

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาคดีอาญา¹

วาสนา ล้ามแขก²

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาคดีอาญา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ปัญหากฎหมาย รวมทั้งศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนานและได้สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลให้กับสังคม ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงให้ความสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหการทุจริตคอร์รัปชัน เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งได้มีมาตรการต่าง ๆ อาทิ การส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ การก่อตั้งองค์กรเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การประสานความร่วมมือทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงมาตรการทางด้านกฎหมาย ดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ฉบับปัจจุบัน) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยใช้ระบบได้ส่วนในการพิจารณาคำวินิจฉัย และยังมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ออกมาบังคับใช้ แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอ ขาดความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้การป้องกันและแก้ไขปัญหการทุจริตคอร์รัปชันไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

จากการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบว่าปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาคดีอาญา มีหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของบุคคลผู้กระทำความผิดทางอาญา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ซึ่งตามมาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของบุคคลผู้กระทำความผิดทางอาญาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจำแนกออกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ และบุคคลที่มีใจเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาคดีอาญา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และรองศาสตราจารย์กัทร กำประเสริฐ

²นักศึกษابริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ในการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เป็นการกำหนดคำนิยามไว้อย่างกว้าง ไม่มีการแบ่งระดับตำแหน่งให้ชัดเจน ส่งผลให้คดีเข้าสู่การดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ช. และการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้น การบริหารจัดการคดีจึงยิ่งล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การขยายหน้าที่และอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนคำเนนคคืออาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศด้วยนั้น ไม่สอดคล้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของไทย

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 และมาตรา 30 โดยที่มาตรา 28 ได้กำหนดความผิดทางอาญาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจการได้สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดและที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งตามมาตรา 28 (4) ได้กำหนดการกระทำความผิดทางอาญาหรือฐานความผิดทางอาญาเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นอยู่ก่อนแล้ว เช่น ความผิดฐานต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงาน ความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน หรือฐานขัดหมายเรียก ตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น การบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกันดังกล่าว จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ตามมาตรา 30 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจได้สวนคำเนนคคืออาญาในความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทและความผิดที่เกี่ยวข้องกัน แต่กลับมิได้ให้ความหมายหรือคำนิยามของคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ไว้ให้ชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ นำมาซึ่งการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 97 สืบเนื่องจากมาตรา 97 ได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในประเทศมาใช้บังคับกับการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศโดยอนุโลม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ บางตำแหน่งอาจได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต หรือกรณีที่มีการย้ายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่อยู่หรือสถานที่ทำงานไปยังรัฐอื่น ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย ก็ไม่สามารถที่จะยับยั้งหรือกักขังบุคคลดังกล่าวไว้ได้จนกว่าการดำเนินคดีจะเสร็จสิ้น จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นการเพิ่มภาระงาน และอาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาคืออาญา ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของบุคคลผู้กระทำความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4

เห็นควรเพิ่มเติมคำนิยามของ “ผู้อำนวยการระดับสูง” ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“ผู้อำนวยการระดับสูง” หมายความว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่า ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

และเห็นควรแก้ไขการมอบหมายเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐดำเนินการแทน ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยบัญญัติความเพิ่มเติมเป็นวรรคสาม ดังนี้

“ในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐดำเนินการแทน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยต้องรายงานการรับเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่สำนักงานได้รับเรื่อง และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ให้รายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ ไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเองหรือเรียกสำนวนการตรวจสอบหรือไต่สวนมาเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ”

2. ปัญหาเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 และมาตรา 30

เห็นควรแก้ไขมาตรา 28 วรรคท้าย จากเดิมซึ่งบัญญัติว่า “ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้” แก้ไขเพิ่มเติมว่า “ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

นอกจากนี้ ควรจะกำหนดนิยามคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” เพิ่มเติมในมาตรา 4 ดังนี้

“ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” หมายถึง การกระทำความผิดที่เกิดจากพฤติกรรมหรือการกระทำเดียวกัน หรือสืบเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งการกระทำที่เป็นความผิดในทางอาญาและความผิดในทางวินัย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 97

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 97 จากเดิมที่บัญญัติว่า “ในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้นำความในมาตรา 91 (1) มาตรา 92 มาตรา 93 และมาตรา 94 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

แก้ไขโดยบัญญัติวรรคท้ายเพิ่มเติมว่า “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ หน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติร่วมกันในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่ง โดยคำนึงถึง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สถานะและบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ และประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับ ทั้งนี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

เอกสารอ้างอิง

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

อรรถพล ใหญ่สว่าง. “ระบบได้ส่วนกับการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย.” ใน รพี 61. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิมพ์อักษร, 2561.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.). ประวัติความเป็นมา [Online]. Available URL: <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2019112416310492/20191124163234?>, 2563 (พฤษภาคม, 14).