



บทความวิชาการ Hot Issue



(ตุลาคม 2560)

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ดาววิโหลตเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th/>

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

ในอดีตที่ผ่านมาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบสำหรับตนเองและผู้อื่น การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือได้มาสืบเนื่องจากการปฏิบัติหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เหล่านี้นับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดผลร้ายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการที่จะนำพาประเทศไปสู่ความเจริญเทียบเท่าอารยประเทศ โดยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อเรียกร้องจากทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันหาแนวทางป้องกันและปราบปรามอย่างเป็นรูปธรรม (ณรงค์ ศรีนาค, ม.ป.ป.) จนมีการกำหนดเป็นกฎหมาย และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518 ในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีชื่อย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ป.” (สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550, น. 19) ทำหน้าที่ดำเนินงานเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวสามารถบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหมายรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวยังให้คำจำกัดความของคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และคำว่า “การประพฤติมิชอบในวงราชการ” หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรี อย่างไม่อย่างหนึ่ง ซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าการปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติ นั้น เป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้หมายรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายดังกล่าวจะสามารถใช้บังคับเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ด้วยเหตุที่ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีข้อจำกัดกระอิสระ กระบวนการดำเนินงานยังต้องขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมือง หากข้อกล่าวหาใดมีความเกี่ยวข้องพาดพิงไปถึงบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประพฤติมิชอบต่อตำแหน่งหน้าที่เสียเอง กฎหมายข้างต้นก็จะบังคับใช้ได้ ไม่เต็มประสิทธิภาพ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย คือ การดำเนินคดีแก่บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง เพราะองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีทั้งการสอบสวน การฟ้องร้อง หรือการพิจารณาพิพากษาคดี อาจเกิดความเกรงกลัวต่ออิทธิพลในทางการเมืองได้ ทำให้เกิดความไม่กล้าหรือลังเลที่จะดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2545, น. 29) ผลจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้ มีเพียงศาลยุติธรรมเท่านั้นที่สามารถใช้กฎหมายประมวลวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง บังคับใช้สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริต จนกระทั่งเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของ นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ ซึ่งเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ และมีประเด็นของการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงรวมอยู่ด้วย ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สถานการณ์บ้านเมืองยังไม่สงบเรียบร้อย มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง จนเกิดมีกระแสเรียกร้องเรื่องการปฏิรูปการเมืองขึ้น เพื่อแก้ไขความล้มเหลวของระบบการเมือง ทั้งเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน การซื้อสิทธิขายเสียง การไร้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของประชาชน จนเป็นเหตุให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น

โดยจุดเริ่มต้นของการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เริ่มจากการปฏิรูปทางการเมืองครั้งสำคัญอันนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ที่ตรงกับเป้าประสงค์แห่งเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ครอบคลุมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และยังรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย โดยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้บัญญัติไว้ในหมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วย 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ส่วนที่ 2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง

ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บทบัญญัติที่ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้ง 4 ส่วน ใช้กำหนดข้อบังคับและวิธีปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตั้งแต่ก่อนเข้ารับตำแหน่ง ระหว่างการดำรงตำแหน่ง และหลังจากพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา (มาตรา 272 วรรค 2) เพื่อทำหน้าที่พิพากษาคดีสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

ต่อหน้าที่ โดยพิจารณาคดีเป็นพิเศษแยกจากศาลยุติธรรม ส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีมีความรวดเร็ว คล่องตัวยิ่งขึ้น และเมื่อมีคำสั่งพิพากษาแล้วจะเป็นที่สุดทันที

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 9 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังนี้

1. คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

2. คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลตามข้อ 1 หรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ในการกระทบความผิดทางอาญาตามข้อ 1

3. คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

4. คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตกเป็นของแผ่นดิน

โดยใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 โดยวิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้กำหนดให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 5) จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีกลไกที่เกี่ยวข้องกับ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ ซึ่งเบื้องต้นผู้เสียหายจะไม่สามารถทำการฟ้องร้องคดีได้ด้วยตนเองเหมือนกระบวนการยุติธรรมทั่วไป แต่ต้องร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ไต่สวนและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นเพื่อการดำเนินคดียื่นต่ออัยการสูงสุด เพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในกระบวนการสืบหาข้อเท็จจริงจะใช้ระบบไต่สวนเป็นหลัก แต่ไม่ทิ้งระบบกล่าวหาเสียทีเดียว เช่น อนุญาตให้ผู้เสียหายกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ การไต่สวนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเริ่มตั้งแต่นั้นขึ้นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” จนถึงขั้นศาลที่เรียกว่า “การไต่สวนพยานหลักฐาน” (สมพร พรหมพิตร, 2546, น. 4)

ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยาน

บุคคลมาให้ปากคำประกอบคำชี้แจง หลังจากส่งสรุปสำนวนฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว การพิจารณาคดีจะเป็นไปตามกระบวนการพิจารณาของศาล โดยองค์คณะผู้พิพากษาจะตรวจสอบพยานหลักฐาน พยานวัตถุ และไต่สวนพยานบุคคล เมื่อไต่สวนพยานหลักฐานเสร็จสิ้น ศาลจะนัดฟังคำพิพากษา หากจำเลยไม่มาฟังคำพิพากษา ศาลจะเลื่อนการอ่านไป และออกหมายจับจำเลยให้มาฟังคำพิพากษา เมื่อพ้นกำหนดศาลจะอ่านคำพิพากษาลับหลังจำเลยก็ได้และให้ถือว่าจำเลยได้ฟังคำพิพากษานั้นแล้ว

การบังคับคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลฎีกาก็ต้องดำเนินการให้มีการบังคับตามคำพิพากษาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เมื่อศาลอ่านคำพิพากษาแล้ว สามารถบังคับใช้ได้ทันที เพราะคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุด ไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาอีกต่อไป

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ยังคงบัญญัติให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เกี่ยวข้องกับ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้บัญญัติไว้ในหมวด 12 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วย 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การตรวจสอบทรัพย์สิน

ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง

ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บทบัญญัติที่ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้ง 4 ส่วน โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญบางประการ เช่น หลักการเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ให้แต่งตั้ง “ผู้ไต่สวนอิสระ” (ตามมาตรา 275 วรรคสี่) การกำหนดให้ “ผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” เป็นองค์คณะผู้พิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ (ตามมาตรา 219 วรรคสี่) หลักการเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (ตามมาตรา 278 วรรคสามและวรรคสี่) รวมทั้งได้ “เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอีกด้วย” (บรรหาร กาลา, 2553, น. 177)

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ไม่ได้มีการบัญญัติเป็นหมวด แต่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 235 และบทเฉพาะกาล ตามมาตรา 267 ได้ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน 10 ฉบับ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นฉบับหนึ่งที่ต้องมีการร่างใหม่ โดยร่างฯ นี้ ได้รับการพิจารณาไปในคราวการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2560 ด้วยมติเห็นชอบ 176 คะแนน และประกาศบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2560 ซึ่งมีบทบัญญัติทั้งหมด 70 มาตรา รวมบทเฉพาะกาลด้วย โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ การยกเลิกการนับอายุความสำหรับคดีที่นักการเมืองเป็นผู้กระทำความผิดในคดีอาญา ซึ่งแต่เดิมนั้นมีการนับอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้นักการเมืองบางคนที่กระทำความผิดถือโอกาสหลบหนีเพื่อรอให้คดีหมดอายุความลง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ฉบับนี้ จึงบัญญัติเรื่องการนับอายุความใหม่ ไว้ในมาตรา 25 ดังนี้

“ในการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เมื่อได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วให้อายุความสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาล มิให้นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ

ในกรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ”

ทั้งนี้ ตามมาตรา 98 ของประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดอายุความกรณีผู้กระทำความผิดหลบหนี คำพิพากษาเอาไว้ โดยหากเลยระยะเวลาที่กำหนดจะลงโทษไม่ได้ เช่น ยี่สิบปี สำหรับโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกยี่สิบปี สิบห้าปี สำหรับโทษจำคุกกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี สิบปี สำหรับโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อไม่ให้นำมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้กับผู้ที่ต้องคำพิพากษาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็เท่ากับว่า ต่อไปนี้ถ้านักการเมืองคนใดถูกพิพากษาโทษไม่ว่าจะหลบหนีไปกี่ปี ถ้าไม่สิ้นชีวิตไปเสียก่อน และถูกเจ้าหน้าที่จับกุมตัวได้ ก็ยังต้องถูกลงโทษอยู่

อีกประเด็นหนึ่งที่ที่น่าสนใจเกี่ยวข้องกับกรณีผู้ต้องหาหลบหนี นั่นคือ การพิจารณาคดีลับหลังจำเลยซึ่งตามกฎหมายเดิมนั้น ถ้าไม่สามารถนำจำเลยมาปรากฏตัวต่อศาลได้ ก็ต้องมีการจำหน่ายคดีหรือหยุดการพิจารณาคดีไว้ก่อน แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ฉบับนี้ ได้แก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหานี้ใหม่ โดยกำหนดไว้ในบทบัญญัติ ต่อไปนี้

“มาตรา 27 ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลให้อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหามาศาลในวันฟ้องคดี ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาศาลและอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลักฐานแสดงต่อศาลว่าได้เคยมีการออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่ยังไม่ได้ตัวมา หรือเหตุที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาศาลเกิดจากการประวิงคดี หรือไม่มาศาลตามนัดโดยไม่มีเหตุแก้ตัวอันควร ให้ศาลประทับรับฟ้องไว้พิจารณาได้ แม้จะไม่ปรากฏผู้ถูกกล่าวหาต่อหน้าศาล”

“มาตรา 28 ในกรณีที่ศาลประทับรับฟ้องไว้ตามมาตรา 27 และศาลได้ส่งหมายเรียกและสำเนาฟ้องให้จำเลยทราบโดยชอบแล้วแต่จำเลยไม่มาศาล ให้ศาลออกหมายจับจำเลยและให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามหรือจับกุมจำเลยรายงานผลการจับกุมเป็นระยะตามที่ศาลกำหนด

ในกรณีที่ได้ออกหมายจับจำเลยและได้มีการดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว แต่ไม่สามารถจับจำเลยได้ภายในสามเดือนนับแต่ออกหมายจับ ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีได้โดยไม่ต้องกระทำหน้าจำเลย แต่ไม่ตัดสิทธิจำเลยที่จะตั้งนายความมาดำเนินการแทนตนได้

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่เป็นการตัดสิทธิจำเลยที่จะมาศาลเพื่อต่อสู้คดีในเวลาใดก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา แต่การมาศาลดังกล่าวไม่มีผลให้การไต่สวนและการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ได้ทำไปแล้วต้องเสียไป”

จากบทบัญญัติ 2 มาตราดังกล่าว นั้นหมายความว่า ถ้าจำเลยไม่มาศาลตามนัดในวันฟ้องคดี ก็ให้ศาลรับฟ้องไว้ได้ ถ้าได้ออกหมายจับไว้แล้ว หรือศาลเห็นว่าจำเลยจงใจประวิงคดี นอกจากนั้น ถ้าจำเลยหลบหนีไปหลังจากที่ศาลรับฟ้องไว้แล้ว และศาลได้ออกหมายจับไว้แล้ว 3 เดือน หากยังไม่สามารถจับจำเลยมาศาลได้ ศาลก็มีอำนาจที่จะพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้ทันที แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ได้เปิดทางไว้ว่า “ในระหว่างที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษา จำเลยก็สามารถที่จะมาศาลเพื่อต่อสู้คดีได้ นอกจากนี้ กรณีที่ศาลได้พิจารณาคดีลับหลังและมีคำพิพากษาแล้ว ยังเปิดโอกาสให้จำเลยมาแสดงตัวต่อศาลขอรื้อฟื้นคดีใหม่ได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ในมาตรา 29 ที่บัญญัติว่า

“ในคดีที่ศาลดำเนินการกระบวนการพิจารณาตามมาตรา 28 และมีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิด ถ้าภายหลังจำเลยมีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ จำเลยจะมาแสดงตนต่อศาลและยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้ แต่ต้องยื่นเสียภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ศาลมีอำนาจสั่งรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของศาลในกรณีเช่นนี้ให้เป็นที่สิ้นสุด

ในกรณีที่ศาลสั่งรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ ให้ดำเนินการตามมาตรา 11 แต่ผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาต้องไม่เคยพิจารณาคดีนั้นมาก่อน

การรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ไม่มีผลให้การไต่สวนและการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ได้ทำไปแล้วต้องเสียไป

การดำเนินการในการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา”

สาระสำคัญอีกประเด็นหนึ่งของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ก็คือ ในส่วนของบทเฉพาะกาล มาตรา 69 ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไม่กระทบต่อการดำเนินการใด ในคดีที่ยื่นฟ้องไว้และได้ดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

จากบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล มาตรานี้ นั้นหมายถึงว่า คดีความต่าง ๆ ที่ยื่นสู่ศาลอาญาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนหน้านี้ ไม่ว่าจะเป็คดีจำนำข้าว คดีสลายการชุมนุมพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ก็ยังคงดำเนินคดีต่อไป และประเด็นการนับอายุความหรือการพิจารณาคดีลับหลัง

ตามกฎหมายใหม่ ก็จะสามารถกระทำได้ หากจำเลยหลบหนี และนอกจากนี้ ยังมีประเด็นเป็นที่จับตาของสังคม ก็คือ คดีของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ที่ได้ทำสำนวนไว้แล้ว แต่ยังไม่สามารถเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีได้ เนื่องจากจำเลยหลบหนี อาทิ คดีการปล่อยกู้ของธนาคารกรุงไทย คดีการปล่อยกู้เงินให้รัฐบาลพม่าของธนาคารส่งเสริมการส่งออกและนำเข้า (เอ็กซิมแบงก์) คดีโครงการ ออกสลากพิเศษเลขท้าย 2-3 ตัว หรือห่วยบนดิน คดีการจัดซื้อพันธบัตรอย่างพารา 90 ล้านต้น เป็นต้น โดยคดีดังกล่าว ถ้าว่ากันตามกฎหมายใหม่ อัยการสูงสุดสามารถยื่นฟ้องสำนวนคดีที่คณะกรรมการตรวจสอบ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ทำไว้ มายื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองได้โดยไม่ต้องรอให้มีการจับตัวจำเลยมาปรากฏตัวต่อศาล ส่วนคดีการซื้อที่ดินถนนรัชดาภิเษก ที่ศาลฯ ได้พิพากษาจำคุกแล้วนั้น ถ้าเป็นไปตามกฎหมายใหม่ ก็จะไม่มีการนับอายุความในคดีนี้อีก ไม่ว่าจะ ผู้ต้องหาจะหลบหนีไปนานเพียงใด ถ้ามาประเทศไทยเมื่อไหร่ก็ต้องดำเนินคดีต่อไป

แต่ก็มีการท้วงติงจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2560 ว่า ระบบวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยได้วางหลักการมาตลอดว่า “การพิจารณาคดีต้องกระทำต่อหน้าจำเลย ไม่ใช่การพิจารณาลับหลัง ซึ่งเป็นไปตามหลักสากล และการพิจารณาคดีลับหลังเป็นสิทธิของจำเลยในการร้องขอต่อศาล แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 กลับกำหนดไว้ตรงกันข้าม โดยไม่ ให้การพิจารณาคดีลับหลังจำเลยเป็นสิทธิของจำเลย กฎหมายฉบับนี้จึงอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญและกติกาสหิ พลเมืองที่สหประชาชาติหรือยูเอ็นได้รับรองไว้หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีคำชี้แจงจากประธาน คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ฉบับนี้ว่า การจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการทุจริตเป็นการเฉพาะ โดยการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำที่แตกต่างจากชาวบ้านทั่วไป เช่น มีการวางแผนก่อนจะกระทำ ความผิด มีเครือข่ายในการกระทำความผิด มีการตระเตรียมในการกระทำความผิด อันเป็นการทำให้ยาก ต่อการแสวงหาพยานหลักฐาน ซึ่งในระบบเดิม เมื่อจำเลยหลบหนีคดี อาจส่งผลให้กระบวนการพิจารณาคดี ต้องหยุดจนทำให้คดีขาดอายุความ ทำให้ผู้กระทำความผิดที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองต้องหลุดพ้น จากความรับผิดชอบที่ได้กระทำไว้ ดังนั้น หลักการพิจารณาต่อหน้าจำเลยจึงใช้กับคนทั่วไปแต่ไม่สามารถใช้กับผู้ มีอิทธิพลได้ และไม่ได้ขัดต่อหลักการสากลแต่อย่างใด เพราะกติกาที่ว่าด้วยสิทธิของความเป็นพลเมืองในเรื่อง การได้รับการพิจารณาคดีต่อหน้าศาลก็มีข้อยกเว้นอยู่ นั่นคือ การพิจารณาคดีลับหลังจำเลยสามารถกระทำ ได้เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้พยายามนำตัวจำเลยมาแล้ว และออกหมายจับแต่ไม่ได้ตัวจำเลยมา ถือว่าจำเลย สละสิทธิในการรับการพิจารณาคดีต่อหน้าศาล

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การที่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินคดีอาญานักการเมือง เนื่องจากต้องการให้องค์กรอิสระที่พยายามทำหน้าที่ให้อยู่ห่างจากการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อที่จะทำให้สามารถพิจารณาและดำเนินการต่าง ๆ โดยให้มีการแทรกแซงจากทางการเมือง โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะต้องถูกดำเนินคดีให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่แน่นอนว่าการจะทำให้ปลอดการแทรกแซงทางการเมืองโดยสิ้นเชิงได้ย่อมเป็นการดีที่สุด แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะโดยธรรมชาติของผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมจะต้องหาทางและพยายามที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่อาจจะส่งผลต่อชะตาชีวิตของตนไม่มากนักน้อย ขึ้นอยู่กับว่าโอกาสจะเปิดช่องให้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ในส่วนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกาที่ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จวบจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง และต้องการให้ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน การถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นที่ถูกให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพื่อให้บังเกิดผลในการป้องกันและปราบปราม และมีวิธีปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้ ยังกำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาคดีให้แตกต่างจากศาลยุติธรรมทั่วไป มีขั้นตอนการพิจารณาคดีที่เป็นไปโดยเปิดเผย รวดเร็ว และเป็นที่สุดทันที

ดังนั้น ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติไว้ในหมวดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นหมวดเหมือนรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา แต่ยังคงบัญญัติไว้ในมาตรา 235 ซึ่งถือเป็นมาตราที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ยังมีความต้องการที่จะปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย เพื่อหยุดยั้งปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบต่ออำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือมาตรการหนึ่งที่ช่วยแก้ไขปัญหาคดีอาญาของนักการเมืองได้ แต่ทั้งนี้ก็ยังมียังปัจจัยอื่นอีกหลายอย่าง ที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่จะต้องได้รับการแก้ไขให้หมดไป ด้วยเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 จึงนับว่าเป็นการแก้ไขปัญหาคดีอาญาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีที่นักการเมืองเป็นผู้กระทำผิดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะสิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาการเมืองไปสู่การบริหารแบบ “ธรรมาภิบาล” ต่อไป

บรรณานุกรม

- “ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543” (30 มิถุนายน 2543) **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 117 ตอนที่ 63 ก, น. 23-31.
- ณรงค์ ศรีนาค. (ม.ป.ป.). การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. สืบค้น 2 ตุลาคม 2560 จาก <http://kpi.ac.th>
- บรรหาร กำลา. (2553). ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : อรรถาภิธานศัพท์พจนานุกรมในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. **จลนนิติ**, 7(6), 177.
- “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518” (3 มีนาคม 2518). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 92 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 52 ก, น. 3.
- “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530” (28 ตุลาคม 2530). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 104 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 215 ก, น. 2.
- “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542” (17 พฤศจิกายน 2542). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก, น. 20.
- “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542” (14 กันยายน 2542). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 116 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 81 ก, น. 18-28.
- “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560” (28 กันยายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 134 ตอนที่ 99 ก, น. 1-21.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, น. 70.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 101-111.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 69-70.
- สมพร พรหมหิตาธร. (2546). การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2550). **พัฒนาการองค์กรอิสระในประเทศไทย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพฯ: วิทยุชนจำกัด.