

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีความผิดว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ¹

ทักษ์ดนัย ไชยว²

จากการวิเคราะห์ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีความผิดว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดีความผิดว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบว่าปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างช้านานตั้งแต่สมัยอดีตเรื่อยมาจนถึงยุคปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนตามยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่มีการพัฒนารูปแบบการกระทำความผิดที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการกระทำความผิด เป็นผู้มิมีอิทธิพลในทางการเมืองหรือในทางธุรกิจซึ่งอาจจะเป็นบุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ได้ อีกทั้งมีลักษณะการกระทำความผิดเป็นเครือข่ายการปกปิดวิธีการดำเนินการและทำลายพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยผู้กระทำความผิดอาศัยช่องโหว่และความล้าหลังของกฎหมายในการกอบโกยเอาผลประโยชน์จากรัฐ อันถือว่าการกระทำโดยไม่สุจริตก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐและประเทศชาติเป็นอย่างมาก และแม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ขึ้นมาเพื่อหยุดยั้งการกระทำใดๆที่มีลักษณะเป็นการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่างๆอันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเพื่อปราบปรามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการกระทำความผิดหรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อันมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว และเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและประเทศชาติก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวก็ไม่มีทีท่าว่าจะลดลง กลับมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงมากขึ้น และปัญหาดังกล่าวยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ตราบจนถึงปัจจุบันนี้

จากการวิเคราะห์ศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ยังคงมีปัญหาขัดข้องบางประการซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีความผิดว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุชนิ รัตนวราห และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาประเด็นปัญหาข้อจำกัดของความหมายคำว่า “ การเสนอราคา ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 เห็นได้ว่า คำนิยามของคำว่า “การเสนอราคา” หมายความว่า การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอื่นเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ เท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้รวมถึงการยื่นข้อเสนอเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตด้วย ดังนั้น หากเป็นการประมูลเสนอราคาเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตต่างๆ ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเสนอราคาตามความหมายของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เช่นนี้ แม้จะมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้น ก็ไม่อาจลงโทษบุคคลนั้นตามกฎหมายดังกล่าวได้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาผู้มีอำนาจสอบสวนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้เพียงหน่วยงานเดียวในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ไม่มีหน่วยงานอื่นหรือองค์กรใดเข้ามาช่วยร่วมในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานอันเป็นการป้องกันการผูกขาดอำนาจและเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการอำนาจดังกล่าว ซึ่งอาจเกิดความไม่โปร่งใส และอาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ยุติต่อผู้ถูกกล่าวหา อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวอาจตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งถูกจำกัดสิทธิ และเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุมหรือถูกคุมขังโดยไม่เป็นธรรม และยิ่งในกรณีมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนกับเอกชนหรือประชาชน ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าควรดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด รวมถึงเอกชนหรือประชาชนอีกด้วย ซึ่งการให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพียงองค์กรเดียวในการกระทำเช่นนั้น อาจเกิดการใช้อำนาจข่มขู่ขึ้นใจเอื้อผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง และเกิดการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแห่งชาติในการสอบสวนจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ซึ่งอาศัยกระบวนการกฎหมายกลั่นแกล้งผู้ถูกกล่าวหาได้

จากการศึกษาประเด็นปัญหามาตรการลงโทษ เห็นได้ว่า แม้จะได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 โดยได้มีการบัญญัติการกระทำต่างๆเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ก็ตาม แต่ก็กลับเห็นว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นบ่อยครั้งและผู้กระทำ

ความผิดไม่ค่อยแรงกลัวต่อบทลงโทษอันเนื่องมาจากประโยชน์และผลตอบแทนที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับนั้นมีมาก และในการกระทำความผิดอาจมีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่วนร่วมในการกระทำความผิดอันทำให้การกระทำความผิดเกิดขึ้นได้ง่าย ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในฐานต่างๆ เพียงการจำคุกและการปรับเท่านั้น โดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายอื่นใดที่เป็นการเปิดช่องให้ศาลได้ใช้อำนาจและดุลพินิจในการลงโทษโดยพิเคราะห์จากรูปแบบและพฤติการณ์ในการกระทำความผิด เพื่อให้การลงโทษให้นั้นเหมาะสมกับการกระทำความผิดที่มีความพิเศษและเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้บุคคลดังกล่าวกลับไปกระทำความผิดซ้ำในอนาคตอีก

จากการวิเคราะห์ศึกษาปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะและให้แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาข้อจำกัดของความหมายคำว่า “การเสนอราคา ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไข คือ เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 คำนิยามของคำว่า “การเสนอราคา” จากเดิมซึ่งหมายความว่า “การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ” เป็น “การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ”

2. ปัญหาผู้มีอำนาจสอบสวนและดำเนินคดี ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะและให้แนวทางในการแก้ไข คือ เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 โดยควรเพิ่มหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว เช่น กระทรวงการคลัง เป็นต้น เข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนการดำเนินการอื่นใดอันเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้กล่าวหาให้ถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเกินความจำเป็น เพื่อให้โอกาสผู้ต้องหาได้ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่และให้ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมของรัฐอย่างแท้จริง และเพื่อป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจอย่างเด็ดขาดมากเกินไป อีกทั้งเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอีกด้วย

3. ปัญหามาตรการลงโทษ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะและให้แนวทางในการแก้ไข คือ เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เพิ่มมาตรการพิเศษเพื่อเป็นการเปิดช่องให้ศาลได้ใช้อำนาจและดุลพินิจในการลงโทษ โดยพิเคราะห์จากรูปแบบและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดโดยกำหนดว่า “เมื่อศาลลงโทษบุคคลใด หากศาลเห็นว่าบุคคล

ดังกล่าวมีพฤติกรรมในการกระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากการเข้าร่วมเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และเห็นว่าหากผู้นั้นมีการเสนอราคาอีกต่อไปอาจจะกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีก ศาลมีอำนาจกำหนด มาตรการพิเศษไว้ในคำพิพากษาโดยมีคำสั่งห้ามบุคคลนั้นเข้าร่วมการเสนอราคา หรือกระทำการอื่นใดอันมี ลักษณะเดียวกันต่อหน่วยงานของรัฐมีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่พ้นโทษแล้วก็ได้”

เอกสารอ้างอิง

สุพิศ ประณีตพลกรัง. กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ(กฎหมายฮั่ว).

พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2560.

สหัส สิงหวิริยะ. คำอธิบายพระราชบัญญัติปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542. พิมพ์ครั้งที่ 3,

กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549.