

การจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

โชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

นับตั้งแต่รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารประเทศ ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็น 1 ใน 11 ด้าน ของการปฏิรูปประเทศ และเป็นนโยบายเร่งด่วน แม้ที่ผ่านมาจะมีบางโครงการที่สร้างความสั่นคลอนให้กับความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลอยู่บ้าง แต่รัฐบาลยังคงยืนหยัดเดินหน้าตามจุดยืนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันต่อไป ทั้งนี้ นับเป็นสัญญาณที่ดีในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจังด้วยการดำเนินการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น เพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยตรง ซึ่งในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอ โดยที่ประชุมเห็นชอบส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในเนื้อหา ก่อนเสนอกลับมายังคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เพื่อพิจารณามีมติให้ส่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2559 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีนายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง เป็นประธานการประชุม ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรี (ครม.) เป็นผู้เสนอ โดยนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายกฎหมาย ได้ชี้แจงหลักการและเหตุผลว่า การจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จะจัดตั้งเหมือนศาลชำนาญพิเศษอื่น ๆ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เริ่มต้นมาจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้จัดทำและยกยกร่างขึ้น แล้วเสนอมายังคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหลักการสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ที่ได้กำชับขอให้เป็นเรื่องเร่งด่วน และจำเป็นต้องมีร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นกฎหมายตามมาในการนำไปบังคับใช้ด้วย ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หากเรียบร้อยแล้วจะเสนอตามมาภายหลัง การทุจริตและประพฤติมิชอบ มีความซับซ้อนมากขึ้น เมื่อเข้าสู่กระบวนการด้วยวิธีการเหมือนปกติทั่วไป โดยใช้เวลายาวนาน ล่าช้า ซึ่งทำให้ผู้กระทำผิดได้ประโยชน์โดยไม่สมควร แต่ถ้าสามารถเร่งรัดโดยไม่เสียความเป็นธรรม และมีกระบวนการพิจารณาพิเศษก็ควรจะมีศาลที่ทำเรื่องนี้โดยเฉพาะ โดยให้ผู้พิพากษาชำนาญพิเศษที่เชี่ยวชาญคดีนี้มาพิจารณาเป็นการคัดเลือกจากคนที่เคยเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือผู้พิพากษาในศาลอาญาไม่น้อยกว่า 10 ปี จะได้หลักประกันว่า มีผู้พิพากษาที่ชำนาญโดยเฉพาะซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีได้รวดเร็วขึ้น โดยศาลนี้จะใช้วิธีพิจารณาแบบระบบไต่สวนเช่นเดียวกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานอื่นมาแสดงได้ ส่วนในกรณีที่ถูกกล่าวหาหลบหนี จะไม่นับช่วงเวลาที่หลบหนีให้ถือว่าอายุความหยุด ดังนั้น จะไม่ขาดอายุความในกรณีที่มีการหลบหนี การประพฤติมิชอบต่าง ๆ ก็จะนำมา

ชั้นศาลนี้ ส่วนศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ยังคงอยู่ หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจะครอบคลุมบุคคลทั้งหมด ยกเว้นบุคคลที่ต้องไปขึ้นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยศาลชำนาญพิเศษนี้ จะเป็นระบบสองศาล เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วสามารถยื่นอุทธรณ์เป็นศาลที่สองได้ ซึ่งต่อไปจะตั้งแผนกมารับและจบที่ศาลอุทธรณ์

ทั้งนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. การกำหนดอำนาจของศาล อาจไม่ครอบคลุมประเด็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิโดยมิชอบ เช่น ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน ค่าล่วงเวลา ซึ่งจะไม่เข้าข่ายความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่เป็นความผิดอาญาเรื่องฉ้อโกง เห็นว่า น่าจะครอบคลุมไปถึงกรณีนี้เช่นกัน

2. ศาลน่าจะพิจารณาดำเนินคดีทั้งคู่ให้ และผู้รับให้อยู่ในศาลเดียวกัน เพราะในกรณีนี้การเมืองกระทำผิดเป็นผู้รับ จะไปขึ้นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ผู้ให้จะไปขึ้นศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้เป็นการพิจารณาคดีเดียวกันใน 2 ศาล ทำอย่างไรจะเขียนกฎหมายให้ครอบคลุมได้

3. ในปัจจุบันมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถ้าจัดสมดุลไม่ลงตัวกับกลไกใหม่ที่จะเกิดขึ้น จะกลายเป็นปัญหาใหม่ ทำให้การดำเนินการกับคดีทุจริตจะมีความล่าช้า ดังนั้น ต้องดูว่ากลไกใหม่ จะเชื่อมโยงได้อย่างไร และเห็นว่า เมื่อจัดตั้งศาลนี้ ควรมีศาลนี้ศาลเดียวเพื่อดำเนินการโดยตรง ด้วยความรวดเร็ว ไม่ควรมีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีก

หลังการอภิปรายของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ลงมติวาระแรก รับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ด้วยคะแนนเสียง 174 ต่อ 0 งดออกเสียง 5 และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ฉบับนี้ จำนวน 15 คน โดยกำหนดแปรญัตติภายใน 7 วัน ระยะเวลาดำเนินงาน 60 วัน โดยมีสัดส่วนของ ครม. จำนวน 3 คน ตัวแทนของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) จำนวน 1 คน ที่เหลือเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 11 คน

สำหรับร่างกฎหมายฉบับนี้ มีด้วยกัน 2 หมวด คือ หมวด 1 ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ หมวด 2 ผู้พิพากษาในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และบทเฉพาะกาล รวมทั้ง 20 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การยกฐานะ “แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ” ในศาลอาญา จัดตั้งขึ้นเป็น “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” ประกอบด้วย ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค โดยกำหนดให้เป็นศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจไว้

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดให้การจัดตั้งศาลและความเชื่อมโยงกับพระธรรมนูญศาลยุติธรรม โดยยกฐานะแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในศาลอาญา และจัดตั้งขึ้นเป็นศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาคขึ้น โดยกำหนดให้เป็นศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม
2. กำหนดให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง มีเขตตลอดกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค มีเขตตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเปิดทำการ โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ
3. กำหนดมิให้ศาลชั้นต้นอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไว้พิจารณาพิพากษา และให้ประธานศาลอุทธรณ์มีอำนาจวินิจฉัยว่าคดีใดอยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไม่
4. กำหนดให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค มีอธิบดีผู้พิพากษาศาลละ 1 คน และรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลละ 1 คน แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในทางราชการ จะกำหนดให้มีรองอธิบดีผู้พิพากษาเพิ่มขึ้นได้แต่ต้องไม่เกิน 3 คน
5. กำหนดแต่งตั้งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ ให้แต่งตั้งจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลมาแล้ว และแต่งตั้งผู้พิพากษา ให้แต่งตั้งจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้พิพากษามาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี
6. กำหนดให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีอำนาจออกไปนั่งพิจารณาที่ศาลชั้นต้นอื่นที่อยู่ในเขตท้องที่ของศาลนั้นได้ โดยจะใช้เจ้าหน้าที่ธุรการของศาลนั่นเอง หรือของศาลชั้นต้นที่ไปนั่งพิจารณาทำหน้าที่ช่วยเหลือในการพิจารณาพิพากษาคดีก็ได้
7. กำหนดบทเฉพาะกาลในกรณีที่ยังไม่ได้เปิดทำการศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้ศาลชั้นต้นที่มีอยู่พิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไปได้ และกรณีเมื่อมีการเปิดทำการศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ให้ศาลชั้นต้นที่มีคดีทุจริตและประพฤติมิชอบค้างพิจารณาอยู่ คงมีอำนาจพิจารณาต่อไปจนเสร็จ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2558, น. 3)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

รัฐบาลได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. หลังจากมีความพยายามกันมานานนับ 20 ปี ในการจัดตั้งศาลเฉพาะชั้นมาพิจารณาตัดสินเกี่ยวกับคดีทุจริตคอร์รัปชันโดยตรง แต่รัฐบาลจะก้าวต่อไปได้สำเร็จหรือไม่ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการใช้บังคับผลตามคำพิพากษานั้นให้เป็นจริงได้มากกว่าที่สังคมเคยเห็นคดีอาญาในอดีตว่า มีการตัดสินลงโทษไปแล้ว แต่ผู้กระทำผิดกลับเข้าสู่กระบวนการลดโทษได้รวดเร็วไม่ทันจะรับโทษ ซึ่งเคยสร้างความเสียหายไว้อย่างมากมาย หากกฎหมายนี้ผ่าน และมีผลบังคับใช้

แม้กระบวนการพิจารณาของศาลอาจใช้เวลาบ้าง แต่ไม่มากเท่าการมีสถานะเป็นเพียงแผนกหนึ่งของศาลปกติ ที่มีคดีความมากมายให้ศาลพิพากษาคดี รวมทั้งการทำให้กฎหมายเป็นกฎหมายที่ศักดิ์สิทธิ์และยุติธรรมทั้งกับคนที่กระทำผิดและถูกกระทำหรือไม่ ถือเป็นอีกหนึ่งความหวังของสังคมไทยว่าจะสามารถจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้ลดน้อยลงได้ เมื่อประเทศไทยกำลังเข้าสู่การปฏิรูปอย่างแท้จริง ทั้งนี้ บทความนี้ได้จัดทำขึ้น ณ เดือนมกราคม 2559 ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

บรรณานุกรม

- รายงาน: กรม.เร่งตั้งศาลปราบทุจริตฯ 'วิษณุ' ชี้แก้ปัญหาล้มเหลวหนีคดี/ขาดอายุความ. (27 - 30 ธันวาคม 2558). **ฐานเศรษฐกิจ**. น. 38(ขวา). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- สนช. ไฟเขียวรับหลักการตั้ง 'ศาลคดีทุจริต'. (15 มกราคม 2559). **สยามรัฐ**. น. 2(ล่าง). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- สนช. รับหลักการตั้งศาลปราบโกง. (15 มกราคม 2559). **ผู้จัดการรายวัน 360 องศา**. น. 10(ขวา). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- สนช. รับหลักการศาลคดีทุจริต. (15 มกราคม 2559). **มติชน**. น. 14(บนขวา). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (14 มกราคม 2559). **ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ**. สืบค้น 18 มกราคม 2559
จาก <http://www.senate.go.th/w3c/senate/main.php?url=meeting1&mid=26070>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2558). เรื่อง **ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ใน สรุปข่าวมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558**, (น. 3)