

# มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561<sup>1</sup>

ปกครอง สุวรรณดารา<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาถึงการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยการพิจารณาในเรื่องการตีความและการกระทำความผิดที่อยู่อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดย ความไม่ชัดเจนในตัวบทบัญญัติเองทำให้เกิดปัญหาและความสับสนในการใช้บังคับกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนไม่มีการกำหนดตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีเพื่อที่จะสามารถถูกดำเนินการควบคุมตรวจสอบหรือการใช้มาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ขัดกันแต่ประการใดจึงทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาในเรื่องระยะเวลาดำเนินการและขั้นตอนในการดำเนินการมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งในบางขั้นตอนไม่ได้ส่งเสริมให้คุณภาพของสำนวนคดีมีมากขึ้น อันส่งผลกระทบต่อทำให้การได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เต็มประสิทธิภาพ จึงทำให้เกิดปัญหาคดีค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เดิมยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้เกิดความเหมาะสมที่จะนำไปใช้ได้อย่างชัดเจนต่อไป

จากการศึกษาประเด็นมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังมีปัญหาข้อกฎหมายหลายประการดังนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาเกี่ยวกับการตีความและการกระทำความผิดที่อยู่อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้ในขณะนี้ยังไม่มี การดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ฐาตุร ศิริยุทวิวัฒนา และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สกลิต สิริพิทุร และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หน้าที่ในเรื่องดังกล่าว แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถคัดกรองเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความฐานทุจริตต่อหน้าที่เพื่อรับไว้ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง ส่วนเรื่องการกล่าวหา ร้องเรียนที่ไม่ใช่กรณีทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ชอบที่จะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา และแจ้งให้ผู้ร้องได้ทราบ รวมทั้งอาจประสานงานให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ถึงแม้จะเป็นการยากที่จะแยกการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาออกจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ แต่จากการศึกษาผู้ศึกษาเห็นว่าคำนิยามดังกล่าวก็อาจจะทำให้ขอบเขตของคดีทุจริตมีความชัดเจนมากกว่าในปัจจุบัน ซึ่งการกำหนดประเภทคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเสมือน การกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขประเภทคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อที่จะมุ่งเน้นในการปราบปรามคดีทุจริตที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือประโยชน์ในทางทรัพย์สิน และกำหนดกลไกที่เหมาะสมในการพิจารณาเรื่องกล่าวหาแต่ละประเภท รวมทั้งการอาศัยกลไกของกระบวนการทางการเมือง ทางปกครอง และทางวินัยเข้ามาเป็นส่วนเสริมให้การป้องกันและปราบปรามเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรม ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเด็ดขาดในคดีทุจริต แต่ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในคดีประพฤติมิชอบ

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ดังจะเห็นได้ว่ามาตรการการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนจะนำไปใช้บังคับกับตัวแทนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ และผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกันกับนโยบายซึ่งย่อมรวมถึงผู้ช่วยรัฐมนตรีด้วย แต่ประเทศไทยกลับไม่มีการบังคับมาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนเกี่ยวกับผู้ช่วยรัฐมนตรีแต่อย่างใด ดังนั้นจึงควรแก้ไขมาตรการการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนให้มีผลใช้กับผู้ช่วยรัฐมนตรีด้วย

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังจะเห็นได้ว่าขั้นตอนหรืออุปสรรคในกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากระเบียบต่าง ๆ และในการแยกขั้นตอนการพิจารณาออกเป็นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และขั้นตอนการได้สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการสร้างขั้นตอนเพิ่มขึ้นอย่างไม่จำเป็น สมควรจะรวมทั้ง 2 ขั้นตอน เป็นกระบวนการพิจารณาเดียวกัน และระเบียบที่กำหนดขั้นตอนการได้สวนข้อเท็จจริงนั้น ควรกำหนดเฉพาะกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงเท่านั้น ไม่ต้องกำหนดขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐาน และควรลดขั้นตอนในทางธุรการให้เหลือเฉพาะในสิ่งที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งในการออกแบบกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงจะต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล และเมื่อพิจารณาหลักนิติรัฐ ในฐานะที่เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับโทษทางอาญาและความรับผิดชอบทางอาญาประกอบด้วย หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงที่สำคัญและจำเป็นต้องมีสำหรับผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ การแจ้งข้อกล่าวหา รวมถึงพฤติการณ์ในการกระทำความผิดที่ชัดเจน และการให้โอกาสและระยะเวลาในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาอย่างเพียงพอ เมื่อพิจารณาอีกด้าน

หนึ่งก็จะเห็นถึงขั้นตอนที่ไม่จำเป็นต้องมีในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เช่น การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งองค์คณะพนักงานไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหา แต่เหตุที่ปรากฏขั้นตอนดังกล่าวเนื่องจากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากคดีอาญาแล้ว ยังมีคดีวินัยด้วยซึ่งก็เป็นปัญหาส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความล่าช้า ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าถ้าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยความรวดเร็วโดยสามารถนำตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งมีผลข้อกล่าวหาภายใน 1 – 2 ปีแล้ว จึงส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล และศาลสามารถพิจารณาพิพากษาให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินการแจ้งผลของคำพิพากษาไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดของผู้ถูกกล่าวหา ให้ดำเนินการทางวินัย ซึ่งการสอบสวนทางวินัยก็จะต้องการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญาอยู่แล้ว

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

#### 1. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความและการกระทำความผิดที่อยู่อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับนิยามของคดีทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ อย่างหนึ่งอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางทรัพย์สินที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

เพื่อเป็นการกำหนดทางเข้าของคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติมาตรวจสอบการกระทำประพฤติดังชอบ หากมีการกำหนดเช่นนี้แล้ว ลักษณะความผิดที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ก็จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับคำนิยามข้างต้น ซึ่งจะทำให้ความผิดฐานร้ายแรงผิดปกติ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และความผิดเกี่ยวกับ

การห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลภายนอก เป็นความผิดที่เหมาะสม จะให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

การเมือง

- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา
- เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี และผู้ช่วยรัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

การเมือง

- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

สำหรับการแก้ไขความหมายหรือนิยามนั้นจะแก้ไขโดยอาศัยแนวทางของกฎหมายต่างประเทศ ตามที่ได้ศึกษาซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนในการกำหนดนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่ง หมายความว่ารวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายบริหารเช่นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือแม้แต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภาต่างกำหนดไว้ว่าให้หมายถึงตัวแทนของผู้ที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย โดยทำการแก้ถ้อยคำ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เพื่อให้ ครอบคลุมถึงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีด้วย

## 3. ปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน

พ.ศ.2561

เดิม ข้อ 48 “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเรื่องใด ให้คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน โดยให้คำนึงถึงความรวดเร็ว ความยากง่ายของการไต่สวน และอายุความของการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะระบุระยะเวลาของการไต่สวนข้อกล่าวหา แต่ละประเภทที่แตกต่างกันก็ได้ เว้นแต่กฎหมายหรือระเบียบนี้จะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว”

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมว่า ข้อ 48 “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเรื่องใด ให้คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน โดยให้คำนึงถึงความรวดเร็ว ความยากง่ายของการไต่สวน และอายุความของการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะระบุระยะเวลาของการไต่สวนข้อกล่าวหา แต่ละประเภทที่แตกต่างกันก็ได้ เว้นแต่กฎหมายหรือระเบียบนี้จะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และในส่วนของการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ควรลดขั้นตอนก่อนที่จะมีการเสนอสำนวน หรือหลังการเสนอสำนวนให้มีกำหนดไม่เกิน 1 เดือน”

อันส่งผลทำให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนมีความล่าช้า อันส่งผลให้การปราบปรามทุจริตไม่ประสบผลสำเร็จ โดยเป็นการลดต้นทุนของการกระทำความผิดลง เนื่องจากระยะเวลาการพิจารณาที่เนิ่นนานนั้นทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อผลที่ตนจะได้รับ และเห็นว่าเป็นการคุ้มค่าถ้าหากกระบวนการพิจารณาไม่สามารถเอาผิดตนได้ และในส่วนขอบเขตของลักษณะคดีที่สมควรจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนที่มีความชัดเจน และการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีความรวดเร็วและเป็นธรรม จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างปริมาณคดีกับสมรรถนะที่มีอยู่ และจะทำให้การพิจารณาคดีทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชันสภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์. สายธาร. 2553.

พงษ์ภัฏ เรียงเครือ. การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. 2549.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัด อำนาจอรัฐ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและ  
เอกสารประกอบการสอน. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555.