพย์สินคืนต่อศาลแพ่ง ซึ่งศาลได้มีการพิเคราะห์ประเด็นแห่งคดีที่สำคัญ คือ อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการ

ปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 โดยกล่าวถึงขอบเขตการใช้และการออกมาตรการต่าง ๆ ของนายกรัฐมนตรีชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการพิจารณาพิพากษาเดินตามคำพิพากษาที่ 494/2510 จะเห็นได้ว่า องค์กรพิเศษที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีโดยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินของอดีตนายกรัฐมนตรีกับพวกให้ตกเป็นของรัฐ ศาลยุติธรรมไ้วางหลักที่ถือเป็นบรรทัดฐานได้ว่า ศาลจะไม่เข้าไปพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจตามมาตรา 17 เพราะเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีในการวินิจฉัยพฤติการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้นว่าเห็นสมควรใช้มาตรการใดเพื่อป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน และศาลถือว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ดังนั้น องค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้พิจารณาคดีที่อ้าง การใช้อำนาจตามมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร โดยยึดหลักกฎหมายคือ คำสั่งของรัฐบาลธิบดี จึงเป็นการพิจารณาคดีโดยยึดตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ แม้ที่มาของการตราธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรจะมาจากคณะรัฐประหาร และเนื้อหาของบทบัญญัติจะเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจได้ตามดุลพินิจที่เห็นสมควร แต่ศาลก็ได้รับรองว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเป็นการรับรองการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดว่าชอบด้วยกฎหมาย ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศปกครองโดยระบอบเผด็จการ

หากพิจารณาถึงคำวินิจฉัยของศาลทั้ง 2 ครั้ง คือ กรณีการตรวจสอบการทุจริตเพื่อยึดทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และกรณีของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ได้สะท้อนถึงการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ที่มีลักษณะเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่ พิจารณาได้ว่ากรณีการกระทำของรัฐบาล (acte de gouvernement) หมายถึง การกระทำบางอย่างของรัฐ ซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ภายใต้ปกครองก็ตาม ศาลมักจะจำกัดอำนาจตัวเองไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยการกระทำขององค์กรทางการเมืองในเรื่องสำคัญ ๆ จึงเป็นกรณีที่ศาลปฏิเสธที่จะเข้าไปควบคุมการกระทำทางการเมืองบางประการ ผลทางกฎหมายของการกระทำของรัฐบาลเมื่อไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลแล้ว เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลกระทำการใด ๆ ก็ได้โดยที่ไม่อยู่

ภายใต้การควบคุมของศาล ดังนั้น การจำกัดอำนาจของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงคล้ายคลึงกับทฤษฎีการกระทำของรัฐบาล เพราะอำนาจตามมาตรา 17 ของนายกรัฐมนตรีเป็นอำนาจที่กว้างขวางมาก รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยศาลปฏิเสธที่จะควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวและไม่มีกลไกทางกฎหมายที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่นด้วยนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จที่มีผลต่อการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน

4.4 การตรวจสอบการทุจริตเพื่อยึดทรัพย์สินของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับพวก

ในปี พ.ศ.2534 ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2531 การรัฐประหารเพื่อล้มล้างอำนาจของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เกิดจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (หรือ คณะ รสช.) โดยมี พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้า สาเหตุของการรัฐประหารเกิดขึ้นเนื่องจากคณะรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีการขัดแย้งกับคณะนายทหารที่กุมอำนาจเกิดการระแวงกันว่านายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจปลดผู้บัญชาการทหารบกและโยกย้ายนายทหารชั้นผู้ใหญ่ แต่คณะ รสช.ได้แถลงการณ์ให้ประชาชนทราบถึงสาเหตุการทำรัฐประหารในแถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่อง คำชี้แจงเหตุผลการทำรัฐประหารในอำนาจในการปกครองประเทศ สรุปได้ว่า ประการแรก พฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง คณะผู้บริหารประเทศได้ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง แสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวก ประการที่สอง ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำที่ซื่อสัตย์สุจริต ประการที่สาม รัฐบาลเป็นเผด็จการรัฐสภา นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้ร่วมมือกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้งคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ได้ใช้อุบายอันแยบยลทางการเมืองสร้างภาพลวงตาประชาชนว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วพลิกแพลงหาประโยชน์ให้กับพรรคพวกของนายกรัฐมนตรี ประการที่สี่ การทำลายสถาบันทางทหารโดยกระทำด้วยเล่ห์เพทุบายทำลายฝ่ายทหาร ทำให้ฝ่ายทหารไม่สามารถถอดกลั่นอีกต่อไปได้ ประการที่ห้า การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์เมื่อปี พ.ศ.2525 ต่อมาหลังจากคณะ รสช.ยึดอำนาจได้เรียบร้อยแล้ว จึงได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 แล้วมอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการสรรหาบุคคลคณะหนึ่งขึ้นมาเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

เมื่อมีการรัฐประหารยึดอำนาจโดยคณะ รสช. ได้มีการออกประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหาร ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นกฎหมายจริง ๆ โดยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

ที่คณะรัฐประหารร่างขึ้น ซึ่งจะมีอยู่มาตราหนึ่งที่ทำให้สัตยาบันให้ประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารเป็นกฎหมาย เขียนว่า บรรดาประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติหรือของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงวันที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ ให้มีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป การแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาคำสั่งหรือประกาศของหัวหน้าคณะปฏิวัติหรือของคณะปฏิวัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ การเขียนเช่นนี้จึงเป็นการให้สัตยาบันการใช้อำนาจตามความเป็นจริงของคณะรัฐประหารซึ่งเดิมไม่เป็นกฎหมายในความหมายของกฎหมายให้กลับมาเป็นกฎหมายในระบอบรัฐธรรมนูญ สภาพของการเป็นกฎหมายเกิดขึ้นเพราะว่ารัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรได้ไปรองรับประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหาร ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญถาวรก็จะมีส่วนของบทเฉพาะกาลที่รองรับการสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหารตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรให้เข้าไปสู่ระบอบการเมืองแบบเลือกตั้งที่อยู่ในรัฐธรรมนูญถาวร ซึ่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ก็มีมาตราที่รับรองการทำรัฐประหารของคณะ รสช.ไว้เช่นกัน ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในครั้งนี้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้มีประกาศคณะ รสช.จัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อตรวจสอบการทุจริตของคณะบุคคลในรัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และยึดทรัพย์สินที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งค่าบังคับของประกาศคณะ รสช.มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายลำดับรองเพราะการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ รายละเอียดของกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินในครั้งนี้มีดังต่อไปนี้

4.4.1 การยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และการตรวจสอบการทุจริต เพื่อยึดทรัพย์สินของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับพวก

เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณะ รสช.) ได้ยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ แต่คณะ รสช.ไม่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในทันที แต่มอบหมายให้กลุ่มบุคคลคณะหนึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวใช้เวลาประมาณ 3-4 วัน คณะ รสช.จึงนำร่างรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2534 ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแล้ว นายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อบริหารประเทศ ภายใต้การดูแลของคณะทหาร รสช. และในระหว่างวันที่ 23-28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 เป็นเวลา 5 วัน เป็นช่วงที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายสูงสุด คณะทหาร รสช.ได้ใช้อำนาจสูงสุดออกประกาศ รสช.ใช้บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ออกประกาศ รสช.ฉบับที่

26 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่ามีความร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

4.4.1.1 ลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายที่มีผลเป็นการจัดตั้งและให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

กฎหมายที่จัดตั้งและให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน คือ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 เรื่อง ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน ประกาศเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ซึ่งได้อ้างเหตุผลเบื้องต้นว่า เหตุผลประการหนึ่งที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ เกิดจากพฤติการณ์ข้อราษฎรบังหลวงของนักการเมืองที่บริหารประเทศ และได้แสดงเจตนาโดยแน่ชัดว่าจะดำเนินการโดยเฉียบขาดต่อไปนั้น บัดนี้ปรากฏหลักฐานเป็นที่แน่ชัดว่า ได้มีนักการเมืองซึ่งเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือตำแหน่งการเมืองอื่นเป็นจำนวนมาก มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริตจะพึงมีพึงได้ ดังนั้น เพื่อมิให้ผู้ไม่สุจริตได้รับประโยชน์จากการข้อราษฎรบังหลวง และเป็นการป้องกันมิให้มีการโยกย้ายทรัพย์สินที่ได้มาโดยทุจริต จึงให้ดำเนินการดังนี้

ข้อ 1 ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการ คือ พลเอกสิทธิ จิโรจน์ , รองประธานกรรมการ คือ นายสุธี อากาศฤกษ์ กรรมการ คือ นายมงคล เปาอินทร์ , นายไพศาล กุมาลย์วิสัย , นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ , พลตำรวจโทวิโรจน์ เปาอินทร์ , นายชัยเขต สุนทรพิพิธ และเป็นเลขานุการอีกตำแหน่ง (และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเพิ่มเติม ในฉบับที่ 45 ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 คือ นายอำนาจ วงศ์วิเชียร และพลเอกเหรียญ ดิษฐบรรจง)

ข้อ 2 ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นได้ว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต และให้ประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ และรวบรวมทรัพย์สินที่ถูกอายัดไว้ และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่น่าเชื่อว่าเป็นของบุคคลดังกล่าว และพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลนั้น ๆ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ และให้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินทั้งปวงของบุคคลนั้น ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน บุคคลใดจะฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแพ่งหรืออาญาใด ๆ มิได้

จะเห็นได้ว่า ลำดับชั้นของกฎหมายของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 เทียบเท่าพระราชบัญญัติที่ออกโดยคณะรัฐประหารที่ยึดอำนาจการปกครองซึ่งได้จัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยในประกาศคณะ รสช. ได้กำหนดพฤติกรรมที่แสดงถึง ความผิดของนักการเมืองที่จะทำให้นักคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบมี 2 ประการ คือ กรณีแรก ร่ำรวยผิดปกติ และกรณีที่สอง ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แล้วจึงมีคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินเพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินไปยังบุคคลอื่นอันทำให้เกิดความยุ่งยากในการติดตามทรัพย์สินกลับคืนมาในภายหลัง นอกจากนี้ในข้อเดียวกันยังได้บัญญัติห้ามฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแพ่งหรืออาญากับคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินไว้ในประกาศคณะ รสช. เพื่อคุ้มครองการกระทำต่าง ๆ ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เป็นการให้ความคุ้มครองอย่างเด็ดขาดไม่ให้ฟ้องร้องในทางใดจึงเป็นการตัดสิทธิการฟ้องคดีของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นการปฏิเสธหลักนิติรัฐด้วย ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินโดยเฉพาะหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันสอดแสดงให้เห็นได้ว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต และอำนาจในการออกคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของบุคคล เป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จในองค์กรพิเศษขององค์กรเดียว และตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ

4.4.1.2 กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและผลการยึดทรัพย์สินของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับพวก

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้นักคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

ข้อ 3 ให้ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินทุกแห่งและเจ้าพนักงานที่ดินทั่วราชอาณาจักร ทำการตรวจสอบทรัพย์สินของบุคคลและคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินแจ้งรายชื่อให้ทราบและปฏิบัติตามคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนโดยเคร่งครัด และแจ้งให้นักคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามข้อ 1 ทราบภายในกำหนด 7 วัน นับตั้งแต่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ต่อไป

ข้อ 4 การปฏิบัติหน้าที่ตามประกาศนี้ ให้ประธานกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งประธานกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมอบหมายมีอำนาจดังต่อไปนี้

4.1 มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานต่าง ๆ

4.2 มีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่สืบสวนและสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีทรัพย์สินหรือเอกสารหรือวัตถุใดที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือแจ้งให้บุคคลใดดังกล่าวให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีทรัพย์สิน หรือเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่ประธานกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

4.3 เข้าไปในสถานที่ใดในเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำงานของสถานที่นั้น เพื่อทำการตรวจสอบบัญชี หรือเอกสาร หรือหลักฐานอื่นของบุคคลดังกล่าวตาม ข้อ 2 ในกรณีนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้นปฏิบัติตามหน้าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือค้นตามควรแก่เรื่อง และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานเหล่านั้นมาตรวจสอบได้

ข้อ 5 คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจะตั้งอนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่เห็นสมควร เพื่อพิจารณาสอบสวน หรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมอบหมายก็ได้

ข้อ 6 บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการตรวจสอบวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเชื่อว่าทรัพย์สินดังกล่าวตนได้มาโดยชอบภายในกำหนด 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

ข้อ 7 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามประกาศนี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 8 ผู้ใดครอบครองทรัพย์สินของบุคคลที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินวินิจฉัยตามข้อ 2 ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ให้แจ้งต่อกรรมการ และเลขานุการตรวจสอบทรัพย์สินภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ประกาศรายชื่อ สำหรับบรรดาทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดินตาม ข้อ 6 ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินส่งมอบให้

กระทรวงการคลัง และในกรณีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ให้มอบแก่เจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดำเนินการแก้ไขเอกสารสิทธิให้เป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลังต่อไป

ข้อ 9 เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีมติที่ว่า บุคคลตามข้อ 2 ได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบ และปรากฏว่ามีการกระทำอันเป็นความผิดทางอาญาด้วย ให้ประธานกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ต่อไป

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ได้กำหนดบทลงโทษไว้สองข้อ คือ

ข้อ 10 ผู้ใดไม่แจ้งการครอบครองทรัพย์สินตามข้อ 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ 11 ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งบัญชี เอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่เรียกหรือส่งให้ตามข้อ 4 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 55 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ได้เพิ่มความในข้อ 12 ของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 คือ “ข้อ 12 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 เป็นต้นไป”

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ดำเนินการโดยใช้กลไกของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ ป.ป.ป. เป็นเครื่องมือทำงานหลักโดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานหลายชุด ที่สำคัญคือคณะอนุกรรมการกัลนกรองระดับต้นที่จะแยกประเด็นพฤติการณ์ของนักการเมืองว่าใครอยู่ในข่ายจะต้องถูกสอบสวนและใครบ้างที่หลักฐานไม่ชัดเจนหรือไม่พอฟังได้ว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งในช่วงเวลานั้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถสืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หากเป็นกรณีที่กระทำความผิดทางอาญาจะต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ ส่วนทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติก็ให้อัยการร้องขอให้ศาลสั่งว่า

ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แต่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถดำเนินการกับ
 นักการเมืองได้เพราะถูกแทรกแซงการดำเนินการจากนักการเมือง แต่คณะกรรมการตรวจสอบ
 ทรัพย์สินเป็นองค์กรพิเศษที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารเพื่อดำเนินการเฉพาะกลุ่ม
 บุคคลคือนักการเมืองเท่านั้น ซึ่งกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินของคณะกรรมการตรวจสอบ
 ทรัพย์สินตามที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่
 ไว้ มีลักษณะของการสืบสวน สอบสวน รวบรวมทรัพย์สินและพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งให้
 ทรัพย์สินของนักการเมืองตกเป็นของแผ่นดิน กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้
 สอบสวนแล้วเห็นว่านักการเมืองคนใดมีทรัพย์สินรั่วรัยผิดปกติหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือได้มาโดย
 มิชอบ จึงมีคำวินิจฉัยให้ทรัพย์สินของนักการเมืองคนนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ลักษณะดังกล่าวจึง
 เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ทางบริหารและทางตุลาการในองค์กรพิเศษเพียงองค์กรเดียวซึ่งเป็นการขัด
 กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ให้้องค์กรต่าง ๆ ใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อมิให้
 องค์กรใดขององค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาด แต่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน
 มีอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งใช้อำนาจในการปกครองประเทศ และอำนาจของฝ่ายตุลาการ ซึ่งใช้
 อำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น การรวมอำนาจทั้งสองลักษณะไว้ในองค์กรเดียวทำให้มี
 ลักษณะการใช้อำนาจที่เด็ดขาดสมบูรณ์

ต่อมาคณะ รสช. ได้มีคำสั่งออกมาคือ คำสั่งคณะรักษาความสงบ
 เรียบร้อยแห่งชาติที่ 5/2534 ที่ 7/2534 ที่ 10/2534 และที่ 11/2534 เรื่อง ให้อายัดและห้าม
 จำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน มีรายละเอียด คือ ฉบับที่ 5 ให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินตาม
 กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจการเงินหลักทรัพย์และเครดิตฟองซิเออร์ ระงับการจำหน่าย จ่าย
 โอน หรือไถ่ถอนทรัพย์สินเงินทองของบุคคลที่เป็นอดีต رژیمนตริรวมไปถึงภริยาและบุตร ซึ่งมีรายชื่อ
 นักการเมืองจำนวน 22 คน และให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินทำการตรวจสอบบัญชีเงิน
 ฝากและหลักทรัพย์ต่าง ๆ ของบุคคลจำนวน 22 คน รวมทั้งภริยาและบุตร ตั้งแต่วันที่
 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ถึง 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 แล้วจัดทำเป็นบัญชีส่งไปยังธนาคารแห่ง
 ประเทศไทย ภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ก่อนเวลา 15.00 น. เพื่อจะได้จัดส่งต่อไปยัง
 กองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หลังจากนั้น คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน
 ได้ประกาศอายัดทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอีก 3 คน รวมเป็น 25 คน และเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบ
 ทรัพย์สินได้ใช้เวลาตรวจสอบตลอดปี พ.ศ.2534 แล้วจึงได้สรุปรายชื่อนักการเมืองและนักธุรกิจที่
 โดนข้อหารั่วรัยผิดปกติ จำนวน 13 คน ส่วนอีก 12 คนรอดพ้นข้อกล่าวหา ในช่วงประมาณเดือน
 พฤศจิกายน พ.ศ.2534 จนถึงต้นปี พ.ศ.2535 คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้สรุปสำนวน
 สอบสวนและนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่เพื่อลงมติยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐ ซึ่งมีผู้ถูกยึดทรัพย์สิน
 จำนวน 10 คน

พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ออกประกาศเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 คือ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 51 เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกอายัด ตามที่มีคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ 5/2534 ที่ 7/2534 ที่ 10/2534 และที่ 11/2534 เรื่อง ให้อายัด และห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 1 เมื่อกองอำนาจการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้รับบัญชีรายงานทรัพย์สินจากธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน หรือเจ้าพนักงานที่ดิน ที่ส่งให้ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 5/2534 ที่ 7/2534 ที่ 10/2534 และที่ 11/2534 เรื่อง ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน แล้ว ให้ส่งบัญชีรายงานทรัพย์สินดังกล่าวให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เรื่อง ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ 2 ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจผ่อนผันให้มีการเบิกจ่าย หรือโอนทรัพย์สิน เมื่อได้รับการร้องขอจากบุคคลที่ถูกอายัดทรัพย์สินได้ ทั้งนี้ เท่าที่เห็นว่าเป็นการจำเป็นในการดำรงชีพหรือประกอบธุรกิจของบุคคลดังกล่าว และไม่เป็นการขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

ข้อ 3 เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้วปรากฏหลักฐานว่าทรัพย์สินที่อายัดหรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอนรายการใดเป็นทรัพย์สินที่เจ้าของได้มาโดยชอบและเจ้าของนั้นไม่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจยกเลิกการอายัดหรือการห้ามจำหน่ายจ่ายโอนหรือการห้ามจดทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมได้

จะเห็นได้ว่า ประกาศดังกล่าวได้กำหนดในเรื่องการดำเนินการกับทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกอายัด ให้อำนาจการใช้ดุลพินิจแก่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในการพิจารณาผ่อนผันการอายัดทรัพย์สินให้กับบุคคลที่ถูกอายัดทรัพย์สินเพื่อนำทรัพย์สินไปใช้ในการดำรงชีพหรือประกอบธุรกิจ และได้กำหนดให้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบและเจ้าของทรัพย์สินไม่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในการที่จะยกเลิกการอายัดทรัพย์สินดังกล่าวได้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าวแสดงถึงลักษณะการใช้อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน หากเจ้าของทรัพย์สินมีอาจพิสูจน์การได้มาโดยชอบของทรัพย์สินและพฤติการณ์สุจริตของตนได้ ทรัพย์สินนั้นย่อมถูกยึดและตกเป็นของรัฐทันทีซึ่งผู้ถูกกล่าวหาหรือ

เจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงมิได้รับการพิจารณาความผิดและที่มาของทรัพย์สินตามกระบวนการยุติธรรมของศาลแต่ประการใด

4.4.1.3 การโอนอำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินให้แก่ศาล ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 913/2536

คณะ รสช. ได้มีการแก้ไขประกาศ คณะ รสช. ฉบับที่ 26 โดยมีการเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้โอนอำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินไปให้ศาล จึงมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อให้บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติซึ่งถูกดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 สามารถยื่นคำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ต่อศาลได้ ความในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2534 มีรายละเอียดที่สำคัญ คือ มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในข้อ 6 แห่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"ข้อ 6 เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินวินิจฉัยว่าบุคคลใดร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติตาม ข้อ 2 แล้ว ให้บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน วินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน

บุคคลที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินวินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ มีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยชอบ โดยยื่นต่อศาลแพ่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

เมื่อศาลแพ่งได้รับคำร้องตามวรรคสองแล้ว ให้ส่งสำเนาคำร้องให้พนักงานอัยการเพื่อทำคำคัดค้านภายในสามสิบวัน และให้ศาลแพ่งดำเนินการพิจารณาต่อไปโดยไม่ชักช้าโดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ทำความเห็นและส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย และให้ศาลฎีกามีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ถ้าผู้ร้องสามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงให้ศาลเห็นว่า ตนได้ทรัพย์สินใดมาโดยชอบ ให้มีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น

(2) ถ้าผู้ร้องไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ตนได้มาโดยชอบ ให้ยกคำร้องนั้นเสีย

ในการวินิจฉัยของศาลฎีกาตามวรรคสาม ให้ประธานศาลฎีกาดำเนินการให้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตาม มาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง"

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น ข้อ 7 ทวิ แห่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534

"ข้อ 7 ทวิ เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้วินิจฉัยว่าบุคคลใด ร่ำรวยผิดปกติหรือ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติแล้ว ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินสั่งเพิกถอนการอายัด การสั่งห้าม จำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินรวมตลอดทั้งการสั่งยึดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานต่าง ๆ ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติ"

มาตรา 5 เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตาม ข้อ 1 แห่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ได้พิจารณาวินิจฉัยกรณีของบุคคลทั้งหมดที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ประกาศรายชื่อไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อ 2 แห่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าวแล้ว ให้ยุบเลิกคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าว

เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินถูกยุบเลิกตามวรรคหนึ่งแล้ว การดำเนินการที่จำต้องกระทำตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้วินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติก่อนที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจะถูกยุบเลิกตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบในวงราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

หลังจากที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจึงสรุปสำนวนที่ยังค้างและรวบรวมพยานหลักฐานนำส่งมอบให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และหลังจากส่งมอบภาระหน้าที่เสร็จสิ้น คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจึงยุติบทบาทลง

จะเห็นได้ว่า การแก้ไขประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 เป็นไปเพื่อมิให้มีการกล่าวหาว่าคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน และคณะ รสช.ทำตนเป็นศาลเตี้ย แต่การแก้ไขเพื่อให้กระบวนการตรวจสอบเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยโดยมีศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีเป็นขั้นตอนสุดท้ายนั้นเป็นการขัดแย้งกัน เพราะที่มาของการตรวจสอบเพื่อยึดทรัพย์สินเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารซึ่งมิใช่องค์กรที่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย การกระทำรัฐประหารเป็นการกระทำผิดต่อระบอบประชาธิปไตย ตามกฎหมายอาญามีบทบัญญัติที่ระบุโทษของบุคคลที่ทำการปฏิวัติรัฐประหารไม่สำเร็จว่าเป็นบุคคลที่มีพฤติการณ์เป็นภัยต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร จะต้องถูกดำเนินคดีฐานเป็นกบฏ แต่อำนาจตุลาการตามระบอบประชาธิปไตยจะมีระบบการพิจารณาคดีที่เป็นไปตามหลักสากล โดยต้องให้คู่ความนำหลักฐานข้อเท็จจริงเข้าสู่กันอย่างยุติธรรม และก่อนนำคดีเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาล กระบวนการต้องถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ต้องมีการแจ้งความกล่าวโทษ การสอบสวนพยานหลักฐาน สิทธิในการนำคดีเข้ากระบวนการพิจารณาของศาล เป็นต้น อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลตามที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ได้กำหนดไว้เป็นเพียงพิจารณาคำขอของบุคคลที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินวินิจฉัยให้ตกเป็นของแผ่นดินยื่นพิสูจน์การได้มาของทรัพย์สินโดยชอบหรือไม่ และเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น มิได้กำหนดให้วินิจฉัยในประเด็นข้อเท็จจริงของบุคคลที่แสดงถึงความร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ จึงมีอาจเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในประเด็นที่สำคัญนั้นอันเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันควรพิจารณาเป็นเบื้องต้น ก่อนที่จะดำเนินการพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับที่มาของทรัพย์สิน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 913/2536 ได้พิจารณาพิพากษาคดี สรุปเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ประกาศคณะ รสช.ฉบับที่ 26 ข้อ 6 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะ รสช.ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีพิจารณาพิเศษ ให้ศาลแพ่งดำเนินการพิจารณาโดยศาลแพ่งไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดด้วยตนเองได้ นอกจากทำความเห็นส่งสำนวนมายังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

(2) ขณะที่คณะ รสช. ออกประกาศ รสช.ฉบับที่ 26 เป็นช่วงเวลาที่ไม่มีความหมายรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองฉบับใดใช้บังคับ ต่อมาระหว่างที่ประกาศคณะ รสช.ฉบับที่ 26 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ดังนั้น ประกาศคณะ รสช.ฉบับที่ 26 ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และจะขัดหรือแย้งต่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ไม่ได้

ตามหลักกฎหมายทั่วไป ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี จึงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะใช้บังคับแก่คดีได้หรือไม่เพียงใด ศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย เว้นแต่จะมีบทกฎหมายใดโดยเฉพาะบัญญัติให้อำนาจนั้นไปตกอยู่กับองค์กรอื่น

สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่า การกระทำหรือการปฏิบัติใดขัดต่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 หรือไม่ ซึ่งคำว่า “การกระทำหรือการปฏิบัติ” ย่อมไม่หมายความรวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายด้วย การวินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 หรือไม่ จึงมิได้อยู่ในอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเช่นกัน แต่ในขณะที่พิจารณาคดี สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้สิ้นสภาพไปแล้ว และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หรือไม่ เท่านั้น อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หรือไม่ จึงตกอยู่แก่ศาลตามหลักกฎหมายทั่วไป

จะเห็นได้ว่า ศาลถือว่า “ตามหลักกฎหมายทั่วไป” ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาว่าบทกฎหมายใดจะใช้บังคับแก่คดีได้หรือไม่เพียงใด ซึ่งรวมถึงอำนาจวินิจฉัยว่าบทกฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญด้วย เว้นแต่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจขององค์กรอื่นซึ่งต้องถือว่าเป็นอำนาจยกเว้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อ “รัฐธรรมนูญนี้” (คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534) ไม่ได้ให้อำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อ “ธรรมนูญการปกครอง” ฉบับก่อน จึงเป็นอำนาจศาลตามหลักกฎหมายทั่วไป¹⁵ ประกอบกับ ประกาศ รสช.ฉบับที่ 26 ออกมาตอนที่คณะ รสช.ใช้อำนาจรัฐประหาร คือ รสช.ทำรัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 และใช้อำนาจรัฐประหารไปจนถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 จึงได้ออกธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ในระหว่างที่ออกประกาศ รสช.ฉบับที่ 26 จึงไม่มีรัฐธรรมนูญ ประกาศ รสช.จึงไม่มีปัญหาเรื่องขัดรัฐธรรมนูญ และมีผลใช้บังคับได้ แต่เมื่อมีการบังคับใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ประกาศ รสช.ฉบับนี้หากขัดธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ก็จะมีผลทำให้ใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งคำพิพากษาได้รับรองว่าประกาศคณะ รสช.มีฐานะเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติด้วย

(3) ประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 26 ข้อ 2 ให้ คตส.มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันสอดแสดงให้เห็นได้ว่า มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต และให้ประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้สาธารณชนทราบและรวบรวมทรัพย์สินที่ถูกอายัดไว้ และทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ ทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของ คตส.บุคคลใดจะฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแพ่งหรืออาญาใด ๆ มิได้ และข้อ 6 ให้บรรดาทรัพย์สินที่ คตส.วินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ หรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงให้ คตส.เชื่อว่าทรัพย์สินดังกล่าวตนได้มาโดยชอบภายในกำหนดสิบห้าวัน คำวินิจฉัยของ คตส.ตามข้อ 2 และข้อ 6 มีผลให้ทรัพย์สินที่ คตส.วินิจฉัยว่าได้มาโดยมิชอบ หรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินเท่ากับเป็นการส่งลงโทษริบทรัพย์สินในทางอาญา และมีได้ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงนำคดีไปฟ้องร้องให้เป็นอย่างอื่นได้ อำนาจของ คตส.เป็นอำนาจเด็ดขาดซึ่งต่างกับอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือคณะกรรมการสอบสวนวินัยซึ่งไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้

(4) การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะ รสช. ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่แต่ไม่ได้แก้ไขให้มีทางเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของ คตส.ในข้อที่ว่า นักการเมืองคนนั้น ๆ มีทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ หรือเพิ่มขึ้นผิดปกติ และร่ำรวยผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต ศาลฎีกามีอำนาจเพียงสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของ คตส.ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่แสดงให้ศาลเห็นว่า ตนได้มาโดยชอบเท่านั้น อำนาจของ คตส.ดังกล่าวจึงเป็น

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี, หน้า 264.

อำนาจในการพิจารณาพิพากษารรคดี ซึ่งตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยเป็นอำนาจของศาลในอันที่จะดำเนินการตามกฎหมาย

ประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 26 ข้อ 2 และข้อ 6 จึงมีผลเป็นการตั้งคณะบุคคลที่มีศาลให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษารรคดีเช่นเดียวกับศาล ย่อมขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญทุกฉบับมีบทบัญญัติให้การพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นอำนาจของศาลและการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายจะกระทำมิได้

จะเห็นได้ว่า การวินิจฉัยของ คตส. จะแบ่งเป็นสองช่วง ซึ่งในช่วงแรก คตส. มีอำนาจวินิจฉัยเช่นเดียวกับศาล แต่ช่วงที่สองหลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว คตส. ไม่ได้มีอำนาจวินิจฉัยเช่นเดียวกับศาล ซึ่งศาลพิเศษมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ ประการแรก คือ การจัดตั้งศาลขึ้นมาทำหน้าที่วินิจฉัยคดีใดคดีหนึ่ง ความผิดฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นศาลพิเศษที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญคือขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักความยุติธรรม จะตั้งศาลใดศาลหนึ่งขึ้นมาพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะมิได้ ประการที่สอง คือ การใช้ศาลตามปกติ แต่กำหนดหรือออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมเกี่ยวกับธรรมนูญศาลเกี่ยวกับวิธีพิจารณา อันมีลักษณะเป็นศาลพิเศษ ซึ่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ข้อ 6 มีลักษณะของการกำหนดให้มีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงมีลักษณะของการเป็นศาลพิเศษถึงแม้ว่าจะให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยก็ตาม โดยที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยสถานะทางกฎหมายของ คตส. ว่า เป็นคณะบุคคลที่มีศาล แต่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษารรคดีเช่นเดียวกับศาล เพราะคำวินิจฉัยของ คตส. ในกรณีที่ทรัพย์สินได้มาโดยมิชอบ หรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ตกเป็นของแผ่นดินเป็นค่าบังคับเท่ากับการริบทรัพย์สินที่ถือว่าเป็นโทษทางอาญา และประกาศ รสช. จำกัดอำนาจของศาลเพียงการเพิกถอนคำสั่งของ คตส. ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินเท่านั้น มิได้ให้อำนาจศาลพิจารณาพิพากษาคดีตามกระบวนการยุติธรรมตามปกติ แสดงให้เห็นว่า ประกาศ รสช. ได้แทรกแซงความเป็นอิสระของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีถึงข้อเท็จจริงอันเป็นมูลคดีที่เกี่ยวกับการกระทำผิดอันนำไปสู่การพิพากษาลงโทษ การจำกัดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาล จึงเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐ ในการแทรกแซงกลไกกระบวนการยุติธรรมของศาล

(5) ทรัพย์สินที่ถูกยึดและตกเป็นของแผ่นดินตามคำวินิจฉัยของ คตส. เป็นทรัพย์สินที่ได้มาหรือมีเพิ่มขึ้นก่อนที่ประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 26 ข้อ 6 ใช้บังคับ จึงเป็นการออกและใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาย้อนหลังไปลงโทษแก่ผู้ร้อง ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับมี

ปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของประกาศ รสช.ฉบับที่ 26 เป็นประกาศที่ ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ บทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองเป็น กฎหมายลายลักษณ์อักษรใช้บังคับกับปัญหาความสมบูรณ์ของประกาศ รสช.แล้ว ก็ไม่ต้องนำ ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยมาใช้ เพราะการนำประเพณีการ ปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยมาใช้วินิจฉัยได้ในฐานะที่เป็นบทบัญญัติชัดของว่างของ ธรรมนูญการปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความเห็นในกรณี “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ว่าศาลฎีกาได้สกัดมาจาก รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับมีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป” ในธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ใช้คำว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบ ประชาธิปไตย” อาจทำให้เข้าใจว่าเป็นจารีตประเพณี แต่ศาลได้ “ประเพณี” มาจากการตรวจ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีตและสกัดหลักทั่วไปร่วมกันออกมา จึงมีลักษณะเป็นการค้นหา “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป” ไม่ใช่จารีตประเพณีเพราะไม่ได้มาจากทางประเพณีปฏิบัติของ องค์กรในรัฐธรรมนูญจนมีความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นกฎหมาย หากแต่เป็นการสกัด “หลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญ” ที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับบัญญัติรองรับไว้เหมือน ๆ กัน จึงเป็นจารีตการบัญญัติ รองรับหลักกฎหมายดังกล่าวไว้ของผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมายที่ศาลฎีกาสกัด ออกมาจากบทบัญญัติที่บัญญัติซ้ำ ๆ กันจึงมีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไปของไทย” ไม่ใช่จารีตประเพณี¹⁶

คำพิพากษาฎีกาที่ 913/2536 ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 222* ที่เขียนว่า บรรดาประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะ

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี, หน้า 266-267.

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 222 “บรรดาประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือกฎหมายที่มีผลเป็นการแก้ไขหรือเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งของคณะ รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ออกใช้บังคับก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 27 แห่งธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีผลใช้บังคับในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ บรรดาที่ยังมีผลใช้ บังคับอยู่จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้มีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป และถ้าประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวมีผล บังคับในทางนิติบัญญัติหรือในทางตุลาการ การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงหรือคำสั่งดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การตราพระราช บัญญัติตามมาตรานี้ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งได้กระทำไปตามประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว และให้บุคคลหรือคณะบุคคลนั้นได้รับความคุ้มครอง ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องในทางใดมิได้”

รชช. หรือของคณะ รชช. ที่มีผลใช้บังคับ ไม่ว่าจะทางนิติบัญญัติ บริหารหรือตุลาการที่มีผลใช้บังคับ มาจนถึงวันที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ใช้บังคับ ให้มีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ เป็นการ บอกว่าประกาศหรือคำสั่ง รชช. ถ้าหากมีอายุจนถึงวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ให้ ประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะ รชช. หรือของคณะ รชช. นั้นมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วย รัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งศาลจะตัดสินว่าขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้อีกเพราะชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว คำว่าชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญต่างจากชอบด้วยกฎหมาย คือ แม้สิ่งนั้นจะชอบด้วยกฎหมายแต่อาจจะขัดต่อ รัฐธรรมนูญได้และเมื่อขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ต้องสิ้นผลไป แต่ในคำพิพากษาฎีกาที่ 913/2536 ศาล ฎีกาได้บอกว่า ประกาศ รชช. ฉบับที่ 26 ออกก่อนมีรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 และใช้มาจนถึงวันที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ก็ขัดรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 เพราะให้คณะบุคคลที่ไม่ใช่ศาลทำหน้าที่ศาล และเอาโทษอาญา ย้อนหลังมีผลให้ใช้บังคับมิได้ตั้งแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 สิ้นผลไปตั้งแต่วันนั้น เมื่อสิ้นผลไปตั้งแต่วันนั้นจึงไม่เข้ามาตรา 222 เพราะมาตรา 222 ใช้เฉพาะ ประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะ รชช. ที่มีผลใช้บังคับมาจนถึงวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ แต่ ประกาศ รชช. ฉบับที่ 26 สิ้นผลบังคับไปก่อนแล้วตั้งแต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ใช้บังคับแล้วจึงไม่เข้ามาตรา 222 เมื่อไม่เข้ามาตรา 222 ก็ไม่ได้รับความคุ้มครองจาก มาตรา 222 ที่จะถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹⁷

4.4.2 บทวิเคราะห์การตรวจสอบการทุจริตในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

4.4.2.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน

ที่มาของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เกิดจากการที่คณะรักษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเข้าทำการยึดอำนาจการปกครองของประเทศ อันเป็นการกระทำที่ไม่ ชอบด้วยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย ฉบับที่ 26 อัน เป็นการแต่งตั้งองค์กรเฉพาะกิจให้มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ จึงเป็นการกระทำภายใต้การปกครองที่ไม่ เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย และในเวลาที่มีการออกประกาศเป็นช่วงที่ประเทศไทยมิได้มี กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญบังคับใช้ ทำให้คณะ รชช. ซึ่งเป็นรัฐาธิปัตย์เป็นผู้ออกคำสั่งหรือ ประกาศได้โดยไม่มีองค์กรใดตรวจสอบว่าชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เป็นองค์กรพิเศษเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริตนั้น ในขณะที่

¹⁷ บรรศักดิ์ จุวรรณโณ, "พัฒนาการของระบบควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย." ใน รวมคำบรรยายภาค หนึ่ง สมัยที่ 55 การบรรยายครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545), หน้า 185-186.

นั้นเมืองคักรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่ไม่สามารถดำเนินการกับผู้กระทำ ความผิดในระดับของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เพราะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถให้คุณหรือโทษต่อบุคคลที่ดำเนินการตรวจสอบได้ เมื่อมีการ รัฐประหารและออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 จึงเป็นกฎหมาย พิเศษที่ประกาศบังคับใช้กับบุคคลที่เป็นอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาลที่ถูก รัฐประหารและบุคคลที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ แต่มิได้บังคับใช้กับข้าราชการฝ่ายอื่น จึงเป็นประกาศที่ มิได้มีการบังคับใช้เป็นการทั่วไป ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติกับกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงเฉพาะ กรณีขัดต่อหลักความเสมอภาคในทางกฎหมาย

ประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ที่มีผลเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ทรัพย์สินนั้น เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญใช้ในการ ปกครอง แตกต่างจากการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในครั้งก่อน ๆ ที่มีธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร และนายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจพิเศษที่ธรรมนูญการปกครองบัญญัติไว้ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นมา คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในสมัยของ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมิได้ใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี จึงเป็นความ แตกต่างของที่มาของกฎหมายที่ให้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินประการหนึ่ง

4.4.2.2 กระบวนการในการวินิจฉัยการกระทำ ความผิดและทรัพย์สินที่ เกี่ยวกับการกระทำความผิด

หลักกฎหมายอาญาได้กำหนดไว้ว่า บุคคลจักต้องรับโทษทางอาญา ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ได้ใช้ในขณะนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และ โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งประกาศคณะรักษาความ สงบเรียบร้อย ฉบับที่ 26 ได้กำหนดความผิดของบุคคลที่ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติ โดยมีได้มีการนิยามลักษณะของร่ำรวยผิดปกติและลักษณะของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ไว้ แต่ให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจการวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน และกำหนด บทลงโทษให้รับทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน อันเป็นการลงโทษทางอาญาแก่บุคคล การพิจารณา ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอันเป็นบทลงโทษทางอาญาต้องผ่านการกระบวนพิจารณาโดยศาล ยุติธรรม การใช้อำนาจพิจารณาในช่วงแรกของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินที่กำหนดให้ บุคคลที่ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจึงเป็นการ

กระทำแทนศาลยุติธรรม แม้ต่อมาจะมีการตรากฎหมายให้กระบวนการยุติธรรมสิ้นสุดที่ศาลยุติธรรมก็มิอาจแก้ไขกระบวนการก่อนหน้าที่ได้ดำเนินการมาโดยผิดหลักกฎหมาย

กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินต้องพิสูจน์ให้ชัดแจ้งว่านักการเมืองที่ถูกกล่าวว่าร่ำรวยผิดปกติมีการกระทำความผิดอย่างไรบ้าง ซึ่งการยึดทรัพย์สินได้ก็ต่อเมื่อพิสูจน์ได้แล้วว่านักการเมืองผู้นั้นมีพฤติการณ์กระทำความผิดจริง และคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินต้องเปิดโอกาสให้นักการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์สินได้แสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน และพิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างไรได้อย่างเต็มที่ จึงจะถือว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นไปตามหลักนิติรัฐ แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้กำหนดไว้ อำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งยึดทรัพย์สินของนักการเมืองที่ได้มาก่อนที่จะออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติให้มีผลตกเป็นของแผ่นดินทันที และผลปฏิบัติการพิสูจน์ทรัพย์สินว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของนักการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์สินที่จะต้องนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้าแสดงให้ได้เพื่อขอรับทรัพย์สินกลับคืนไป และระยะเวลาในการพิสูจน์ได้กำหนดไว้เพียง 15 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้น จึงแสดงให้เห็นว่ากระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมิได้เปิดโอกาสให้เจ้าของทรัพย์สินแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ เพราะทรัพย์สินของนักการเมืองแต่ละคนที่ถูกยึดไว้มีจำนวนมากมาย ระยะเวลาดังกล่าวย่อมไม่เพียงพอต่อการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การได้มาของทรัพย์สินได้อย่างเต็มที่

4.4.2.3 การพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรม

ในระบอบประชาธิปไตย ศาลยุติธรรมต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม คือ เป็นอำนาจของศาลมิใช่การตั้งคณะบุคคลหรือตัวบุคคลใดขึ้นมาทำหน้าที่แทนศาล การบังคับใช้กฎหมายอาญาที่มีผลเป็นการลงโทษบุคคลจะบัญญัติกฎหมายย้อนหลังไม่ได้ แม้จะเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อมุ่งให้เกิดความยุติธรรมในสังคมก็ตาม แต่หากก่อให้เกิดกระบวนการหรือวิธีการอันไม่ถูกต้องชอบธรรม กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่ถูกต้องหรือมิชอบด้วยกฎหมาย คณะรัฐประหารซึ่งยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ สามารถออกประกาศหรือคำสั่งที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ประกาศหรือคำสั่งนั้นย่อมถูกตรวจสอบได้ว่ามีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยศาลเป็นผู้พิจารณา ซึ่งคำสั่งยึดอายัดทรัพย์สินของนักการเมืองให้ตกเป็นของแผ่นดินในครั้งนี้ ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยให้เพิกถอนการยึดทรัพย์สินของ คตส. อันเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในข้อกฎหมายเรื่อง

ประกาศ รสช.ฉบับที่ 26 ขัดต่อรัฐธรรมนูญและมีลักษณะเป็นกฎหมายอาญามีผลใช้บังคับย้อนหลังเป็นโมฆะ จึงใช้บังคับมิได้ แสดงให้เห็นถึง การที่ศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการแต่เพียงองค์กรเดียวตามหลักแบ่งแยกอำนาจ โดยที่องค์กรพิเศษที่แต่งตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจเพื่อใช้อำนาจตุลาการเป็นการไม่ชอบตามหลักนิติธรรม แม้ว่าคณะรัฐประหารจะยึดอำนาจการปกครองจนสำเร็จมีฐานะเป็นรัฐอธิปไตยสามารถออกประกาศหรือคำสั่งที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่การตรวจสอบเนื้อหาของประกาศหรือคำสั่งว่าชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลที่จะตรวจสอบเนื้อหาดังกล่าวเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารที่อาศัยอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดหากมีเนื้อหาที่ไม่ถูกต้องตามหลัก due process of law ศาลจึงมีอำนาจยกเลิกเพิกถอนประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวได้ แม้ว่าเจตนารมณ์ของการทำรัฐประหารจะมุ่งเพื่อนำผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันต่อประเทศชาติมาลงโทษ แต่มิได้เกิดจากวิถีทางตามปกติของระบอบประชาธิปไตย และกระบวนการตรวจสอบไม่ชอบธรรมแล้ว ก็ไม่ทำให้การกระทำที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

การพิจารณาพิพากษาของศาลในครั้งนี้นี้มีความแตกต่างกับการยึดทรัพย์สินใน 2 ครั้งก่อน ซึ่งศาลได้จำกัดการใช้อำนาจตุลาการไว้โดยไม่วินิจฉัยในคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่อ้างอำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร แต่ในการใช้อำนาจตุลาการของศาลในครั้งนี้นี้ ศาลได้ตรวจสอบในเนื้อหาของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงคิดได้อีกทางหนึ่งว่าหากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินโดยใช้อำนาจพิเศษของหัวหน้าคณะรัฐประหารตามที่ธรรมนูญการปกครองให้อำนาจไว้ ศาลจะยังคงจำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของตนอีกหรือไม่

4.5 การตรวจสอบการทุจริตเพื่อยึดทรัพย์สินของรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร กับพวก

การยึดอำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2549 มีเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน การแทรกแซงองค์กรอิสระ องค์กรตรวจสอบต่าง ๆ โดยบุคคลภายในรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ทำการยึดอำนาจแล้วจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

(คตส.) เพื่อดำเนินการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐที่องค์การตรวจสอบตามกฎหมายไม่สามารถทำหน้าที่ได้ในช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลชุดพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร บริหารประเทศ โดยตรวจสอบการดำเนินงานหรือโครงการต่าง ๆ ของบุคคลในคณะรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยผลของการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นไปได้โดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบ¹⁸

4.5.1 การยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ออกประกาศฉบับที่ 1 ซึ่งอ้างถึงความจำเป็นในการทำรัฐประหารว่า การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลรักษาการของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแบ่งฝาย สลายความรู้รักสามัคคีของชนในชาติอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย ต่างฝ่ายต่างมุ่งหวัง เอาชนะด้วยวิธีการหลากหลายรูปแบบ และมีแนวโน้มวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลง สงสัยการบริหารราชการแผ่นดิน อันส่อไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงาน องค์การอิสระถูกครอบงำทางการเมือง ไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ตลอดจนหมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นที่เคารพเทิดทูนของปวงชนชาวไทยอยู่บ่อยครั้ง แม้หลายภาคส่วนของสังคมจะได้พยายามประนีประนอม คลี่คลายสถานการณ์มาโดยต่อเนื่องแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งยุติลงได้

เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยึดอำนาจในการปกครองประเทศได้เรียบร้อยแล้ว ได้มีการออกประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับต่าง ๆ ซึ่งในฉบับที่ 3 ได้กำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง ส่งผลให้วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญด้วย แต่ในส่วนของศาลต่าง ๆ ยกเว้นศาลรัฐธรรมนูญคงมีอยู่และยังมีอำนาจในการพิจารณา

¹⁸ คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ, ปัจจุบันท คตส. พ้นฉีกการตรวจสอบแทนประชาชน,

พิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมายดั้งเดิม แสดงให้เห็นว่า บรรดาบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งได้ตราขึ้นและมีผลใช้บังคับอยู่แล้วในขณะที่มีการยึดอำนาจไม่ได้ถูกยกเลิกไปทั้งหมด เห็นได้จากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ตราขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายที่มีการตราขึ้นใช้บังคับโดยชอบแล้ว ย่อมมีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ หากไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดแล้วย่อมมีความสมบูรณ์และยังคงดำรงความเป็นกฎหมายอยู่ในตัวเอง สามารถนำไปใช้บังคับแก่กรณีต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องอาศัยความดำรงคงอยู่ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงไม่มีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสิ้นผลไปด้วย

4.5.1.1 ลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายที่มีผลเป็นการจัดตั้งและให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

4.5.1.1.1 สถานะทางกฎหมายและการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 23 เรื่อง การตรวจสอบทรัพย์สิน ประกาศเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ.2549 ได้กล่าวถึงเหตุผลไว้ดังนี้ เนื่องด้วยปรากฏว่าการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งโดยผลของการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศอย่างร้ายแรง จึงสมควรดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงานและโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีดังกล่าวว่าเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่ แต่ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้มีประกาศยกเลิกประกาศฉบับนี้ และได้ออกประกาศฉบับใหม่เพื่อปรับปรุงการดำเนินการตรวจสอบ และให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจกว้างขวางขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบชุดใหม่ ดำเนินการตรวจสอบการกระทำผิดที่สร้างความเสียหายแก่รัฐในกรณีต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี ประกอบกับกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมือ ดำเนินการเรื่องใด ๆ ตามที่คณะกรรมการร้องขอหรือมอบหมาย ตลอดจนให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และใช้อำนาจของ

อธิบดีกรมสรรพากรตามประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ หากดำเนินการเรื่องใดยังไม่แล้วเสร็จให้ส่งมอบหน่วยงานดำเนินการต่อแต่ละกรณี คือ ประกาศคณะกรรมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประกาศเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 มีรายละเอียด คือ

ข้อ 1 ให้ยกเลิกประกาศคณะกรรมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 23 เรื่อง การตรวจสอบทรัพย์สิน ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ.2549

ข้อ 2 ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่ง ประกอบด้วย นายกล้าณรงค์ จันทิก, นายแก้วสรร อติโพธิ, คุณหญิงจาวรพรรณ เมณฑกา, นายจิรนิติ หะวานนท์, นายนาม ยิ้มแย้ม, นายบรรเจิด สิงคะเนติ, นายวิโรจน์ เลหาพะพันธ์, นายสวัสดิ์ ชาติพานิช, นายสักร กอแสงเรือง, นางสาวนีย์ อัสวโรจน์, นายอุดม เพ็องพุง, นายอำนาจ ันธรา

ในกรณีที่มีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการหรือห้ามการปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในการดำรงตำแหน่ง มิให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการตรวจสอบ

ให้กรรมการตรวจสอบตามวรรคหนึ่งเลือกกรรมการด้วยตนเอง คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการและมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการคนหนึ่ง และผู้ช่วยเลขานุการตามความจำเป็น

ในกรณีที่มีกรรมการว่างลง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ต้องมีกรรมการเหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดและให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมเป็นกรรมการแทนกรรมการที่ว่างลง

ข้อ 3 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบงานด้านธุรการของคณะกรรมการตรวจสอบ และปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการตรวจสอบมอบหมาย

ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ร่วมมือดำเนินการตามที่คณะกรรมการตรวจสอบร้องขอ รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลบุคลากร หรือการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจสอบ

ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการจัดหาสถานที่ทำการของคณะกรรมการตรวจสอบตามความเหมาะสม และในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบร้องขอให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐช่วยปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการตรวจสอบกำหนดได้

ข้อ 4 ให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้กับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยเจียดจ่ายจากเงินเหลือจ่ายของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบ ในกรณีที่ไม่เพียงพอแก่ค่าใช้จ่าย ให้คณะรัฐมนตรีสนับสนุนงบประมาณตามที่จำเป็น

คำตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอื่นใดในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการตรวจสอบ และคำตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอื่นใดของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตรวจสอบกำหนดโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินฉบับแรกได้ออกเป็นประกาศ ฉบับที่ 23 ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ.2549 โดยมีนายสวัสดิ์ โชติพานิช เป็นประธานกรรมการและมีกรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นข้าราชการในระดับผู้บริหารอีก 7 คน แต่ภายหลังได้มีการยกเลิกประกาศฉบับที่ 23 และออกประกาศฉบับใหม่เป็นฉบับที่ 30 ซึ่งห่างจากฉบับที่ 23 เพียง 6 วัน โดยมีได้มีการระบุเหตุผลในการยกเลิกคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในชุดแรก และบุคคลในคณะกรรมการชุดใหม่เป็นการระบุชื่อบุคคลเป็นกรรมการ โดยได้กำหนดให้มีการเลือกตัวประธานกรรมการตนเองในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นบุคคลที่มีคุณวุฒิสูงทั้งด้านกฎหมาย และการตรวจสอบการทุจริต ทั้งนี้ในข้อ 2 วรรคสอง กำหนดให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็น คตส. ได้รับประโยชน์ในกรณีที่มีกฎหมายห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งหรือห้ามปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในการดำรงตำแหน่ง มิให้นำกฎหมายนั้นมาใช้กับตัวกรรมการท่านนั้น ทำให้กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในขณะเดียวกันกับการทำหน้าที่ คตส. ซึ่งเป็นการไม่สมควรเพราะจะทำให้องค์กรตุลาการสูญเสียความเป็นกลางในการทำหน้าที่ มิสามารถดำรงตนตามหลักความเป็นอิสระของตุลาการที่จะต้องปราศจากการแทรกแซงขององค์กรอื่น และตุลาการจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการสอบสวนและดำเนินคดี

การประกาศแต่งตั้ง คตส.เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ประกาศเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2549) ทำให้สถานะทางกฎหมายของ คตส. เป็นองค์กรเฉพาะกิจตามกฎหมายที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐราชูปถัมภ์ คือ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้รับรองไว้ใน

มาตรา 36* ให้บรรดาประกาศและคำสั่งของ คปค.ที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะ เป็นในรูปแบบใดและไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป และให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นไม่ว่าการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้นิรโทษกรรมการยึดอำนาจของคณะรัฐประหาร รับรองประกาศและคำสั่ง คปค.ให้ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้รับรองความชอบต่อเนื่องในมาตรา 309* จึงส่งผลให้ประกาศ คปค.ฉบับที่ 23 และฉบับที่ 30 ที่แต่งตั้ง คตส.ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย อันเป็นการรับรองความชอบที่มุ่งแก้ไขข้อบกพร่องของการยึดทรัพย์สินในสมัยของคณะ รสช.เพราะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมีบทบัญญัติที่รับรองประกาศ คำสั่งหรือการปฏิบัติให้ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉะนั้น การรับรองประกาศ คำสั่ง รวมถึงการกระทำที่ปฏิบัติตามคำสั่งและประกาศให้ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือหลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2549 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ทำให้การกระทำใด ๆ ของ คตส.ที่อาศัยประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญต่อไป แม้ว่าการกระทำนั้นจะกระทำขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ใช้บังคับแล้ว ซึ่งการตรากฎหมายในลักษณะให้มีผลต่อเนื่องกันเป็นการทำลายหลักนิติรัฐ เพราะ คตส.สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยละเอียดต่อหลักกฎหมาย แต่ถ้าอ้างว่าได้ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารก็จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 309 จึงเป็นการกระทบสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ถูกตรวจจสอบ

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 36 "บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะ เป็นในรูปแบบใดและไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปและให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นไม่ว่าการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ"

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 309 "บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ"

นอกจากนี้ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 ยังได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ธุรการให้กับ คตส. และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนตามที่ คตส. ร้องขอทั้งด้านข้อมูลและบุคลากร ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญในด้านการตรวจสอบการทุจริต ตรวจสอบเส้นทางทางการเงินและหลักทรัพย์ และด้านกฎหมาย เนื่องจากการตรวจสอบของ คตส. ได้เน้นที่การดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับการอนุมัติหรือเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีขนาดใหญ่จึงต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะในการตรวจสอบ และประกาศฉบับนี้ยังได้กำหนดงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่าให้ใช้งบประมาณในส่วนไหน อย่างไร

4.5.1.1.2 อำนาจหน้าที่และกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐประกาศเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบในข้อ 5 โดยให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับการอนุมัติหรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยผลของการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นไปโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(2) ตรวจสอบสัญญา สัญญาสัมปทานหรือการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำที่เอื้อประโยชน์แก่เอกชนโดยมิชอบ หรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการกระทำที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(3) ตรวจสอบการปฏิบัติราชการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีการกระทำที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(4) ตรวจสอบการกระทำของบุคคลใด ๆ ที่เห็นว่าเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือหลักเลียงกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร อันเป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการในเรื่องที่ตรวจสอบมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และมีพฤติการณ์ว่าบุคคลใดเกี่ยวข้องกับการทุจริต

หรือประพุดิมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องของผู้นั้น คู่สมรสและบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้นั้นไว้ก่อนได้

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาดำเนินการตรวจสอบในแต่ละเรื่องนั้นมีหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลในคณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่รัฐ และบุคคลอื่น ๆ รวมทั้งคู่สมรสและบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้นั้นไว้ก่อนได้ ซึ่งแยกพิจารณาเงื่อนไขของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ คตส.ดังต่อไปนี้

1. “การดำเนินการในเรื่องที่ตรวจสอบมีหลักฐานอันควรเชื่อได้” หมายความว่า ในการดำเนินการตรวจสอบของ คตส. นั้น มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ ไม่ใช่อาศัยหลักฐานจากแหล่งอื่น ๆ ที่มีได้มาจากการตรวจสอบของตนมาเป็นเหตุของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

2. “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริตหรือประพุดิมิชอบ” จากการตรวจสอบของ คตส. มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการทุจริตหรือประพุดิมิชอบ กฎหมายเรียกร้องเพียง “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า” เท่านั้น กฎหมายมิได้กำหนดถึงขนาดว่าต้องเป็นกรณีที่ชัดเจนว่ามีการทุจริตหรือประพุดิมิชอบ เพราะเป็นการยึดหรืออายัดเพียงวิธีการชั่วคราว ดังนั้นเพียงแต่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก็มีเหตุเพียงพอที่ คตส. จะใช้อำนาจในการยึดหรืออายัด

3. “มีพฤติการณ์ว่าบุคคลใดเกี่ยวข้องกับกาทุจริตหรือประพุดิมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” จากหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริตหรือประพุดิมิชอบนั้น จะต้องมิตพฤติการณ์ว่ามีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพุดิมิชอบ หรือมีพฤติการณ์ว่ามีบุคคลใดร่ำรวยผิดปกติ หรือมีพฤติการณ์ว่ามีบุคคลใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เฉพาะจากเหตุผลสามประการนี้เหตุใดเหตุหนึ่งเท่านั้นที่จะเป็นเงื่อนไขอันนำไปสู่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้น

4. “ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องของผู้นั้น คู่สมรส และบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้นั้น” ทรัพย์สินที่จะยึดหรืออายัดได้นั้นต้องเป็นทรัพย์สินของผู้กระทำการทุจริตหรือประพุดิมิชอบ หรือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ หรือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นของผู้ถูกกล่าวหาจาก คตส. หรือคู่สมรสผู้นั้น หรือบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้นั้น

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาองค์ประกอบการพิจารณาความผิดของ คตส. ข้างต้นแล้ว ประกาศ คปค. ได้มอบอำนาจหน้าที่บางส่วนของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้วเพิ่มเติมให้กับ คตส. ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 3 วรรค 2 ที่ให้หน่วยงานของรัฐ

ต่าง ๆ สนับสนุนงานของ คตส. ในข้อ 5 วรรค 3 จึงกำหนดให้อำนาจที่สำคัญของแต่ละหน่วยงาน มารวมไว้ที่ คตส. เพียงองค์กรเดียว ซึ่งในข้อ 5 วรรค 3 ที่ได้กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามประกาศนี้ นอกจากอำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจตามกฎหมายดังต่อไปนี้ด้วย

(1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยให้คณะกรรมการตรวจสอบใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรม

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้คณะกรรมการตรวจสอบใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(3) ประมวลรัษฎากร โดยให้คณะกรรมการตรวจสอบใช้อำนาจของอธิบดีกรมสรรพากรเฉพาะที่เกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่เห็นควรตรวจสอบเรื่องที่มีผู้เสนอข้อมูลหรือเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของหน่วยงานอื่นใด และให้มีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนหรือการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้ามีมาพิจารณา และให้ใช้เป็นสำนวนการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบโดยจะสอบสวนเพิ่มเติมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่มีเรื่องเดียวกันอยู่ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือคณะกรรมการธุรกรรม ให้ประสานงานเพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณี

ข้อ 6 ให้คณะกรรมการตรวจสอบแจ้งรายชื่อบุคคลตามข้อ 5 แก่สถาบันการเงิน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรมที่ดิน กรมสรรพากร หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้นั้น เพื่อให้หน่วยงานหรือบุคคลนั้นแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและการเสียภาษีอากร ตลอดจนการทำธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องของบุคคลตามข้อ 5 คู่สมรสและบุตรซึ่งไม่บรรลุนิติภาวะของผู้นั้นให้คณะกรรมการตรวจสอบทราบภายในเวลาและตามวิธีการที่คณะกรรมการตรวจสอบกำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจสั่งให้บริษัทหลักทรัพย์ส่งข้อมูลและเอกสารให้แก่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เพื่อแจ้งต่อคณะกรรมการตรวจสอบได้

มิให้นำบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับการแจ้งข้อมูลตามวรรคหนึ่ง

ข้อ 7 ในกรณีที่บุคคลซึ่งถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามข้อ 5 ไม่แจ้งข้อมูลตามข้อ 6 หรือไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่ถูกยึด ยักย้าย จำหน่าย หรือจ่ายโอนทรัพย์สินที่ถูกอายัด ให้ถือว่าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบและเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการร่ำรวยผิดปกติหรือเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในกรณีที่หน่วยงานหรือบุคคลตามข้อ 6 ไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการตรวจสอบกำหนดตามข้อ 6 หากมีกรณีเกิดความเสียหายขึ้นจากการที่ไม่ดำเนินการนั้น ให้หน่วยงานหรือบุคคลดังกล่าวรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

ข้อ 8 บรรดาทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดตามข้อ 5 ถ้าเจ้าของทรัพย์สินพิสูจน์ต่อคณะกรรมการตรวจสอบภายในเวลาที่คณะกรรมการตรวจสอบกำหนดได้ว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริงและทรัพย์สินนั้นมีทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือมิได้เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น

ข้อ 9 ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลใดกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติ ให้ส่งรายงาน เอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 โดยให้ถือว่ามติของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่าง แต่คณะกรรมการตรวจสอบมีความเห็นยืนยันความเห็นเดิมให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจดำเนินการให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี (โดยจะกล่าวในข้อ 4.4.2.1)

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่าบุคคลใดกระทำความผิดกฎหมายและเป็นกรณีที่ไม้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ให้คณะกรรมการตรวจสอบส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดำเนินการตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นต่อไป โดยถือผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นการสอบสวนตามกฎหมายนั้น

ข้อ 10 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามประกาศนี้ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่มอบหมายได้

ข้อ 11 ให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการตามประกาศนี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ (โดยจะกล่าวในข้อ 4.4.1.1.3)

เมื่อครบกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง และการตรวจสอบหรือสอบสวนเรื่องใดยังไม่แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการตรวจสอบส่งมอบสำนวนคืนให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือหน่วยงานอื่น เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี

ข้อ 12 การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 23 เรื่องการตรวจสอบทรัพย์สิน ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ.2549 โดยประกาศฉบับนี้ไม่กระทบกระเทือนการใด ๆ ที่คณะกรรมการตรวจสอบได้กระทำไปก่อนวันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของ คตส.ได้ดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้ที่ถูกตรวจสอบ และดำเนินการกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติของผู้ที่ถูกตรวจสอบ ซึ่งในบทบัญญัติแต่ละข้อเป็นการรวมข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และประมวลรัษฎากร เอาไว้ กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินของ คตส.เป็นการตรวจสอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ชุดพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ซึ่งในประกาศ คปค.ได้สั่งให้หน่วยงานรัฐ เอกชน สถาบันการเงิน และบุคคลภายนอกที่ครอบครองข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร รวบรวมข้อมูลและส่งข้อมูลให้กับ คตส.เพื่อตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

อำนาจที่สำคัญประการหนึ่งของ คตส.คือ อำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกตรวจสอบ คู่สมรส และบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว ซึ่ง คตส.ได้ให้ลักษณะของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ดังนี้

ลักษณะของการยึดทรัพย์ หมายถึง การที่เจ้าพนักงานเอาทรัพย์สินไปจากการครอบครองของบุคคล (จะเป็นเจ้าของทรัพย์หรือไม่ก็ตาม) เพราะเหตุที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเกี่ยวข้องกับการบังคับคดี ส่วนการอายัดทรัพย์ หมายถึง การห้ามจำหน่าย จ่าย โอน ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้อง โดยดอกผลของทรัพย์ที่ถูกอายัดนั้นยังคงเดินต่อไปตามปกติ ในคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ คตส. จะต้องพิจารณาเงื่อนไขในการออกคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยพิจารณาจากหลักการและองค์ประกอบในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามประกาศ คปค.ฉบับที่ 30 กล่าวคือ

1) หลักการในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน คือ เป็นวิธีการชั่วคราวมิให้มีการยกย้ายทรัพย์สิน จำหน่ายหรือจ่ายโอนทรัพย์สิน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของมหาชนจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติของบุคคลที่ถูกกล่าวหาจาก คตส. เพราะความมุ่งหมายในการตรวจสอบของ คตส. มิได้มุ่งหมายเพียงเพื่อนำบุคคลที่กระทำความผิดกฎหมายอาญามารับโทษของบ้านเมืองเท่านั้น หากแต่ยังมีความมุ่งหมายที่จะต้องนำผลประโยชน์ของประเทศชาติที่สูญเสียไปจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจากบุคคลที่ถูกกล่าวหาหาคืนมาด้วย แต่กระบวนการในการพิสูจน์ความผิดทางอาญาของบุคคลเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ หากรอให้กระบวนการดำเนินจนเสร็จสิ้นแล้วจึงมาดำเนินการเอาทรัพย์สินของบุคคลนั้นทำยที่สุจริตจะไม่สามารถนำทรัพย์สินที่บุคคลนั้นได้ไปจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบกลับคืนมาได้ เพราะมีการยกย้าย จำหน่ายหรือจ่ายโอนทรัพย์สินนั้นไปจนหมดสิ้น จึงต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลที่ตรวจสอบจาก คตส. หากกรณีเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของมหาชนจากบุคคลที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ดังนั้น การอายัดทรัพย์ตามประกาศ คปค.ฉบับที่ 30 จึงเกิดจากเหตุเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า (1) มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบและมีพฤติการณ์ว่าบุคคลใดเกี่ยวข้องกับผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือ (2) ร่ำรวยผิดปกติ หรือ (3) มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งเหตุใดเหตุหนึ่งหรือทั้ง 3 เหตุ เป็นการกระทำของบุคคลใด คตส. มีอำนาจที่จะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่เกี่ยวข้อง ของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้นั้นไว้ก่อนได้

2) ขั้นตอนการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ อันเป็นส่วนที่ดำเนินการกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติของผู้ที่ถูกตรวจสอบ มีการทำงาน 3 ขั้นตอน คือ

2.1) เมื่อปรากฏพฤติการณ์ว่าได้มีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ คตส. จะตั้งคณะกรรมการตรวจสอบให้ดำเนินการตรวจสอบ โดยสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อวินิจฉัยว่ามีมูลคติน่าเชื่อถือหรือไม่ และมีข้อกล่าวหาบุคคลใดบ้าง มีมูลความผิดเกี่ยวกับกฎหมายใด ความผิดฐานใด เมื่อตรวจสอบเสร็จก็เสนอสำนวนต่อ คตส. ถ้า คตส. เห็นว่าผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบมีพยานหลักฐานเชื่อถือได้ ก็จะมีมติให้ตั้งคณะกรรมการไต่สวน

2.2) ชั้นไต่สวน คณะกรรมการไต่สวนมีหน้าที่ตรวจสอบพยานหลักฐานต่อจากสำนวนของคณะกรรมการตรวจสอบ เปิดโอกาสให้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา และรวบรวมพยานหลักฐานอันจำเป็นเพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหา

2.3) เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการไต่สวนแล้ว หากพิจารณาเห็นว่า เป็นกรณีที่มีความผิดก็ดำเนินการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ต่อไป ถ้าเป็นบุคคลธรรมดา ก็ดำเนินคดีในศาลยุติธรรม ถ้าเป็นนักการเมืองก็ดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จะเห็นได้ว่า ในการแต่งตั้งคณะกรรมการของ คตส. ในแต่ละเรื่องที่มีการพิจารณาดำเนินการตรวจสอบจะแบ่งเป็น 2 ชุด คือ ขั้นตอนของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นชุดแรกเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เชื่อถือได้และตั้งข้อกล่าวหาบุคคลที่ถูกตรวจสอบแล้วส่งต่อไปยังคณะกรรมการไต่สวนเป็นชุดที่สองที่ทำหน้าที่ในการรับฟังคำชี้แจงในแต่ละข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา และรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการที่แบ่งเป็นสองขั้นตอนนั้น ในประกาศ คปค.ฉบับที่ 30 มิได้กำหนดรายละเอียดของการแต่งตั้งคณะกรรมการ แต่ คตส. ได้ใช้อำนาจตามข้อ 10 ในการกำหนดวิธีปฏิบัติหน้าที่โดยแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาในแต่ละเรื่องเป็นสองชุด แตกต่างจากการตรวจสอบในขั้นตอนปกติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะมีคณะกรรมการไต่สวนเพียงชุดเดียวเมื่อมีเรื่องส่งเข้ามายัง ป.ป.ช.

4.5.1.1.3 ระยะเวลาในการดำเนินงานและการต่ออายุการดำเนินงานและความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

เนื่องจากประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบต้อง

ดำเนินการตามประกาศนี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ แต่โดยที่เรื่องที่คณะกรรมการตรวจสอบต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จมีอยู่เป็นจำนวนมากจำเป็นต้องมีการตรวจสอบหรือสอบสวนอย่างละเอียดรอบคอบและต้องใช้เวลาในการดำเนินการ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศนี้เพื่อขยายระยะเวลาและกำหนดกลไกในการดำเนินการเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว รวมทั้งกำหนดบทคุ้มครองคณะกรรมการตรวจสอบ กรรมการตรวจสอบ และบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการตรวจสอบที่ได้กระทำไปโดยสุจริตและตามอำนาจหน้าที่ จึงได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 พ.ศ.2550 รายละเอียด คือ

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 10/1 ของประกาศคณะกรรมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549

“ข้อ 10/1 ในกรณีที่มีพฤติการณ์อันควรสงสัยหรือในกรณีที่มีผู้เสียหายกล่าวหาว่ากรรมการตรวจสอบ หรืออนุกรรมการผู้ใด ร่ำรวยผิดปกติ ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้ถือว่ากรรมการตรวจสอบ หรืออนุกรรมการ เป็นกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 17 หรือเป็นข้าราชการการเมืองอื่นตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณี และให้นำความในมาตรา 17 และหมวด 6 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 มาใช้บังคับแก่การฟ้องคดีและการพิจารณาคดีตามวรรคหนึ่ง โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าวด้วย”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในวรรคสองของข้อ 11 ของประกาศคณะกรรมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เมื่อครบกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง แต่การตรวจสอบหรือสอบสวนเรื่องใดที่ดำเนินการอยู่แล้วยังไม่แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จแต่ต้องไม่ช้ากว่า วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2551”

จะเห็นได้ว่า ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายในระดับของพระราชบัญญัติซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2550 และเป็นการบังคับใช้ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550 โดยในพระราชบัญญัติได้เพิ่มเติม ข้อ 10/1 อันเป็นการกำหนดโทษและบทลงโทษกรรมการตรวจสอบ หรืออนุกรรมการที่มีพฤติการณ์อันควรสงสัยหรือมีผู้เสียหายกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น โดยให้ถือว่าเป็นกรรมการ ป.ป.ช. และให้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีกระทำความผิดในเหตุดังกล่าวมาใช้โดยอนุโลม เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของ คตส.เป็นองค์กรพิเศษที่ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอยู่ในขณะนั้น และกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดความผิดและบทลงโทษได้อ้างอิงกฎหมายของ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาความผิดเช่นเดียวกัน ประกอบกับระยะเวลาการดำเนินการของ คตส.ซึ่งแต่เดิมได้กำหนดให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 แต่ได้แก้ไขให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่าวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2551 คตส.จึงเป็นองค์กรพิเศษที่แต่งตั้งขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแทนองค์กรที่ใช้อำนาจอยู่ตามเดิม แต่ในขณะเดียวกันก็มิได้ยกเลิกหรือระงับการทำงานขององค์กรของรัฐเดิม คือ ป.ป.ช.แต่อย่างใด และกระบวนการดำเนินการของ คตส.ยังได้ใช้เจ้าหน้าที่ขององค์กรของรัฐหลายองค์กรเป็นผู้ช่วยทำงานให้แก่ คตส.อีกด้วย ถือได้ว่า คตส.เป็นองค์กรพิเศษที่ตั้งขึ้นมาใช้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรของรัฐเดิม และมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการหรือโครงการของอดีตรัฐบาลเป็นกรณีเฉพาะ แม้อำนาจของ คตส.ไม่ได้กำหนดให้มีการยึดทรัพย์แล้วทรัพย์สินตกเป็นของรัฐในทันที เหมือนกับการยึดทรัพย์สินภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในครั้งก่อน ๆ ก็ตาม แต่การดำเนินการขององค์กรพิเศษเฉพาะกิจดังกล่าวก็มุ่งเน้นที่การตรวจสอบการทุจริตของอดีตรัฐบาลเช่นเดียวกัน อันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาค

4.5.1.1.4 การโอนอำนาจการตรวจสอบทรัพย์สินภายหลังการหมดอายุของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 พ.ศ.2550 ได้บัญญัติมาตรา 5 โดยเพิ่มวรรคสามของข้อ 11 ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 กล่าวคือ

“ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการเรื่องใดตามวรรคสองไม่แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2551 ให้คณะกรรมการตรวจสอบส่งมอบสำนวนเรื่องที่ยังค้างอยู่นั้นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือหน่วยงานอื่น เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี และให้ถือว่าการดำเนินการ สำนวนการตรวจสอบ และผลการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจสอบได้ดำเนินการไปแล้วเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือหน่วยงานอื่นดังกล่าวแล้วแต่กรณี”

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฯ ข้อ 11 วรรคสาม ได้กำหนดให้การดำเนินการ สำนวนการตรวจสอบ และผลการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจสอบได้ดำเนินการไปแล้วเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายขององค์กรที่รับมอบสำนวนเรื่องที่ยังค้าง ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า คตส.ได้ส่งมอบสำนวนเรื่องที่ยังค้างไม่แล้วเสร็จส่งมอบต่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการต่อไป ซึ่งกฎหมายข้อนี้เป็นการรับรองการดำเนินการของ คตส.ว่าชอบด้วยกฎหมายของ ป.ป.ช. ส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ต้องดำเนินการต่อไปจนกว่าเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้น

4.5.1.2 ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

ภายหลังระยะเวลาการดำเนินการตรวจสอบของ คตส.สิ้นสุดลง ปรากฏว่า คตส.ได้ดำเนินการตรวจสอบคดีดังต่อไปนี้

1) การตรวจสอบสัญญาจะซื้อจะขาย และสัญญาซื้อขายที่ดินของ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (ที่ดินถนนรัชดาภิเษก)

- 2) การตรวจสอบโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2 ตัว และ 3 ตัว ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (หวยบนดิน)
- 3) การตรวจสอบการซื้อขายหุ้นและโอนหุ้น บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ
- 4) การตรวจสอบธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM BANK) ให้เงินกู้เพื่อซื้อเครื่องจักรและพัฒนาประเทศแก่รัฐบาลสหภาพพม่า กรณีกล่าวหา พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดำเนินนโยบายต่างประเทศไปพร้อมกับการแสวงหาประโยชน์ สำหรับธุรกิจครอบครัวชินวัตรกับพวกอันเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ
- 5) การตรวจสอบโครงการจัดซื้อต้นกล้ายางและการดำเนินการโครงการปลูกยาง 90 ล้านต้น ของกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 6) การตรวจสอบโครงการจัดซื้อจัดจ้างปรับเปลี่ยนสายพานลำเลียง กระเป๋าสัมภาระผู้โดยสารและเครื่องตรวจวัตถุระเบิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (CTX)
- 7) การตรวจสอบโครงการก่อสร้างระบบจ่ายไฟฟ้าและเครือข่ายท่อร้อยสายของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
- 8) การตรวจสอบการอนุมัติเงินกู้ของผู้บริหารธนาคารกรุงไทยให้แก่ บริษัทในเครือกฤษดามหานคร
- 9) การตรวจสอบกรณีอดีตนายกรัฐมนตรีกระทำการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เพื่อเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจของตนเองและพวกพ้อง (ในส่วนของ การแปลงค่าสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมและเรื่องอื่น ๆ) โดยเป็นเรื่องการกล่าวหาพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร กระทำการอันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตนเองและพวกพ้อง ทำให้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากหรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่อันเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง
- 10) การตรวจสอบโครงการจัดก่อสร้างและจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ของบริษัท ห้องปฏิบัติการกลางตรวจสอบผลิตภัณฑ์เกษตรและอาหาร จำกัด

11) การตรวจสอบกรณีทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร

12) การไต่สวนกรณีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพวกกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อสร้างโครงการระบบขนส่งทางรถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิของการรถไฟแห่งประเทศไทย ฐานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

13) การตรวจสอบโครงการบ้านเอื้ออาทร

จากการตรวจสอบของ คตส.จำนวน 13 เรื่องดังกล่าว ปรากฏคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ

1) คดีหมายเลขดำที่ อม.1/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2550 (ที่ดินรัชดา) พิพากษาเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2551 ระหว่าง อัยการสูงสุด โจทก์ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ที่ 1 คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ที่ 2 จำเลย เรื่อง ความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (เป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องในเรื่อง เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล และเป็นเจ้าพนักงานและผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้าไปมีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น)

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา พิพากษาว่า พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ 1 มีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 100(1) วรรคสาม และมาตรา 122 วรรคหนึ่ง ให้ลงโทษจำคุก 2 ปี และยกฟ้องคุณหญิงพจมาน ชินวัตร จำเลยที่ 2

2) คดีหมายเลขดำที่ อม.1/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม.10/2552 (ห้วยบนดิน) พิพากษาเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2552 ระหว่าง คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้เข้าเป็นคู่ความแทน โจทก์ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ที่ 1 กับพวกรวม 47 ราย จำเลย เรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ (เป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องในเรื่อง เป็นเจ้าพนักงาน พนักงานและ

ผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สิน บัญชีทรัพย์สินนั้นเป็นของตนเองหรือของผู้อื่นโดยทุจริต มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สินนั้นเกินกว่าที่ควรจ่าย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น มีหน้าที่หรือแสดงตนว่ามีหน้าที่เรียกเก็บ หรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด โดยทุจริต เรียกเก็บ หรือละเว้นไม่เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร ค่าธรรมเนียมนั้น มิต้องเสียหรือเสียน้อยกว่าที่ต้องเสีย มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใดใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตอันเสียหายแก่องค์กร บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น มีหน้าที่จัดการ หรือดูแลกิจการใด เข้าไปมีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น และขอให้จำเลยทั้งสี่สืบเจตน์ร่วมกันหรือแทนกันคืนหรือใช้เงินตามจำนวนที่จำเลยทั้งสี่สืบเจตน์มีมติอนุมัติให้จ่ายไปจากเงินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล อันถือว่าเป็นเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์สิน รวมจำนวน 14,862,254,865.94 บาท)

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ มีคำสั่งให้ออกหมายจับและจำหน่ายคดี เฉพาะจำเลยที่ 1 (พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร) ชั่วคราว และพิพากษาว่า จำเลยที่ 10 (นายวราเทพ รัตนากร) และจำเลยที่ 31 (นายสมใจนึก เองตระกูล) มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 83 จำคุกจำเลยที่ 10 มีกำหนด 2 ปี และปรับ 20,000 บาท จำคุกจำเลยที่ 31 มีกำหนด 2 ปี และปรับ 10,000 บาท จำเลยที่ 42 (นายชัยวัฒน์ พลภักดี) มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 86 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 มาตรา 11 การกระทำของจำเลยที่ 42 เป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ลงโทษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 มาตรา 11 อันเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 จำคุก 2 ปี และปรับ 10,000 บาท แต่ให้รอการลงโทษจำคุกจำเลยที่ 10, 31 และ 42 ไว้ มีกำหนดคนละ 2 ปี ให้ยกฟ้องจำเลยที่ 2-9, 11-30, 32-41 และ 43-47 สำหรับความผิดฐานอื่น และคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

3) คดีหมายเลขดำที่ อม.3/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม.4/2551 (เอ็กซิม แบงก์) ระหว่าง คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ โจทก์ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จำเลย เรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (เป็นกรณีโจทก์ฟ้องในเรื่อง เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์ตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้นและฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต)

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ จำหน่ายคดีชั่วคราว และออกหมายจับ เนื่องจากจำเลยหลบหนี

4) คดีหมายเลขดำที่ อม.4/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม.7/2552 (คดีทุจริตกล้ายาง) พิพากษาเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2552 ระหว่าง คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้เข้าเป็นคู่ความแทน โจทก์ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ที่ 1 กับพวกรวม 44 ราย จำเลย เรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ข้อโกง ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (เป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องในเรื่อง เป็นเจ้าพนักงาน พนักงาน ผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานและพนักงานร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นเจ้าพนักงาน พนักงาน ผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน พนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น เป็นพนักงานและผู้สนับสนุนมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ร่วมกันใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่องค์กร บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นเจ้าพนักงานร่วมปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นเจ้าพนักงาน ผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน และบุคคลร่วมกันกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นเจ้าพนักงานและผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานและบุคคล ร่วมกันกระทำความผิดฐานข้อโกง)

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงแล้วฟังไม่ได้ว่า จำเลยทั้งสี่สืบสีกระทำความผิดตามที่โจทก์ฟ้องว่าปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต พิพากษายกฟ้อง

5) คดีหมายเลขดำที่ อม.9/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม.5/2551 (แปลงสัญญาสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต) ระหว่าง อัยการสูงสุด โจทก์ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จำเลย เรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (เป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องในเรื่อง เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่สัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแล กิจการใดเข้าไปมีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเอง

หรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น เป็นพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต)

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ มีคำสั่งจำหน่ายคดีชั่วคราว และออกหมายจับเนื่องจากจำเลยหลบหนี

6) คดีหมายเลขดำที่ อม.14/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2553 (จำรวยผิดปกติ) พิพากษาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553 ระหว่าง อัยการสูงสุด ผู้ร้อง พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ถูกกล่าวหา คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ที่ 1 กับพวกรวม 22 ราย ผู้คัดค้าน เรื่อง ขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ พิพากษา ให้เงินที่ได้จากการขายหุ้นและเงินปันผลหุ้นของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด(มหาชน) จำนวน 46,373,687,454.70 บาท พร้อมดอกผลเฉพาะดอกเบี้ยที่ได้รับจากบัญชีเงินฝาก นับตั้งแต่วันที่ฝากเงินจนถึงวันที่ธนาคารส่งเงินจำนวนดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน โดยบังคับเอาจากทรัพย์สินที่อายัดตามคำสั่งคณะกรรมการตรวจสอบอันได้แก่บัญชีเงินฝากและหน่วยลงทุนตามคำสั่งคณะกรรมการตรวจสอบที่ คตส.016/2550 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2550, ที่ คตส. 017/2550 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2550, ที่ คตส.029/2550 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2550 และที่ คตส.028/2550 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2550 การบังคับเอาจากทรัพย์สินดังกล่าวหากไม่พอ ให้บังคับเอาจากทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาและผู้คัดค้านที่ 1 ถึงที่ 5 (คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ที่ 1 นายพานทองแท้ ชินวัตร ที่ 2 นางสาวพินทองทา ชินวัตร ที่ 3 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ 4 นายบรรณพจน์ ดามาพงศ์ ที่ 5) ที่ คตส. มีคำสั่งอายัดไว้ หากได้รับเงินครบถ้วนตามคำพิพากษาแล้ว ก็ให้เพิกถอนคำสั่งอายัดทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาและผู้คัดค้านที่ 1 ถึงที่ 5 และให้ยกคำคัดค้านของผู้คัดค้านที่ 7, 8, 14, 17 และ 19 กับเพิกถอนคำสั่งอายัดทรัพย์สินของผู้คัดค้านอื่น คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ได้มีคำสั่งตามมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เรื่อง ขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน (ชั้นพิจารณาอุทธรณ์) เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2553 เนื่องจากผู้กล่าวหาและผู้คัดค้านที่ 1-5 ยื่นอุทธรณ์ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาประชุมพิจารณาแล้วมีมติว่า เห็นชอบตามบันทึกความเห็นสรุปสำนวนขององค์คณะพิจารณาอุทธรณ์ว่า อุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาและผู้คัดค้านที่ 1 ถึงที่ 5 ทุกข้อไม่ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 278 วรรคสาม ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำ

ให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พ.ศ.2551 ข้อ 3 ถึงข้อ 6 จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาและผู้คัดค้านที่ 1 ถึงที่ 5 ไว้พิจารณา

4.5.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลได้ส่งคำโต้แย้งของคู่ความในประเด็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยศาลรัฐธรรมนูญได้รับวินิจฉัยในประเด็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้ผูกพันตนเองตามแนวคำพิพากษาเดิมที่ว่าหากกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา ซึ่งตามคำพิพากษาศาลฎีกาในสมัยของการตรวจสอบทรัพย์สินของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับพวก คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เท่านั้น ส่วนอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เป็นอำนาจศาลยุติธรรม ประกอบกับภายหลังการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 มาตรา 36 ได้บัญญัติรับรองประกาศและคำสั่งของคปค.ให้มีผลใช้บังคับต่อไป โดยถือว่าชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 309 ได้บัญญัติรับรองให้ประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นกัน ส่งผลให้ประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารย่อมไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ จากการรับรองต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญชั่วคราวและถาวรและเป็นการรับรองระบบรัฐประหารอีกด้วย

ในการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 5/2551 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2551 พิจารณาในเรื่อง ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง

การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 พ.ศ.2550 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

โดยพิจารณาในประเด็นของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 ศาลเห็นว่า ประกาศฉบับนี้เป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นการแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยที่ คตส.ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประมวลรัษฎากรในส่วนของกรมสรรพากรเฉพาะที่เกี่ยวกับการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นอำนาจการตรวจสอบ ใต้สวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว มิได้มีอำนาจในการวินิจฉัยหรือชี้ขาดตัดสินคดีอันเป็นอำนาจทางตุลาการ ประกาศฉบับนี้มุ่งเน้นที่การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือทุจริตต่อหน้าที่หรือรัววยผิดปกติ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีเนื้อหาส่วนใดก้าวล่วงหรือแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ผู้ที่ถูกตรวจสอบและดำเนินคดีตามกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีสิทธิต่อสู้คดีในชั้นศาลได้อย่างเต็มที่ ทั้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการทุจริตประพฤติมิชอบของบุคคลตามประกาศนี้ จะกระทำได้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยเท่านั้น กระบวนการตรวจสอบในชั้นก่อนฟ้องตามประกาศดังกล่าวจึงมิได้ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือสิทธิมนุษยชน แต่ประการใด ในการทำหน้าที่ของ คตส.บุคคลที่จะได้รับผลกระทบในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐย่อมได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ตลอดจนบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ บุคคลใดที่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเข้าข่ายที่ถูกตรวจสอบได้ ดังนั้นประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง

และพิจารณาในประเด็นที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 พ.ศ.2550

ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2551 ศาลเห็นว่า เป็นกฎหมายที่มีได้เป็นการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบอื่นใดขึ้นมาใหม่เป็นเพียงแต่ การขยายระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปอีกระยะเวลาหนึ่ง ตามความจำเป็น เพื่อให้ คตส.สามารถทำหน้าที่ที่ค้างอยู่ให้เสร็จสิ้นไปได้ตามวัตถุประสงค์ของ กฎหมายและรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้ คตส.ดำเนินการต่อไปได้เฉพาะ "การตรวจสอบ หรือ สอบสวนเรื่องที่กำลังดำเนินการอยู่แล้ว (และ) ยังไม่แล้วเสร็จ" เท่านั้น จะรับเรื่องใหม่อื่นใดมาตรวจสอบ หรือสอบสวนเพิ่มขึ้นอีกมิได้ ทั้งระยะเวลาในการดำเนินการของ คตส.ที่ขยายให้ก็จำกัดระหว่าง วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2550 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2551 เป็นระยะเวลาเพียงเก้าเดือนเท่านั้น อันเป็นระยะเวลาที่มีได้เนิ่นนานจนเกินสมควรแก่กรณีแต่อย่างใด การตราพระราชบัญญัตินี้เป็นที่ ประจักษ์ชัดแก่สุจริตชนทั่วไปว่ามีได้มีเจตนาซ่อนเร้นไปในทางมิชอบหรือเพื่อกลับแก่งัดบุคคลใด เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่อยู่ในกรอบแห่งความจำเป็นและพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งมิได้มี ผลกระทบต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแต่ประการใด พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่มีส่วน ใดที่ไปขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือกระทบต่อสิทธิมนุษยชนจนกล่าวได้ว่าขัดหรือแย้งต่อบท มาตราใดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากนี้มีมาตรา 309 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติรับรองไว้ในบทเฉพาะกาล อีกชั้นหนึ่งด้วยว่า "บรรดาการใด ๆ ที่ได้ รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ว่าเป็นการชอบ ด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้" เมื่อประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 36 ว่าชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว การตราพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหาในคดี นี้จึงเป็นเพียงการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว แม้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับนี้ได้ประกาศใช้บังคับภายหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ต้องได้รับการรับรองตามบทเฉพาะกาลมาตรา 309 ของ รัฐธรรมนูญนี้ว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นกัน

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้สอดคล้องกับความเห็นทางกฎหมายของ คตส.ท่านหนึ่ง ที่ได้สนับสนุนเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบการ กระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ กล่าวคือ รัฐธำธิปัตย์ที่มีอำนาจออกกฎหมายเข้าใจสภาพ

ของการบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติว่าจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ จึงได้มีบทบัญญัติในกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ใช้ดำเนินการทางฝ่าย บริหารหรือฝ่ายตุลาการพิจารณาหาวิธีที่จะทำให้คำพิพากษาของศาลที่มีผลบังคับได้ในทางที่เป็น รูปธรรม คือ ผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษจำคุกหรือต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายสารบัญญัติอื่นที่บัญญัติเป็นความผิดตามคำพิพากษา และผู้ที่ต้องรับผิดในทาง แพ่งจะต้องถูกบังคับเอาทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระหนี้กับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่ว่าจะเป็น เอกชนหรือรัฐ จึงได้มีบทบัญญัติให้อำนาจทั้งทางฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหารใช้มาตรการเพื่อ ป้องกันการหลีกเลี่ยงมิให้เกิดผลบังคับตามคำพิพากษาก่อนที่จะมีคำพิพากษาของศาลโดยมีบท บัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ ในทางอาญาก็ให้อำนาจศาลออกหมายซึ่งระหว่างสอบสวนหรือ ระหว่างพิจารณาไว้ก่อนได้ เว้นแต่จะได้รับการปล่อยชั่วคราว ส่วนในทางอาญาสินไหม คือ คดี อาญาที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งต่อผู้เสียหายไม่ว่าเอกชนหรือรัฐ หรือในทางแพ่งล้วน ๆ ก็มีวิธีการชั่วคราวก่อนศาลพิพากษา ทั้งฝ่ายบริหารก็มีกฎหมายให้อำนาจในการยึดหรืออายัด ทรัพย์สินของผู้ที่จะต้องรับผิดใช้ค่าเสียหาย หรือในที่สุดต้องรับผิดในการคืนทรัพย์สินตามคำ พิพากษาหรือชำระหนี้ตามคำพิพากษา ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการยึดหรืออายัดตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 48 และการยึดและอายัด ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข ฉบับที่ 30 เรื่องตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ข้อ 5 วรรคสอง และ กรณีกฎหมายกำหนดให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์ก่อนมีคำพิพากษาเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ประกาศใช้เมื่อใด มีผลบังคับใช้ทันที เว้นแต่กฎหมายที่ประกาศใช้นั้น จะกำหนดให้บังคับใช้ใน อนาคตเมื่อใดก็ต้องเป็นไปตามที่ประกาศนั้น ซึ่งหลักการบังคับใช้กฎหมายวิธีสบัญญัติถือเป็น หลักสากล ไม่เคยมีคำพิพากษาศาลสูงของประเทศใดกล่าวอ้างว่าเป็นการใช้บังคับกฎหมายที่ผิด หลักนิติธรรม

4.5.2.1 อำนาจในการพิจารณาของพนักงานอัยการ และอำนาจฟ้องคดี ต่อศาลด้วยตนเองของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

ในระบบการดำเนินคดีอาญา การพิจารณาของพนักงานอัยการมี 2 ระบบใหญ่ คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายและหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ ซึ่ง ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ว่าจะฟ้องผู้ต้องหากรณีที่มีมูล หรือกรณีไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาในกรณีที่มีมูล แต่ไม่รวมถึงการไม่ฟ้องผู้ต้องหาเนื่องจากพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง หรือ การกระทำไม่เข้าองค์ประกอบของความผิด เป็นต้น เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทาง อาญา ซึ่งมาตรการในการฟ้องคดีของอัยการถือว่าเป็นการกลั่นกรองคดี ในการดำเนินคดีผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองในส่วนการพิจารณาของพนักงานอัยการนั้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 ข้อ 9 ได้กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลใดกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติ ให้ส่งรายงาน เอกสารหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 โดยให้ถือว่ามติของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่าง แต่คณะกรรมการตรวจสอบมีความเห็นยืนยันความเห็นเดิมให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจดำเนินการให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล ภายหลังจากการที่ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐานพร้อมความเห็นมายังอัยการสูงสุด แต่ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดต้องตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา 14 วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งการดำเนินการในชั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดดังกล่าว ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 ให้ถือว่ามติของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันคณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.5.2.2 ความเป็นอิสระของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี

ลักษณะและประเภทของการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมี 2 ลักษณะ คือ การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินด้วยเหตุร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และการดำเนินคดีอาญา ซึ่งการพิจารณาพิพากษา

คดีของศาลต้องคำนึงถึงหลักการที่จะต้องฟังความทุกฝ่าย โดยที่คณะกรรมการตรวจสอบต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชั้นที่ส่งผลร้ายและติดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อประโยชน์ในการตัดสินคดีให้ศาลเป็นผู้พิจารณา และศาลต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ การพิจารณาคดีของศาลต้องมีความเป็นอิสระทั้งการพิจารณาและการพิพากษาคดี โดยในการพิจารณาคดีจะต้องปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก และการพิพากษาคดีผู้พิพากษาในคดีต้องไม่ตกอยู่ภายใต้กระแสกดดันจากภายนอก จึงจะทำให้ศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีที่มีความเป็นอิสระ

การทำคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือการพิพากษาคดี ผู้พิพากษาทุกคนต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือและต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ และให้ถือมติตามเสียงข้างมาก อันเป็นการแสดงถึงเหตุผลในคำพิพากษาของแต่ละท่านสามารถถูกตรวจสอบได้โดยสาธารณชน ซึ่งในการทำคำพิพากษาย่อมส่งผลกระทบต่อตัวผู้พิพากษาเพราะมีเหตุการณ์ที่ส่อไปในทางเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของตัวผู้พิพากษา และเกิดผลกระทบหรือกระแสกดดันจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เห็นตรงข้ามกับคำตัดสินของผู้พิพากษา อันเป็นเหตุให้เกิดความกดดันต่อความเป็นอิสระในการตัดสินคดีได้

กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการวินิจฉัยคดีของนักการเมืองได้พิจารณากรณีประกาศ คปค.ฉบับที่ 30 ซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และพ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประกาศ คปค.ฉบับที่ 30 ขยายระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 โดยเบื้องต้นศาลรัฐธรรมนูญได้รับรองสถานะของประกาศและคำสั่งของ คปค.ว่ามีสถานะเป็นกฎหมายสามารถบังคับใช้ได้ และได้รับรองความชอบธรรมของการรัฐประหารอันเป็นการยอมรับความชอบธรรมของการแก้ปัญหาทางการเมืองโดยการใช้อำนาจทหาร แต่ที่มาของตุลาการรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจาก คปค.เนื่องจากเมื่อมีการยึดอำนาจแล้ว คปค.ได้ออกประกาศ คปค.ฉบับที่ 3 ให้ศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนศาลทั้งหลายนอกจากศาลรัฐธรรมนูญคงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีตามบทกฎหมายตามประกาศ คปค. และได้แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่แทนตามมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 กำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ให้เป็นบุคคลที่มาจากองค์กรศาลทั้งหมดและได้กำหนดให้คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญส่งต่อให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ

เป็นผู้พิจารณา ซึ่งหากพิจารณาจากที่มาของตุลาการรัฐธรรมนูญอาจเกิดข้อสงสัยถึงความเป็นอิสระของตุลาการรัฐธรรมนูญได้ เพราะการเข้าสู่ตำแหน่งเกิดขึ้นในระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยคณะรัฐประหาร และคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการล้มล้างอำนาจของคณะรัฐประหารนั้น

ในส่วนของ การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิจารณาคดีรับรองความชอบของประกาศ คปค.ฉบับที่ 30 ที่ให้อำนาจแก่ คตส.ตรวจสอบการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลที่ถูกยึดอำนาจ และศาลได้พิจารณาความผิดของผู้ถูกตรวจสอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่ง คปค.มิได้มีประกาศหรือคำสั่งที่จำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแต่อย่างใด และศาลได้พิจารณาตามพยานหลักฐานที่ฝ่ายอัยการหรือ คตส. และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหานำเสนอ แม้ในระหว่างการพิจารณาคดีจะอยู่ในช่วงที่เหตุการณ์บ้านเมืองยังไม่เป็นปกติ ศาลจึงพิจารณาคดีภายใต้กระแสกดดันจากภายนอก ซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตัดสินคดีขาดความเป็นอิสระ

4.5.3 บทวิเคราะห์การตรวจสอบการทุจริตในสมัยของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

4.5.3.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

ที่มาของ คตส. เป็นผลมาจากการยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมิได้เกิดขึ้นโดยวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย คตส. แต่งตั้งและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่โดยอาศัยอำนาจของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และในช่วงเวลาที่มีการออกประกาศเป็นเวลาที่ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญบังคับใช้ แต่ คปค. ซึ่งเป็นรัฐธรรมาภิบาลได้ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่งตั้งองค์กรพิเศษทำหน้าที่เฉพาะกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยรวบอำนาจขององค์กรของรัฐที่มีอยู่แล้วในขณะนั้นดำเนินการตรวจสอบเฉพาะการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีที่ถูกยึดอำนาจการปกครอง แม้ประกาศ คปค.จะให้ตรวจสอบเป็นโครงการมิได้ระบุให้ตรวจสอบเป็นรายชื่อบุคคล แต่ผลการดำเนินการมุ่งหมายเฉพาะคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลชุดที่ถูกยึดอำนาจนั่นเอง

4.5.3.2 กระบวนการในการวินิจฉัยการกระทำความผิดและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด

1) การเริ่มต้นคดีได้โดยไม่ต้องมีผู้เสียหาย และไม่ต้องมีการร้องทุกข์ เพราะประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 ข้อ 5 กำหนดให้ คตส. มีอำนาจตรวจสอบการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยผลของการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นไปโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ตรวจสอบสัญญา สัญญาสัมปทานหรือการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำที่เอื้อประโยชน์แก่เอกชนโดยมิชอบ หรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีการกระทำที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ตรวจสอบการปฏิบัติราชการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีการกระทำที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ รวมทั้งมีอำนาจตรวจสอบการกระทำของบุคคลใด ๆ ที่เห็นว่าเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร อันเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

แสดงให้เห็นว่า ประกาศ คปค. ฉบับนี้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจสอบพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่เห็นควรตรวจสอบ เรื่องที่มีผู้เสนอข้อมูล หรือเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของหน่วยงานอื่น และไม่ได้กำหนดว่าต้องมีการกล่าวโทษร้องทุกข์ก่อนอันเป็นการเปิดกว้างให้คณะกรรมการตรวจสอบสามารถตรวจสอบได้ทุกเรื่องที่เห็นควรตรวจสอบ ดังนั้น อำนาจของ คตส. จึงสามารถตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องมีผู้เสียหาย หรือไม่มีการร้องทุกข์

2) การดำเนินการในชั้นของ คตส. อำนาจประการหนึ่งของ คตส. คือ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนคดี ซึ่งแม้คณะอนุกรรมการไต่สวนคดีจะเป็นคณะเดียวกันกับคณะอนุกรรมการไต่สวนในคดีอื่น ไม่เป็นการต้องห้ามตามประกาศ คปค. ฉบับดังกล่าวหรือระเบียบอื่นใด ซึ่งสถานะและอำนาจหน้าที่ของ คตส. เป็นไปตามประกาศ คปค. อันเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แม้ คตส. จะไม่ใช่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยตัวบทกฎหมายได้

ระยะเวลาในการดำเนินการไต่สวนของ คตส. ตามประกาศ คปค. ฉบับที่ 30 ข้อ 11 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดกรอบเวลาในการตรวจสอบดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี

นับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ และข้อ 11 วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อครบกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง และการตรวจสอบหรือสอบสวนเรื่องใดยังไม่แล้วเสร็จให้คณะกรรมการตรวจสอบส่งมอบสำนวนคืนให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานการตรวจสอบแผ่นดิน หรือหน่วยงานอื่น เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี” แต่ต่อมามีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในวรรคสองของข้อ 11 ของประกาศ คปค.ฉบับที่ 30 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “เมื่อครบกำหนดเวลาตามวรรคสอง แต่การตรวจสอบเรื่องการสอบสวนเรื่องใดที่ดำเนินการอยู่ยังไม่แล้วเสร็จให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ แต่ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2551” และมาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของข้อ 11 ของประกาศ คปค.ฉบับที่ 30 ว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการเรื่องใดตามวรรคสองไม่แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2551 ให้คณะกรรมการตรวจสอบส่งมอบสำนวนเรื่องที่ยังค้างอยู่นั้นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือหน่วยงานอื่นดังกล่าว เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี และถือว่าการดำเนินการ สำนวนการตรวจสอบและผลการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจสอบได้ดำเนินการแล้ว เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือหน่วยงานอื่นดังกล่าว แล้วแต่กรณี” เป็นการกำหนดกรอบเวลาการตรวจสอบของ คตส. และไม่ต้องเป็นไปตามกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ที่บัญญัติขึ้นใช้บังคับกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ต้องดำเนินการในกรณีการกล่าวหาว่าร้ายวยผิดปกติซึ่งต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี

3) การพิสูจน์ทรัพย์สินในชั้นการพิจารณาของ คตส. ประกาศ คปค.ฉบับที่ 30 ได้กำหนดว่า บรรดาทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัด ถ้าเจ้าของทรัพย์สินพิสูจน์ต่อคณะกรรมการตรวจสอบภายในเวลาที่คณะกรรมการตรวจสอบกำหนดได้ว่า ตนเป็นเจ้าของที่แท้จริงและทรัพย์สินนั้นมีใช่ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือมิได้เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการร้ายวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจ

สั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น และให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาและการตรวจสอบหรือสอบสวนเรื่องใดยังไม่แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการตรวจสอบส่งมอบสำนวนคืนให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือหน่วยงานอื่น เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนแล้วแต่กรณี ซึ่ง คตส.ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอพิสูจน์ทรัพย์สิน แต่เมื่อครบกำหนดเวลา หากมีกรณีที่ไม่แล้วเสร็จก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ดำเนินการต่อไป และผู้ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินต้องพิสูจน์ต่อศาล และเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาสั่งในเรื่องดังกล่าวต่อไป

4.5.3.3 การพิจารณาคดีโดยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

1) บุคคลผู้มีอำนาจยื่นคำฟ้องต่อศาลได้ คือ อัยการสูงสุด และ คตส. ตามที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 ข้อ 9 กำหนดให้ ถือว่ามติของ คตส.เป็นมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อ คตส.มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ส่งรายงานเอกสารหลักฐานพร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการ ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่าง แต่คณะกรรมการตรวจสอบมีความเห็นยืนยันความเห็นเดิม ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจดำเนินการให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาได้เอง เป็นการใช้อำนาจฟ้องร้องคดีแทนอัยการสูงสุด

ดังนั้น อัยการสูงสุดจึงเป็นองค์กรแรกที่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลในกรณีที่มีความเห็นตรงกับมติของ คตส. แต่หากมีความเห็นแตกต่างกับมติของ คตส.ไม่ว่าในเรื่องใด แต่ คตส.มีความเห็นว่าถูกต้องสมบูรณ์แล้ว ถือว่าอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับ คตส.แล้ว คตส.จึงมีอำนาจดำเนินการให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

นอกจากนี้ อำนาจของ คตส.ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกับอัยการสูงสุด และสามารถดำเนินการฟ้องคดีได้เองนั้น ประกาศ คปค.ไม่ได้ระบุบังคับไว้ว่า คตส.จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่าง คตส.กับอัยการสูงสุดและต้องฟ้องภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ไม้อาจหาข้อยุติระหว่างอัยการสูงสุดและ คตส.ได้ และไม่ได้เป็นการตัดอำนาจฟ้องของ คตส.แม้ต่อมา คตส.จะสิ้นอายุตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็มีอำนาจเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทน คตส.ได้

จะเห็นได้ว่า อำนาจของ คตส. ในกรณีดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจแทน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งสามารถพิจารณาคดีได้โดยไม่ต้องมีผู้เสียหายเข้าร้องทุกข์ และในกรณีที่ มีความเห็นต่างกับอัยการสูงสุดก็สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้เอง

2) กระบวนการพิจารณาคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจ ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขต อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งต้อง ดำรงอยู่ตามหลักความเป็นกลางในกระบวนการยุติธรรมขั้นสุดท้าย ที่ต้องสร้างความมั่นใจให้แก่ คู่กรณีและประชาชนโดยทั่วไปว่าได้รับความเป็นธรรมจากศาล

คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีให้กระทำโดยองค์คณะ ผู้พิพากษาทุกคนทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุม ก่อนการลงมติ และให้ถือมติตามเสียงข้างมาก การกำหนดโทษเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ใน ขณะกระทำผิดอันเป็นไปตามหลักประกันในกฎหมายอาญา คือ กฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติ เท่านั้นที่สามารถกำหนดว่าการกระทำใดการกระทำหนึ่งเป็นการกระทำที่เป็นความผิดอาญาได้ และเฉพาะกฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติเท่านั้นที่สามารถกำหนดโทษสำหรับการกระทำใดการกระทำหนึ่งได้ และต้องมีอยู่ก่อนการกระทำนั้น เพราะการลงโทษทางอาญาเป็นมาตรการที่รุนแรง ที่สุดของรัฐที่ใช้กับประชาชนของรัฐ รัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายอาญาให้ชัดเจนแน่นอน คำ พิพากษาศาลต้องมีความโปร่งใสในการทำคำพิพากษาโดยแสดงให้เห็นถึงเหตุผลในการตัดสินทั้ง ในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ในกรณีผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระ สำคัญ ผู้นั้นอาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาของ ศาล ซึ่งพยานหลักฐานใหม่ต้องเป็นพยานหลักฐานที่ยังไม่เคยปรากฏอยู่ในสำนวนคดีที่ผู้ต้องคำ พิพากษาได้ยื่นอุทธรณ์ และไม่รวมถึงการกลับคำให้การของพยานในคดี พยานหลักฐานใหม่ต้อง เป็นพยานหลักฐานที่สำคัญและผู้ต้องคำพิพากษาไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ว่าพยานหลักฐานดัง กล่าวมีอยู่และจะต้องนำมาแสดงเพื่อประโยชน์ของตน ทั้งหากรับฟังพยานหลักฐานใหม่เช่นนั้น แล้วจะทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษายกฟ้องหรือยกคำ ร้องได้

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2550 ได้วินิจฉัยยอมรับความสมบูรณ์ของกฎหมายซึ่งออกโดยคณะรัฐประหาร ไม่ว่าจะเรียกว่าประกาศหรือคำสั่ง โดยถือว่าเป็นกฎหมายที่ศาลยอมรับและบังคับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี เหตุผลที่ปรากฏในคำพิพากษาที่แสดงว่าศาลยอมรับอำนาจของคณะรัฐประหาร คือ ศาลเห็นว่า “ในการทำรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจการปกครองประเทศในแต่ละครั้งนั้น ผู้ทำการรัฐประหารมีความประสงค์ที่จะยึดอำนาจอธิปไตยที่ใช้ในการปกครองประเทศซึ่งก็คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มารวมไว้โดยให้มีผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียวหรือคณะบุคคลคณะเดียวเท่านั้น...” นอกจากนี้ศาลได้อ้างถึงหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งแสดงถึงการยอมรับอำนาจเด็ดขาดของ คปค. ในฐานะเป็นรัฐอธิปไตย ในกรณีขอส่งเรื่องการขอพระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคืนให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งได้กล่าวถึงสำนักราชเลขาธิการได้มีความเห็นยืนยันการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของ คปค. ว่ามีผลสมบูรณ์สามารถบังคับใช้ได้ตามกฎหมายแล้ว เนื่องจาก คปค. มีฐานะเป็นรัฐอธิปไตยมีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว แสดงให้เห็นว่า การยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะบุคคลใด ๆ หากกระทำจนสำเร็จยอมได้ไปซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ ทำให้มีอำนาจอธิปไตยสามารถออกประกาศหรือคำสั่งต่าง ๆ อันมีผลเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนได้ ประกอบกับสำนักราชเลขาธิการได้ยืนยันถึงความสมบูรณ์ของประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารว่ามีสถานะทางกฎหมายสมบูรณ์บังคับใช้ได้เป็นกฎหมาย

ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลได้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศ คปค. ฉบับต่าง ๆ มาปรับบทกฎหมายเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งกฎหมายดังกล่าวล้วนมีที่มาจากคณะรัฐประหาร ผู้ร่างกฎหมายมิได้มีที่มาจากประชาชนแต่อย่างใด เพราะการรัฐประหารเป็นการล้มล้างสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะสถาบันนิติบัญญัติและบริหาร โดยสถาบันการเมืองดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การรัฐประหารจึงเป็นการล้มล้างเจตจำนงของประชาชนในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อไปใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติและทางบริหาร

4.6 เปรียบเทียบการตรวจสอบการทุจริตในแต่ละครั้ง

4.6.1 กฎหมายอันเป็นที่มาของการแต่งตั้งองค์กรพิเศษเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริต

การยึดทรัพย์สินของนักการเมืองในระดับนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยนั้น เป็นสิ่งที่เกิดจากการกระทำไปโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายแบบที่ไม่ปกติ กล่าวคือ กรณีการยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งธรรมนูญการปกครองทั้งสองฉบับเกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารที่มีขั้นตอนการจัดทำที่ไม่เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารจัดทำขึ้นซึ่งอยู่บนหลักการของอำนาจคือ ความถูกต้อง และบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองได้รับรองการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่ได้กระทำไปให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 17 ได้อย่างกว้างขวางโดยไม่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบหรือความรับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น

กรณีการยึดทรัพย์สินในสมัยของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ.2534 ซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมืองเพื่อทำการยึดทรัพย์สินของนักการเมืองที่ถูกยึดอำนาจ เป็นการใช้อำนาจตามประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ซึ่งเกิดขึ้นจากอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของ รสช. เพราะในขณะออกประกาศยังมีได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ส่วนกรณีการยึดทรัพย์สินของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร โดยคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ได้อาศัยอำนาจของคณะรัฐประหารภายหลังการยึดอำนาจเช่นเดียวกับสมัยของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 23 และฉบับที่ 30 โดยในขณะนั้นประเทศไทยยังมีได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เช่นเดียวกัน ความแตกต่างของ คตส.ที่ได้รับการแต่งตั้งตามประกาศของ คปค.กับ คตส.ที่ได้รับการแต่งตั้งตามประกาศของ รสช. คือ มีสถานะเป็นองค์กรพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหารโดยคณะรัฐประหารในรูปของประกาศคณะรัฐประหารเช่นเดียวกัน แต่สถานะทางกฎหมายของประกาศคณะรัฐประหารทั้งสองครั้งนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของประกาศ คปค.เห็นว่าเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้ คตส.มีสถานะเป็นองค์กรพิเศษในระดับเดียวกับองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่อยู่ในช่วงเวลานั้น โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือ ให้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอก

เงิน พ.ศ.2543 และประมวลรัษฎากร เฉพาะที่เกี่ยวกับการยึด อาัยต์ และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยประกาศได้กำหนดให้ตรวจสอบการดำเนินงานหรือโครงการ สัญญาต่าง ๆ การปฏิบัติราชการ ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐ และการกระทำของบุคคลที่เห็นว่าจะขัดด้วยกฎหมาย หรือ หลีกเลียงภาษีอากร ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการในเรื่องที่ตรวจสอบมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และอำนาจในการสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นการชั่วคราวได้ใน กรณีมีพฤติการณ์ว่าเกี่ยวข้องกับ การทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สิน เพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ กำหนดไว้ก่อนแล้ว ส่วนเนื้อหาของประกาศ รสช. เห็นว่าเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้ คตส. มี สถานะเป็นองค์กรพิเศษที่มีอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการในองค์กรเดียวกัน กล่าวคือ คตส. มี อำนาจหน้าที่พิจารณารายชื่อพนักงานเมืองที่มีพฤติการณ์อันสอดแสดงให้ เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวย ผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต และประกาศรายชื่อแล้วจึงมีคำสั่งอายัดและห้าม จำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของบุคคลนั้น และเมื่อ คตส. วินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ หรือเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินทันที ซึ่งในส่วนของคำวินิจฉัยให้ทรัพย์สินตก เป็นของแผ่นดินเป็นอำนาจตุลาการที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจของ คตส. ไว้ในประกาศ คปค.

ดังนั้น ที่มาของประกาศหรือคำสั่งแต่งตั้งองค์กรพิเศษเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบ การทุจริตของพนักงานเมืองในแต่ละครั้งนั้นมิได้เกิดขึ้นจากฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นผู้แทนที่มาจาก ประชาชน แต่มาจากรัฐสภาที่มิได้มาจากวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่นั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งขึ้นมา ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวจึงเกิดจากการใช้อำนาจพิเศษภายหลังจากการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของพนักงานเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองในรัฐบาลก่อน แม้ว่าจะเป็นการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์มหาชนในการตรวจสอบการ ทุจริตซึ่งมีอาจเกิดขึ้นได้ในช่วงเวลารัฐบาลก่อนมีอำนาจก็ตาม แต่การแต่งตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเป็น การเฉพาะเพื่อดำเนินการตรวจสอบการทุจริตเป็นการเฉพาะกิจย่อมคาดการณ์ได้ว่าเป็นการ แต่งตั้งเพื่อพิจารณาความผิดของพนักงานเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาลก่อน นั้นเอง จึงอาจเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว ซึ่งขัดกับหลักนิติธรรมที่บุคคล ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและไม่อาจถูกกลองโทษหรือถูกบังคับตามกฎหมายให้ต้องรับ โทษทั้งทางร่างกายหรือทางทรัพย์สิน นอกจากการกระทำละเมิดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว การ แต่งตั้งองค์กรพิเศษเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการตรวจสอบความผิดของบุคคลเฉพาะกลุ่มมิใช่เป็นการ ทัวไปจึงไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

4.6.2 ข้อกล่าวหาหรือฐานความผิด

กรณีการยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปรากฏในเหตุผลของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขณะที่มีชีวิตอยู่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในราชการโดยมิชอบ กระทำการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐไปหลายครั้งหลายหน มีจำนวนมากมาย การกระทำดังกล่าวนี้มีผลเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร และโดยที่ท่านผู้บัญชาการวิจิตร ธนะรัชต์ เป็นภริยาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ร่วมรับประโยชน์ในการนี้ด้วย

กรณีการยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ปรากฏในคำสั่งนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินได้สอบสวนว่าทรัพย์สินที่อายัดไว้ นั้น เป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชืดใจ หรือจูงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้หรือไม่ แต่การสอบสวนที่ได้ดำเนินไปแล้วยังไม่พอที่จะวินิจฉัยว่าทรัพย์สินที่อายัดไว้ทั้งหมดนั้น จอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ได้มาโดยชอบหรือไม่ หรือได้มาโดยช่มชืดใจ หรือจูงใจบุคคลอื่นให้หามาให้ หรือมอบให้หรือไม่ แต่ปรากฏหลักฐานว่าจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก มีทรัพย์สินมากมายเกินกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพโดยสุจริตจะพึงมีได้ เพื่อให้เรื่องนี้ได้ยุติไปโดยเร็ว และเพื่อป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจของประเทศและราชการแผ่นดินรวมทั้งการกระทำอันเป็นการก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้ทรัพย์สินตกเป็นของรัฐ

กรณียึดทรัพย์สินของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับพวก ปรากฏอยู่ในประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งในเบื้องต้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันสอดแสดงให้เห็นได้ว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต และพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลนั้น ๆ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ และให้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายโอนทรัพย์สินทั้งปวงของบุคคลนั้น ๆ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

กรณียึดทรัพย์สินของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร กับพวก ปรากฏอยู่ในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการในเรื่องที่ตรวจสอบแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และมีพฤติการณ์ว่าบุคคลใดเกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องของผู้นั้น คู่สมรสและบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้นั้นไว้ก่อน และข้อกล่าวหาที่ใช้ยื่นคำร้องต่อ

ศาล คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลใดกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติ

4.6.3 การบังคับใช้กฎหมายที่เป็นไปตามหลักกฎหมายในกรณีกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี ต้องกระทำโดยผ่านกระบวนการของศาลยุติธรรม มิใช่ระบบของการจัดตั้งศาลพิเศษหรือองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อกระทำการแทนศาล หรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับศาล

ในประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย จะต้องยึดถือหลักนิติธรรมเป็นหลักสำคัญในการปกครอง การใช้อำนาจพิเศษเพื่อตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงขัดกับหลักนิติธรรม ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ ประการแรก การปกครองที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ คือ การปกครองซึ่งบุคคลไม่อาจถูกลงโทษ หรือถูกบังคับตามกฎหมายให้ต้องได้รับโทษทางร่างกาย หรือทางทรัพย์สิน นอกจากจะเป็นผลของการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วตามวิธีพิจารณาทางกฎหมาย ต่อหน้าศาลยุติธรรมของประเทศ โดยการพิจารณาที่ถูกต้องเที่ยงธรรมตามความหมายนี้ หลักนิติธรรมจึงตรงข้ามกับการปกครองที่ราษฎรอยู่ภายใต้รัฐผู้มีอำนาจ และผู้มีอำนาจแห่งรัฐจะใช้อำนาจใดลิดรอนสิทธิเสรีภาพในร่างกายของราษฎร หรือทรัพย์สินได้ตามอำเภอใจ ประการที่สอง หลักการที่บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และศาลเดียวกันเป็นผู้พิจารณาพิพากษา คือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่มีอภิสิทธิ์ชนที่จะได้รับโทษน้อยลงหรือได้รับการพิจารณาคดีในศาลพิเศษ ประกอบกับหลักกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดไว้ว่า บุคคลจะต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มี ความผิดจนกว่าศาลจะได้วินิจฉัยและหลักที่จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยได้มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

อำนาจในการยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยคณะกรรมการพิเศษ ตามคำสั่งหรือประกาศของคณะรัฐประหาร หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นโทษทางอาญาประเภทต่าง ๆ ของคณะกรรมการพิเศษจึงมีผลทำให้ทรัพย์สินที่ยึดไว้ตกเป็นของแผ่นดินจึงเป็นกระบวนการทางอาญา ซึ่งการดำเนินการจะต้องสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยต้องถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าคณะกรรมการจะสามารถพิสูจน์ได้อย่างชัดเจนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิด จะลงโทษรับทรัพย์สินเมื่อในขณะที่บุคคลนั้นกระทำความผิด และได้มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอยู่ในขณะกระทำ และจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้อย่าง

เต็มที่ ในกรณีการยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้ตกเป็นของรัฐ ได้มีการสอบสวนว่าขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ กระทำการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐไปหลายครั้งหลายหน อันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรอย่างไรบ้าง แต่ได้ดำเนินการยึดทรัพย์สินในกองมรดกทั้งหมดให้ตกเป็นของรัฐ เช่นเดียวกับกรณีการยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ซึ่งไม่สามารถสอบสวนจนได้ความว่าทรัพย์สินที่อายัดไว้ได้มาโดยมิชอบ หรือได้มาโดยข่มขืนใจ หรือจูงใจบุคคลอื่นให้หามาให้หรือมอบให้ แต่ยึดทรัพย์สินเพื่อป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจของประเทศและราชการแผ่นดิน รวมทั้งการกระทำอันเป็นการก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ทั้งสองกรณีสามารถยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ เพราะอาศัยอำนาจของมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรในขณะนั้น ซึ่งอำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองเป็นบทบัญญัติที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญอันถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในรัฐที่อยู่ในช่วงการปกครองระบอบเผด็จการ และการยึดทรัพย์สินทั้งสองครั้งไม่ได้ผ่านกระบวนการยุติธรรมโดยศาลแต่อย่างใด กรณีการยึดทรัพย์สินของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับพวก เป็นการใช้อำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ซึ่งมีฐานะทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ คือ มีฐานะทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ การยึดทรัพย์สินไม่ได้อาศัยอำนาจของมาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ส่งผลให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีสถานะเป็นองค์กรพิเศษตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จึงถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลยุติธรรมได้ เมื่อประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินอันเป็นอำนาจวินิจฉัยคดีเช่นเดียวกับศาล จึงเป็นการตั้งคณะบุคคลที่มีไซศาลให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจึงเป็นองค์กรที่มีชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ทรัพย์สินของนักการเมืองที่ตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากคำสั่งของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินต้องถูกยกเลิกเพิกถอนไป แตกต่างจากกรณีการยึดทรัพย์สินของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นการใช้อำนาจตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 ซึ่งมีฐานะทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับกรณีของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แต่อำนาจหน้าที่การตรวจสอบทรัพย์สินขององค์กรพิเศษแตกต่างกันในเรื่องของเนื้อหากฎหมายซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในสมัยคปค.มิได้มีอำนาจในการวินิจฉัยให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในทันที แต่ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและการวินิจฉัยคดีเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบจึงเป็นคณะกรรมการที่

ถูกแต่งตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานหรือโครงการของบุคคลในคณะรัฐมนตรีชุดก่อน แม้อำนาจหน้าที่ตามประกาศจะไม่ได้ระบุเป็นการเฉพาะรายบุคคลที่ถูกตรวจสอบแต่ทางปฏิบัติได้แสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบมุ่งเน้นไปที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่ถูกยึดอำนาจการปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาลงโทษได้ตามความผิดที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 อันเป็นการชี้ให้เห็นว่าผู้ร่างประกาศ คปค. ได้นำความผิดพลาดของการตรวจสอบทรัพย์สินในสมัย รสช. มาแก้ไขในเรื่องการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของศาล และศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษในคดีที่ คตส. เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ

4.6.4 การควบคุมประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารโดยศาล

หลักกฎหมายที่ศาลใช้ในการควบคุมประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ คือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั่นเอง แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญ และในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ใช้ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ศาลจะใช้ประเพณีการปกครองประเทศไทยในฐานะ “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป” ในการควบคุมบทกฎหมายและการกระทำตลอดจนนิติกรรมทางปกครอง โดยที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 17 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 17 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 27 ได้บัญญัติให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่นายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นผู้ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จซึ่งลักษณะอำนาจเบ็ดเสร็จมีลักษณะดังนี้

ประการแรก เป็นอำนาจสูงสุดที่รวมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการไว้ที่เดียวกัน ในองค์กรเดียวกัน และได้ใช้อำนาจนี้สั่งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม การแก้ไขหรือยกเลิกต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

ประการที่สอง เป็นการยกเว้นหลักกฎหมายอาญาจะมีผลย้อนหลังไปกำหนดความผิดและโทษแก่ผู้กระทำมิได้โดยชัดแจ้ง การใช้อำนาจตามมาตรานี้จึงใช้ย้อนหลังได้แม้ในทางอาญา

ประการที่สาม เป็นการยกเว้นหลักที่ว่า กฎหมายที่จะกำหนดโทษและความผิดต้องแน่ชัด โดยกำหนดการกระทำไว้กว้างมากจนยากแก่การตรวจสอบว่าเช่นใดจึงจะถือว่า “คุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” อย่างไรก็ตามการกระทำที่ “บั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน”

ประการที่สี่ ยกเว้นหลักอำนาจอธิปไตยในดินแดน เพราะสั่งการได้แม้การกระทำเกิดขึ้นภายนอกราชอาณาจักร

ประการที่ห้า การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ รัฐธรรมนูญบางฉบับถึงกับบัญญัติให้ไม่เพียง "ชอบด้วยกฎหมาย" เท่านั้น แต่ "ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ" ด้วย ซึ่งทำให้วินิจฉัยว่าขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้

โดยที่การใช้อำนาจเบ็ดเสร็จดังกล่าว ศาลไม่เคยควบคุมการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครอง จึงเป็นข้อจำกัดอำนาจศาลในการควบคุมการใช้อำนาจ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหาร ที่เป็นไปตามหลักการกระทำของรัฐบาล แต่การกระทำของรัฐบาลในกฎหมายของต่างประเทศได้กำหนดว่าการตัดสินใจออกมาตรการที่ใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีนั้น และจะต้องถูกศาลปกครอง ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายได้ โดยในอดีตศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาหลายฉบับได้วางหลักว่าอำนาจพิจารณาว่าการกระทำป้อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจ และราชการแผ่นดิน ฯลฯ เป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว ไม่มีผู้ใดควบคุมได้แม้ศาล และการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ เป็นการใช้อำนาจตามธรรมนูญการปกครองอยู่แล้ว จึงไม่มีปัญหาว่าจะไม่ชอบด้วยประเพณีการปกครองประเทศโดยในระบอบประชาธิปไตยอีก

การใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ ในการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองเพื่อยึดทรัพย์สินนั้น พบว่า การยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร สั่งให้ทรัพย์สินซึ่งคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินได้สอบสวนและรวบรวมมาได้ให้ตกเป็นของรัฐทันทีในวันนี้ออกคำสั่งโดยมิได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวแก่มาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๘ ซึ่งบังคับให้ศาลจำหน่ายคดี และศาลได้วินิจฉัยว่าไม่ใช่บทบัญญัตินอกเหนือขอบเขตของมาตรา ๑๗ ไม่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรถือเป็นการชอบด้วยกฎหมายโดยตรง ไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการตัดสินใจที่บุคคลจะดำเนินคดีทางศาลในกรณีอื่นใด เช่นเดียวกับการยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก ให้ตกเป็นของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และศาลได้วินิจฉัยว่ากระบวนการพิจารณาดีของคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๗ อำนาจสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ ไม่เป็นการขัดแย้งหรือจะต้องวินิจฉัยตามประเพณีการปกครองประเทศไทยใน

ระบอบประชาธิปไตย ถือว่าเป็นการใช้อำนาจพิเศษตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครอง และศาลได้จำกัดการเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ของนายกรัฐมนตรี

กรณีการยึดทรัพย์ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินสมัยของ รสช. ซึ่งมีการแต่งตั้งโดยประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 26 ซึ่งเป็นประกาศที่ออกในช่วงที่ไม่มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ คณะ รสช. จึงมีฐานะเป็นรัฐอธิปไตย มีอำนาจสูงสุดสามารถออกกฎหมายหรือกระทำการใด ๆ ในรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมายโดยผลแห่งอำนาจอธิปไตยของตน ประกาศหรือคำสั่งซึ่งออกในช่วงที่คณะรัฐประหารเป็นรัฐอธิปไตยจึงมีฐานะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์ภายใต้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของคณะรัฐประหาร ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 จึงต้องกำหนดให้ประกาศหรือคำสั่งมีค่าบังคับตามกฎหมายที่รองลงมาจากรัฐธรรมนูญการปกครอง ทำให้ประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ที่จัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจึงมีฐานะเป็นกฎหมายในลำดับรองที่ออกโดยคณะรัฐประหารที่ยึดอำนาจการปกครอง เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายคณะหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และย่อมถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 27 ได้บัญญัติให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่นายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นผู้ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ แต่ประกาศคณะ รสช. มิได้เปลี่ยนแปลงให้การยึดทรัพย์สินอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าคณะรัฐประหารแต่อย่างใด อำนาจในการพิจารณายึดทรัพย์สินยังคงเป็นอำนาจของ คตส. ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายในลำดับรอง ศาลจึงมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญของ คตส. ได้

กรณีของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ได้มีการแต่งตั้งโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จำนวน 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 23 ประกาศเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2549 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 30 ประกาศเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นประกาศของคณะรัฐประหารซึ่งออกในช่วงที่ไม่มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศเช่นเดียวกัน คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจึงมีฐานะเป็นรัฐอธิปไตย ประกาศหรือคำสั่งของ คปค. จึงมีฐานะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์ และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ส่งผลให้ประกาศ คปค. ฉบับที่ 30 มีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง และในรัฐธรรมนูญฉบับ

ชั่วคราวได้รับรองให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปและให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่งชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ คตส.มีฐานะเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายคณะหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และมีช่วงระยะเวลาในการดำเนินการตามกฎหมาย แต่การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐของ คตส.ไม่ปรากฏว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีดังเช่นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรในช่วงเผด็จการก่อนหน้านี้ แต่อย่างไรก็ดีสถานะทางกฎหมายของ คตส.จึงถูกศาลควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ