

การศึกษาและบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร
ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ศึกษากรณี
ระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ*

EDUCATION AND ENFORCEMENT EXECUTIVE MEASURES IN ANTI -
CORRUPTION ACT, B.E. 2008 CASE STUDY THE TIMING OF
ALLEGATIONS OF GOVERNMENT OFFICIALS

พัทธนันท์ นาสวน

Phatthanan Nasuan

ธานี วรภัทร์

Thanee Voraputr

มหาวิทยาลัยรังสิต

Rangsit University, Thailand

E-mail: phatthanan0906@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาการกำหนดระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมกระบวนการสืบสวนสอบสวนคำกล่าวหานับแต่เริ่มต้น 2) เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาตามพระบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสืบสวนสอบสวนคำกล่าวหา การศึกษาดังกล่าวเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและสอบถามผู้เชี่ยวชาญด้านการทุจริตคอร์รัปชัน เมื่อได้ข้อมูลจึงนำบทกฎหมายที่มีความผิดลักษณะเดียวกันมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อแก้ไขบทกฎหมายที่มีความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ จากการวิจัยพบว่า 1) ตามพระบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีการกำหนดระยะเวลาไม่ได้สัดส่วนกับพฤติการณ์ในความเป็นจริง ซึ่งส่งผลให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากการถูกลงโทษเป็นจำนวนมาก อีกทั้งไม่มีการให้อำนาจพนักงานอัยการในการเข้าร่วมพิจารณาคำกล่าวหาแต่อย่างใด 2) จากปัญหาผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนว

* Received 5 March 2021; Revised 15 March 2021; Accepted 27 March 2021

ทางแก้ไขโดยนำบทกฎหมายที่มีการบัญญัติในความผิดลักษณะเดียวกันในต่างประเทศมาเป็นหลักในการพิจารณา โดยบทกฎหมายของต่างประเทศส่วนใหญ่มีการกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานและเหมาะสมกับพฤติการณ์ความร้ายแรง และเสนอให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการเข้าร่วมสืบสวนสอบสวนคำกล่าวหา นับแต่เริ่มต้น ตลอดจนสามารถค้นหาข้อเท็จจริง และให้คำปรึกษาแนะนำแก่พนักงานสอบสวนเพื่อให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปอย่างถูกต้องสมควรตามกฎหมาย

คำสำคัญ: ระยะเวลากล่าวหา, การทุจริต, เจ้าหน้าที่รัฐ

Abstract

The objectives of this research article were to 1) Study the problem of determining the time frame for allegations of government officials under the Administrative Measures Act 2008 on the Prevention and Suppression of Corruption, and the role and authority of public prosecutors in participating in the investigation process of allegations since the beginning. 2) To propose guidelines for amending the criteria for determining the time to receive allegations under the Administrative Measures in the Prevention and Suppression of Corruption B.E. The study was a qualitative research. By studying the relevant documents and inquiring about the corruption experts When the information was obtained, the law with the same offense was analyzed and compared to correct the flawed and ineffective law. According to the research, it was found that 1) According to the Administrative Measures for Prevention and Suppression of Corruption In 2008, the period was not proportional to the actual circumstances. This resulted in a large number of offenders being released from punishment. In addition, the public prosecutor is not authorized to participate in considering allegations in any way. 2) From the problem, the student would like to propose a solution by taking the law which is made in the same offense in foreign countries as the basis for consideration. Most of the foreign laws are long and suitable for serious circumstances. And proposed the prosecutor to have the power to participate in the investigation of the allegations from the beginning. As well as being able to find facts and give advice and advice to the inquiry official so that the process is lawful.

Keywords: Period of Allegations, Corruption, Government Officials



บทนำ

การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ถือเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายให้แก่หน่วยงานและประเทศชาติอย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจหรือสังคม การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐจึงเป็นสิ่งสำคัญในการปราบปรามและแก้ไขเพื่อมิให้เกิดการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง โดยในต่างประเทศได้เล็งเห็นถึงปัญหาจึงได้มีการจัดการประชุมสมัชชาขององค์กรสหประชาชาติถึงปัญหาการทุจริต และมีข้อมติที่ 55/61 ลงวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 2002 โดยความเห็นชอบให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาและจัดทำร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกรอบความร่วมมือทางกฎหมายและเป็นการกำหนดมาตรฐานระดับสากลในการร่วมกันต่อต้านการทุจริต (สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551) อีกทั้งสาระสำคัญของเนื้อหายังครอบคลุมมาตรการในการต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ นอกจากองค์การสหประชาชาติที่มีข้อบังคับที่เป็นมาตรการสากลแล้วนั้น ในแต่ละประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้มีการออกกฎหมายอันเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันไว้เป็นการเฉพาะ อาทิเช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศออสเตรเลีย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน โดยทั้ง 3 ประเทศมีการกล่าวถึงลักษณะความผิด การบวนการตรวจสอบ มาตรการในการลงโทษ ตลอดจนการกำหนดอายุความในการร้องเรียนหรือการฟ้องร้องคดีต่อศาล

นอกจากนานาประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาครัฐแล้ว ประเทศไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญเช่นเดียวกัน โดยในบทกฎหมายอาญา (พิชัย นิลทองคำ, 2552) มีการบัญญัติถึงลักษณะของการกระทำความผิดกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้มีการออกกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 1), 2542) และจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้น หลังจากมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไประยะหนึ่งปรากฏว่า การแก้ไข้ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตกลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (สุรพล นิตไกรพจน์และคณะ, 2546) เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้จัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 (พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 1), 2551) โดยมีชื่อว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐหรือสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ ใต้สวนหาข้อเท็จจริงและดำเนินคดีอันเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง อย่างไรก็ตาม

คณะกรรมการ ป.ป.ท. คงไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนได้เสียทุกเรื่อง เพราะจะส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีภาระงานที่มากเกินไปจนสมควร จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการรับเรื่องร้องเรียนไว้ใน มาตรา 26 และมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จากเงื่อนไขจะเห็นได้ว่าการกำหนดระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาหรือระยะเวลาที่สามารถร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันไว้เป็นระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันเกิดเหตุไปจนถึงวันกล่าวหา ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาส่งผลให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากการถูกลงโทษเป็นจำนวนมาก (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2551)

สาเหตุสำคัญที่เล็งเห็นว่าระยะเวลาเพียง 5 ปีก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากปัจจุบันการทุจริตมีรูปแบบที่หลากหลายจนเกิดความซับซ้อนเพราะมีการเอื้ออำนวยด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้ยิ่งยากต่อการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม อีกทั้งหากผู้ที่ร้องเรียนหรือกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐเป็นประชาชนซึ่งพบเห็นการกระทำผิดหรืออาจเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการเรียกรับสินบนหรือเป็นผู้ที่ถูกบังคับขู่เข็ญจากการใช้อำนาจในทางที่ผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ การที่จะรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อกำกล่าวหาถึงการกระทำความผิดจำต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควร ด้วยเหตุที่กล่าวมานั้นหากว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐอาจไม่รับไว้พิจารณาได้

เพื่อให้เห็นถึงข้อมูลสถิติของคดีที่หลุดพ้นจากการนำขึ้นพิจารณาและลงโทษผู้กระทำความผิด ผู้ศึกษาได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ที่มีมติไม่รับไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นเรื่องที่ล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนด โดยแยกเป็นรายปี (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2563) ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สถิติที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติไม่รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 27(2) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ปี พ.ศ. 2551 - 2560

ระยะเวลา (พ.ศ.)	จำนวน (เรื่อง)
2555	4
2556	2
2557	12
2558	5
2559	4
2560	10



นอกจากระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐแล้วนั้น ตามบทกฎหมายดังกล่าวยังพบว่าการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคำกล่าวหาเพื่อเข้าสู่กระบวนการหาข้อเท็จจริงถึงการกระทำความผิดมีเพียงเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณา เมื่อแล้วเสร็จจึงส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสและไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย

ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องทำวิจัยในเรื่องนี้เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กรณีการกำหนดระยะเวลาการร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการทุจริตหรือกระบวนการสืบสวนสอบสวนคำกล่าวหาของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ท นับแต่เริ่มรับซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขในการพิจารณารับคำกล่าวหา เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการกำหนดระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และบทบาทอำนาจของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมดำเนินการสืบสวนสอบสวนนับแต่เริ่มรับคำกล่าวหา
2. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาตามพระบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และบทบาทอำนาจของพนักงานอัยการ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ อินเทอร์เน็ต ตลอดจนวิทยานิพนธ์ที่มีการศึกษาถึงการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้สอบถามข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐหรือสำนักงาน ป.ป.ท. โดยได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวมถึงสถิติคดีที่ไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้เนื่องจากเป็นเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน 5 ปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันกล่าวหาตามพระบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เมื่อได้ข้อมูลจึงนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับความบกพร่อง และดำเนินการเสนอแนวทางในการแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผลการวิจัย

1. การกำหนดระยะเวลาเพียง 5 ปี ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ถือเป็นปัญหาต่อหน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับ



ผลกระทบจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชาและผู้ร้องเรียนเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หากมีการร้องเรียนก็อาจถูกกลั่นแกล้งด้วยวิธีการต่าง ๆ จากผู้บังคับบัญชาได้ และหากผู้ที่ร้องเรียนหรือกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐเป็นประชาชนซึ่งพบเห็นการกระทำความผิดหรืออาจเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการเรียกรับสินบนหรือเป็นผู้ที่ถูกบังคับขู่เข็ญจากการใช้อำนาจในทางที่ผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ การที่จะรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อกกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องใช้เวลานานพอสมควร อีกทั้งบางกรณีก็มีเทคโนโลยีเื้ออำนวยการกระทำการทุจริต ทำให้ยิ่งเป็นการยากในการรวบรวมพยานหลักฐานที่จะนำคดีขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรม เพราะหากว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐอาจไม่รับไว้พิจารณาก็ได้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงการให้อำนาจพนักงานอัยการกลับพบว่าไม่ได้มีการให้เข้าร่วมสืบสวนสอบสวนคำกล่าวหาแต่อย่างใด มีเพียงอำนาจในการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหามีความผิดแล้วเท่านั้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่โปร่งใส เนื่องจากมีเพียงคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ป.ป.ท. เท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณา

2. จากปัญหาดังกล่าวจึงควรแก้ไขบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้มีระยะเวลายาวนานขึ้น โดยอาศัยบทกฎหมายที่มีการกำหนดเช่นเดียวกันมาเทียบเคียง เพื่อให้ผู้ที่ต้องการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐสามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการพิจารณาได้ และในกรณีบทบาทพนักงานอัยการควรกำหนดให้พนักงานอัยการสามารถในการพิจารณาหรือเป็นผู้กำกับดูแลการสอบสวนกระบวนการรับคำกล่าวหาถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

อภิปรายผล

1. จากการวิจัยพบว่า การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐถือเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อประเทศชาติอย่างมหาศาล และการจะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษก็ถือเป็นเรื่องที่จะปฏิบัติได้ยาก เนื่องจากในปัจจุบันวิธีการทุจริตมีความหลากหลายเนื่องด้วยเทคโนโลยีที่เื้ออำนวยการกระทำความผิดมีความซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งการทุจริตที่มีเจ้าหน้าที่รัฐในตำแหน่งระดับสูงหรือผู้มีอิทธิพลให้การช่วยเหลือ ทำให้ยิ่งเป็นการยากที่จะค้นหาพยานหลักฐานให้เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดให้ทันระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การกำหนดระยะเวลาที่เท่าเทียมกันตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร



ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ไม่ว่าความผิดนั้นจะร้ายแรงมากน้อยเพียงใด ซึ่งส่งผลให้ไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำบางอย่างมีความร้ายแรงและจำเป็นจะต้องมีพยานหลักฐานที่มากพอหากมีระยะเวลาที่สั้นเกินไปก็จะไม่สามารถรวบรวมได้ทันช่วงเวลาที่กำหนด เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้กระทำความผิดก็จะหลุดพ้นจากการถูกลงโทษเป็นจำนวนมาก จากปัญหาดังกล่าวมีนักวิชาการได้แสดงความคิดเห็นให้คดีทุจริตไม่มีอายุความโดยมองว่าในทางหลักการและทางปฏิบัติสามารถแก้ไขได้เพียงเพิ่มประโยคกำหนดให้ยึดระยะเวลาหรือไม่มีอายุความลงไปในมาตราที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการกำหนดเวลาใช้ความรุนแรงหรือค่าความเสียหายเป็นตัวชี้วัดในการลงโทษ (พลเดช ปิ่นประทีป, 2556) อีกทั้งประเทศไทยเป็นสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่ทุกประเทศต้องยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมาย โดยในอนุสัญญามีการกำหนดไว้ว่าทุกประเทศจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาหรืออายุความในความผิดฐานทุจริตที่ยาวนานเพื่อให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ความร้ายแรง ดังนั้นบทกฎหมายของไทยจึงควรแก้ไขให้เป็นไปตามอนุสัญญาโดยยึดอายุความคดีทุจริตให้ยาวนานกว่าปกติหรือทำให้คดีเหล่านี้ไม่มีอายุความ (มานะ นิมิตรมงคล, 2556) นอกจากประเด็นดังกล่าวเมื่อศึกษาโดยเชิงลึกยิ่งทำให้เห็นว่าบทกฎหมายไม่มีการให้อำนาจพนักงานอัยการในการเข้าร่วมพิจารณาคำกล่าวหาหรือเข้าไปร่วมทำการไต่สวน สอบสวนนับแต่เริ่มคดีแต่อย่างใด ซึ่งทำให้เห็นว่าพนักงานอัยการอาจจะไม่ทราบถึงข้อเท็จจริงทั้งหมด เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาเพียงฝ่ายเดียว เมื่อเป็นเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อหลายฝ่าย อาทิ ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาหรือหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย เนื่องด้วยหากเป็นเรื่องของพวกเขาฟ้องหรืออาจเป็นบุคคลที่มีการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันอยู่ก่อนแล้ว อาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในกระบวนการสอบสวนเพื่อดำเนินคดี

2. จากปัญหาข้างต้นผู้ศึกษาจึงขอนำหลักกฎหมายของต่างประเทศที่มีการบัญญัติถึงความผิดในลักษณะเดียวกันมาเป็นแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่อง โดยอาจนำหลักกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียที่มีการกำหนดให้สามารถฟ้องร้องคดีได้ตลอดเวลา หากคดีนั้นมีการกำหนดอัตราโทษไว้อย่างสูง โดยเมื่อพิจารณาจากบทกฎหมายแล้วความผิดกรณีการทุจริตถือว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรงการลงโทษจึงอยู่ในเกณฑ์ที่จะดำเนินคดีได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเวลา (Parliament of Australia, 2016) หรืออาจนำหลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาเป็นแบบอย่าง เนื่องจากเป็นประเทศที่มีการใช้ระบบประมวลกฎหมายในการบัญญัติบทลงโทษผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกับประเทศไทยเพียงแต่การกำหนดระยะเวลาของอายุความมีการพิจารณาจากอัตราโทษเป็นหลักในการตัดสิน โดยการกระทำใดที่มีความรุนแรงอายุความฟ้องร้องก็จะกำหนดให้มีระยะที่ยาวนาน (สำนักอัยการสูงสุด, 2552) นอกจากนี้ยังสามารถนำหลักกฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนมาปรับใช้ได้ เนื่องด้วยเป็นอีกประเทศที่มีการใช้ระบบประมวลกฎหมายในการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิด อีกทั้งมี



การบัญญัติไว้เป็นที่แน่นอนตายตัว โดยกรณีระยะเวลาหรืออายุความคดีทุจริตมีการกำหนดไว้ อย่างสูงถึง 30 ปี (คณะกรรมการกำกับดูแลแห่งชาติด้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ, 2561) หากนำ หลักกฎหมายดังกล่าวมาวิเคราะห์เปรียบเทียบจะทำให้บทกฎหมายที่มีการบังคับใช้มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและอาจทำให้สถิติของผู้กระทำความผิดที่จะหลุดพ้นจากการลงโทษลด น้อยลง อีกทั้งหากมีระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานความผิดพลัดในการนำข้อมูลที่ไม่ เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐขึ้นกล่าวหาลดน้อยลงอีกด้วย เนื่องจากผู้ กล่าวหาใช้เวลาในการกลั่นกรองข้อมูลที่แสดงถึงพฤติการณ์ความผิด ซึ่งอาจส่งผลให้ กระบวนการพิจารณาเกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น นอกจากกรณีระยะเวลาในการกล่าวหาแล้วนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางแก้ไขบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยอาศัยบทกฎหมาย ของต่างประเทศเช่นเดียวกัน เนื่องจากพบว่าโดยส่วนใหญ่มีการให้พนักงานอัยการมีบทบาทใน การมีส่วนร่วมพิจารณาคำกล่าวหา ถึงแม้ประเทศออสเตรเลียจะไม่ได้ให้อำนาจในการสอบสวน โดยตรงแต่สามารถให้คำปรึกษา แนะนำแก่พนักงานสอบสวนเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดย ถูกต้อง อีกทั้งเมื่อพิจารณาอำนาจพนักงานอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสพบว่า มีอำนาจในการ ที่จะค้นหาข้อเท็จจริง ทำให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง นอกจากนี้ในส่วนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ยังมีการให้อำนาจพนักงานอัยการ กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ตลอดจนสามารถทำการสอบสวนและ ดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาทั้งหมดได้อีกด้วย (ชาติ ชัยเดชสุริยะ, 2556) จากการพิจารณา หากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีการนำหลักกฎหมายข้างต้นมาแก้ไขอำนาจพนักงานอัยการให้มีบทบาทเพิ่มมา ขึ้น จะส่งผลให้กระบวนการสอบสวนเกิดความโปร่งใส และการดำเนินการสอบสวนเป็นไปใน ทิศทางที่ถูกต้องตามกฎหมายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากพนักงานอัยการมีความเชี่ยวชาญในข้อ กฎหมายและมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ มากกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการและปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐ

สรุป/ข้อเสนอแนะ

การทุจริตเป็นความผิดที่มีลักษณะเฉพาะอันแตกต่างไปจากความผิดประเภทอื่น เนื่องจากมีความซับซ้อนและการค้นหาพยานหลักฐานไม่สามารถกระทำได้ง่ายเพราะส่วนใหญ่ พยานหลักฐานมักอยู่กับผู้กระทำความผิด และผู้กระทำความผิดมักจะชำนาญในเรื่องดังกล่าวดีที่สุด อีกทั้งในปัจจุบันมีเทคโนโลยีเอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด ยิ่งเป็นไปได้อย่างต่อการรวบรวม พยานหลักฐาน ดังนั้นปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐถือเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายอย่าง มหาศาลให้กับนานาประเทศทั่วโลก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ทำให้ ความพยายามในการแก้ปัญหาการทุจริตทั้งในระดับรัฐบาล และองค์กรระหว่างประเทศจึง



มากขึ้น จากการพิเคราะห์พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 อันเป็นบทกฎหมายที่มีการตราไว้เป็นการเฉพาะเพื่อป้องกันและปราบปรามการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของประเทศไทยกลับพบความบกพร่องเมื่อเทียบเคียงกับบทกฎหมายอื่นที่มีการบัญญัติถึงความผิดในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ กรณีระยะเวลาในการกล่าวหาตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ที่มีการกำหนดระยะเวลาเพียง 5 ปี ถือว่ามีความเหลื่อมล้ำในการตักเตือนกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด อีกทั้งยังเกิดความไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่ได้กำหนดให้อายุความมีระยะเวลานานขึ้น นอกจากกรณีระยะเวลาแล้วนั้นในส่วนของพนักงานอัยการก็ไม่ได้ให้อำนาจในการเข้าร่วมพิจารณาคำกล่าวหา หรือเข้าร่วมในการสืบสวนหาข้อเท็จจริงแต่อย่างใด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในความไม่โปร่งใสของกระบวนการพิจารณา เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขบทกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสามารถป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดได้อย่างเหมาะสม จากการศึกษาจึงขอเสนอแนะให้นำบทกฎหมายที่มีความผิดในลักษณะเดียวกันและมีการกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานและเหมาะสมกับความร้ายแรงของพฤติกรรมมาเทียบเคียง เพื่อให้ผู้ที่ต้องการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐสามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการพิจารณาได้ และในกรณีอำนาจของพนักงานอัยการอาจกำหนดให้สามารถพิจารณาและเป็นผู้กำกับดูแลการสอบสวนกระบวนการรับคำกล่าวหาถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในตัวบทกฎหมายและมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการกำกับดูแลแห่งชาติดิสารณรัฐประชาชนจีน. (2561). การตีความกฎหมายการกำกับดูแลของสาธารณรัฐประชาชนจีน. เรียกใช้เมื่อ 12 สิงหาคม 2562 จาก http://www.ccdi.gov.cn/djfg/fgsy/201806/t20180629_174760.html
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2556). สารานุกรมฉบับสรุปความองค์การอัยการใน 195 ประเทศ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: วารสารอัยการ.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 1). (2542). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก หน้า 38 (23 กันยายน 2562).
- พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 1). (2551). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 21 ก หน้า 17 (9 สิงหาคม 2562).

- พลเดช ปิ่นประทีป. (2556). นักวิชาการหนุนเต็มข้อกฎหมาย ให้คดีทุจริตไม่มีอายุความ. เรียกใช้เมื่อ 19 สิงหาคม 2562 จาก <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-slide/25891-028833.html>
- พิชัย นิลทองคำ. (2552). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 - 6 ประมวลกฎหมายอาญา. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: อทตยา มิเลนเนียมพิมพ์.
- มานะ นิมิตมงคล. (2556). นักวิชาการหนุนเต็มข้อกฎหมาย ให้คดีทุจริตไม่มีอายุความ. เรียกใช้เมื่อ 2562 สิงหาคม 19 จาก <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-slide/25891-028833.html>
- สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2551). สรุปสาระสำคัญอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2551). พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551. เรียกใช้เมื่อ 19 มิถุนายน 2562 จาก <https://www.pacc.go.th/index.php/home/index>
- _____. (2563). สถิติที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติไม่รับไว้พิจารณา ตามตรา 27(2) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2551 ปี พ.ศ. 2551 - 2560. ใน เอกสารขอความอนุเคราะห์ข้อมูล ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 เลขเอกสารที่ ปป 0004/8662. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.
- สำนักอัยการสูงสุด. (2552). การเปรียบเทียบอายุความของกฎหมายต่างประเทศ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักอัยการสูงสุด.
- สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ. (2546). คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. ใน รายงานวิจัย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เรียกใช้เมื่อ 12 กันยายน 2562 จาก https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Economics/Foreignbribery45th/Report/c0