



การศึกษาและบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ศึกษากรณีระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ

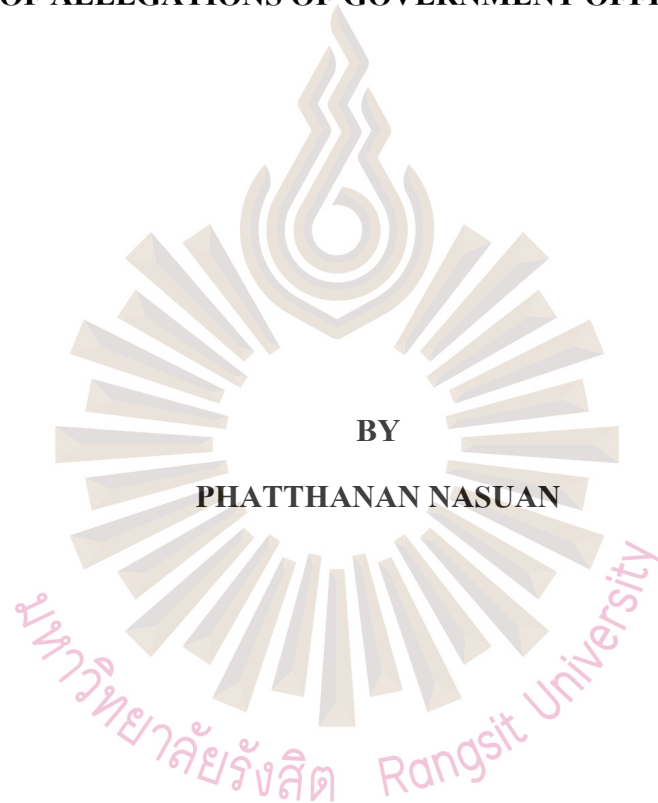


วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต
ปีการศึกษา 2564



**EDUCATION AND ENFORCEMENT OF EXECUTIVE MEASURES IN
ANTI-CORRUPTION ACT, B.E.2551: A CASE STUDY OF THE TIMING
OF ALLEGATIONS OF GOVERNMENT OFFICIALS**



**BY
PHATTHANAN NASUAN**

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
FACULTY OF LAW**

**GRADUATESCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2021**

วิทยานิพนธ์เรื่อง

การศึกษาและบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ศึกษากรณีระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ

โดย

พัทธนันท์ นาสวน

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2564

รศ.ดร.ภูมิ มูลศิลป์
ประธานกรรมการสอบ

ผศ.ดร.สัณญพงค์ ลิ้มประเสริฐ
กรรมการ

ผศ.ดร.ธานี วรภัทร์
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

19 กรกฎาคม 2564

Thesis entitled

**EDUCATION AND ENFORCEMENT OF EXECUTIVE MEASURES IN
ANTI-CORRUPTION ACT, B.E.2551: A CASE STUDY OF THE TIMING
OF ALLEGATIONS OF GOVERNMENT OFFICIALS**

by

PHATTHANAN NASUAN

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Master of Laws

Rangsit University
Academic Year 2021

Assoc.Prof. Poom Moolsilpa, S.J.D.
Examination Committee Chairperson

Asst.Prof. Sanyapong Limpraseart, Ph.D.
Member

Asst.Prof. Thanee Vorapatr, LL.D.
Member and Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plт.Off. Vanee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

July 19, 2021

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปอย่างดีและมีประสิทธิภาพตามที่คาดหวัง ด้วยการได้รับความช่วยเหลือจากท่าน ผศ.ดร.ธานี วรภัทร์ และท่าน ดร.ญาดา กาศยปนนันท์ อาจารย์ผู้ให้ความอนุเคราะห์เป็นที่ปรึกษา ซึ่งท่านกรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา คำแนะนำ ตลอดจนให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นส่วนสำคัญในการทำวิจัยฉบับนี้ อีกทั้งยังช่วยเสนอแนะถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ผู้สอนหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิตทุกท่าน ที่ได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ สอนกระบวนการคิด การวางแผนอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพให้กับข้าพเจ้าตลอดระยะเวลาที่ได้ศึกษา ณ สถาบันแห่งนี้

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและครอบครัว ที่ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ตลอดเวลาในการศึกษาครั้งนี้ และขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นนักศึกษาปริญญาโท คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ที่คอยให้คำปรึกษาและคอยช่วยเหลือแนะนำในทุกเรื่องจนทำให้ผู้วิจัยผ่านพ้นอุปสรรคต่าง ๆ ไปได้ด้วยดี หากงานวิจัยฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับ ในความผิดพลาดแต่เพียงผู้เดียว และขออภัยมา ณ โอกาสนี้

พัทธนันท์ นาสวน

ผู้วิจัย

5808872 : พัทธนันท์ นาสวน

ชื่อวิทยานิพนธ์ : การศึกษาและบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ศึกษากรณีระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ

หลักสูตร : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.ธานี วรรณิทธิ์

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการแก้ไขกรณีระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาถึงการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรับเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อดำเนินการลงโทษตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จากการวิเคราะห์พบว่า การกำหนดระยะเวลาไม่ได้สัดส่วนกับพฤติการณ์ในความเป็นจริง เนื่องจากในปัจจุบันมีการเอื้ออำนวยด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย อีกทั้งความผิดฐานทุจริตนั้นไม่ได้เกิดจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงคนเดียวเสมอไป ในบางกรณีอาจมีบุคคลอื่นเข้าร่วมกระทำความผิดด้วย อาทิเช่น ผู้มีอิทธิพล ผู้มีตำแหน่งที่สูงกว่า เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้การกระทำมีความซับซ้อนทำให้ยิ่งยากต่อการรวบรวมพยานหลักฐานให้ทันระยะเวลาที่กำหนด เมื่อได้ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและสอบถามผู้เชี่ยวชาญในกรณีดังกล่าวพบว่ายังมี บทกฎหมายที่มีการกำหนดระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาถึงการกระทำความผิดไว้เช่นเดียวกันอาจแตกต่างกัน เพียงจำนวนของเวลาเท่านั้น โดยบทกฎหมายอื่นนั้นมีการกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานหรืออาจถูกกำหนดให้ไม่มีอายุความในเรื่องนั้นเลย เนื่องด้วยการยึดจากอัตราโทษเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

นอกจากระยะเวลาดังกล่าวข้างต้นเมื่อศึกษาโดยเชิงลึกจะพบว่า มีกรณีที่ยังพบความบกพร่อง กล่าวคือ กรณีการให้อำนาจพนักงานอัยการในการเข้าร่วมพิจารณาคำกล่าวหา นับแต่เริ่มต้น ซึ่งในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ไม่ได้มีการให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมพิจารณาแต่อย่างใดมีเพียงให้อำนาจในการส่งฟ้องศาลต่อเมื่อมีการพิจารณา จากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสในการพิจารณา แต่ในบทกฎหมายอื่นนั้นมีการให้อำนาจพนักงานอัยการในการเข้าร่วมพิจารณาหรืออาจให้คำปรึกษา เพื่อให้กระบวนการดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง

(วิทยานิพนธ์นี้มีจำนวนทั้งสิ้น 106 หน้า)

คำสำคัญ : ระยะเวลากล่าวหา, การทุจริต, เจ้าหน้าที่รัฐ

ลายมือชื่อนักศึกษา..... ลายชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

5808872 : Phatthanan Nasuan
 Thesis Title : Education and Enforcement of Executive Measures in Anti-corruption Act,
 B.E.2551: A Case Study of The Timing of Allegations of Government Officials
 Program : Master of Laws
 Thesis Advisor : Asst.Prof. Thanee Vorapatr, LL.D.

Abstract

This research aims to study and suggest guidelines for resolving the case of the duration of accepting allegations of corruption by government officials. It is regarded an important condition for accepting each case into the trial under the Executive Measures in Anti-Corruption Act, B.E.2551. From the analysis, it revealed that the determination of time period was not equivalent to the actual situation because of the assistance from the modern technology. In addition, the crime of corruption is not always linked to only one person since it could associate with others as well: influential person, higher-ranking official, etc. Therefore, the complexity of actions makes it harder to collect evidences under the time constraint. When studying the relevant documents and interviewing experts in such cases, it showed that laws concerning the duration of accepting the allegations, which may be only different in terms of the amount of time; other laws or legislations may be applied for longer period of time or may be required to have no statute of limitation on account of the rate of penalty as a basis for consideration.

In addition to the above-mentioned period, when conducting an in-depth study, a number of cases regarding deficiencies can still be found, namely, the case of allowing the public prosecutor to be a part of the trial from the beginning, which is considered against the Executive Measures in Anti-Corruption Act, B.E.2551 where public prosecutors are not authorized to participate in, but only the authority to file a lawsuit after the consideration of the PACC committee having been completed. This process contributed to a doubt in transparency in the trial. However, in other legislations, public prosecutors are entitled to attend the trial or may provide consultation in order to be in the right direction.

(Total 106 pages)

Keywords: Period of Allegations, Corruption, Government Officials

Student's Signature..... Thesis Advisor's Signature.....

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญรูป	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	5
1.3 สมมติฐานการวิจัย	6
1.4 ขอบเขตการวิจัย	6
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
1.7 นิยามศัพท์	7
บทที่ 2 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	9
2.1 แนวคิดทฤษฎีการทุจริต	9
2.1.1 ทฤษฎีอุปถัมภ์เจมส์ ซี สกอตต์	9
2.1.2 ทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวความคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็น	10
2.2 ความหมายการทุจริต	10
2.3 ลักษณะของการทุจริตในภาครัฐ	11
2.4 ความเป็นมาของกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	12
2.5 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)	17
2.5.1 อำนาจหน้าที่	19
2.5.2 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	21
2.6 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)	24

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.6.1 กระบวนการรับหรือสั่งจำหน่ายของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ	31
2.6.2 บทบาทของพนักงานอัยการ	37
2.7 การดำเนินคดีอาญากรณีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ	40
2.7.1 กระบวนการดำเนินคดีทางอาญา	44
บทที่ 3 มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ	51
3.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)	51
3.1.1 การกำหนดอายุความตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การทุจริต ค.ศ.2003	56
3.1.2 ประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003	56
3.2 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย	57
3.2.1 องค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน	58
3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC)	60
3.2.3 กระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริต	62
3.2.4 อายุความฟ้องร้องคดีทุจริตตามกฎหมายอาญา	63
3.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส	64
3.3.1 องค์กรต่อต้านการทุจริต	64
3.3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กร SCPC	65
3.3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กร SCPC	67
3.3.4 การกำหนดอายุความคดีทุจริตของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	67
3.4 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน	69
3.4.1 องค์กรต่อต้านการทุจริต	71
3.4.2 อำนาจและหน้าที่ของกระทรวงตรวจสอบแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	72

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4.3 กระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริต	72
3.4.4 อายุความอันเกี่ยวกับคดีทุจริตของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน	73
บทที่ 4 วิเคราะห์ระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	80
4.1 วิเคราะห์การแบ่งแยกประเภทความผิด	81
4.2 วิเคราะห์กรณีอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมสืบสวน สอบสวนพิจารณาคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ	83
4.3 วิเคราะห์กรณีระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาถึงการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ รัฐ	85
4.4 วิเคราะห์กรณีการเริ่มนับระยะเวลาหรืออายุความตามกฎหมาย	88
4.5 วิเคราะห์กรณีการกำหนดฐานความผิดทุจริตให้ไม่มีอายุความ	90
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	93
5.1 บทสรุป	93
5.1.1 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย	96
5.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส	96
5.1.3 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน	97
5.2 ข้อเสนอแนะ	98
บรรณานุกรม	100
ประวัติผู้วิจัย	106

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.1	สถิติที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติไม่รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 27(2) นับแต่ปี พ.ศ. 2551-2560	5
3.1	เสนอข้อมูลเพื่อนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบ	77



สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
2.1	แผนผังของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ	25
2.2	โครงสร้างกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ	38



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

การกำหนดหลักเกณฑ์กรณีระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐถึงการกระทำความผิดอันเป็นการทุจริตนั้น ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน¹ ในประเทศไทย ซึ่งหากนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการทุจริตถือเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลให้กับนานาประเทศทั่วโลก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง โดยการใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง นอกจากนั้นการทุจริตยังได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการ โดยอาศัยความทันสมัยของเทคโนโลยีที่มีความเจริญก้าวหน้า อีกทั้งบางกรณียังมีความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กระทำความผิดภายในประเทศและต่างประเทศ จนกลายเป็นขบวนการที่สลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ความพยายามในการแก้ปัญหาการทุจริตทั้งในระดับรัฐบาล และองค์กรระหว่างประเทศจึงยิ่งมากขึ้น²

ในการประชุมสมัชชาขององค์กรสหประชาชาติได้สังเกตเห็นถึงปัญหาการทุจริต จึงมติโดยความเห็นชอบให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาและจัดทำร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกรอบความร่วมมือทางกฎหมายและเป็นการกำหนดมาตรฐานระดับสากลในการร่วมกันต่อต้านการทุจริต ต่อมาสมัชชาสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 58/4 ลงวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 2003 เห็นชอบต่อร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติลงนามครั้งแรกเมื่อวันที่ 9-11 ธันวาคม ค.ศ. 2003 ณ ประเทศเม็กซิโก และสามารถลงนาม ณ สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติถึงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 2005

¹ คอร์รัปชัน คือ การทุจริตโดยใช้หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น การเห็นแก่ญาติพี่น้อง กินสินบน จ้อราษฎร์บังหลวง การใช้ระบบอุปถัมภ์และความไม่เป็นธรรมอื่น ๆ ที่ข้าราชการหรือบุคคลใดใช้เป็นเครื่องมือในการลิดรอนความเป็นธรรม

² จาก *สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003* (น.7-11), โดยสำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช., 2551. กรุงเทพฯ: ผู้วิจัย

อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2005 โดยให้ถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านการต่อต้านการทุจริตฉบับแรกในระดับนานาชาติที่ครอบคลุมประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ดังนั้นอนุสัญญา UNCAC จึงได้วางกรอบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นมาตรฐานร่วมกัน เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรมมากขึ้น อีกทั้งสาระสำคัญของเนื้อหายังครอบคลุมมาตรการในการต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ นอกจากองค์การสหประชาชาติที่มีข้อบังคับที่เป็นมาตรการสากลแล้วนั้น ในแต่ละประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้มีการออกกฎหมายอันเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันไว้เป็นการเฉพาะ อาทิเช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศออสเตรเลีย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน โดยทั้ง 3 ประเทศมีการกล่าวถึงลักษณะความผิด การบวนการตรวจสอบ มาตรการในการลงโทษ ตลอดจนการกำหนดอายุความในการร้องเรียนหรือการฟ้องร้องคดีต่อศาล อีกทั้งหากศึกษาโดยเชิงลึกจะพบว่าในแต่ละประเทศได้มีการให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมในการสืบสวนสอบสวนคำกล่าวหาหรือคำร้องเรียนถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐนับแต่ได้รับเรื่องมาจากผู้ร้องเรียน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาถึงความโปร่งใสอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนมีการให้อำนาจพนักงานในการพิจารณาคำกล่าวหาที่ล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้ หากคำกล่าวหาที่นั้นแสดงถึงพฤติกรรมที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วทำให้เห็นว่าในแต่ละประเทศได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการทุจริตอย่างแท้จริง

นอกจากนานาชาติประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาครัฐแล้ว ประเทศไทยก็เล็งเห็นถึงความสำคัญเช่นเดียวกัน โดยในบทกฎหมายอาญามีการบัญญัติถึงลักษณะของการกระทำความผิดกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างชัดเจนและในการกำหนดอายุความในการรับเรื่องร้องเรียน กฎหมายอาญาได้พิจารณาโดยยึดหลักจากการคำนวณอัตราโทษของฐานความผิดนั้นเป็นสำคัญ³ นอกจากนี้บทกฎหมายอาญาที่มีการกำหนดโทษในความผิดฐานทุจริตแล้วนั้น ในประเทศไทยยังได้มีการตราบทกฎหมายและก่อตั้งหน่วยงานในการกำกับดูแลไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย “โดยมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เพื่อบังคับใช้และได้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือสำนักงาน ป.ป.ป. ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการ

³ จาก รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (น.2), โดย แสง บุญเฉลิมวิภาส, วิสูตร คุวานันท์, ขจิต จิตตเสวี, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, 2551, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา

⁴ จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-6 ประมวลกฎหมายอาญา, โดย พิชัย นิลทองคำ, 2552, กรุงเทพฯ: อจตยา มิถันเนียมพิมพ์

ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานกลับประสบปัญหาหลายประการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันมีเจตนาที่สำคัญคือ เพื่อให้กระบวนการดำเนินงานของราชการปราศจากการทุจริต อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ในทุกระดับ โดยมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

เมื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระยะหนึ่ง ปรากฏว่า การแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เหตุเพราะอำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพียงองค์กรเดียว จึงส่งผลให้หน่วยงานต้องประสบปัญหางานค้างสะสมเป็นจำนวนมากอันก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีตามมา⁵

เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยมีชื่อว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐหรือสำนักงาน ป.ป.ท. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ ไล่สวนหาข้อเท็จจริงและดำเนินคดีอันเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง⁶ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ท. คงไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนได้เสียทุกเรื่อง เพราะจะส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีภาระงานที่มากเกินไป อีกทั้งหากเรื่องที่มีการร้องเรียนหาต้นสายปลายเหตุเสียไม่ได้ ก็จะเป็นการเสียเวลาดำเนินการไล่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริง จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการรับเรื่องร้องเรียนไว้ใน มาตรา 26 และมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งจากการกำหนดเงื่อนไขจะเห็นได้ว่าการกำหนดระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาหรือระยะเวลาที่จะสามารถร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดไว้เป็นระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันเกิดเหตุไปจนถึงวันกล่าวหา

⁵ จาก รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการไล่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (น.69-71), โดย ศรียา ห่านศรีสุข, 2558, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ การประชุมของคณะรัฐมนตรี 3 ครั้ง ได้แก่ วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2544, วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2545 และวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2545

การกำหนดระยะเวลาเพียง 5 ปี ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ถือเป็นปัญหาต่อหน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชาและผู้ร้องเรียนเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หากมีการร้องเรียนก็อาจถูกกลั่นแกล้งด้วยวิธีการต่าง ๆ จากผู้บังคับบัญชาได้ และหากผู้ร้องเรียนหรือกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐเป็นประชาชนซึ่งพบเห็นการกระทำผิดหรืออาจเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการเรียกรับสินบนหรือเป็นผู้ที่ถูกบังคับขู่เข็ญจากการใช้อำนาจในทางที่ผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ การที่จะรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องใช้เวลานานพอสมควร อีกทั้งบางกรณีก็มีเทคโนโลยีเอื้ออำนวยต่อการกระทำผิดทุจริต ทำให้ยิ่งเป็นการยากในการรวบรวมพยานหลักฐานที่จะนำคดีขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรม เพราะหากว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐอาจไม่รับไว้พิจารณาก็ได้ นอกจากนี้กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีอำนาจตรวจสอบเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยหรือเป็นข้าราชการที่ยังมีอายุในการทำงานไม่มากนักยังสามารถปฏิบัติงานในภาครัฐได้อีกเป็นระยะเวลานาน หากกระทำความผิดแล้วยังมิได้รับโทษแล้วเวลาด่วงเลยผ่านไปจนครบระยะเวลาที่กำหนด ผู้นั้นก็มีโอกาสกระทำความผิดซ้ำได้อีก อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงการให้อำนาจพนักงานอัยการกลับพบว่าไม่ได้มีการให้เข้าร่วมสืบสวนสอบสวนกล่าวหาแต่อย่างใด มีเพียงอำนาจในการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหา มีความผิดแล้วเท่านั้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่โปร่งใส เนื่องจากมีเพียงคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ป.ป.ท. เท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณา

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษาได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลสถิติคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติไม่รับไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน 5 ปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 27 อนุ 2 โดยรวบรวมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555-2560 รวมระยะเวลา 5 ปี ซึ่งแยกเป็นรายปีดังนี้⁷

⁷ จาก *ประกาศราชกิจจานุเบกษา กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551*, โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2551. สืบค้นจาก <http://www.pacc.go.th/index.php/law/view/2>

ตารางที่ 1.1 สถิติที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติไม่รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 27(2) นับแต่ปี พ.ศ. 2551-2560

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

ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องทำวิจัยในเรื่องนี้เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กรณีการกำหนดระยะเวลาการร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการทุจริต เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งประเทศไทยได้ลงนาม และเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กฎหมายลักษณะอาญา ตลอดจนกฎหมายต่างประเทศที่มีความคิดในลักษณะเดียวกันเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีเรื่องระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาการกำหนดระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 และบทบาทอำนาจของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมพิจารณาสืบสวนสอบสวนนับแต่เริ่มรับคำกล่าวหา

1.2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐของประเทศไทยกับบทกฎหมายของต่างประเทศ

1.2.4 เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาตามพระบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 และบทบาทอำนาจของพนักงานอัยการ

1.3 สมมติฐานการวิจัย

ด้วยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีการกำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนหรือกล่าวหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐไว้โดยชัดเจน แต่จากสภาพความเป็นจริงยังมีเหตุปัจจัยบางประการที่อาจทำให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้กล่าวหา ไม่อาจดำเนินการได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว เช่น หากดำเนินการในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ ผู้ร้องเรียนหรือผู้กล่าวหาอาจได้รับผลกระทบจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ อีกทั้งมีเหตุต่าง ๆ ในปัจจุบันที่ทำให้พยานหลักฐานไม่เปิดเผยให้เห็นได้ชัดอย่างในอดีต จึงควรปรับปรุงแก้ไขกระบวนการกล่าวหาในส่วนการกำหนดระยะเวลาให้ขยายระยะเวลาออกไป เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยได้อย่างจริงจัง

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยจะศึกษาถึงเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตลอดจนหลักเกณฑ์ขั้นตอนการดำเนินการและความมีประสิทธิภาพของกระบวนการกล่าวหา ประกอบด้วย การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในกระบวนการกล่าวหา รวมถึงการศึกษาระบบการกล่าวหาตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีลักษณะความผิดเดียวกัน ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิจัยทางเอกสาร โดยการค้นคว้ารวบรวมจากเอกสาร หนังสือที่เกี่ยวข้องและข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ อีกทั้งค้นคว้าข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์พร้อมทั้งสรุป เพื่อนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการ

แก้ไขและปรับปรุงกระบวนการกล่าวหาในส่วนการกำหนดระยะเวลาการร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีเรื่องระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551

1.6.2 ทำให้ทราบถึงการกำหนดระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 และบทบาทอำนาจของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมพิจารณา

1.6.3 ทำให้ทราบถึงระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้มีการเปรียบเทียบของประเทศไทยกับบทกฎหมายของต่างประเทศ

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขกฎหมายในเรื่องระยะเวลาการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551

1.7 นิยามศัพท์

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง ผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานให้แก่รัฐหรือในหน่วยงานของรัฐ เช่น ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานองค์การมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

การทุจริต หมายถึง การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ หรือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อประโยชน์ซึ่งอาจจะเป็นทรัพย์สินหรือการตอบแทนด้วยสิ่งอื่นใด ต่อตนเองหรือพวกพ้อง และการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานหรือบุคคลอื่น การทุจริตอาจ

เกิดได้หลายลักษณะ อาทิเช่น การเรียกหรือขอมที่รับทรัพย์สิน การมีผลประโยชน์ทับซ้อน การฟอกเงิน การชักยอก การปกปิดข้อเท็จจริง การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

การกล่าวหา หมายถึง การที่ผู้เสียหายได้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีผู้กระทำความผิดเกิดขึ้น ซึ่งการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายหน่วยงานรัฐ และการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษ

ผู้ถูกกล่าวหา หมายถึง ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า ได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการดำเนินการทางวินัย ตามที่บัญญัติ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำดังกล่าวด้วย

รัวรายผิดปกติ หมายถึง การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

บทที่ 2

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การทุจริตในภาครัฐนับเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งซึ่งมีลักษณะเฉพาะอันแตกต่างไปจากอาชญากรรมประเภทอื่น เพราะมีลักษณะการกระทำที่ซับซ้อนและการค้นหารวบรวมพยานหลักฐานกระทำได้ยาก ทั้งผู้กระทำผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตั้งแต่ระดับปฏิบัติการจนถึงระดับผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้การทุจริตมิได้จำกัดเฉพาะแต่จะเกิดขึ้นในภาครัฐเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังสามารถพบเห็นได้ในภาคเอกชนและทุก ๆ ภาคส่วนของสังคม ซึ่งปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างมหาศาล ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการกำหนดมาตรการและวิธีการต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขและป้องกันการทุจริตให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

2.1 แนวคิดทฤษฎีการทุจริต

2.1.1 ทฤษฎีอุปถัมภ์เจมส์ ซี สกอตต์

เจมส์ ซี สกอตต์ (Scott, 1977, pp. 47-53) ได้นิยามถึงการอุปถัมภ์ไว้อย่างชัดเจนว่า การที่บุคคลหนึ่งให้การช่วยเหลือ โดยใช้อิทธิพลในการช่วยปกป้องหรือให้ผลประโยชน์แก่บุคคลที่มีสถานภาพต่ำกว่า เพื่อหวังผลตอบแทนอาจเป็นการสนับสนุนในด้านต่างๆ หรือการให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้อุปถัมภ์ ซึ่งการกระทำดังกล่าวมาอาจเรียกได้ว่าเป็นการต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน⁸

คำว่า “ผู้อุปถัมภ์” (Patron) หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจและเข้ามาเกี่ยวข้องกับผู้ที่มิอำนาจด้อยกว่า หรือที่เรียกว่า ผู้รับอุปถัมภ์ โดยให้การช่วยเหลือหรือป้องกัน เพื่อหวังให้ตนได้รับประโยชน์ตอบแทนกลับมาในลักษณะของการสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน (Reciprocal Relationships) อีกทั้งในปัจจุบันการอุปถัมภ์ยังพบในระบบ

⁸ จาก การอุปถัมภ์, โดย วิทิพีเดีย, 2561ก, สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/การอุปถัมภ์>

หน่วยงานราชการ อาทิเช่น ระยะเวลาในการดำเนินคดีมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น การช่วยเหลือให้บุตรได้เข้าศึกษาในสถาบันของรัฐ นอกจากนี้พรรคการเมืองยังนำระบบอุปถัมภ์ไปใช้ในการหาผลประโยชน์ต่อการหาคะแนนเสียงอีกด้วย อาทิเช่น การซื้อเสียงอาจด้วยการให้เงิน หรือสิ่งตอบแทนอื่น ๆ จากพฤติกรรมดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างเห็นได้ชัด

2.1.2 ทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวความคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็น

$Pf = D \times O \times M$ การทุจริตจะเกิดขึ้นมิได้หากขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งไป ปัจจัยทั้ง 3 ประการสามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความไม่ซื่อสัตย์ (Dishonesty) เกิดขึ้นในตัวบุคคลและเป็นสาเหตุที่สำคัญในการก่อให้เกิดการทุจริต โดยที่บุคคลนั้นกระทำเพื่อหวังผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน ตำแหน่งหน้าที่การงาน หรือรางวัลต่าง ๆ

ประการที่สอง โอกาส (Opportunity) เกิดจากการอาศัยช่องว่างจากกระบวนการดำเนินงานหรือการบริหารภายในองค์กรที่ยังขาดประสิทธิภาพ เอื้ออำนวยให้กระทำความผิด

ประการที่สาม การจูงใจ (Motive) มูลเหตุจูงใจที่ส่งผลกระทบต่อผู้กระทำความผิด อาจมีหลายกรณีที่แตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล และเหตุนี้ต้องมีอิทธิพลเป็นอย่างมากจึงจะสามารถสั่นคลอนความรู้สึกให้ประพฤตินั้นได้ อาทิเช่น ความต้องการในตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้น หรือการได้รับประโยชน์อื่นใดโดยมิชอบ ซึ่งมูลเหตุนี้อาจทำลายศีลธรรมที่บุคคลนั้นมีอยู่¹⁰

2.2 ความหมายการทุจริต

เมื่อศึกษาถึงความผิดกรณีการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้พบว่า ความผิดดังกล่าวมีการกระทำที่หลากหลายและซับซ้อน การอธิบายความหมายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะจะทำให้เกิดความเข้าใจและนำมาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ อีกทั้งช่วยจำแนกได้ว่าการกระทำใดหรือ

⁹ จาก วิกิพีเดีย, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8

¹⁰ จาก รายงานการวิจัยเรื่อง การส่งเสริมและพัฒนากิจการดำเนินงานด้านคุณธรรมจริยธรรมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: กรณีศึกษาการส่งเสริมและพัฒนากิจการประพฤติปฏิบัติตนของข้าราชการให้สอดคล้องกับค่านิยมองค์กรและพันธะสัญญาด้านการต่อต้านการทุจริต (น.18), โดย สิทธิสร กระแสร์สุนทร, 2562, กรุงเทพฯ: กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พฤติกรรมลักษณะใดที่ถือเป็นการทุจริตในภาครัฐและมีความแตกต่างจากอาชญากรรมประเภทอื่นอย่างไร

การทุจริตคอร์รัปชันตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง “ความประพฤติชั่ว คดโกง น้อโกง” นอกจากนี้การทุจริตยังหมายความรวมถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น โดยผลที่ได้อาจเป็นทรัพย์สิน ตำแหน่งหน้าที่ หรือสิ่งตอบแทนอื่นใด อีกทั้งการทุจริตอาจหมายความรวมถึงการที่เจ้าหน้าที่รัฐ เรียก รับ หรือยอมที่จะรับทรัพย์สิน จากกลุ่มเอกชนที่ตนให้การช่วยเหลือ อาทิเช่น การให้คำตอบแทนเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายหรือให้การช่วยเหลือในการแข่งขันเพื่อประมูลการทำงาน¹¹

2.3 ลักษณะของการทุจริตในภาครัฐ

การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐมีวิวัฒนาการของการกระทำที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ ในอดีตที่ผ่านมาการทุจริตเป็นเพียงการรับสินบนเป็นจำนวนเงินเท่านั้น แต่ในปัจจุบันได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ตนเองหรือพวกพ้องได้รับผลประโยชน์ ทั้งนี้ องค์การความโปร่งใสสากลได้ระบุถึงลักษณะของการทุจริตในภาครัฐไว้ 4 ลักษณะ¹² ดังนี้

1) การติดสินบน (Bribery) การเสนอผลประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะของการให้หรือสัญญาว่าจะให้ทั้งในรูปแบบของเงิน สิ่งของ หรือสิ่งตอบแทนอื่น ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น รับสินบนเพื่อช่วยทำให้บุคคลนั้นรอดพ้นจากการจับกุมหรือการลงโทษตามกฎหมาย การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการช่วยเหลือให้ตนหรือพรรคพวกที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการประมูลการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ¹³

2) การยักยอก (Embezzlement) การเอาทรัพย์สินของผู้อื่นที่อยู่ในความดูแลรักษาของตนไปโดยทุจริตในกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐอาจหมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ในองค์กรนำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในราชการมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเอาไปโดยทุจริต อาทิเช่น การนำเงินงบประมาณของราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ของตนหรือพรรคพวก¹⁴

¹¹ จาก *ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน* (น.1), โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

¹² จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น.23)

¹³ จาก *สินบน*, โดย วิกีพีเดีย, 2561ข, สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/สินบน>

¹⁴ From *ยักยอก*, by Sanook.com, 2020, Retrieved from <https://dictionary.sanook.com/search/dict-th-th-royal-institute/ยักยอก>

3) การอุปถัมภ์ (Patronage) ในความหมายโดยทั่วไป คือ การค้ำจุน การค้ำชู การสนับสนุน แต่ในกรณีการทุจริตอาจหมายถึงการได้รับสิทธิพิเศษจากผู้ที่มีตำแหน่งที่สูงกว่า หรือบุคคลภายนอกได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐโดยทุจริต อาทิเช่น การช่วยเหลือพวกพ้องของตนให้ได้รับประโยชน์ในการเข้าทำงานโดยไม่ต้องผ่านการคัดเลือกตามเกณฑ์ที่กำหนดหรือการพิจารณาคุณสมบัติที่เหมาะสมแต่อย่างใด¹⁵

4) ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) คือ ลักษณะของการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับ ผลประโยชน์ส่วนรวม โดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาซึ่งผลประโยชน์ทับซ้อนในที่นี้ หมายถึง การขัดกันของผลประโยชน์เป็นการขัดกันระหว่างหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผลประโยชน์ส่วนตัว ในแง่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัวซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามหน้าที่ และความรับผิดชอบของตนในทางมิชอบ พฤติกรรมของผลประโยชน์ทับซ้อนที่ส่งผลกระทบต่อสังคมไทย ได้แก่ การทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคพวกของตน การใช้อำนาจหน้าที่แทรกแซงการตัดสินใจของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น¹⁶

2.4 ความเป็นมาของกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การทุจริตนับว่าเป็นอาชญากรรมร้ายแรงที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง ระบบราชการ และภาพลักษณ์ของประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ทุกภาคส่วนของประเทศไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญและตระหนักถึงปัญหา โดยหากนับแต่อดีตได้มีการพยายามที่จะแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง โดยเริ่มมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย และมีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยเรื่อยมาจนถึงยุคปัจจุบัน “ซึ่งเริ่มจากการตรากฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

เมื่อประเทศไทยเกิดการปฏิวัติในปี 2514 อันเกิดจากการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ จากการเลือกตั้ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตต้องมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวและลด

¹⁵ จาก วิกีพีเดีย, *อั้งแล้วเชิงอรรถที่ 8*

¹⁶ จาก *บทความเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน* (น.11), โดย วิชามหาคุณ, 2554, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

การทำงานที่ซ้ำซ้อน จึงมีการรวมหน่วยงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และงานของผู้ตรวจราชการเข้าด้วยกัน และทำการเปลี่ยนชื่อใหม่โดยใช้นามว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ซึ่งมีหน้าที่สำคัญคือ ตรวจสอบและติดตามการสืบสวนสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบ หลังจากปฏิบัติงานเพียงไม่นานก็มีเหตุอันทำให้ต้องยกเลิกหน่วยงานดังกล่าวไป

เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงมีเจตจำนงที่จะปราบปรามการทุจริตให้หมดสิ้นไป จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ 9(6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ยังมีได้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นก็มีอันต้องยกเลิกไปเนื่องจาก นายสัญญาธรรมศักดิ์ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน แต่ภายหลังนายสัญญาธรรมศักดิ์ได้รับพระมหากรุณาธิคุณ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งจึงได้แต่งตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่อีกครั้ง¹⁷ โดยกำหนดให้มี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) ขึ้น โดยเป็นองค์กรพิเศษทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยตรง นอกจากนี้ภารกิจที่สำคัญของสำนักงาน ป.ป.ป. อีกอย่างหนึ่งก็คือ การเสนอมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี จากการปฏิบัติงานมาได้ระยะหนึ่งก็พบว่ากระบวนการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐโดยองค์กรดังกล่าวยังคงมีปัญหาทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติอยู่หลายประการ จนส่งผลให้การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จและยังขาดประสิทธิภาพ¹⁸

ภายหลังประเทศไทยในปี 2540 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีสาระสำคัญเพื่อเป็นการส่งเสริมและควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐรวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสรีภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการกำหนดให้แก้ไขชื่อของคณะกรรมการและหน่วยงานในการป้องกันและปราบปรามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดยเปลี่ยนให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ป. เป็น สำนักงาน

¹⁷ จาก ประวัติความเป็นมา, โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2562ก, สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2019112416310492/20191124163234?>

¹⁸ จาก รายงานการวิจัยเรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ (น.38-42), โดย สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, 2546, กรุงเทพฯ:วิญญูชน

ป.ป.ช. ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้ดำเนินการ เฉพาะในส่วนที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ทันที เช่น การถอดถอนออกจากตำแหน่ง¹⁹

เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2542 มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น และประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2542 ในการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ก็ยังคงประสบปัญหาอยู่เช่นเดิม เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ ซึ่งการกำหนดขอบเขตอำนาจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงภาระงานที่ใหญ่เกินกำลังและส่งผลให้เกิดปัญหาในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดความล่าช้าส่งผลให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ²⁰

ต่อมารัฐบาลได้จัดให้มีการประชุมกันระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้แทนในภาคเอกชน เพื่อศึกษาและวางแผนปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยได้มีการนำเสนอแผนการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการทุจริต 2 ประการดังนี้²¹

ประการที่หนึ่ง การปรับปรุงกรอบภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 “เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้น ได้มีการปรับเปลี่ยนอำนาจจากเดิมที่สามารถตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ เหลือเพียงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงเท่านั้น”²² ซึ่งได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ผู้บริหารฝ่ายการเมือง ข้าราชการ ฝ่ายตุลาการและอัยการ กล่าวคือ ตั้งแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้บริหารระดับสูง เป็นต้น ส่วนเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่านั้นให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบแทน การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายในประเด็นนี้จะทำให้ กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น²³

¹⁹ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น.69-71)

²⁰ จาก สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 18* (น. 116)

²¹ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น.71)

²² จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 5*

²³ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น.71-72)

ประการที่สอง²⁴ การจัดให้มีองค์กรใหม่ขึ้นอีกหนึ่งองค์กร ซึ่งเป็นเสมือนเครื่องมือของฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวนี้จะสามารถกระทำได้น้อยเพียงใดแล้วจะขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายอื่นหรือไม่ประการใด ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นสรุปได้ว่า องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามนโยบายของรัฐบาลนี้หาได้ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็น บทกฎหมายสูงสุดในประเทศและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นไม่ในเวลาต่อมา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2544 วันที่ 4 มิถุนายน 2545 และวันที่ 8 ตุลาคม 2545 ให้มีการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

โดยมีหลักการร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการดังนี้

1) กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธาน กรรมการ เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เลขานุการผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เลขานุการคณะรัฐมนตรี เลขานุการ ก.พ. เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหกคน และมีปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ มีภารกิจในการพัฒนาและกำหนดนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติ รวมทั้งประสานงานและติดตามประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

2) กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ (คณะกรรมการ ก.ต.ท.) ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีหน้าที่รับผิดชอบการไต่สวนดำเนินคดีกรรมการมีคุณสมบัติในระดับเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3) กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐขึ้นในกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่หลักในฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการ

²⁴ จาก การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร ในการประชุมเชิงวิชาการว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน (น.155-156), โดย พงษ์ภักดิ์ เรืองศรี, 2549, กรุงเทพฯ: สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ คณะกรรมการ ก.ต.ท. และคณะอนุกรรมการ รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต เป็นศูนย์กลางข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต

4) กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ แต่ไม่หมายความรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ กำหนดให้ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่มาแล้วไม่เกินห้าปีด้วย

5) กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้และกำหนดให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. อาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สิน

6) กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดให้กรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ กรรมการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

7) กำหนดให้บรรดาเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องหรือดำเนินการอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแต่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จและเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ก.ต.ท. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการต่อไป เว้นแต่เห็นสมควรเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ก.ต.ท. ดำเนินการและให้ถือว่าการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กระทำมาแล้วเป็นการดำเนินการของคณะกรรมการ ก.ต.ท.²⁵

กล่าวโดยสรุป เนื่องด้วยการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้กระบวนการพิจารณา

²⁵ จาก การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ (น.1-3), โดย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2550, นนทบุรี: กระทรวงยุติธรรม

2.5 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้งองค์กอร์ดังกล่าวเป็นองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการ ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติอยู่หลายฉบับ โดยในปัจจุบันมีการบังคับใช้จากการแก้ไขเมื่อปี พ.ศ.2561 อันเป็นกฎหมายควบคุมดูแล กำหนดอำนาจหน้าที่ ตลอดจนกระบวนการพิจารณาไต่สวนหามูลความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ²⁶

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน มีประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาผู้ได้รับการเสนอรายชื่อต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีคุณสมบัติอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย²⁷ และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 9 แห่งบทกฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ช. อีกด้วย²⁸

นอกจากคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมไว้ด้วยดังนี้

- 1) ได้สัญชาติไทยจากการเกิด
- 2) ต้องเป็นบุคคลที่มีอายุไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 4) มีความซื่อสัตย์สุจริต

²⁶ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น. 69-74)

²⁷ จาก *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*, โดย วิกีพีเดีย, 2561ค, สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต>

²⁸ จาก *ประกาศราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561*, โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2561, สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/052/1.PDF>

5) สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁹

นอกจากคุณสมบัติที่สำคัญสำหรับการพิจารณา เพื่อคัดเลือกบุคคลในการเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นการต้องห้ามในการพิจารณาอีกด้วยดังนี้

1) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด

2) ดิถยาเสพติดให้โทษ

3) ศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย

4) เป็นผู้บริหารกิจการเกี่ยวกับสื่อสารมวลชน หรือเป็นผู้บริหารในห้างหุ้นส่วน องค์การที่ประกอบธุรกิจเพื่อแสวงหาผลกำไร

5) เป็นภิกษุ สามเณร

6) มีคำพิพากษาว่ากระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง หรือเป็นบุคคลที่อยู่ในระหว่าง ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

7) เป็นบุคคลวิกลจริต

8) เป็นบุคคลอยู่ระหว่างการถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือถูกเพิกถอนสิทธิ

9) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือเคยต้องโทษให้จำคุก เว้นแต่กรณีกระทำโดย ประมาท หรือเป็นความผิดสุโทษ

10) เคยกระทำการทุจริตในหน่วยงานราชการและมีคำสั่งให้พ้นจากราชการ

11) ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยอาศัยกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากมีทรัพย์สินไว้ในครอบครองมากผิดปกติ

12) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานใน องค์การหรือ หน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมาย อาญา ความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อ โกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ในความผิดฐาน เป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็น

²⁹ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้าวแล้วชิงอรอที่ 28* (น.7)

เจ้ามือหรือ เจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

13) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

14) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอ หรือการกระทำ ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ที่ส่งผลต่อการใช้งบประมาณรายจ่าย

15) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือ เป็นผู้มัวพุดติการณัร่ารวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือ ใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

16) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยดำรงตำแหน่งอื่นใดของพรรคการเมืองใน ระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา

17) เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ

18) ประกอบวิชาชีพอิสระ

19) มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่าง ร้ายแรง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้เจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว³⁰

2.5.1 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจบทบาทสำคัญในการ ดำเนินกระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งกระทำการทุจริตทั้ง ความผิดทางอาญาและความผิดทางวินัย นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจหน้าที่อัน เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประการอื่นที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงพร้อมสรุปสำนวนและความเห็น ในกรณีที่มีการ กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือ

³⁰ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 28* (น.7-9)

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีพฤติการณ์ร้ายหรือมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือได้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ โดยการจงใจปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติ หรืออาจมีการใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นอย่างร้ายแรง

2) กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมเปิดเผยถึงผลการตรวจสอบ นอกจากการยื่นบัญชีของตนแล้วนั้น บุคคลนั้นจำต้องยื่นของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย

3) มีอำนาจในการเสนอมาตรการ ความเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะ เพื่อให้มีการดำเนินการปรับปรุงข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการอื่นใด เพื่อป้องกันการทุจริตในภาครัฐและภาคเอกชน

4) กำหนดมาตรการเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีทัศนคติที่ซื่อสัตย์สุจริต โดยหากพบเห็นการกระทำความผิด อาจดำเนินการแจ้งข้อมูลหรือส่งมอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด³¹

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น ยังมีอำนาจบางประการที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ในการไต่สวนข้อเท็จจริง หากข้อมูลในการพิจารณายังไม่เพียงพอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีคำสั่งเรียกเอกสาร พยานหลักฐาน หรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

2) หากมีความจำเป็นที่ต้องเข้าไปเพื่ออายัดเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นใด อันเป็นประโยชน์ต่อการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้สามารถเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ทำการได้

3) มีหนังสือให้หน่วยงานราชการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4) กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

³¹ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้าวแล้วชิงจรรยาที่ 28* (น.16-18)

5) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.³²

ในกรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

- 1) ในการพิสูจน์ความผิดเพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริง และนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา
- 2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งตัวไปยังพนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป หากการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล
- 3) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ดำเนินคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุดหรือเป็นกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติในการดำเนินคดีได้
- 4) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานราชการ หรืออาจเป็นอุปสรรคในการไต่สวนหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้มีคำสั่งพักราชการหรือพักงาน ระหว่างรอมติจากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

นอกจากนี้ในการดำเนินคดีทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดเพื่อจะได้นำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ³³

2.5.2 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ก่อนจะถึงขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น จะต้องเริ่มจากการร้องเรียนหรือกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียก่อน ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

³² จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ่าวแล้วเชิงอรุณที่ 28* (น.18-19)

³³ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ่าวแล้วเชิงอรุณที่ 28*

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ได้กำหนดไว้ว่า การกล่าวหาจะทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ แต่ต้องมีรายละเอียดที่สำคัญ คือ

- 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
- 2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- 3) ข้อกล่าวหาหรือพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐาน หรืออ้างพยานหลักฐาน³⁴

เมื่อผ่านหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาแล้ว ลำดับต่อไปจะมีการออกเลขของเรื่องกล่าวหาแล้วจึงดำเนินการแจกจ่ายเรื่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาว่าเรื่องกล่าวหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นเสร็จ ก็จะต้องนำเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอต่อการได้สวนก่อนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับคำกล่าวหา

ในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า การทุจริตเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นจำนวนมาก หากมีการกล่าวหาแล้วนำทุกเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้สวนหามูลความผิดก็จะทำให้ภาระหน้าที่ของหน่วยงาน ป.ป.ช. มากเกินกำลัง ถึงแม้จะมีการจัดตั้งองค์กรในภาครัฐขึ้นมาเพื่อแบ่งเบาแล้วก็ตาม ทางสำนักงาน ป.ป.ช. จึงจำเป็นต้องกำหนดข้อห้ามในการรับหรือยกเรื่องกล่าวหาดังมีลักษณะต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

- 1) การที่กล่าวหาในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยและมีมติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เว้นแต่ผู้กล่าวหาอาจมีพยานหลักฐานอันเป็นประโยชน์และมีส่วนสำคัญที่อาจส่งผลให้การพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป
- 2) คำกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกับกรณีที่ได้มีการฟ้องร้องต่อศาลและศาลได้ประทับรับฟ้อง หรือได้มีคำพิพากษาเป็นที่สุดแล้ว เว้นแต่ได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมิได้มีการพิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีคำสั่งรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นขึ้นพิจารณาได้
- 3) ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายชัดปกคิ³⁵

นอกจากข้อห้ามในการรับหรือยกเรื่องขึ้นพิจารณาตามมาตรา 54 แล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 55 ยังได้กำหนดข้อห้ามในการรับหรือยกเรื่องขึ้นพิจารณาเช่นเดียวกัน เว้นแต่ จะมีพยานหลักฐานที่แสดงถึง

³⁴ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 28* (น.30)

³⁵ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 28* (น.27-28)

พฤติการณ์ในการกระทำความผิดที่ชัดเจน และเป็นกรณีที่มีการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงจึงอาจได้รับไว้พิจารณาได้ มีรายละเอียดดังนี้

- 1) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันกล่าวหา
- 2) เรื่องที่กล่าวหาได้มีการดำเนินการลงโทษต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นแล้ว อีกทั้งไม่มีเหตุอันควรต้องสงสัยว่าการพิจารณานั้นไม่เที่ยงธรรม
- 3) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหน้าที่หรือพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐไปแล้วเกินห้าปี แต่ถ้าเรื่องดังกล่าวได้มีการไต่สวนภายในระยะเวลาที่กำหนด แม้ในระหว่างพิจารณาจะพ้นกำหนดระยะเวลา กฎหมายไม่ตัดอำนาจในการไต่สวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งสามารถดำเนินการต่อไปจนเสร็จสิ้นได้³⁶

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเริ่มจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนขึ้นมาเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งประกอบด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการตามความเชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดีและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับระดับของตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหา³⁷

เมื่อได้มีการตั้งคณะกรรมการไต่สวนแล้ว ในขั้นตอนของการดำเนินการต่อมา จะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรเพื่อที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาอย่างไรก็ตาม ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือ เพื่อขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบการชี้แจงของตนได้ โดยต้องเป็นไปตามดุลพินิจของคณะกรรมการว่าจะอนุญาตหรือไม่ หากเป็นกรณีที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานหรือผู้กล่าวหา หรือกระทบต่อสาระสำคัญของสำนวนการไต่สวน คณะกรรมการหรืออนุกรรมการจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ตรวจพยานหลักฐานได้³⁸

เมื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว กรรมการหรืออนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนก็ต้องจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ และประธานกรรมการต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนไต่สวนภายใน 30 วัน

³⁶ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น.122)

³⁷ จาก *ประกาศราชกิจจานุเบกษา เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555* (น. 36), โดย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555, สืบค้นจาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2555/A/033/34.PDF?fbclid=IwAR0ABU76IoGfAB0eM7_cczKNA7GVG5dVXRDH5HQuEduwvjvleuwtEFW49Ho

³⁸ จาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25* (น.45)

และส่งสำนวนการไต่สวนให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการวินิจฉัยว่าคำกล่าวหาเป็นจริงหรือไม่ อย่างไร โดยมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประการดังนี้³⁹

1) มติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล⁴⁰

หากปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคำกล่าวหาไม่มีมูลความผิด จะต้องดำเนินการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่มีมติ และต้องเปิดเผยผลการพิจารณาให้ประชาชนทราบ เว้นแต่ที่กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้เหตุแห่งการคัดลिन

2) มติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล⁴¹

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยผลการพิจารณาเห็นว่าคำกล่าวหาไม่มีมูลความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

2.1) กรณีมีความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรวบรวมสำนวนการไต่สวนประกอบพยานหลักฐานและคำวินิจฉัย เพื่อเป็นรายงานนำส่งอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อไป

2.2) กรณีมีความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรวบรวมสำนวนการไต่สวนประกอบพยานหลักฐานและคำวินิจฉัย เพื่อเป็นรายงานนำส่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้มีการลงโทษทางวินัยต่อไป⁴²

2.6 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551⁴³ มีหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริต โดยการจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายและแผนพัฒนาการป้องกัน ตลอดจนดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งใช้วิธีการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและนำผลการพิจารณามากำหนดโทษ

³⁹ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 28*

⁴⁰ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 28* (น.29)

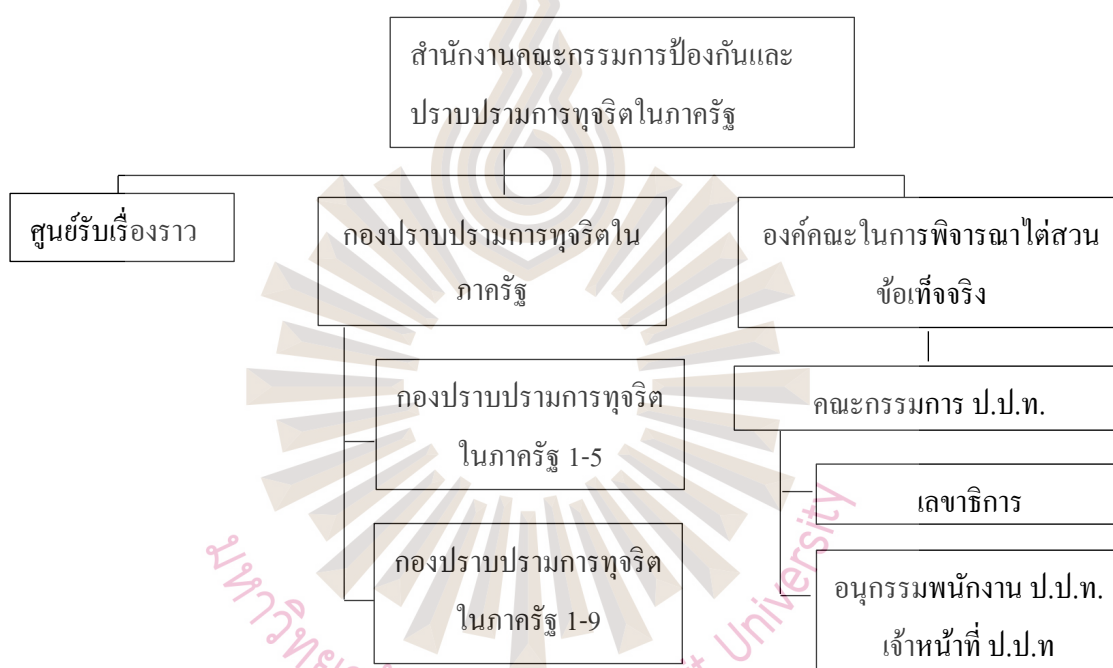
⁴¹ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น. 129-130)

⁴² จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 28* (น.42)

⁴³ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, โดย วิกีพีเดีย, 2564, สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ>

ต่อผู้กระทำผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังการให้ความร่วมมือกับองค์กรต่างๆทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการในการป้องกันการทุจริตบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ท. ในเบื้องต้นนั้น จะเห็นได้ว่าการที่จะรับเรื่องกล่าวหาตลอดจนพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริง จำต้องมีหน่วยงานกำกับดูแลในแต่ละส่วนโดยเฉพาะ เพื่อให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จ โดยอาจจำแนกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะแผนผังได้ดังนี้



รูปที่ 2.1 แผนผังของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2562

จากแผนผังของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สรุปได้ดังนี้

1) ศูนย์รับเรื่องราว

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับเรื่องและตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับกล่าวหาถึงการกระทำความผิดกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ เมื่อทำการตรวจสอบแล้ว ศูนย์รับเรื่องราวก็

จะพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องกล่าวหาว่าเหมาะสมกับส่วนราชการใดในองค์กรสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งในการพิจารณาคูจากความเหมาะสมและความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน⁴⁴

2) กองปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

หน่วยงานที่รับมอบหมายต่อจากศูนย์รับเรื่องราวเพื่อนำเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องกล่าวหาวิเคราะห์ว่าอยู่ในขอบเขตอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ท. หรือไม่ โดยแบ่งออกเป็นกองปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1-5 มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร⁴⁵ และกองปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 1-9⁴⁶ โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังนี้

2.1) ดำเนินการเกี่ยวกับคำกล่าวหาถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยคำกล่าวหาอาจได้รับมาจากผู้กล่าวหาโดยตรงที่กล่าวด้วยวาจาหรือกล่าวเป็นหนังสือ หรือกรณีมีเหตุอันควรต้องสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ตลอดจนการส่งเรื่องกล่าวหาจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.2) ดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2.3) ติดตามการดำเนินคดีทางอาญาและดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.4) ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) องค์คณะในการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริง ประกอบด้วย

3.1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ตามกฎหมายกำหนดให้มีประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกห้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้เลขาธิการเป็นเลขานุการ⁴⁷

บุคคลที่จะเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ท. ใต้นั้น จำต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

1) มีความซื่อสัตย์สุจริต

⁴⁴ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7* (น.4)

⁴⁵ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7* (น.4)

⁴⁶ จาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7* (น.5)

⁴⁷ จาก *ประกาศราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551* (น.3), โดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551, สืบค้นจาก <https://acoc.mof.go.th/th/view/attachment/file/3135303736/พ.ร.บ.มาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม.pdf>

- 2) สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) มีสัญชาติไทย
- 4) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี
- 5) กำลังดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งตุลาการศาล ในกรณีผู้พิพากษาจะต้องไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดีหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์⁴⁸

ตามกฎหมายนอกจากคุณสมบัติที่ควรพึงมีแล้วนั้น ยังมีการกำหนดข้อห้ามอันเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาอีกด้วยดังรายละเอียดต่อไปนี้

- 1) หากบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง
 - 2) วิกลจริต
 - 3) เป็นพระภิกษุ สามเณร
 - 4) ต้องคำพิพากษาหรือเคยต้องคำพิพากษา หรือถูกคุมขังตามกฎหมาย เว้นแต่เป็นความผิดโดยประมาท
 - 5) มีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
 - 6) ศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย
 - 7) มีคำสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง
 - 8) มีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากมีทรัพย์สินมากผิดปกติ⁴⁹
- ทั้งนี้ กรรมการ ป.ป.ท. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี อย่างไรก็ตาม ใดก็ตาม เมื่อผู้เป็นกรรมการนั้นพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้บุคคลผู้นั้นสามารถเข้ารับตำแหน่งได้อีกแต่จะต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน⁵⁰

นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระที่กำหนดแล้วนั้น ตามมาตรา 9 ของบทบัญญัตินี้ ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์เป็นการเพิ่มเติมอีกด้วย ดังนี้

- 1) ตาย
- 2) มีอายุครบ 70 ปี
- 3) ลาออก
- 4) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 หรือมาตรา 7

⁴⁸ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.4-5)

⁴⁹ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.5)

⁵⁰ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.6)

5) มีมติว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนด

6) มีความบกพร่อง หรือหย่อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ จนมีมติสองในสามของกรรมการให้บุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง⁵¹

จากที่กล่าวมาหากมีคณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามที่กฎหมายกำหนด และยังมีได้มีกำหนดที่จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการแทนที่ ให้คณะกรรมการทำหน้าที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้⁵²

ในการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หากมีการลงมติในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือเอาเสียงข้างมากของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และจำเป็นต้องทำรายงานการประชุมเป็นหนังสือ หากในการประชุมมีความเห็นแย้ง ให้บันทึกความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลประกอบไว้ในรายงานด้วยอำนาจหน้าที่⁵³

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁵⁴

- 1) เสนอนโยบายเพื่อดำเนินการแก้ไขข้อกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ แก่คณะรัฐมนตรี
- 2) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายกำหนดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 3) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาถึงความผิดอันเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 4) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงพร้อมสรุปสำนวนและเสนอความเห็น นำส่งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 5) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁵¹ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.6)

⁵² จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.6)

⁵³ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.7)

⁵⁴ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น.81)

6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

7) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ⁵⁵

นอกจากการหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 17(4) และ (5) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

1) มีหนังสือถึงหน่วยงานราชการของรัฐ หรือองค์กรที่อยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาของสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อขอให้ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในคำกล่าวหามาให้ถ้อยคำ หรืออาจส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา

2) มีหนังสือสอบถามหรืออาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องในคำกล่าวหา มาให้ถ้อยคำ หรือชี้แจงเป็นหนังสือประกอบพยานหลักฐานที่มีความเป็นต่อการพิจารณาไต่สวน

3) ดำเนินการขอให้ศาลออกหมายเมื่อมีเหตุจำเป็นที่จะต้องเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่อื่นใด เพื่อทำการค้น ยึดหรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นที่สำคัญต่อการไต่สวน

4) ขอให้หน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุนตามความเหมาะสม

5) เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ อาจแจ้งให้หน่วยงานใดดำเนินการจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหา⁵⁶

3.2) เลขานุการ

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้ให้ความหมายว่า เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเลขานุการถือเป็นบุคคลสำคัญสำหรับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการทุจริต กล่าวคือ เมื่อมีเรื่องร้องเรียนหรือกล่าวหาว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำผิด และเรื่องดังกล่าวผ่านการตรวจสอบเบื้องต้นแล้วเห็นว่าอยู่ในอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ท. คณะกรรมการ

⁵⁵ จาก รายงานวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ (น.77), โดย อรุณ หมั่นวงศ์, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

⁵⁶ จาก อรุณ หมั่นวงศ์, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 55* (น.78)

ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องใดไว้พิจารณา แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป⁵⁷

3.3) คณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับรายงานความเห็นจากเลขาธิการ กรณีมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา คณะกรรมการจะแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ซึ่งตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้ให้ความหมายว่า พนักงาน ป.ป.ท. คือ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าหัวหน้างานหรือเทียบเท่าให้ปฏิบัติการ และ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. คือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนหรือพนักงานราชการให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและระดับตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาด้วย⁵⁸

การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อความโปร่งใสและเป็นธรรมต่อผลของการพิจารณา กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียจากการพิจารณาคำกล่าวหา ให้สามารถยื่นคัดค้านการแต่งตั้งอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งหรือวันที่รับทราบถึงการคัดค้าน โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้าน ก็จะมีมติให้ยกคำร้อง แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นด้วยกับคำคัดค้าน จะมีมติให้ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเข้าร่วมพิจารณาคำดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และให้ถือว่ามติของคณะกรรมการเป็นที่สุดแล้ว⁵⁹

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีหน่วยงานและคณะกรรมการในองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่แตกต่างกันแต่เอื้ออำนวยกันและสอดคล้องกันเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจให้ตรงตามเจตนารมณ์ของการป้องกันปราบปรามการทุจริต

⁵⁷ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47*

⁵⁸ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47*

⁵⁹ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5 (น.94-95)*

2.6.1 กระบวนการรับหรือสั่งจำหน่ายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับเรื่องกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยเจตนาในการกำหนดนั้นเพื่อเป็นการคัดกรองรับเฉพาะเรื่อง que เห็นถึงพฤติการณ์ในการทุจริตและมีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการดำเนินการไต่สวน อีกทั้งหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. รับพิจารณาทุกคำกล่าวหา จะทำให้เกิดภาวะคดีล้นและการขาดประสิทธิภาพในการพิจารณา ส่งผลให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้า แต่ก่อนจะมีการพิจารณาเรื่องของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เรื่องกล่าวหาจะมีหน่วยงานในการตรวจสอบเบื้องต้นเสียก่อน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนของรับคำกล่าวหาตลอดจนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้ออกเป็น 3 ขั้นตอน⁶⁰ ได้แก่

2.6.1.1 ขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง

การกล่าวหาเป็นขั้นตอนเริ่มแรกในการนำเรื่องกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อพิจารณาซึ่งมูลความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยหากบุคคลใดมีพฤติการณ์ที่บ่งบอกถึงการทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบ ผู้กล่าวหาอาจนำเรื่องดังกล่าวเข้าร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ท. ตามช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยแบ่งออกเป็น 4 กรณี ดังต่อไปนี้

1) กรณีมีเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการกล่าวหาต่อพนักงาน ป.ป.ท. ถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามกฎหมายมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 24 โดยอาจกระทำด้วยวาจาหรือกล่าวหาหนังสือ โดยในกรณีกล่าวหาด้วยวาจา ผู้รับคำกล่าวหาต้องบันทึกและจัดให้มีการลงลายมือชื่อผู้ที่ต้องการกล่าวหาในบันทึก แต่หากผู้กล่าวหาไม่ประสงค์ที่จะเปิดเผยตน ห้ามมิให้พนักงาน ป.ป.ท. เปิดเผยชื่อผู้กล่าวหา และในกรณีการทำเป็นหนังสือ จะต้องทำการลงชื่อและที่อยู่ แต่หากไม่ประสงค์จะลงชื่อ ผู้กล่าวหาจะต้องระบุพฤติการณ์ที่แสดงถึงการกระทำความผิดให้เพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง⁶¹

⁶⁰ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น. 84)

⁶¹ จาก เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง *รู้จักพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม*, โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2561, สืบค้นจาก https://cms.pacc.go.th/upload/2020/02/28/61_pacc_lawp.pdf

2) กรณีมีเหตุสงสัย

หากมีพฤติการณ์อันควรต้องสงสัย คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถเริ่มการไต่สวนได้ทันทีโดยมิต้องรอให้มีการกล่าวหาเสียก่อน แต่จำต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด⁶²

3) กรณีได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน

นอกจากการกล่าวหาถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐต่อสำนักงาน ป.ป.ท. แล้วนั้น กฎหมายยังได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการรับเรื่องกล่าวหาดังกล่าวได้อีกด้วย เมื่อพนักงานสอบสวนรับเรื่องแล้วให้ดำเนินการตรวจสอบว่าเรื่องดังกล่าวเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐหรือไม่ หากเป็นเรื่องของการทุจริตในภาครัฐก็จะส่งเรื่องกล่าวหาให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่เพื่อการพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็วคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและส่งสำนวนให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสียก็ได้⁶³

4) กรณีได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการกล่าวหาถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐต่อสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เมื่อทาง คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเรื่องดังกล่าวและเห็นว่าอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) จึงต้องดำเนินการส่งเรื่องกล่าวหาให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง⁶⁴

2.6.1.2 การตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนรับเรื่องกล่าวหา

เมื่อมีการรับเรื่องกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ทางสำนักงาน ป.ป.ท. จะดำเนินการพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือไม่ โดยพิจารณาจากสถานะของผู้ถูกกล่าวหา อำนาจหน้าที่ การกระทำความผิด และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าการรับเรื่องกล่าวหาเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ต้องมีการพิจารณาก่อนว่า ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาะนั้นมีหน้าที่ในการนั้นหรือไม่ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาด้วยว่าคำ

⁶² จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อั้งแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น.85)

⁶³ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อั้งแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.9)

⁶⁴ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อั้งแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.9)

กล่าวหาเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายมาตรา 24 หรือไม่ เนื่องจากตามบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐไว้ โดยหากว่าต้องการกล่าวหา ผู้กล่าวหาอาจกล่าวด้วยวาจาหรือโดยทำเป็นหนังสือก็ได้ แต่จำต้องมีรายละเอียดหรือข้อมูลที่เพียงพอต่อการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง มิเช่นนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ไม่สามารถดำเนินการเพื่อเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ได้⁶⁵

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบและวิเคราะห์เรื่องกล่าวหาเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องเสนอข้อเท็จจริงต่อเลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้ ซึ่งเลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน เมื่อเลขาธิการมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องกล่าวหา ก็ให้รายงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. รับทราบโดยเร็ว เพื่อดำเนินการต่อไป และกรณีที่เลขาธิการมีคำสั่งรับเรื่องใดไว้พิจารณา เลขาธิการต้องเสนอความเห็น เพื่อแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

การที่เลขาธิการมีความเห็นให้รับเรื่องกล่าวหาใดไว้พิจารณา แต่ยังไม่ได้ว่าเรื่องดังกล่าวจะเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากเรื่องดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เสียก่อน โดยเงื่อนไขในการรับพิจารณาเรื่องกล่าวหาได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้⁶⁶

มาตรา 26 เรื่องกล่าวหาดังต่อไปนี้ ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับไว้พิจารณา

- 1) คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดในเรื่องดังกล่าวแล้ว
- 2) คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วและเรื่องดังกล่าวไม่มีพยานหลักฐานที่ที่เป็นสาระสำคัญ หรืออาจทำให้คำวินิจฉัยเปลี่ยนไป
- 3) ประเด็นที่กล่าวหาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาและศาลได้ประทับรับฟ้อง หรืออาจมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยเรื่องที่กล่าวหาไม่มีการถอนฟ้องหรือเป็นกรณีที่ศาลยังไม่ได้วินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดี
- 4) เมื่อมีการกล่าวหาภายหลังจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งเกินห้าปี⁶⁷

⁶⁵ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น.88)

⁶⁶ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น.107)

⁶⁷ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.11)

เงื่อนไขตามข้างต้นอาจไม่เพียงพอต่อการพิจารณาเพื่อนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เช่นนี้ตามมาตรา 27 จึงได้มีการกำหนดถึงข้อห้ามในการที่จะรับเรื่องหรือสั่งจำหน่ายเรื่อง หากมีลักษณะดังต่อไปนี้⁶⁸

- 1) พฤติการณ์ที่แสดงถึงการกระทำอาจไม่เพียงพอต่อการนำมาพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริง
- 2) หากพิจารณาแล้วพบว่าเรื่องดังกล่าวมีการกระทำที่เกินห้าปีมาแล้ว นับแต่วันที่ได้กระทำจนถึงวันที่นำเรื่องเข้ากล่าวหา และเรื่องดังกล่าวไม่มีพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการนำขึ้นพิจารณา
- 3) เรื่องที่พิจารณาแล้วว่าไม่มีการกระทำที่ผิดวินัยร้ายแรง
- 4) เป็นเรื่องที่กำลังดำเนินการพิจารณาหรือพิจารณาจนเสร็จสิ้นแล้วในหน่วยงานของรัฐ⁶⁹

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า เรื่องที่มีการกล่าวหาต่อสำนักงาน ป.ป.ท. หากผ่านกระบวนการพิจารณาในเบื้องต้นมาแล้ว แต่จะถือว่าเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสียไม่ได้ เนื่องจากคำกล่าวหาจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยพิจารณาตามหลักข้อห้ามตามบทบัญญัติของกฎหมายเสียก่อน⁷⁰

2.6.1.3 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ท.

เมื่อได้มีการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีคำสั่งไม่รับเรื่องที่ได้มีการกล่าวหาไว้พิจารณา จึงจำเป็นต้องแจ้งคำสั่งไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ดำเนินการต่อไปโดยเร็วและให้แจ้งผลกลับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อทราบถึงการดำเนินการด้วย

หากมีการพิจารณาและมีมติรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน หรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน⁷¹ อีกทั้งเพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริง

⁶⁸ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5*

⁶⁹ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47 (น.11)*

⁷⁰ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5 (น.91)*

⁷¹ จาก *ประกาศราชกิจจานุเบกษา เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 (น29)*, โดย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี,

เป็นไปได้ว่ามีประสิทธิภาพและโปร่งใส อาจดำเนินการแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชนเพื่อให้เข้าร่วมในคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง นอกจากนี้การไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดมีความจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง อาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวเพื่อเข้าช่วยเหลือคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ⁷²

การแต่งตั้งคณะกรรมการในการไต่สวนข้อเท็จจริง กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านการแต่งตั้งอนุกรรมการ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เสียก็ได้⁷³ โดยการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจส่งทางไปรษณีย์หรือยื่นด้วยตนเองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคำสั่งมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. หรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่เห็นด้วย จะมีมติยกคำร้อง คัดค้านนั้น ซึ่งมติดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด⁷⁴ แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นด้วยกับคำคัดค้าน ก็อาจมีมติให้ผู้ที่ถูกคัดค้านนั้นพ้นจากการเข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

หากครบระยะเวลาการคัดค้านแล้ว คณะกรรมการจะต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและพิจารณาหลักฐาน หากการกล่าวหาไม่มีมูล โดยพยานหลักฐานประกอบเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาในการที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานในการแก้ต่างข้อกล่าวหา

เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานตามที่ได้มีการกล่าวหาและตามที่ถูกกล่าวหานำมาใช้อ้างอิงเพื่อประกอบการชี้แจงเพียงพอแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าวอาจมีการขยายได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อมีการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีมติดังนี้

1) มติว่ากล่าวหาไม่มีมูล

เมื่อการพิจารณาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐและมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องดำเนินการส่งเรื่องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว

กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554. สืบค้นจาก http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/files/file_18_tn-18-49530.pdf

⁷² จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.13)

⁷³ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.14)

⁷⁴ จาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25* (น.31)

หากได้มีการสั่งให้พักราชการเป็นการชั่วคราวหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งหน้าที่ ในขณะที่ดำเนินการไต่สวน ให้รีบแจ้งถึงผู้บังคับบัญชาทราบผลภายในเจ็ดวันนับแต่มีมติ⁷⁵

2) มติว่าคำกล่าวหาไม่มูล⁷⁶

หากมีการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริง พบว่ามีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำการใดอันเป็นความผิดในลักษณะการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจดำเนินการโดย แบ่งออกเป็น 2 กรณีดังนี้

2.1) ความผิดทางวินัย

ดำเนินการส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นไปให้แก่ผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาลงโทษตามความผิดที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และเมื่อมีคำสั่งลงโทษผู้กระทำผิดแล้ว ผู้บังคับบัญชามีความจำเป็นที่จะต้องส่งรายงานคำสั่งดังกล่าวไปให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง หากละเลยไม่ดำเนินการดังกล่าวให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย⁷⁷

2.2) ความผิดอาญา

คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องทำการส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมพยานหลักฐานให้แก่พนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำผิดต่อไป โดยให้ถือเอาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามกฎหมายอาญา โดยพนักงานอัยการอาจมีความคิดเห็นดังนี้

1) หากพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วพบว่า ข้อมูลอาจไม่เพียงพอต่อการฟ้องร้องดำเนินคดี พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในส่วนที่ข้อมูลยังไม่ครบถ้วน

2) หากพนักงานอัยการมีความเห็นว่าสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติให้ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ เรื่องดังกล่าวจะต้องส่งให้พนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และให้ถือคำวินิจฉัยของพนักงานอัยการสูงสุดเป็นที่สุด

3) พนักงานอัยการเห็นควรสั่งให้ฟ้อง และมีความจำเป็นต้องนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปศาลด้วย ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหา มาพบพนักงานอัยการตามที่กำหนด แต่ถ้าเป็นกรณีที่ต้องจับตัวผู้ถูกกล่าวหา ให้พนักงานอัยการแจ้งไปยังพนักงานฝ่าย

⁷⁵ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น. 98)

⁷⁶ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น. 98)

⁷⁷ จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 47* (น.15)

ปกครองที่มีเขตอำนาจเป็นผู้ดำเนินการ และหากไม่สามารถดำเนินการจับกุมได้ กฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองร้องขอต่อศาลเพื่อให้ออกหมายจับผู้กระทำความผิดได้⁷⁸

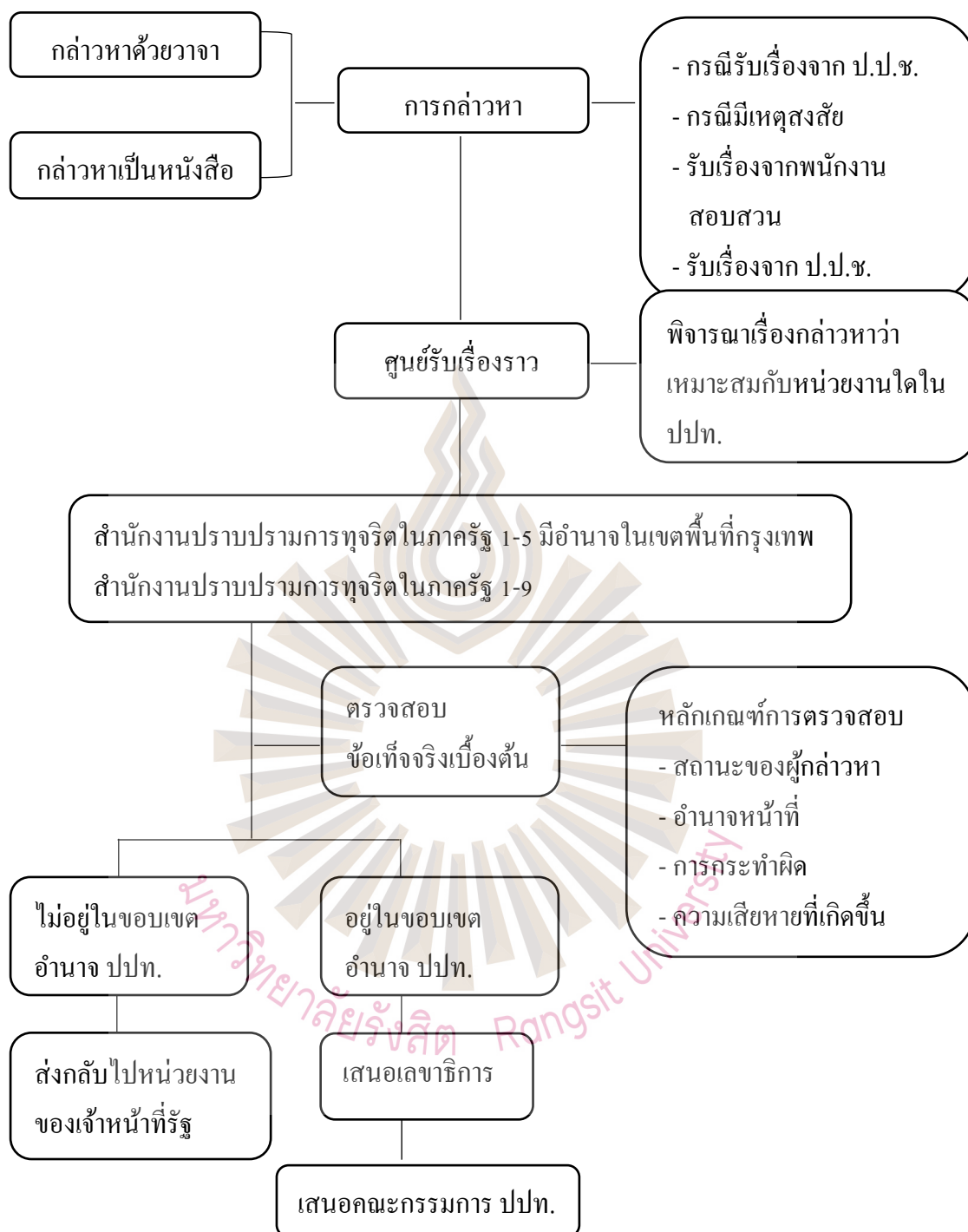
2.6.2 บทบาทของพนักงานอัยการ

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ในชั้นสืบสวนสอบสวน พนักงานอัยการไม่มีอำนาจแต่อย่างใด มีเพียงอำนาจในการรับเรื่องที่เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ชี้ชัดว่าเป็นคดีมีมูลนำส่งฟ้องศาลเท่านั้น

กรณีถ้าพนักงานอัยการเห็นด้วยกับการผลของการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะดำเนินการฟ้องศาลตามกฎหมาย แต่หากพนักงานอัยการไม่เห็นด้วยทางคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็สามารถตั้งทนายความดำเนินคดีเองได้

ข้อสังเกต พนักงานอัยการมิได้เข้าร่วมทำการสืบสวนสอบสวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. เลย การดำเนินงานระหว่างพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงแยกจากกันอย่างเด็ดขาด

⁷⁸ จาก ศรียา ห่านศรีสุข, *อั้งแล้วเชิงอรรถที่ 5* (น.98-100)



รูปที่ 2.2 โครงสร้างกระบวนการได้ส่วนข้อเท็จจริงของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
ที่มา: ศรียา ห่านศรีสุข, 2558



รูปที่ 2.2 โครงสร้างกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ต่อ)
ที่มา: ศรียา ห่านศรีสุข, 2558

2.7 การดำเนินคดีอาญากรณีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญานับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่มีบังคับใช้ในสังคมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและสร้างความสงบเรียบร้อย กรอบของกฎหมายจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีความเท่าเทียมกันและในการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่เลือกปฏิบัติว่าบุคคลผู้นั้นจะอยู่ในฐานะเช่นไร ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ก็ต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเสมอภาคและมีประสิทธิภาพด้วย

วิวัฒนาการของหลักการดำเนินคดีอาญาในสมัยก่อน มีความคิดเริ่มจากการแก้แค้นตอบแทนผู้กระทำความผิด โดยผู้ที่ได้รับความเสียหายมีความต้องการที่จะให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลตอบแทนตามข้อเรียกร้อง นอกจากนี้ยังมีแนวความคิด โดยเห็นว่าความผิดบางกรณีนอกจากก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงกับผู้ได้รับความเสียหายแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐด้วยเช่นกัน

การทุจริตในภาครัฐถือเป็นความผิดที่กระทบต่อความก้าวหน้าของประเทศ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและระบบราชการต่าง ๆ ตามกฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดถึงขอบเขตความผิดอันเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้เห็นถึงความชัดเจน ผู้ศึกษาจึงได้ยกกรณีตัวอย่างต่อไปนี้⁷⁹

1) การที่เจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดซื้อ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ และได้มีการนำทรัพย์สินนั้นมาเป็นของตนเองหรือผู้อื่น ผู้กระทำจึงมีความผิดฐานยักยอกทรัพย์สินตามมาตรา 147

องค์ประกอบความผิด

- 1.1) ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ
- 1.2) มีหน้าที่จัดซื้อ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด
- 1.3) ได้นำทรัพย์สินนั้นเป็นของตนเอง หรือผู้อื่น
- 1.4) โดยทุจริต⁸⁰

⁷⁹ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 4*

⁸⁰ จาก รายงานการวิจัย เรื่อง อายุความในคดีอาญา ศึกษาการกำหนดอายุความสำหรับคดีทุจริตคอร์รัปชัน (น.54), โดย เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, 2552, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2) ในกรณีที่เจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ อาจกระทำการจูงใจหรือ บังคับข่มขู่ใจ เพื่อให้บุคคลใดยินยอมมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ตามการกระทำดังกล่าวเจ้าพนักงานมีความผิดฐานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบตามมาตรา 148

องค์ประกอบความผิด

2.1) ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ

2.2) ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ (การกระทำต้องเกิดจากอำนาจใน ตำแหน่งของเจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดเท่านั้น หากไม่ใช่การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ถือว่า ไม่ครบองค์ประกอบความผิด)

2.3) ข่มขู่ใจหรือจูงใจผู้อื่น

2.4) เพื่อให้บุคคลใดยินยอมให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น⁸¹

3) กรณีที่เจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการใดโดยมิชอบต่อหน้าที่ เพื่อ ประโยชน์จากการเรียก หรือรับทรัพย์สินอื่นใดโดยมิชอบฐานเจ้าพนักงานเรียกหรือรับสินบน ตาม มาตรา 149

องค์ประกอบความผิด

3.1) ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล

3.2) เรียก รับ หรือยอมที่รับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ

3.3) เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะ ชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่

3.4) โดยเจตนา⁸²

4) กรณีที่เจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันเป็นสินบน ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ ก่อนที่ตนได้รับ แต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้นตามมาตรา 150⁸³

องค์ประกอบความผิด

4.1) ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ

⁸¹ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.54)

⁸² จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.54)

⁸³ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.54-55)

4.2) กระทบการหรือไม่กระทบการอย่างใดในตำแหน่ง

4.3) โดยเจตนา

4.4) เพื่อทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนเรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน

5) กรณีที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชี ได้กระทำการทุจริตโดยการลงรายการเท็จในบัญชี หรือลงรายการไม่ครบถ้วนตามความเป็นจริง แก้ไขหรือทำลายข้อมูลในบัญชี เพื่อให้มิต้องมีการเสียหาย หรือค่าธรรมเนียม หรือเสียน้อยกว่าที่ควรจะต้องทำการเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำดังกล่าวเจ้าพนักงานมีความผิดตามมาตรา 156⁸⁴

องค์ประกอบความผิด

5.1) ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ

5.2) มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมาย

5.3) กระทบการหรือไม่กระทบการ

5.4) เพื่อไม่ให้ต้องเสียหายอากรหรือค่าธรรมเนียม หรือเสียน้อยกว่าที่ควรจะต้องเสียหายที่กำหนด

5.5) โดยเจตนา

6) กรณีที่เจ้าพนักงานมีการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยมีเจตนาเพื่อให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเกิดความเสียหาย และหากจะเป็นความผิดตามมาตรา 157 จำต้องเป็นพนักงานที่มีหน้าที่ในการนั้นด้วย⁸⁵

องค์ประกอบความผิด

6.1) ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ

6.2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

6.3) มุ่งให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

6.4) โดยเจตนา

7) กรณีที่พนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการทำเอกสาร ให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐได้กระทำการทุจริต โดยการกรอกข้อความอันเป็นเท็จ หรือทำการปลอมเอกสารอันทำให้เกิดความเสียหาย ผู้กระทำจึงมีความผิดตามมาตรา 161⁸⁶

องค์ประกอบความผิด

⁸⁴ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.57)

⁸⁵ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.57)

⁸⁶ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.59)

- 7.1) ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ
- 7.2) มีหน้าที่ในการทำเอกสาร
- 7.3) กระทำการปลอมเอกสารในอำนาจหน้าที่
- 7.4) โดยเจตนา

8) ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมได้กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้บุคคลใดมีต้องรับโทษหรือรับน้อยกว่าตามที่กฎหมายกำหนด ผู้กระทำจึงมีความผิดตามมาตรา 200⁸⁷

องค์ประกอบความผิด

- 8.1) ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงผู้พิพากษา
- 8.2) กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดโดยมิชอบ
- 8.3) เพื่อจะช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องโทษ หรือให้รับโทษน้อยลง
- 8.4) โดยเจตนา

9) เจ้าพนักงานในการยุติธรรมที่ดำรงตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวน ได้ทำการหรือไม่กระทำการในตำแหน่งโดยมิชอบ เนื่องด้วยตนได้เรียกหรือยินยอมรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ผู้กระทำจึงมีความผิดตามมาตรา 201⁸⁸

องค์ประกอบความผิด

- 9.1) ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรม พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน
- 9.2) เรียกทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ
- 9.3) เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่
- 9.4) โดยเจตนา

10) กรณีที่เจ้าพนักงานในการยุติธรรม พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ที่ตนได้จากการเรียกหรือรับไว้ก่อนดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 202⁸⁹

องค์ประกอบความผิด

⁸⁷ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.60-61)

⁸⁸ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.61)

⁸⁹ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.61)

- 10.1) ผู้กระผิดเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรม พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน
- 10.2) กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดมนตำแหน่ง
- 10.3) โดยเจตนา
- 10.4) เพื่อทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด

จากการสรุปความผิดการทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา จะเห็นได้ว่ามีองค์ประกอบความผิดในลักษณะต่างกันเพียงพฤติกรรมในการกระทำเท่านั้น แต่เกิดจากบุคคลประเภทเดียวกัน กล่าวคือ เกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐ อีกทั้งการทุจริตของเจ้าพนักงานเกิดขึ้นโดยเจตนาเพื่อหวังผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน รางวัล หรือตำแหน่งทางหน้าที่การงานทั้งสิ้น

2.7.1 กระบวนการดำเนินคดีทางอาญา

เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สามารถแบ่งได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

2.7.1.1 การเริ่มต้นคดีอาญา

การนำเรื่องกล่าวหากรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำการทุจริตเข้าสู่กระบวนการทางอาญาเริ่มตั้งแต่การร้องทุกข์และกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เมื่อพบเห็นเจ้าหน้าที่รัฐกระทำทุจริต โดยคำร้องทุกข์สามารถทำเป็นหนังสือหรือเรียนด้วยวาจาก็ได้ แต่ต้องมีรายละเอียดของผู้ร้องทุกข์ ลักษณะแห่งความผิด ตลอดจนความเสียหายที่ได้รับ⁹⁰ ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมาย⁹¹

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นก็ต้องมีการดำเนินคดี โดยนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม การดำเนินการให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดต้องกระทำโดยไม่ชักช้า เพราะหากปล่อยไว้ให้นานไปย่อมมีผลต่อพยานหลักฐานในคดี นอกจากนี้กฎหมายยังประสงค์จะให้มีการลงโทษผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในระยะเวลาอันสมควรด้วยเหตุนี้ หากปล่อยเวลาด่วงพันไปจนไม่เกิดประโยชน์ที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษแล้ว ก็เป็นการสมควรที่จะห้ามไม่ให้ฟ้องร้องดำเนินคดี หรือไม่สมควรที่จะบังคับโทษแก่ผู้กระทำความผิด กำหนดเวลาดังกล่าวนี้เรียกว่า “อายุความ” โดยหลักแล้วอายุความคดีอาญามีอยู่ทั้งหมด 2 ประเภท คือ อายุความฟ้องคดีอย่างหนึ่ง กับอายุความล่วงเลยการลงโทษอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งตาม

⁹⁰ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อรรถกถาประมวลกฎหมายอาญา* 4 (น.366)

⁹¹ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อรรถกถาประมวลกฎหมายอาญา* 4 (น.366)

ประมวลกฎหมายอาญาจะบัญญัติไว้ในภาค 1 ลักษณะ 1 หมวด 9 โดยจำแนกออกเป็น 4 อย่างด้วยกันคือ อายุความฟ้องคดี อายุความล่วงเลยการลงโทษ อายุความล่วงเลยการยึดทรัพย์สินหรือ กักขังแทนค่าปรับ และอายุความล่วงเลยการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัย⁹²

อายุความฟ้องคดี คือ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น (ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงลักษณะของความผิดประกอบด้วยว่าเป็นความผิดต่อแผ่นดินหรือความผิดต่อส่วนตัวที่ประมวลกฎหมายอาญาเรียกว่าความผิดอันยอมความได้ เพราะหากเป็นความผิดต่อส่วนตัวกฎหมายกำหนดเงื่อนไขเพิ่มขึ้นว่าจะฟ้องคดีลักษณะนี้ได้ ต้องมีการร้องทุกข์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแม้จะอยู่ในระยะเวลาอายุความฟ้องคดี ก็เป็นอันขาดอายุความ)⁹³

หลักเกณฑ์การกำหนดอายุความคืออาญาประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยมีการนำแนวความคิดของประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบประมวลกฎหมายมาปรับใช้ โดยการยึดอัตราโทษเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณอายุความ ซึ่งมีกรบัญญัติไว้ในมาตรา 95 ของประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีการกำหนดไว้ว่า

- 1) กรณีมีการลงโทษให้จำคุก 20 ปี หรือตลอดชีวิตตลอดจนโทษประหารชีวิต มีกำหนดอายุความ 20 ปี
- 2) กรณีมีการลงโทษให้จำคุกมากกว่า 7 ปีแต่ไม่ถึง 20 ปี มีกำหนดอายุความ 15 ปี
- 3) กรณีมีการลงโทษให้จำคุกมากกว่า 1 ปีถึง 7 ปี มีกำหนดอายุความ 10 ปี
- 4) กรณีมีการลงโทษให้จำคุกมากกว่า 1 เดือนถึง 1 ปี มีกำหนดอายุความ 5 ปี
- 5) กรณีมีการลงโทษให้จำคุกน้อยกว่า 1 เดือนหรืออาจำโทษอย่างอื่น มีกำหนดอายุความ 1 ปี

ถ้าได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาขังศาลแล้ว ผู้กระทำความผิดหลบหนีหรือวิกลจริต และศาลสั่งงดการพิจารณาไว้จนเกินกำหนดดังกล่าวแล้วนับแต่วันที่หลบหนีหรือวันที่ศาลสั่งงดการพิจารณา ก็ให้ถือว่าเป็นอันขาดอายุความเช่นเดียวกัน⁹⁴

การเริ่มนับอายุความประมวลกฎหมายอาญามาตรา 95 วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าการนับอายุความฟ้องร้อง ให้นับแต่วันกระทำความผิด ซึ่งวันกระทำความผิดโดยหลักหมายถึงวันที่กระทำ

⁹² จาก *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (น. 450), โดย คณิต ฒ นคร, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน

⁹³ จาก *อายุความครบวงจร* (น.3), โดย สรรักษ์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรียาภัย, 2559, กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์

⁹⁴ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ้าวแล้วจึงอรรถที่ 4* (น. 616)

ความผิมนั้นจบสิ้นลง การเริ่มนับอายุความจึงไม่ใช่เรื่องของความผิสำเร็จ ด้วยเหตุนี้ วันกระทำ ความผิอาจเป็นวันแรกที่ลงมือกระทำตลอดไปจนถึงวันที่การกระทำอันก่อให้เกิดความผิ ต่อเนื่องกันไปก็ได้ เนื่องจากสภาพความผิในทางอาญามีลักษณะไม่เหมือนกัน อันส่งผลให้วัน กระทำความผิแตกต่างกันไปด้วย เพื่อประโยชน์ในการนับอายุความควรแยกพิจารณาตามความผิ ดังต่อไปนี้

1) ความผิที่ต้องมีผลต่างหากจากการกระทำ หมายถึง ความผิที่กระทำ สำเร็จในครั้งเดียว อาทิเช่น การฆ่าคนตายโดยการยิงปืน ถือเอาการยิงปืนนัดสุดท้ายเป็นวันเริ่มนับ อายุความ เพราะเป็นวันที่การกระทำนั้นจบสิ้นลง ไม่ใช่นับตั้งแต่วันที่การกระทำเกิดผลเป็นความผิ ขึ้นเพราะการกระทำความผิกับผลแห่งการกระทำความผินั้นเป็นคนละส่วนกัน

2) ความผิที่ยืดออกไป ลักษณะความผินี้มีการกระทำหลายกรรม โดยมี ผู้กระทำผิคนเดียวกัน เป็นการละเมิดต่อกฎหมายในฐานะความผิอันเดียวกัน ด้วยจุดประสงค์อย่าง เดียวกันในการกระทำนั้น ๆ อาทิเช่น การข่มขืนกระทำชำเราหลายครั้ง ความผิในกรณีนี้จะเริ่มนับ อายุความตั้งแต่วันที่กระทำความผิครั้งสุดท้าย ซึ่งเป็นวันที่การกระทำความผินั้นสิ้นสุดลง

3) ความผิต่อเนื่อง ลักษณะความผิกรณีนี้เป็นความผิที่เกิดจากการกระทำ ที่มีสภาพติดต่อกันอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่ง โดยวันกระทำความผิจะมีอยู่ตลอดไปจนกระทั่งเมื่อ ฐานะที่เป็นความผินั้นได้สิ้นสุดลง อาทิเช่น มีอาวุธปืนโดยไม่ได้รับอนุญาตไว้ครอบครอง⁹⁵

นอกจากการเริ่มนับอายุความตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วนั้น ในกฎหมายของ ประเทศไทยยังมีการเริ่มนับอีกลักษณะหนึ่งคือ เริ่มนับตั้งแต่วันที่รู้ถึงการกระทำ ซึ่งได้มีการบัญญัติ ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้ศึกษาได้นำมาตราที่มีการกำหนดในการเริ่มนับแต่ วันที่รู้มาเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณา จึงขอสรุปรายละเอียดไว้ดังต่อไปนี้⁹⁶

1) มาตรา 419ในเรื่องลาภมิควรได้นั้นมีการกำหนดอายุความหนึ่งปี โดย ถือเอาวันที่ผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืนเป็นเวลาตั้งต้นนับอายุความ⁹⁷

2) มาตรา 448กรณีการละเมิด โดยมีกำหนดอายุความ 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหมายความว่าเมื่อรู้ทั้งสอง ประการจึงถือว่าเป็นวันตั้งต้นเริ่มนับอายุความ⁹⁸

⁹⁵ จาก สรรักษ์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรียากษ์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 93* (น. 495-499)

⁹⁶ จาก สรรักษ์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรียากษ์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 93* (น.161-176)

⁹⁷ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4*

⁹⁸ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4*

การหยุดนับอายุความจะต้องปฏิบัติตามที่ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 95 กำหนดไว้คือ ต้องมีการฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นศาล ถ้าไม่ครบทั้งสองประการ อาทิเช่น หากมีการฟ้องร้องแล้วแต่ยังไม่ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นศาล หรือหากได้ตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นศาลแล้วแต่ยังมิได้มีการฟ้องร้องอายุความก็ไม่หยุดลง หากฟ้องร้องหรือได้ตัวผู้กระทำความผิดมาเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด คดีย่อมเป็นอันขาดอายุความ⁹⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า อายุความตามประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดให้เริ่มนับได้ตั้งแต่การกระทำความผิดจบสิ้นลง ไม่ว่าจะการกระทำความผิดนั้นจะมีลักษณะใดก็ตาม และการที่จะหยุดนับอายุความได้นั้นต้องมีการฟ้องร้องและนำตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นศาล ซึ่งจำต้องครบทั้งสององค์ประกอบถึงจะถือว่า การนับอายุความสิ้นสุดลง นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายอาญา ยังได้กำหนดอายุความฟ้องร้องต้องถืออัตราโทษตามกฎหมายของความผิดที่ศาลพิจารณา

หากนำเรื่องการกำหนดอายุความฟ้องร้องโดยถืออัตราโทษเป็นสำคัญ มาเทียบกับความผิดฐานทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา จะสรุปได้ดังนี้

- 1) ฐานเจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์สินตามมาตรา 147 ต้องระวางโทษจำคุกห้าปีถึงยี่สิบปี หรือตลอดชีวิต ความผิดฐานนี้มีกำหนดอายุความ 20 ปี¹⁰⁰
- 2) ฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบตามมาตรา 148 ต้องระวางโทษห้าปีถึงยี่สิบปี หรือตลอดชีวิต ความผิดฐานนี้มีกำหนดอายุความ 20 ปี¹⁰¹
- 3) ฐานเจ้าพนักงานเรียกหรือรับสินบน ตามมาตรา 149 ต้องระวางโทษห้าปีถึงยี่สิบปี หรือตลอดชีวิต ความผิดฐานนี้มีกำหนดอายุความ 20 ปี¹⁰²
- 4) ฐานเจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่สินบนซึ่งได้เรียกหรือรับไว้ก่อนหน้านั้น ตามมาตรา 150 ต้องระวางโทษห้าปีถึงยี่สิบปี หรือตลอดชีวิต ความผิดฐานนี้มีกำหนดอายุความ 20 ปี¹⁰³
- 5) ฐานเจ้าพนักงานโดยทุจริตแนะนำหรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อละเว้นการลงรายการหรือลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชีหรือซ่อนเร้น หรือทำหลักฐาน

⁹⁹ จาก สรรักษ์ สุวรรณเสวี และอาคม ศรียากษ์, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 93* (น.499)

¹⁰⁰ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.634-635)

¹⁰¹ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.635)

¹⁰² จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.635)

¹⁰³ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.636)

ในการลงบัญชีอื่นจะทำให้มีต้องเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียม หรือเสียร้อยละ 156 ต้องระวางโทษห้าปีถึงยี่สิบปี หรือตลอดชีวิต ความผิดฐานนี้มีกำหนดอายุความ 20 ปี¹⁰⁴

6) ฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามมาตรา 157 ต้องระวางโทษหนึ่งปีถึงสิบปี ความผิดฐานนี้มีกำหนดอายุความ 15 ปี¹⁰⁵

7) ฐานเจ้าพนักงานปลอมเอกสาร ตามมาตรา 161 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี ความผิดฐานนี้มีกำหนดอายุความ 15 ปี¹⁰⁶

8) ฐานเจ้าพนักงานในการยุติธรรมกระทำหรือไม่กระทำการในตำแหน่ง เพื่อจะช่วยบุคคลมิให้ต้องโทษ หรือได้รับโทษน้อยลง หรือเพื่อจะแก้งบุคคลใดให้ต้องรับโทษ หรือรับโทษหนักขึ้น ตามมาตรา 200 ตามมาตรานี้ความผิดในวรรคแรกต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี ความผิดวรรคแรกมีกำหนดอายุความ 10 ปี ในส่วนวรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี ความผิดฐานนี้มีกำหนดอายุความ 20 ปี¹⁰⁷

9) ฐานเจ้าพนักงานด้านการยุติธรรมเรียกรับสินบน ตามมาตรา 201 ต้องระวางโทษห้าปีถึงยี่สิบปี หรือตลอดชีวิต ความผิดฐานนี้มีกำหนดอายุความ 20 ปี¹⁰⁸

10) ฐานเจ้าพนักงานในการยุติธรรมกระทำการหรือไม่กระทำการโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์ ซึ่งได้เรียกหรือรับไว้ก่อนดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 202 ต้องระวางโทษห้าปีถึงยี่สิบปี หรือตลอดชีวิต ความผิดฐานนี้มีกำหนดอายุความ 20 ปี¹⁰⁹

กล่าวโดยสรุปคดีที่เจ้าพนักงานของรัฐกระทำการทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญามีการกำหนดอายุความโดยส่วนใหญ่อยู่ที่ 20 ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายอาญาเล็งเห็นถึงผลเสียหรือความร้ายแรงของความผิด

2.7.1.2 ขั้นตอนการสืบสวนสอบสวน

เมื่อมีการร้องทุกข์โดยชอบต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนค้นหาข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนได้แก่ การ

¹⁰⁴ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.638)

¹⁰⁵ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.638)

¹⁰⁶ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.639)

¹⁰⁷ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.650)

¹⁰⁸ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.651)

¹⁰⁹ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.651)

สืบสวนและการสอบสวน โดยกำหนดให้การสืบสวน หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานอันจะนำมาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแห่งคดี และกำหนดให้การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการอันเกี่ยวกับความผิดที่มีกรกล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและเพื่อจะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว จะต้องดำเนินการส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ฟ้องคดีหรือกรณีที่ยื่นฟ้องเอง คดีดังกล่าวก็จะเข้าสู่ขั้นตอนของการฟ้องคดี¹¹⁰

2.7.1.3 การพิจารณาในชั้นศาล

การพิจารณาคำฟ้องในชั้นตอนนี้ องค์กรที่มีหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีคือ ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรอิสระ โดยจะเริ่มตั้งแต่การไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องเอง ศาลจะต้องดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องก่อนทุกครั้ง แต่หากเป็นคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ศาลก็มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง คำให้การรวมถึงวิธีการในการไต่สวนมูลฟ้องให้เป็นไปตามที่กฎหมายมีการกำหนดไว้ ซึ่งหากศาลไต่สวนมูลฟ้องของโจทก์แล้ว จำเลยมีความผิดตามฟ้องจริง ศาลจะประทับรับฟ้องเพื่อให้คดีเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่หากความปรากฏแก่ศาลว่า คดีดังกล่าวปราศจากมูล ศาลก็จะพิพากษายกฟ้องไป และการฟ้องร้องคดีอันเกี่ยวกับความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีการทุจริต หากผู้ถูกฟ้องมีความผิดจริง ศาลอาจสั่งพิพากษาลงโทษทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่รัฐได้¹¹¹

กล่าวโดยสรุป กระบวนการดำเนินคดีทางอาญากรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำการทุจริตมีขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน เมื่อพนักงานสอบสวนรับเรื่อง จำต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อส่งสำนวนพร้อมความเห็นให้แก่พนักงานอัยการเพื่อให้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล และเมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีลงโทษเจ้าพนักงานของรัฐผู้กระทำความผิด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า

¹¹⁰ จาก รายงานการวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (น. 112), โดย วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, 2550, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

¹¹¹ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.367)

การดำเนินคดีทางอาญาที่ใช้จัดการกับความผิดฐานเจ้าพนักงานของรัฐกระทำทุจริตก็มีกระบวนการเดียวกันกับการดำเนินคดีที่ใช้กับความผิดประเภทอื่น ๆ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าหากพิจารณาถึงสาเหตุในการตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 โดยละเอียดก็จะทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัตินี้ถูกตราขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีมากเกินไปจนทำให้กระบวนการไต่สวนเป็นไปด้วยความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติของสำนักงาน ป.ป.ท. ได้ถือเอาพระราชบัญญัติของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นต้นร่างของบทกฎหมาย ดังนั้นเนื้อความก็ควรจะมีลักษณะไปในทิศทางเดียวกัน หากแตกต่างก็เพียงบางกรณีเท่านั้น



บทที่ 3

มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีการคำนึงถึงปัญหาการทุจริต เนื่องจากส่งผลกระทบต่อหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดภาวะฉ้อฉลของการเจริญเติบโตทาง การเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติและให้สิทธิแก่บุคคลที่เอื้อผลประโยชน์ในภาครัฐ ด้วยเหตุนี้สังคมโลกจึงได้สร้างเครื่องมือเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกันขึ้น เพราะต่างตระหนักดีว่าการแก้ไข ปัญหาการทุจริตนั้นต้องเกิดจากความร่วมมือซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นจึงได้เกิดความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศขึ้น ทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ

3.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)

เมื่อที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่ส่งผลต่อความมั่นคงของสังคม จึงได้มีข้อมติที่ 55/61 ลงวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ.2000 (พ.ศ.2543)¹¹² เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาและจัดทำร่างกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการต่อต้านการทุจริต เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพควบคู่กับข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม

ต่อมาสมัชชาสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 58/4 ลงวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ.2003 (พ.ศ.2546) เห็นชอบต่อร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ ลงนามครั้งแรกเมื่อวันที่ 9-11 ธันวาคม 2546 ณ ประเทศเม็กซิโก และสามารถลงนาม ณ สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติถึงวันที่ 9 ธันวาคม 2548 อนุสัญญานี้มีผล ใช้บังคับ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2548 ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกภาคี 124 ประเทศ

¹¹² The United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000

อนุสัญญาฉบับนี้ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกรอบความร่วมมือทางกฎหมายและเป็นการกำหนดมาตรฐานระดับสากล (Standard Setting) เพื่อร่วมกันต่อต้านการทุจริต ดังนั้นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 จึงถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศฉบับแรกที่ครอบคลุมประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก¹¹³

หลักการของอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 คือ การสร้างมาตรการใหม่อันเป็นเครื่องมือป้องกัน ควบคุม และปราบปรามปัญหาการทุจริต ซึ่งมาตรการในอนุสัญญาเป็นการวางโครงสร้างของระบบกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต โดยเน้นในเรื่องการป้องกัน มาตรการทางอาญา ความร่วมมือระหว่างประเทศ การได้คืนทรัพย์สินจากการกระทำ ความผิด กล่าวคือ

1) การป้องกัน ส่วนสำคัญในอนุสัญญานี้จะชี้ไปในแนวทางป้องกันการทุจริตต่อภาครัฐและเอกชน รวมถึงนโยบายการป้องกันตั้งแต่โครงสร้าง เช่น การก่อตั้งองค์กรต่อต้านการทุจริต ภาครัฐจะต้องเพิ่มระดับความโปร่งใสในการบริหารงานและเพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในการให้บริการสาธารณะว่าจะได้รับการดูแลหรือสนับสนุนอย่างเป็นธรรม อีกทั้งการรับพนักงานเข้าสู่องค์กรจะต้องเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม การตรวจสอบด้านการเงินและเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ และมาตรการทางวินัยที่เหมาะสม ความโปร่งใสและการรายงานในเรื่องการเงินสาธารณะจะต้องได้รับการสนับสนุนและต้องมีมาตรการพิเศษสำหรับการป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตที่วิกฤติในภาครัฐ เช่น ด้านการยุติธรรม การจัดการสาธารณะ ซึ่งผู้ที่ใช้บริการจากภาครัฐคาดหวังว่าจะได้รับการปฏิบัติที่มีมาตรฐานสูงสำหรับการบริการสาธารณะทั้งหลาย

การป้องกันการทุจริตในภาครัฐจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกทุกคนในสังคมเป็นสำคัญ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ อนุสัญญาจึงได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกกระตือรือร้นในการสนับสนุนองค์กรภาคเอกชน กลุ่มสหภาพรวมถึงกลุ่มสมาชิกของสังคมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐในการมีส่วนร่วมรับรู้เกี่ยวกับปัญหาการทุจริต และสามารถมีส่วนร่วมในการป้องกันและตรวจสอบได้ ในบทบัญญัติข้อที่ 5 ของอนุสัญญาได้บัญญัติให้แต่ละรัฐภาคีจัดตั้งและสนับสนุนนโยบาย และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ

2) มาตรการทางอาญา อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้บรรดาประเทศภาคีให้ความสำคัญรับผิดชอบเกี่ยวกับการทุจริตเป็นความผิดทางอาญา และรวมถึงความผิดมูลฐานอื่น ๆ ที่ครอบคลุมการกระทำเกี่ยวกับการทุจริตในหลายรูปแบบ โดยรัฐภาคีจะถูกผูกมัดในทางกฎหมายให้ออกกฎหมาย

¹¹³ จาก แสง บุญเฉลิมวิภาส ,วิสูตร ตูยานนท์, ขจิต จิตเสวี, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 3* (น.2)

ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายภายใน อนุสัญญาี้มีความก้าวหน้าในการต่อต้านการทุจริต โดยการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญานี้ มีใช้เพียงอยู่บนพื้นฐานการทุจริตที่เป็นการให้สินบน และยกยอกกองทุนสาธารณะเท่านั้น หากแต่รวมถึงการค้าที่มีอิทธิพล การปกปิด และการฟอกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตด้วย ความผิดมูลฐานรวมถึงการสนับสนุนการทุจริต การฟอกเงิน และการจัดวางกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องถึงกันทั้งสิ้น ดังนั้น ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในอนุสัญญาี้จึงรวมไปถึงความผิดที่มีความเชื่อมโยงไปยังการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

3) ความร่วมมือระหว่างประเทศ บรรดาประเทศภาคีมีการตกลงร่วมมือกับอีกประเทศในการหาทุกหนทางเพื่อการต่อสู้กับปัญหาการทุจริต รวมทั้งเรื่องการป้องกัน การสืบสวน สอบสวน และการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด อนุสัญญาี้ผูกพันประเทศภาคีในการจัดให้มีรูปแบบเฉพาะของการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน อันเกี่ยวกับการรวบรวม และ โอนพยานหลักฐานสำหรับการพิจารณาในชั้นศาล การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การยึดทรัพย์ และการริบทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต

4) การได้คืนทรัพย์สินจากการกระทำผิด บรรดาประเทศภาคีต่างเห็นพ้องในเรื่องการได้คืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดซึ่งได้รับการแถลงอย่างเปิดเผย อันเป็นส่วนสำคัญ และเป็นส่วนหนึ่งของจุดมุ่งหมายในอนุสัญญาี้ ซึ่งมาตรการนี้เป็นประเด็นสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีระดับการทุจริตสูงเกี่ยวกับการยกยอกทรัพย์สินอันเป็นผลประโยชน์สาธารณะ และเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินโดยทุจริต และเจ้าพนักงานรัฐรุ่นใหม่ที่ต้องการฟื้นฟูสถานะทางสังคมโดยอาศัยวิธีที่ทุจริต ข้อตกลงในส่วนนี้เน้นเกี่ยวกับการเจรจา โดยมีความจำเป็นที่ระหว่างประเทศภาคีด้วยกันจะต้องค้นหาทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดซึ่งจะเชื่อมต่อกัน โดยวิธีทางกฎหมาย และคุ้มครองกระบวนการปฏิบัติของประเทศภาคีผู้ช่วยเหลือในการค้นหา

ในหลายบทบัญญัติกล่าวถึงวิธีการร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในกรณีการยกยอกกองทุนสาธารณะ ทรัพย์สินที่ถูกยึดจะกลับมายังรัฐที่ร้องขอความช่วยเหลือ กรณีทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดอื่นที่อนุสัญญาครอบคลุมถึง ทรัพย์สินดังกล่าวจะกลับคืนสู่รัฐที่ร้องขอที่พิสูจน์ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือความเสียหายได้ ในกรณีอื่นนอกจากนี้ ในการพิจารณาเบื้องต้นทรัพย์สินที่ถูกยึดจะส่งคืนแก่รัฐที่ร้องขอ ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยมีกฎหมายรองรับหรือเป็นการชดเชยความเสียหายแก่เหยื่อการกระทำผิด

บทบัญญัติอันว่าด้วยการได้คืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดจะผลักดันให้รัฐสมาชิกใช้ความพยายามในการชดเชยผลร้ายจากการทุจริต ขณะเดียวกันก็มีการส่งข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตภาครัฐเพื่อในอนาคตจะไม่มีที่ซ่อนทรัพย์สินที่ผิดกฎหมายของผู้ทุจริตอีกต่อไป¹¹⁴

อนุสัญญาฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการร่วมมือระหว่างประเทศในการติดตามทรัพย์สินกลับคืน รวมทั้งการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันทางกฎหมายเพื่อการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างมีประสิทธิภาพ หากประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้มากขึ้น และนำข้อบทไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างจริงจัง โอกาสที่ผู้กระทำทุจริตจะหลบซ่อนตัวหรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดก็จะยิ่งน้อยลง อนุสัญญาฯ แบ่งออกได้ดังนี้¹¹⁵

หมวดที่ 1¹¹⁶ บทบัญญัติทั่วไปอันเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของอนุสัญญา ตลอดจนคำจำกัดความที่ใช้ในอนุสัญญา ขอบเขตบังคับใช้และการคุ้มครองอธิปไตยของรัฐภาคี

หมวดที่ 2¹¹⁷ มาตรการป้องกันการทุจริตกล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จนถึงนโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติรัฐ ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ ที่สำคัญได้ย้มาถึงบทบาทสำคัญของ NGOs ความคิดริเริ่มของชุมชน และเชิญชวนรัฐภาคีให้กระตุ้นองค์กรเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้ปัญหาการทุจริต

หมวดที่ 3¹¹⁸ การกำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดทางอาญา กล่าวคือ การกำหนดให้กระทำการบางอย่างที่ยังไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งรัฐภาคีเป็นความผิดทางอาญา เพื่อให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อนุสัญญาฉบับนี้ไม่เพียงแต่กล่าวถึงการทุจริตในรูปแบบที่ทราบกันอยู่ทั่วไป เช่น การให้สินบน และการยักยอกทรัพย์สินของรัฐ แต่ยังรวมถึงการทุจริตในรูปแบบการใช้อำนาจหรืออิทธิพลในทางที่มิชอบนอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงมาตรการในการดำเนินการกับการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

¹¹⁴ จาก *สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption UNCAC ฉบับผู้บริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ 2, โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช.

¹¹⁵ จาก *รายงานการวิจัย เรื่อง การติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2008 (น.62)*, โดย นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹⁶ จาก นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 115 (น.62)*

¹¹⁷ จาก นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 115 (น.62)*

¹¹⁸ จาก นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 115 (น.63)*

หมวดที่ 4¹¹⁹ ความร่วมมือระหว่างประเทศมีความจำเป็นอย่างมากในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต (การป้องกัน การสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี การยึด และการคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำที่มิชอบ) มีการร่วมมือจากทุกประเทศที่เป็นภาคี เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายร่วมกัน อาทิเช่น การส่งพยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตามเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือสิ่งอื่นใดที่ได้จากการทุจริต

หมวดที่ 5¹²⁰ การติดตามทรัพย์สินคืน กล่าวคือ การร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในรัฐภาคีโดยหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อาจารย์ขอให้มีการคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดของผู้เสียหายหรือผู้เป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมาย

หมวดที่ 6¹²¹ ความช่วยเหลือทางวิชาการ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีความจำเป็น อาจกล่าวถึงมาตรการ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตลอดจนองค์การระหว่างต่างประเทศ และองค์การระดับภูมิภาคในเรื่องดังกล่าวด้วย

หมวดที่ 7¹²² กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา กล่าวถึงการกำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญา การประชุมของรัฐภาคี รวมทั้งหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

หมวดที่ 8¹²³ บทบัญญัติสุดท้าย กล่าวถึงการปฏิบัติตามอนุสัญญา การระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการภาคยานุวัติ การมีผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกลึก ผู้เก็บรักษาและภาษาที่ใช้จัดทำอนุสัญญา

จากทั้งหมด 8 หมวด ที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 มีเนื้อหาครอบคลุม โดยเริ่มตั้งแต่การให้ความหมายซึ่งได้ปรับถ้อยคำที่ต่างกันในแต่ละประเทศ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีการกำหนดให้รัฐภาคีพัฒนามาตรการป้องกันการทุจริตทั้งภาครัฐและเอกชน อีกทั้งยังให้รัฐภาคีมีการกำหนดการกระทำผิดที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเป็นความผิดทางอาญา รวมถึงการพิจารณาการกระทำอื่น ๆ ด้วย มีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สิน มาตรการในการฝึกอบรม การวิจัย การลงนาม การให้สัตยาบัน ภาคยานุวัติ และการปฏิบัติตามอนุสัญญา เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอนุสัญญานี้ ถือเป็นเครื่องมือในลักษณะระบอบกฎหมายระหว่างประเทศชุดแรกที่ครอบคลุมทั้งในแง่ของประเด็น

¹¹⁹ จาก นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 115* (น.63)

¹²⁰ จาก นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 115* (น.63)

¹²¹ จาก นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 115* (น.63)

¹²² จาก นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 115* (น.63)

¹²³ จาก นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 115* (น.63)

ต่าง ๆ อันอาจมาจากการต่อต้านการทุจริตระดับภูมิภาคต่าง ๆ โดยส่งเสริมและชดเชยข้อค้อยที่มีอยู่ อันจะนำมาซึ่งการดำเนินการใช้มาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐภาคี ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.1 การกำหนดอายุความตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.

2003

ในการกระทำความผิดฐานทุจริต เมื่อผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง บุคคลเหล่านี้มักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมหรือมีอิทธิพล ในการหลบหนีไปจนกว่าคดีจะขาดอายุความได้ ส่งผลให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น อนุสัญญาฉบับนี้จึงได้กำหนดระยะเวลาที่อาจนำเอาบุคคลผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ โดยกำหนดไว้ในข้อ 29 ด้วยความว่า ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐกำหนดอายุความในการเริ่มกระบวนการพิจารณาสำหรับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญา โดยให้มีระยะเวลาที่ยาวนาน และหากมีบทกฎหมายอยู่ก่อนที่จะเข้าร่วมอนุสัญญา จำต้องปรับปรุงแก้ไขให้อายุความนั้นยาวนานขึ้น หรือให้อายุความสะดุดหยุดลงในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้หลบหนี กระบวนการยุติธรรม¹²⁴ เพื่อขจัดอุปสรรคในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอันมีสาเหตุจาก บทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของแต่ละรัฐว่าด้วยอายุความซึ่งอาจกำหนดอายุความไม่เหมาะสม อันอาจพิจารณาได้ว่า ไม่ได้สัดส่วน กับการกระทำอันเป็นการทุจริตซึ่งถือเป็น ความผิดอาญาร้ายแรง หรือไม่มีบทบัญญัติซึ่งกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับอายุความสำหรับความผิดทุจริตไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ส่งผลเสียแก่รัฐและประโยชน์สาธารณะ

3.1.2 ประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003

ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003) โดยส่งผู้แทนเข้าร่วมในการประชุมของคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อการเจรจาจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ซึ่งคณะทำงานได้มีการประชุมกัน 7 ครั้ง ในช่วงระหว่างวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.

¹²⁴ จาก รายงานการวิจัย เรื่อง การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการให้และรับสินบนของเจ้าพนักงานของรัฐ (น.77-78), โดย ชวลิต วงศ์ใหญ่, 2558, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

2545 ถึงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2546 และเข้าร่วมลงนามในอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ที่เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก

จากการที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฯ เป็นการก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติ ตามพันธกรณีหลายประการ โดยเฉพาะการแก้ไขบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดกรณีการ ทูจริต เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังเช่น ในกรณีการกำหนดอายุความในบางตัวบท กฎหมายหลังจากที่ประเทศไทยเป็นภาคี แต่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องตามที่กำหนด เมื่อเป็นเช่นนี้จึงส่งผลเสียต่อประเทศไทยในเรื่องของการพยายามแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างจริงจัง ตลอดจนทำให้เกิดอุปสรรคต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ¹²⁵

นอกจากประเทศไทย ยังมีนานาประเทศทั่วโลกได้ลงนามสัตยาบันสารเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคี อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ทุกประเทศต้องดำเนินกระบวนการ ในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญา ซึ่งจากประเทศสมาชิกภาคี 124 ประเทศ ผู้ ศึกษาจึงหยิบยกขึ้นมา 3 ประเทศ เพื่อเป็นกรณีศึกษาถึงกระบวนการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต ซึ่งมีรายละเอียดในหัวข้อดังต่อไปนี้

3.2 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลีย (Australia) หรือชื่อทางการคือ เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ในเดือน ธันวาคม 2546 และให้สัตยาบันในสองปีต่อมา บทสรุปของการเข้าร่วมครั้งแรกของการดำเนินการ ตาม UNCAC ของออสเตรเลียได้เปิดตัวเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2555 คือการทบทวนมาตรการบทที่ สามและสี่ของ UNCAC โดดเด่นเกี่ยวกับการพัฒนาแผนต่อต้านการทุจริตแห่งชาติครั้งแรกของรัฐบาล ออสเตรเลีย ซึ่งได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ UNCAC ในเดือนตุลาคม 2546 และมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม 2548 ออสเตรเลียเป็นหนึ่งใน 160 รัฐภาคีของ UNCAC ซึ่ง

¹²⁵ จาก หน้าต่างโลก: *The Knowledge Windows* ชุด “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการ ทุจริต ค.ศ. 2003: *United Nations Convention against Corruption 2003*” ตอนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไปและพันธกรณี ในการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตของภาคี, โดย ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์, 2555, สืบค้นจาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88sub_Jun/13win/win20%20jul_8_2.pdf

ครอบคลุมห้าประเด็นสำคัญ: มาตรการป้องกัน การบังคับใช้กฎหมาย การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ การกู้คืนสินทรัพย์ และความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการแลกเปลี่ยนข้อมูล¹²⁶

จากการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันประเทศออสเตรเลียมักจะมีรายชื่อติดใน 20 ประเทศ ที่มีคะแนนมากที่สุด ทำให้ได้รับการขนานนามว่า ชาวสะอาดที่สุดอีกทั้งยังมีองค์กรต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมาตลอด นอกจากนี้ รัฐนิวเซาท์เวลส์ของประเทศออสเตรเลียได้จัดตั้งองค์กร ICAC ขึ้นมาโดยนำรูปแบบและชื่อเรียกองค์กรตามสำนักงาน Independent Commission Against Corruption ของเขตปกครองพิเศษแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมาเป็นต้นแบบจนประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในประเทศ¹²⁷

3.2.1 องค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1989 โดยรัฐบาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ องค์กรดังกล่าวมีภาระหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทุจริตประพฤติมิชอบของหน่วยงานรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์ซึ่งเป็นรัฐที่ใหญ่ที่สุดในประเทศออสเตรเลีย (เริ่มดำเนินการในเดือนมีนาคม ปีค.ศ.1989 โดยมี Mr. Ian Temby QC ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการเป็นคนแรก) ภายใต้กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act 1988 หรือ ICAC Act 1988 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อสู้กับการกระทำทุจริตอย่างจริงจังภายในรัฐนิวเซาท์เวลส์ มุ่งที่จะเปิดโปงและลดการกระทำทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งส่งเสริมมาตรฐานความเป็นหนึ่งเดียวกันในการปฏิบัติงาน โดยยึดหลักจริยธรรมในการบริหารภาครัฐ

คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (The Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) มีเขตอำนาจในการควบคุมดูแลการทุจริตคอร์รัปชันครอบคลุมทุกหน่วยงานภาครัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์ (ยกเว้น ตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์) ซึ่งหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว ได้แก่ รัฐบาล สภาท้องถิ่น สมาชิกสภา รัฐมนตรี ศาล และฝ่ายปกครอง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังครอบคลุมไปถึงลูกจ้างในหน่วยงานนั้น ๆ อีกด้วย จะเห็นได้ว่า ICAC มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการ

¹²⁶ From *The definition of 'corruption'*, by Parliament of Australia, 2017, Retrieved from https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Economics/Foreignbribery45th/Report/c02

¹²⁷ จาก รายงานจากองค์กรความโปร่งใสนานาชาติในเรื่องคอร์รัปชันแสดงให้เห็นว่าออสเตรเลียยังคงอยู่ใน 20 ประเทศที่ 'ชาวสะอาด' ที่สุด, โดย SBS ไทย, 2560, สืบค้นจาก <https://www.sbs.com.au/language/thai/setreliiyangtid-20-andabthuchchritnysudainolk-aetshraith-rwng>

ทุจริตในภาครัฐที่กว้างขวางมาก เพราะจะต้องดูแลปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วน

นอกจากนี้ องค์กรดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของนักการเมือง ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง หรือรัฐบาล ต่างจากองค์กรที่ได้รับเงินทุนจากภาครัฐอื่น ๆ อย่างไรก็ตามต้องยอมรับด้วยว่ากรณีการทุจริตที่ ICAC พิจารณาสอบสวนนั้น ส่วนใหญ่เป็นกรณีของข้าราชการมากกว่านักการเมือง ซึ่งกลุ่มนักการเมืองจะมีกระบวนการตรวจสอบอื่น ๆ ด้วย คือ การตอบข้อซักถามของนักการเมืองในรัฐสภา รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเฉพาะ สำหรับการสอบสวนคดีความที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง (Royal Commission)¹²⁸

อำนาจหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 หรือ ICAC Act 1988 บัญญัติไว้ ซึ่งในเบื้องต้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าหน่วยงานนี้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) ดำเนินการสอบสวนและเปิดเผยการกระทำการทุจริตในหน่วยงานรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์
- 2) ปรามปรามการทุจริตโดยวิธีการเสนอความคิดเห็นและเป็นที่ปรึกษา
- 3) ให้ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบการทุจริตแก่ชุมชนในรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐ¹²⁹

นอกจากองค์กรดังกล่าว ประเทศออสเตรเลียยังมีองค์กรอัยการทั้งในระดับประเทศกับในระดับแต่ละรัฐ ในระดับประเทศอาจแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ (1) สำนักงานอัยการสูงสุด (Attorney – General’s Department) มีบทบาทหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ใช้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการรักษาและพัฒนาระบบกฎหมาย การอำนวยความสะดวกธรรมและการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสังคม แบ่งโครงสร้างออกเป็นกลุ่มงานนโยบายและประสานงาน กลุ่มงานสนับสนุนการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่ง และกลุ่มงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและความมั่นคง และ (2) สำนักงานผู้อำนวยการอัยการ (Office of the Commonwealth Director of Public Prosecutions) เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอัยการสูงสุด แต่มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด รวมทั้งใช้มาตรการทางเลือกอื่นแทนการฟ้องคดีอาญา การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาของสำนักงานผู้อำนวยการอัยการ โดยทั่วไปจะเป็นคดี

¹²⁸ From *Overview*, by Independent Commission Against Corruption, 2019a, Retrieved from <http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview>

¹²⁹ From Parliament of Australia, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 126*

ความผิดที่กระทบต่อประเทศในภาพรวม เช่น คดียาเสพติดที่ร้ายแรง คดีฉ้อโกงหรือเล็งขโมยรายใหญ่ คดีการก่อการร้าย และคดีการค้ำมนุษย์ เป็นต้น สำนักงานผู้อำนวยการอัยการไม่มีอำนาจสอบสวน แต่อาจให้คำปรึกษาแนะนำแก่พนักงานสอบสวนเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปโดยถูกต้องสมควรตามกฎหมาย อัยการสูงสุดมีอำนาจงานนโยบาย แนวทางและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสั่งคดีและการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้สำนักงานผู้อำนวยการอัยการถือปฏิบัติ¹³⁰

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption: ICAC)

ภารกิจหลักของคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน คือ การเปิดเผยคดีทุจริตและการป้องกันแก้ไขให้คดีดังกล่าวมีน้อยที่สุด โดยอาศัยการดำเนินบทบาทหน้าที่ใน 3 ลักษณะ คือ การสอบสวน การป้องกัน และการให้ความรู้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การสอบสวน ในกระบวนการสอบสวน คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (ICAC) ถือว่าการเปิดเผยการทุจริตต่อสาธารณชนเป็นหน้าที่สำคัญของ ICAC การสอบสวนคดีการทุจริตจะเริ่มขึ้นเมื่อมีการร้องเรียนจากประชาชน การรายงานจากผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐ การพาดพิงจากสมาชิกรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ หรือการริเริ่มโดยตรงของ ICAC เอง ซึ่งข้อบัญญัติในกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ยังระบุไว้ด้วยว่า ผู้บริหารในหน่วยงานรัฐมีหน้าที่รายงานต่อ ICAC ถึงการดำเนินการใด ๆ ที่เกิดขึ้นและน่าสงสัยว่าเป็นการทุจริต โดย ICAC สามารถเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ ทำหน้าที่ดำเนินการสอบสวนกรณีที่พบว่ามีสภาพแวดล้อมที่น่าเชื่อถือหรือมีความเกี่ยวข้องที่จะนำไปสู่การทุจริต

เมื่อมีการร้องเรียนการทุจริต ICAC จะต้องทำการประเมินเรื่องราวทั้งหมดที่ได้รับไว้ โดยอาศัยดุลพินิจในการดำเนินการเพื่อทำการสืบสวนสอบสวน ดังนี้

1.1) ICAC อาจส่งเรื่องร้องเรียนให้แก่หน่วยงานอื่นดำเนินการหากเป็นกรณีที่ ICAC ไม่มีอำนาจดำเนินการ เช่น เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบของสำนักงานตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Police officer) ซึ่งหากมีกรณีดังกล่าว ICAC จะต้องดำเนินการส่งเรื่องร้องเรียนให้แก่ Police Integrity Commission เป็นผู้ดำเนินการ

1.2) ICAC จะต้องไม่ดำเนินการใด ๆ หากเรื่องร้องเรียนนั้นไม่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการทุจริตตามที่ ICAC Act ได้บัญญัติไว้

¹³⁰ จาก สารานุกรมฉบับสรุปความ องค์การอัยการใน 195 ประเทศ (น.211), โดย ซาดิ ชัยเดชสุริยะ, 2556, กรุงเทพฯ: วารสารอัยการ.

1.3) ICAC อาจสอบถามไปยังหน่วยงานราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะต้องทำการสอบสวน และให้หน่วยงานนั้นรายงานกลับมายัง ICAC โดยหน่วยงานมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนภายใน และไม่สามารถปล่อยให้เรื่องร้องเรียนนั้นเงียบไปโดยไม่ดำเนินการใด ๆ

1.4) ICAC อาจทำการประเมิน เช่น การประเมินว่าหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนนั้นมีความเกี่ยวข้องจริงหรือไม่ ภายใต้กระบวนการตรวจสอบดังกล่าว ICAC อาจพิจารณาประเมินความเกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ซึ่งผลจากการประเมินนั้นอาจส่งผลให้ ICAC ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นดำเนินการต่อ หรือ ICAC อาจเข้าดำเนินการสืบสวนสอบสวนเอง

1.5) ICAC อาจดำเนินการส่งเสริมให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ให้ความใส่ใจกับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดย ICAC จะเป็นผู้ให้คำแนะนำในกรณีที่เรื่องร้องเรียนนั้นเกี่ยวข้องกับปัญหาของระบบการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการทุจริตขึ้น

1.6) เมื่อได้ดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ICAC ก็จะเริ่มกระบวนการสืบสวนสอบสวน

2) การป้องกัน The ICAC Act 1988 ได้กำหนดให้ ICAC ตรวจสอบในเชิงรุกต่อนโยบายและกระบวนการทำงาน และการจัดการในภาครัฐเพื่อที่จะลดหรือกำจัดโอกาสในการทุจริตในการป้องกันนั้นจะต้องมีการสอดส่องและพัฒนาคือต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ โดยการดำเนินการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงาน หรือบุคคลที่ร้องขอคำปรึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย รวมทั้งระบบของการปฏิบัติงานเพื่อช่วยลดโอกาสในการทุจริต

3) การให้ความรู้ นอกจากการป้องกันการทุจริตจะเป็นมาตรการที่สำคัญของ ICAC แล้ว มาตรการในการให้การศึกษาให้ความรู้แก่ประชาชน โดย ICAC เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันก็เป็นอีกหนทางหนึ่งในการร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เพื่อป้องกันการทุจริต โดยกระบวนการให้การศึกษาดังกล่าว ICAC ได้มีการดำเนินการและพัฒนาความเชี่ยวชาญมาโดยตลอด เพื่อให้การป้องกันการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹³¹

¹³¹ From *Investigation process*, by Independent Commission Against Corruption, 2019b, Retrieved from <http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview>

3.2.3 กระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริต

การดำเนินการสืบสวนสอบสวนกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐของสำนักงาน ICAC จะเริ่มต้นจากการรับเรื่องร้องเรียนและทำการรวบรวมข้อมูลโดยการจดบันทึกเพื่อเป็นพยานหลักฐาน จากนั้นทางเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ICAC จะทำการสอบถามผู้ร้องเรียนอีกครั้งถึงข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา เมื่อได้พยานหลักฐานเพียงพอแล้ว ทางเจ้าหน้าที่จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดและนำเสนอฝ่ายประเมินเพื่อดำเนินการต่อไป¹³²

เมื่อฝ่ายประเมินได้รับข้อมูลอันเป็นพยานหลักฐานกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐแล้วนั้น จะดำเนินการพิจารณาว่าเรื่องที่รับมาอยู่ในเขตอำนาจของสำนักงาน ICAC หรือไม่ หากพิจารณาแล้วพบว่าเรื่องอยู่ในเขตอำนาจ ฝ่ายประเมินจะรวบรวมข้อมูลประกอบการพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไป แต่หากว่าเรื่องดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจทางสำนักงาน ICAC จะดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) มีคำสั่งให้ส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ ยกตัวอย่างเช่น เป็นกรณีเรื่องกล่าวหาว่าตำรวจกระทำทุจริตซึ่งสำนักงาน ICAC จะต้องส่งเรื่องให้กับ PIC
- 2) มีมติไม่ดำเนินการต่อ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวนั้นไม่ได้เป็นเรื่องการกระทำทุจริตซึ่งกำหนดไว้ภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act
- 3) มีคำสั่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการสืบสวนเรื่องกล่าวหาและรายงานกลับมายังสำนักงาน ICAC ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติกรสืบสวนโดยพลันและเป็นกลาง
- 4) ตรวจสอบการดำเนินงานกับหน่วยงานที่มีคำสั่งไปถึง
- 5) ให้คำปรึกษาในการป้องกันการทุจริตแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากพบว่าลักษณะของการกล่าวหาเป็นเรื่องความบกพร่องของระบบมากกว่าที่จะเป็นการกระทำทุจริต
- 6) เริ่มดำเนินการสืบสวน เมื่อทำการสืบสวนเสร็จแล้ว ICAC ต้องส่งรายงานเอกสารและความเห็นให้แก่อัยการสูงสุด (Director of Public Prosecution) เพื่อพิจารณาตรวจสอบว่าสมควรยื่นฟ้องต่อศาลหรือไม่ ซึ่งสำนักงานอัยการ Public Prosecution มีหน่วยงานเฉพาะสำหรับดำเนินคดีเกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับมาจาก ICAC และ Public Integrity Commission¹³³

¹³² จาก ศรียา ทานศรีสุข, *อ้างแล้วซึ่งบรรพที่ 5* (น.160)

¹³³ จาก การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. : ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (วิทยานิพนธ์) , โดย สิญภพ รูปเตี้ย, 2558, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act จะกำหนดให้คณะกรรมการ ICAC มีดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะดำเนินการสืบสวนเรื่องกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม แต่หากเป็นเรื่องที่ส่งมาจากรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ให้สำนักงาน ICAC ดำเนินการสืบสวนสอบสวนในทุกกรณีตามคำสั่งของรัฐสภา

3.2.4 อายุความฟ้องร้องคดีทุจริตตามกฎหมายอาญา

ตามประมวลกฎหมายอาญา ในส่วนที่ 70 มีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามให้หรือเสนอสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้หน้าที่เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของตน

หมวดย่อย 70.2 (1) แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระบุว่า : บุคคลจะมีความผิดในกรณีที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลอื่น หรือเสนอเพื่อให้หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ให้กับบุคคลอื่น และผลประโยชน์นั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายเนื่องจากมีเจตนาที่จะมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย¹³⁴

บทลงโทษที่บังคับใช้ในปัจจุบันคือ

สำหรับบุคคล : จำคุกไม่เกิน 10 ปี และ / หรือโทษปรับสูงถึง 10,000 หน่วยคือ 2.1 ล้านบาท

บริษัทหรือองค์กร : ค่าปรับสูงถึง 100,000 หน่วยลงโทษ (หรือสูงสุด 21 ล้านบาทสหรัฐ)¹³⁵

ระยะเวลาการฟ้องร้องดำเนินคดีภายใต้บทบัญญัติใด ๆ เป็นเช่นเดียวกับความผิดทางอาญาทั้งหมด ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 15B ของพระราชบัญญัติอาชญากรรมปี 1914 หมายความว่า การฟ้องร้องอาจเริ่มต้นขึ้นกับบุคคลในเวลาใดก็ได้ หากการลงโทษสูงสุด เป็นระยะเวลา นานกว่าหกเดือน ในทำนองเดียวกันการฟ้องร้องขององค์กรธุรกิจอาจเริ่มต้นได้ตลอดเวลาหากการลงโทษสูงสุด เป็นโทษปรับมากกว่า 150 หน่วยลงโทษ ดังนั้นเมื่อความผิดนั้นมีโทษจำคุกสูงสุด 10 ปีสำหรับบุคคลและปรับสูงสุด 100,000 หน่วยลงโทษ สำหรับองค์กรธุรกิจการทำความผิดอันเกี่ยวกับการทุจริตสามารถเริ่มต้นได้ตลอดเวลา¹³⁶

¹³⁴ From Parliament of Australia, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 126*

¹³⁵ From Parliament of Australia, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 126*

¹³⁶ From Parliament of Australia, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 126*

3.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ฝรั่งเศส (France) หรือชื่อทางการว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2003 และได้รับการอนุมัติ พร้อมกล่าวคำสัตยาบัน ในวันที่ 5 กรกฎาคม 2005 โดยให้สัตยาบันไว้ว่า “รัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้ ความกังวลเกี่ยวกับความร้ายแรงของปัญหาจากความทุจริตและความมั่นคงของสังคมโดยการบ่อนทำลายสถาบัน คุณค่าของประชาธิปไตย และความยุติธรรม ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักนิติธรรมเกี่ยวกับการเชื่อมโยงระหว่างการทุจริตอื่น ๆ รูปแบบของอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่ออาชญากรรมเศรษฐกิจ รวมถึงการฟอกเงิน จากกรณีการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์เหล่านี้เชื่อว่าการทุจริตไม่ใช่เรื่องเล็กน้อยอีกต่อไป แต่เป็นปัญหาข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อทุกสังคมและเศรษฐกิจทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

ในฐานะประเทศภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้สร้างมาตรฐานการต่อต้าน โดยมีการออกกฎหมายและการจัดองค์กรเพื่อปราบปรามการทุจริต สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น จากการบรรยายของ Prof. Marc Segonds ที่มหาวิทยาลัยดูลุส ระหว่างวันที่ 12 ถึง 15 กันยายน 2554 ได้กล่าวว่า กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดองค์ประกอบ 4 ประการ คือ กรณีที่เกี่ยวกับบุคคล 2 ประเภท คือ ผู้ให้สินบน (Corrupter) และ ผู้รับสินบน (Corrompu) กรณีที่เกี่ยวกับสิ่งของ 2 ประเภท คือ เงิน และผลประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส (Code penal) ยังได้แยกประเภทการคอร์รัปชันออกเป็นการคอร์รัปชันแบบ Passive และการคอร์รัปชันแบบ Active โดยถือว่าการกระทำผิดแบบ Passive และแบบ Active เป็นอิสระต่อกัน ข้อดีคือสามารถลงโทษแต่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เพียงฝ่ายเดียว¹³⁷

3.3.1 องค์การต่อต้านการทุจริต

การต่อต้านการทุจริตปรากฏหลักฐานมาตั้งแต่สมัย กษัตริย์ฟิลลิป ลา เบล (Philippe le Bel) มาแล้ว กล่าวคือ ณ วันที่ 23 มีนาคม 1302 ได้โปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดองค์กรขึ้นในพระราชวังและให้มีการประกาศระเบียบข้อบังคับกำหนดมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันขึ้นมาใช้ภายในราชสำนัก

¹³⁷ จาก ประสพการณ์จากการฝึกอบรม เส้นทางคอร์รัปชัน, โดย ฐานันท์ วรรณโกวิท, 2555, *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*, 6(266), น. 39-66

ปรากฏว่ามาตรการต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นเสมือนตัวบทกฎหมายที่เข้มงวด และมีบทลงโทษที่รุนแรงยิ่งกว่ามาตรการใด ๆ ที่ทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศสและยุโรปกำลังใช้บังคับอยู่

ต่อมาในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 การทุจริตได้ลุกลามไปทุกชนชั้นของสังคม ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ นักการเมือง ข้าราชการ ในการทุจริตคอร์รัปชันนี้มีการขยายขอบเขตกว้างขวาง ชับซ้อนยากแก่การแก้ไข ก่อให้เกิดอันตรายต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการดำรงอยู่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ภายใต้แรงผลักดันและการกระตุ้นเตือนให้ตระหนักถึงภัยอันตรายของการทุจริต ประเทศฝรั่งเศสจึงได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีชื่อย่อว่า TRACFIN ขึ้น ในปี ค.ศ. 1990 พร้อมกับองค์กรที่เป็นศูนย์กลางเพื่อการปราบปรามการกระทำอาชญากรรมทางการเงินขึ้น มีชื่อว่า OCRGDF (Office Central pour La Repression de la Grande Delinquance Financiere) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ โดยเฉพาะในการต่อต้านปราบปรามการฟอกเงิน ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 ได้มีการจัดตั้งฝ่ายการป้องกันการทุจริตขึ้นมาอีก เรียกชื่อว่า Service Central de Prevention de La Corruption

ศูนย์การบริหารงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน (SCPC) เป็นองค์กรอิสระที่ถือกำเนิดเกิดขึ้นตามกฎหมายลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 1993 อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบาย ป้องปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และการทำให้เกิดความโปร่งใส (TRANSPARENCY) ทางด้านเศรษฐกิจในองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่บริหารการปกครองทั้งหมด นับตั้งแต่ รัฐสภา คณะรัฐบาล และข้าราชการของรัฐบาล องค์กรอิสระ SCPC นี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรมและตั้งอยู่ภายในที่ทำการของกระทรวงยุติธรรม สมาชิก หรือคณะกรรมการ ของ SCPC ก็คือ ข้าราชการ แต่มีงบประมาณในรูปแบบอิสระภายในองค์กรตัวเอง¹³⁸

นอกจากองค์กรดังกล่าว สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีพนักงานอัยการที่มีหน้าที่ในการที่ค้นหาความจริง จึงสามารถควบคุมดูแลการสอบสวนและการใช้อำนาจจับกุมคุมขังของพนักงานสอบสวน รวมทั้งมีอำนาจแจ้งให้ผู้พิพากษาสอบสวนเข้าทำการสอบสวนในคดีอาญาบางประเภท¹³⁹

3.3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กร SCPC

1) รวบรวมข้อมูลข่าวสารที่สำคัญ ๆ ที่เอื้อให้สะดวกต่อการจับกุม และการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดกรณีการทุจริต นับจากตำแหน่งผู้อำนวยการ (Directeur) หรือ ลูกจ้าง

¹³⁸ จาก รายงานการวิจัยเรื่อง การทุจริตคอร์รัปชันและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ, โดย ภูริชญา วัฒนรุ่ง, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการศาลฎีกา

¹³⁹ จาก ชาติ ชัยเดชสุริยะ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 130* (น.24)

ของบริษัทภาคเอกชน ที่มีกระทำธุรกรรมในความผิดต่อกฎหมายในด้านการเก็งกำไรหรือการเลือกปฏิบัติ (FAVORITISM) และการค้าเชิงใช้อิทธิพล (Traffic Influence)

2) มีหน้าที่ช่วยเหลือ รวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริต หากฝ่ายตุลาการขอร้องขอความช่วยเหลือมา แต่ข้อมูล ข่าวสารที่ SCC รวบรวมได้มานี้ต้องนำไปใช้เพื่อเป็นข้ออธิบายเท่านั้นไม่ใช่เป็นข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิด

3) มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับมาตรการที่เหมาะสมในการชี้เตือนว่าจะเป็นการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชัน เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองร้องขอมา เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองได้แก่บุคคลต่อไปนี้เป็นคือ ผู้ได้รับเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ฝ่าย การศาลทางการเงิน ฝ่ายบริการด้านการบริหารการปกครองของรัฐคณะรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการของบริษัทรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายผู้ตรวจการของรัฐ ส่วนพลเมือง ไม่มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา ร้องเรียนใด ๆ หรือร้องขอข้อมูลข่าวสารใด ๆ จาก SCPC พลเมืองมีหน้าที่มอบข้อมูลข่าวสารให้แก่ SCPC เท่านั้น

กระนั้นก็ตาม SCPC ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีใด ๆ เป็นการเฉพาะประสิทธิภาพของ SCPC นี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับแจ้งมา จากผู้ชี้เบาะแส ซึ่งเป็นไปได้ที่จะได้จากประชาชนพลเมืองจากข้าราชการในภาครัฐและ จากภาคเอกชน โดยที่ชื่อและนามสกุลของผู้แจ้งเบาะแสะได้รับการเก็บรักษาไว้เป็นความลับ

ถ้าหากข้อมูลข่าวสารที่ SCPC ได้รวบรวมมานั้นมีพยานหลักฐานหรือมีมูลเพียงพอต่อการฟ้องร้องเป็นคดี SCPC จักได้จัดทำแฟ้มเรื่องเพื่อเสนอต่อพนักงานอัยการ (Procureur) ดำเนินการต่อไป ดังนั้น SCPC จึงมีบทบาทอยู่เพียงการจัดทำแฟ้มเรื่อง (Dossiers) แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอีก คดีดังกล่าวจะเข้าสู่การ พิจารณาวินิจฉัยและพิพากษาตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไป

SCPC จะจัดทำรายงานประจำปี เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และ เสนอต่อ นายกรัฐมนตรี รายงานประจำปีดังกล่าวซึ่งมีความยาวประมาณ 150-200 หน้า จะเป็นการวิเคราะห์กรณีความเป็นไปได้หรือมีแนวโน้มที่อาจจะมีการกระทำที่เป็นการ ทุจริตคอร์รัปชัน พร้อมทั้งตัวอย่างของการกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในรายงานกรณี ตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงนั้น SCPC จะไม่ใส่ชื่อและนามสกุล หรือข้อมูลส่วนบุคคลของ ผู้เกี่ยวข้องลงไปด้วย¹⁴⁰

¹⁴⁰ จาก ฐานันท์ วรรณโกวิท, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 137* (น. 39-66)

3.3.3 กระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริต

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การสอบสวนและการฟ้องร้องมีลักษณะเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยพนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา และหากพนักงานอัยการได้มอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนแทน แต่พนักงานอัยการจะเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี

การดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องคดี และขั้นตอนการดำเนินคดีชั้นศาล ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องประกอบด้วยองค์กรของรัฐสามองค์กร คือ องค์กรอัยการ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวน หรือผู้พิพากษาไต่สวน โดยทั้งสามองค์กรดังกล่าวต่างทำหน้าที่ร่วมกัน หรือประสานงานกันอย่างเป็นระบบระเบียบเพื่อตรวจสอบความจริง ในคดีอาญาการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีต่อศาล พนักงานอัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบ โดยอาจดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีหรือร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนทำการสอบสวน จึงถือว่าพนักงานอัยการเป็นองค์กรหลักในการบริหารการอำนวยความสะดวกธุรกรรมชั้นก่อนฟ้อง ทำให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันและมีความเป็นเอกภาพ¹⁴¹

3.3.4 การกำหนดอายุความคดีทุจริตของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งโดยหลักจะมีการแยกความผิดออกเป็นแบบ Passive และแบบ Active ซึ่งการกระทำทั้ง 2 แบบเป็นอิสระต่อกันสามารถลงโทษได้เพียงฝ่ายเดียว โดยในการกำหนดอายุความได้บัญญัติไว้ใน Code Penal ซึ่งพนักงานอัยการแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจและจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตามความผิดบางฐานมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษและเป็นคดีอาญาที่ไม่มีอายุความ กล่าวคือ ความผิดในลักษณะเหตุฉุกเฉินอาทิเช่น การลักพาตัวบุคคลใด การกระทำต่อผู้อื่นในลักษณะการทรมาน การดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์¹⁴² ที่เกี่ยวกับความผิดตามมติสมัชชาสหประชาชาติในกรณีอาชญากรรมที่กระทำต่อมนุษยชาติตามกฎหมายระหว่างประเทศ

¹⁴¹ จาก บทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (วิทยานิพนธ์), โดย ธารทิพย์ ภูเดช, 2558, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

¹⁴² จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.87)

อายุความในคดีอาญาบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอายุความพอสรุปได้ดังนี้¹⁴³

1) ความผิดอาญาที่มีลักษณะของการกระทำที่ร้ายแรง ในกรณีที่ไม่การดำเนินการสืบสวนสอบสวนจะมีการกำหนดอายุความ 10 ปี นับแต่วันเกิดเหตุ แต่หากมีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนอายุความจะมีการเริ่มนับแต่วันที่ที่มีการสืบสวนเสร็จสิ้น อย่างไรก็ตามมาตรา 706-25-1 บัญญัติให้อำนาจในการฟ้องคดีต่อความผิดอาญาร้ายแรงเป็นอันระงับไปหลังจากระยะเวลาผ่านไป 30 ปี รวมทั้งอายุความในการลงโทษให้มีกำหนด 30 ปี นับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ดังนี้แม้จะมีการสืบสวนหรือดำเนินคดีแต่การฟ้องร้องก็ยังคงจำกัดอยู่ในระยะเวลาไม่เกิน 30 ปี¹⁴⁴

2) คดีอาญาที่มีบทลงโทษน้อยกว่าความผิดร้ายแรงจะมีกำหนด 3 ปี โดยหลักเกณฑ์อื่นจะนำหลักคดีอาญาร้ายแรงมาใช้บังคับ อย่างไรก็ตามอายุความฟ้องร้องจะต้องมีกำหนด 20 ปี รวมถึงอายุความในการลงโทษมีกำหนด 20 ปี นับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดเช่นกัน¹⁴⁵

3) ความผิดลหุโทษ อายุความในการฟ้องคดีมีกำหนด 1 ปี

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดอายุความในประมวลกฎหมายอาญาใหม่ (Le Code Penal Nouveau) ดังรายละเอียดต่อไปนี้¹⁴⁶

1) ความผิดลหุโทษ (Contravention) ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 วันถึง 2 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 ฟรังก์ มีอายุความ 3 ปี

2) ความผิดที่มีโทษปานกลาง (Delit) ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือนถึง 5 ปี หรือปรับเกินกว่า 2,000 ฟรังก์ขึ้นไป มีอายุความ 5 ปี

3) ความผิดอุกฉกรรจ์ (Crime) ได้แก่ ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป จนถึงจำคุกตลอดชีวิต มีอายุความ 20 ปี

4) ความผิดเกี่ยวกับชาติพันธุ์มนุษย์ เช่น การคัดเลือกพันธุ์มนุษย์และการคัดลอกพันธุกรรม มีอายุความ 30 ปี

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยทั่วไปจะเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่มีการกระทำความผิด แต่การกระทำความผิดบางอย่างไม่สามารถรู้ได้ว่าเกิดขึ้นเมื่อไร เช่น การฉ้อโกง การฟอกเงิน และไม่รู้ว่

¹⁴³ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อั่งแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.87-88)

¹⁴⁴ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อั่งแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.87)

¹⁴⁵ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อั่งแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.88)

¹⁴⁶ จาก *การเปรียบเทียบอายุความของกฎหมายต่างประเทศ* (น.19), โดย สำนักงานอัยการสูงสุด, 2552, กรุงเทพฯ: วารสารอัยการ สำนักอัยการสูงสุด

การกระทำนั้นจะจบสิ้นเมื่อใด ดังนั้น การกระทำความคิดในกรณีเหล่านี้ อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการรายงานกระทำความผิดนั้นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนอายุความจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายหรือมีการนิรโทษกรรม¹⁴⁷

โดยอาจสรุปได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่กระทำความผิด และกำหนดแห่งระยะเวลาอายุความจะสั้นหรือยาวนานขึ้นอยู่กับอัตราโทษและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดนั้น ๆ ว่ามีผลแห่งการกระทำความผิดรุนแรงมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ถ้าคดีใดเป็นคดีที่มีความรุนแรงมากอายุความฟ้องคดีก็จะกำหนดให้ยาวขึ้น ในทางกลับกันคดีใดเป็นคดีที่มีความรุนแรงไม่มากนักอายุความก็จะสั้น นอกจากนี้ก็ยังมีข้อยกเว้นของกฎหมายที่ไม่นำอายุความมาใช้กับคดีอาญาบางประเภท

3.4 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน

ประเทศจีน มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐประชาชนจีน (Republic of China) มีเขตการปกครองแบ่งออกเป็น 23 มณฑล (รวมถึงไต้หวัน)¹⁴⁸ ในระบอบการปกครองของจีน พรรคคอมมิวนิสต์จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และรัฐบาลจะเป็นผู้นำไปปฏิบัติ โดยในปัจจุบันนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาลจีน ประกอบด้วยนโยบายดังต่อไปนี้

1) การปฏิรูปเศรษฐกิจ และการเปิดประเทศเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมอีกเท่าตัว ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคตะวันตก ซึ่งอาจนำมาซึ่งปัญหาการเมืองสังคม ความแตกแยกของชนชาติที่รุนแรง ตลอดจนส่งเสริมเพื่อการพัฒนาภาคตะวันตกให้สามารถเท่าเทียมกับภาคอื่นๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

2) การปฏิรูปทางการเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่เดียวกันได้มีการเปิดโอกาสให้บุคคลรุ่นใหม่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ตลอดจนเพิ่มความเข้มข้นของการปกครองระดับท้องถิ่นในระดับตำบลและเมือง (อำเภอ)

¹⁴⁷ From *ประมวลกฎหมายอาญา*, โดย Legislationline, 2020, สืบค้นจาก <https://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/30/France/show>

¹⁴⁸ จาก *ประเทศจีน*, โดย วิกีพีเดีย, 2560, สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศจีน>

3) การปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างเอาใจริงเอาใจอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการกำจัดผลเสียที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศของจีนตลอดจนแก้ไขความไม่พอใจของประชาชนจีนในการบริหารและปกครองประเทศในระยะยาว¹⁴⁹

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของสาธารณรัฐประชาชนไต้หวันโดยประชาชนจีน ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 นับตั้งแต่จีนปฏิรูปประเทศ เปิดประตูรับนักลงทุนชาวต่างชาติ ได้มีการนำนโยบายสี่ทันสมัยมาใช้รัฐบาลจีนจึงกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการลงทุนพัฒนา โครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของประเทศ ในส่วนต่าง ๆ รวมไปถึงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ เพื่อให้การทำธุรกิจของชาวจีน และชาวต่างชาติที่เข้ามาลงทุนทำธุรกิจในประเทศจีนให้เป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว จนทำให้เศรษฐกิจจีนค่อย ๆ เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถือว่าประสบความสำเร็จมากที่สุด แต่ความเจริญก้าวหน้าที่เกิดขึ้น ก็ได้นำมาซึ่งช่องทางที่เอื้อต่อการทุจริตของนักการเมือง หรือผู้มีอำนาจได้ง่ายขึ้น¹⁵⁰ ถึงแม้จะมีการพัฒนาแนวทางในการตรวจสอบเพื่อช่วยลด โอกาสและความเสี่ยงในการทุจริต ตลอดจนทำการสร้างเครือข่ายอย่างจริงจังเพื่อเฝ้าระวังไม่ให้เกิดการทุจริต แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงอยู่ในระดับความรุนแรง¹⁵¹

สาธารณรัฐประชาชนไต้หวันโดยประชาชนจีนมีการลงนามเข้าร่วมอนุสัญญาสหประชาชาติในวันที่ 3 ธันวาคม 2003 และได้รับการอนุมัติ พร้อมกล่าวคำสัตยาบัน ในวันที่ 6 มกราคม 2006 แม้จะมีการทุจริตทางการเมืองอย่างหนัก แต่จีนก็ยังเป็นผู้สนับสนุนอนุสัญญานี้อย่างแข็งขันตั้งแต่ขั้นตอนการก่อสร้างและเป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ที่ให้สัตยาบัน อีกทั้งจีนมีจุดประสงค์ที่ชัดเจนสำหรับการมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดกับกระบวนการสร้างของ UNCAC ในระหว่างการเจรจาเงินและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ยืนยันถึงอำนาจสูงสุดของระเบียบภายในประเทศในการดำเนินการตามหลักการของ UNCAC ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีความยืดหยุ่นอย่างมากในการตีความประเด็นสำคัญของอนุสัญญา

¹⁴⁹ จาก เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง สาธารณรัฐประชาชนจีนกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, โดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, สืบค้นจาก https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/jan2560-1.pdf

¹⁵⁰ นโยบายสี่ทันสมัยเป็นนโยบายปฏิรูปความเจริญของ บ้านเมืองให้ทันสมัย โดยเปิดรับวิทยาการจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาประเทศให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก โดยเน้นพัฒนา 4 ด้าน คือ ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม ด้านการป้องกันประเทศ และด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

¹⁵¹ จาก ท่องแดนมังกร: ศึกษาดูงานปราบคอร์รัปชัน, โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2548, *จุลสารสุจริต*, 6(17), น. 6-9.

รวมถึงความมุ่งมั่นในการจัดตั้งหน่วยงานต่อต้านการคอร์รัปชันอิสระและเพื่ออำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม¹⁵²

3.4.1 องค์กรต่อต้านการทุจริต

ในอดีต จีนเป็นสังคมที่มีการทุจริตเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ นับตั้งแต่เหมาเจ๋อตง (Mao Zedong) ได้ประกาศสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน ณ จตุรัสเทียนอันเหมิน (Tian an men) ในเดือนตุลาคม 2492 ในเวลาเดียวกันก็ได้มีการจัดตั้งกระทรวงตรวจสอบ หรือที่เรียกว่า “กระทรวงการตรวจตรา” (Ministry of Supervision) ขึ้นมาด้วย ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน” ทำหน้าที่และดำเนินการภายใต้การกำกับของรัฐบาลกลาง โดยได้เปลี่ยนชื่อเมื่อเดือนกันยายน 2497 โดยได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่มาโดยตลอดจนกระทั่งเดือนเมษายน 2502 กระทรวงตรวจสอบได้ถูกยกเลิกไปเนื่องจากประเทศจีนได้ปรับเปลี่ยนระบบการจัดการบริหารรัฐใหม่ ต่อมาได้มีการจัดตั้งกระทรวงตรวจสอบขึ้นใหม่อีกครั้งในเดือนกรกฎาคม 2530 จากการอนุมัติของคณะกรรมการประจำสภาประชาชนแห่งชาติจีนที่ 6 (The Standing Committee of the Sixth National People’s Congress) รวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ในทุกระดับก็ได้มีการสร้างระบบตรวจสอบของตนสำเร็จด้วยเช่นกัน ต่อมารัฐบาลจีนจึงได้ประกาศและบังคับใช้กฎหมายแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนในการตรวจสอบการบริหารงานเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2540 โดยกำหนดให้กระทรวงตรวจสอบปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของตนภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย¹⁵³

ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ได้มีสำนักงานอัยการสูงสุด (Supreme People’s Procuratorate) เป็นอีกหนึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ทำการสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง และฟ้องร้องดำเนินคดีความผิดอาญาร้ายแรง อนุมัติหรือควบคุมดูแลการดำเนินงานของสำนักงานอัยการท้องถิ่นและสำนักงานอัยการทหารในเรื่องการจับกุม การฟ้องร้องคดีอาญา การบังคับใช้กฎหมายในคดีแพ่ง คดีปกครองและคดีเศรษฐกิจ¹⁵⁴

¹⁵² From A/RES/55/25 (8 January 2001), by United Nations Convention against Corruption, 2018, Retrieved from https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XVIII-14&chapter=18&lang=en

¹⁵³ จาก สาธารณรัฐประชาชนจีนกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, โดย กระทรวงตรวจสอบของประเทศจีน, 2560, สืบค้นจาก <http://www.ccdi.gov.cn/xxgk/ljdg/hxs/>

¹⁵⁴ จาก ชาติ ชัยเดชสุริยะ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 130* (น.100)

3.4.2 อำนาจและหน้าที่ของกระทรวงตรวจสอบแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

- 1) ตรวจสอบปัญหาการดำเนินงานที่มีความบกพร่องของหน่วยงานรัฐ อันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบตลอดจนคำสั่ง
- 2) ดำเนินการในกรณีหากมีการกล่าวหาว่าหน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับการแต่งตั้ง ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎระเบียบตามที่กำหนดไว้
- 3) สอบสวนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับการแต่งตั้ง ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎระเบียบซึ่งต้องมีหน้าที่ปฏิบัติ
- 4) หากมีการอุทธรณ์ในกรณีบทลงโทษทางวินัยของหน่วยงานราชการที่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายหรือระเบียบได้กำหนดไว้ ทางกระทรวงจำเป็นต้องมีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว
- 5) นำเสนอความคิดเห็นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแก่หน่วยงานของรัฐ กรณีต้องการให้มี ประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการจัดลำดับหน่วยงานของรัฐที่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่หรือกฎระเบียบที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด
- 6) อำนาจในการลงโทษ เมื่อพบการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหรือระเบียบ การดำเนินงาน
- 7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้¹⁵⁵

ภายใต้กฎหมายแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน กระทรวงตรวจสอบมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบ หน่วยงานหรือข้าราชการในระดับกรม เจ้าหน้าที่อื่นๆที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมณฑลต่างๆที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง นอกจากนี้อาจเข้าไปดูแลงานทั้งหลายที่เกี่ยวกับบุคคล หน้าที่ หรือ ลักษณะเฉพาะในระดับจังหวัด หรือเมื่อจำเป็นแม้ในระดับที่ต่ำกว่าระดับจังหวัดซึ่งอยู่ในเขตอำนาจ ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ¹⁵⁶

3.4.3 กระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริต

การทำงานของกระทรวงตรวจสอบจะเป็นไปตามรูปคดีและรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละคดีของการฉ้อโกงหรือทุจริตที่มีความหลากหลาย เช่นนั้นจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญรวมถึง

¹⁵⁵ จาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 149* (น.12)

¹⁵⁶ จาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 149* (น.12)

วิธีการสืบสวนและการดำเนินคดีที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามการดำเนินงานในแต่ละคดีจะมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

1) การหาข้อมูล กระทรวงตรวจสอบจะร่วมมือกับสำนักงานตำรวจและองค์กรต่าง ๆ ในการดำเนินการทางกฎหมาย โดยจำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่สำคัญในการตัดสินใจเพื่อการต่อสู้กับการฉ้อโกงหรือทุจริต ที่ร้ายแรงและซับซ้อน การหาข้อมูลส่วนใหญ่จะเริ่มจากข้อมูลดิบที่ได้จากสาธารณชน สถาบันการเงิน ธุรกิจการค้าและเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ได้รับข้อมูลจะมีการบันทึกวิเคราะห์พัฒนาและประเมินข้อมูลก่อนที่ทีมสืบสวนจะนำข้อมูลมาใช้ กระบวนการนี้ยังรวมถึงการเปรียบเทียบข้อมูลดิบที่ได้จากที่ต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้วิธีการวิเคราะห์เครื่องมือและเทคนิคที่แตกต่างกันซึ่งส่วนมากจะใช้ข้อมูลจากหลาย ๆ แหล่งมาประกอบในการพิจารณาเพื่อสนับสนุนการเข้าสู่กระบวนการสืบสวนสอบสวน

2) การประเมินเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเก็บข้อมูล ในการประเมินข้อมูลสิ่งแรกที่ต้องนำข้อมูลที่ได้มาพิจารณาเปรียบเทียบข้อมูลที่มีอยู่โดยมีเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้ในการประเมินโดยมีปัจจัยบางตัวที่สามารถแยกความแตกต่างของการฉ้อโกงที่ร้ายแรงและซับซ้อนได้

3) การดำเนินคดี ในคดีได้รับการอนุมัติจะถูกส่งไปให้กับผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขา ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญทางการเงิน การสืบสวนสอบสวน กฎหมายเทคโนโลยี และตำรวจจะร่วมงานกับกระทรวงตรวจสอบ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของทีมดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานตำรวจมีความเชี่ยวชาญเฉพาะซึ่งการร่วมกันสืบสวนสอบสวนจะทำให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น

4) การสืบสวนและการดำเนินคดี ต้องทำการสืบสวนสอบสวนโดยละเอียดครอบคลุมรวมถึงหลักฐานข้อมูลที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ดังนั้นการรวบรวมข้อมูลหลักฐานจึงต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญจากด้านต่าง ๆ เพื่อดำเนินคดี ในทีมดำเนินคดีมีการประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอซึ่งในการสอบสวนแต่ละครั้ง ก่อนเริ่มกระบวนการทีมงาน จะพิจารณาหลักฐานที่รวบรวมได้ทั้งหมดเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน¹⁵⁷

3.4.4 อายุความอันเกี่ยวกับคดีทุจริตของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ความเป็นมาและหลักเกณฑ์ในการกำหนดอายุความจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับประเทศที่

¹⁵⁷ จาก *มาวู้จ๊กกระทรวงตรวจสอบแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนกันเถอะ*, โดย ปวีณา กุวานนท์, 2552, สืบค้นจาก http://203.114.122.85/download/Journals/ebook52_2-6.pdf

ใช้ระบบ Civil Law กล่าวคือโดยหลักจะกำหนดกรอบระยะเวลาหรืออายุความไว้ในประมวลกฎหมาย

อายุความในคดีอาญาของสาธารณรัฐประชาชนจีนบัญญัติไว้ใน Criminal Law of the People's Republic of China ดังนี้

มาตรา 87¹⁵⁸ การกระทำความผิดใดห้ามมิให้ถูกฟ้องเป็นคดีอาญาถ้าช่วงระยะเวลาได้ผ่านไป

- 1) 5 ปี สำหรับความผิดซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงให้ระวางโทษจำคุกน้อยกว่า 5 ปี
- 2) 10 ปี สำหรับความผิดซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงให้ระวางโทษจำคุก 5 ปีขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 ปี
- 3) 15 ปี สำหรับความผิดซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงให้ระวางโทษจำคุก 10 ปีขึ้นไป
- 4) 20 ปี สำหรับความผิดซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงให้ระวางโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต และในกรณีหากระยะเวลาเกิน 20 ปี หากมีความจำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีอาญา ท่านว่าต้องส่งเรื่องให้แก่อัยการประชาชนสูงสุดเพื่อตรวจสอบและรับรองต่อไป

มาตรา 89¹⁵⁹ อายุความในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ความผิดนั้นได้ถูกกระทำลง ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดในลักษณะต่อเนื่องให้เริ่มนับตั้งแต่วันสิ้นสุดของการกระทำนั้น และหากมีความผิดอาญาเกิดขึ้นอีกภายในช่วงระยะเวลาอายุความของคดีเดิมให้เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่การกระทำความผิดครั้งใหม่ได้ถูกกระทำลง

จากบทบัญญัติเรื่องอายุความของประเทศจีนทำให้เห็นว่าหากคดีมีอัตราโทษสูงสุด ซึ่งมีอายุความฟ้องร้องดำเนินคดีไว้ 20 ปี แต่หากระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงไปแล้วและอัยการประชาชนสูงสุดเห็นควรให้มีการฟ้องร้อง ศาลก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ซึ่งถือเป็นบทยกเว้นหลักเรื่องอายุความ จากการศึกษาพบว่ากฎหมายของประเทศจีนเกี่ยวกับความผิดฐานทุจริตมีอัตราโทษสูง¹⁶⁰ โดยผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างคดีทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศจีนไว้ดังนี้

มาตรา 384 ความผิดฐานยักยอกเงินงบประมาณแผ่นดิน เป็นความผิดที่เจ้าพนักงานกระทำการโดยมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งการยักยอกงบประมาณแผ่นดินเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น หรือเจ้าพนักงานของรัฐได้ยักยอกงบประมาณแผ่นดิน โดยมีได้ส่งคืนหน่วยงานของรัฐเกินกว่าสามเดือน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี แต่ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐมีพฤติการณ์ใน

¹⁵⁸ จาก การตีความกฎหมายการกำกับดูแลของสาธารณรัฐประชาชนจีน, โดย คณะกรรมการกำกับดูแลแห่งชาติสาธารณรัฐประชาชนจีน, 2561, สืบค้นจาก http://www.ccdi.gov.cn/djfg/fgsy/201806/t20180629_174760.html

¹⁵⁹ จาก คณะกรรมการกำกับดูแลแห่งชาติ สาธารณรัฐประชาชนจีน, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 158*

¹⁶⁰ จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.91)

การชักยอกงบประมาณที่ร้ายแรง ผู้กระทำความผิดนั้นต้องระวางโทษจำคุก 5 ปีขึ้นไป แต่ถ้าในกรณีที่ได้ชักยอกงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมากและไม่ดำเนินการส่งคืน ผู้กระทำความผิดนั้นต้องระวางโทษจำคุก 10 ปีขึ้นไปหรืออาจตลอดชีวิต หรือถ้าผู้ใดกระทำไปโดยมีเจตนาเพื่อนำไปช่วยเหลือ บรรเทาภัยพิบัติหรือช่วยเหลือกรณีมีการเกิดอุทกภัย หรือนำทรัพย์สินที่ได้ชักยอกเข้าช่วยเหลือทหารและครอบครัวที่ได้รับอันตรายสาหัสหรือพิการจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นทหารผ่านศึก อีกทั้งการนำงบประมาณแผ่นดินที่ได้ทำการชักยอกเข้าช่วยเหลือผู้ยากไร้ หรือนำไปบรรเทาสังคม โดยผู้กระทำได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ต่อตนเอง ผู้นั้นต้องระวางโทษหนักขึ้น¹⁶¹

มาตรา 390 ในกรณีมีการเสนอทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ผู้กระทำจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี แต่หากมีพฤติการณ์ที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อภาครัฐ ต้องระวางโทษจำคุกมากกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 10 ปี และถ้าการกระทำใดมีความร้ายแรงเป็นพิเศษต้องระวางโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 10 ปีหรืออาจถูกศาลสั่งริบทรัพย์สิน¹⁶²

จากบทกฎหมายอาจสรุปได้ว่าความผิดกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศจีน จะมีการแบ่งอัตราโทษตามความรุนแรงของการกระทำ และเมื่อมีอัตราโทษสูงระยะเวลาในการร้องเรียนยิ่งยาวนานมากขึ้นโดยมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 87 แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า หากมีการร้องเรียนล่วงเลยเวลาที่กำหนดแล้วแต่มีเหตุจำเป็นที่ต้องดำเนินคดีเนื่องจากเป็นความผิดที่ร้ายแรง กฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานอัยการพิจารณาหากเห็นชอบว่าควรฟ้องก็ให้ดำเนินคดีต่อไปได้ตามมาตรา 87 (4) หรืออาจถือว่าคดีดังกล่าวไม่มีอายุความบังคับไว้

นอกจากนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนได้กำหนดกรณีดังต่อไปนี้ไม่มีอายุความในการดำเนินคดี

1) กรณีผู้กระทำความผิดหลบหนีจากการสืบสวนสอบสวนหรือการดำเนินคดี หลังจากที่ยังการประชาชน หน่วยงานรักษาความมั่นคงสาธารณะ หน่วยงานรักษาความมั่นคงของชาติได้ยื่นฟ้องหรือเมื่อศาลประชาชนได้รับฟ้องคดีแล้ว

2) กรณีที่ยังการหน่วยงานรักษาความมั่นคงสาธารณะยังมีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ภายหลังจากที่ผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาอายุความแล้ว¹⁶³

จากการที่ศึกษาอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ตลอดจนประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยเรื่องอายุความฟ้องร้องและดำเนินคดี อาจสรุปได้ว่าอนุสัญญา มีการกำหนดกรอบความร่วมมือทางกฎหมายโดยมีเนื้อหาที่นำไปสู่ความเข้าใจบนพื้นฐานเดียวกัน

¹⁶¹ จาก คณะกรรมการกำกับดูแลแห่งชาติ สาธารณรัฐประชาชนจีน, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 158*

¹⁶² จาก เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 80* (น.92-93)

¹⁶³ จาก คณะกรรมการกำกับดูแลแห่งชาติ สาธารณรัฐประชาชนจีน, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 158*

ทั้งการกำหนดให้รัฐภาคีพัฒนามาตรการป้องกันการทุจริตทั้งภาครัฐและเอกชน กำหนดให้รัฐภาคีมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเป็นความผิดทางอาญา รวมถึงการพิจารณาการกระทำผิดอื่น ๆ และมีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศบัญญัติเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สินด้วย หากประเทศที่ได้ลงนามในอนุสัญญาฯ จะต้องดำเนินกระบวนการในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญา

ในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้กำหนดกรณีอายุความในข้อ 29 ด้วยความว่า ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐกำหนดอายุความในการเริ่มกระบวนการพิจารณาสำหรับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญา โดยให้มีระยะเวลาที่ยาวนาน และหากมีบทกฎหมายอยู่ก่อนที่จะเข้าร่วมอนุสัญญา จำต้องปรับปรุงแก้ไขให้อายุความนั้นยาวนานขึ้น หรือให้อายุความสะดุดหยุดลง ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้หลบหนีกระบวนการยุติธรรม เมื่อเป็นดังเช่นข้อกำหนดดังกล่าว เมื่อมีการลงนามในอนุสัญญาแล้วนั้น จะต้องมีการดำเนินการอันเกี่ยวกับอายุความของแต่ละรัฐ ให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา

ในส่วนของต่างประเทศที่ทำการศึกษาคือ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย เป็นรัฐที่สังเกตเห็นถึงปัญหาการทุจริตว่ามีความสำคัญอย่างมาก ทางรัฐจึงยกให้การทุจริตเป็นคดีที่มีความร้ายแรง จึงไม่มีการกำหนดอายุความแต่อย่างใด ประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดอายุความตั้งแต่ 5-20 ปี และหากเป็นคดีร้ายแรงจะได้รับการยกเว้นเรื่องอายุความซึ่งทำให้สามารถเริ่มต้นดำเนินคดีได้ตลอดเวลา และสุดท้ายสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ที่พบการกระทำความผิดกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐค่อนข้างสูงหากเทียบกับประเทศอื่น ๆ ทางประเทศจึงได้มีการกำหนดอายุความตั้งแต่ 5-20 ปี โดยอายุความเกี่ยวกับการทุจริตส่วนใหญ่จะมีกำหนด 20 ปี

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าอนุสัญญามีกำหนดให้มีอายุความยาวนานขึ้นและประเทศในภาคีโดยส่วนใหญ่กำหนดที่ 10-20 ปี หรือได้รับการยกเว้นเรื่องอายุความหากเป็นคดีที่มีอัตราโทษสูงเหตุเพราะเป็นการกระทำที่ร้ายแรง และเมื่อเทียบกับกฎหมายในประเทศไทยอันเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต พบว่า มีการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องอายุความแล้ว แต่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ยังกำหนดอายุความในการร้องเรียนเรียนหรือดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดไว้เพียง 5 ปี นับแต่วันกระทำผิดจนถึงวันกล่าวหา หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาที่ไม่เหมาะสม ขัดต่อบทบัญญัติของอนุสัญญาอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อหน่วยงานภาครัฐหรือผู้ที่ได้รับความเสียหาย

เพื่อให้เห็นข้อมูลที่จะนำไปวิเคราะห์อย่างชัดเจน ผู้ศึกษาจึงแยกให้เห็นดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 เสนอข้อมูลเพื่อนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบ

	รัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ ประชาธิปไตย ประชาชนจีน
การแบ่งแยก ประเภท ความคิด	ส่วนที่ 70 ตามประมวล กฎหมายอาญา ห้ามให้หรือ เสนอสิ่งที่ไม่ถูกต้องตาม กฎหมายต่อเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อ รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของ ตน และหมวดย่อย 70.2 บุคคลจะมีความผิดถ้าให้ ประโยชน์หรือสัญญาว่าจะ ให้แก่บุคคลอื่นโดย ผลประโยชน์นั้นไม่ถูกต้อง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของ ตน	การคอร์รัปชันแบ่ง ประเภทความคิด ออกเป็นแบบ Passive และแบบ Active ซึ่งการ กระทำทั้ง2แบบเป็น อิสระต่อกัน	มาตรา 384 ความผิด ฐานขี้โกงเงิน งบประมาณแผ่นดิน มาตรา 390 ความผิด ฐานติดสินบนเจ้า พนักงาน
อำนาจของ พนักงาน อัยการ	ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ พนักงานสอบสวนเพื่อให้การ สอบสวนเป็นไปในแนวทาง ที่ถูกต้องตามกฎหมาย	พนักงานอัยการมีอำนาจ หน้าที่ในการที่ค้นหา ความจริง และมีอำนาจ ในการควบคุมดูแลการ สอบสวนตลอดจนการ ใช้อำนาจจับกุมคุมขัง ของพนักงานสอบสวน นอกจากนี้ยังมีอำนาจ แจ้งให้ผู้พิพากษา สอบสวนเข้าทำการ สอบสวนในคดีอาญา บางประเภท	มีอำนาจหน้าที่กำหนด นโยบายและแนว ทางการดำเนินคดี อาญาของรัฐ ทำการ สอบสวนคดีอาญาทั้ง ปวงและฟ้องร้อง ดำเนินคดีความผิด อาญาร้ายแรง

ตารางที่ 3.1 เสนอข้อมูลเพื่อนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบ (ต่อ)

	รัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ ประชาธิปไตย ประชาชนจีน
ระยะเวลาในการรับคำ กล่าวหา	ระยะเวลาจะยึด อัตราโทษเป็น หลักเกณฑ์ในการ พิจารณา หาก บทลงโทษสูงจะ สามารถดำเนินการ ฟ้องร้องได้ ตลอดเวลา	สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ กำหนดอายุความใน ประมวลกฎหมายอาญา ใหม่ (le code penal nouveau) โดยมีกำหนด อายุความตั้งแต่ 3-30 ปี และยึดอัตราโทษเป็น หลักเกณฑ์ในการ พิจารณา	บัญญัติไว้ในมาตรา 87 ซึ่งกำหนดระยะเวลา ไว้ตั้งแต่ 5-20 ปี โดย ยึดอัตราโทษเป็น หลักเกณฑ์ในการ พิจารณา
การเริ่มนับระยะเวลา ของอายุตามกฎหมาย		เริ่มนับอายุความตั้งแต วันที่มีการกระทำความผิด แต่การกระทำความผิด บางอย่างไม่สามารถรู้ได้ ว่าเกิดขึ้นเมื่อไรและไม่รู้ ว่าการกระทำนั้นจะจบสิ้น เมื่อใด ดังนั้น การกระทำ ความผิดในกรณีเหล่านี้ อายุความจะเริ่มนับตั้งแต วันที่มีการรายงานกระทำ ความผิดนั้นต่อเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ส่วนอายุความจะ สิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อผู้กระทำ ความผิดถึงแก่ความตาย หรือมีการนิรโทษกรรม	มาตรา 89 เริ่ม นับตั้งแต่วันที่ความผิด นั้นได้ถูกกระทำความ ผิดที่เป็นการกระทำ ความผิดในลักษณะ ต่อเนื่องให้เริ่ม นับตั้งแต่วันสิ้นสุด

ตารางที่ 3.1 เสนอข้อมูลเพื่อนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบ (ต่อ)

	รัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ ประชาธิปไตย ประชาชนจีน
		ดังนั้น การกระทำ ความคิดในกรณีเหล่านี้ อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่ว่า วันที่มีการรายงานกระทำ ความคิดนั้นต่อเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ส่วนอายุความจะ สิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อผู้กระทำ ความคิดถึงแก่ความตาย หรือมีการนิรโทษกรรม	ของการกระทำนั้น และ ในกรณีที่มีการกระทำ ความคิดอาญาเกิดขึ้น อีกภายในช่วงระยะเวลา อายุความของคดีเดิมให้ เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ การกระทำความคิดครั้ง ใหม่ได้ถูกกระทำลง
การกำหนดให้ ไม่มีอายุความ	มาตรา 15B ของ พระราชบัญญัติ อาชญากรรมปี 1914 ได้กำหนดให้ คดีที่มีการลงโทษ สูงสุด ให้สามารถ ฟ้องร้องดำเนินคดี ได้ตลอดเวลา หรือ อาจพิจารณาได้ว่า คดีที่มีความรุนแรง และอัตราโทษสูง เป็นคดีที่ไม่มี กำหนดอายุความ ไว้	ความคิดบางฐานมี กฎหมายบัญญัติไว้เป็น กรณีพิเศษให้เป็นความคิด ที่ไม่มีอายุความ กล่าวคือ ความคิดในประมวล กฎหมายอาญาเล่มที่ 2 หมวดที่ 1	มาตรา 87 (4) ในกรณีหากระยะเวลา เกิน 20 ปี หากมีความ จำเป็นต้องฟ้องเป็น คดีอาญา ท่านว่าต้องส่ง เรื่องให้แก่อัยการ ประชาชนสูงสุดเพื่อ ตรวจสอบและรับรอง ต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์ระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากผลกระทบต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในด้านต่างๆ ที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ทำให้เล็งเห็นได้ว่าปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน อีกทั้งเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติขึ้นในประเทศเยอรมนี เพื่อทำการสำรวจพร้อมทั้งให้คะแนนความโปร่งใสในการดำเนินงานในหน่วยงานภาครัฐของแต่ละประเทศ โดยประเทศไทยมีคะแนนที่ค่อนข้างต่ำกว่าเกณฑ์มาโดยตลอด ซึ่งทำให้เห็นว่าการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นจำนวนมาก หน่วยงานที่ได้รับผลกระทบจึงต้องเร่งปราบปรามและแก้ไขเพื่อมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอย่างเช่นเคย โดยประการแรกต้องพิจารณาจากลักษณะการกระทำเพื่อให้เห็นว่าโดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดในลักษณะใด และเมื่อศึกษาแนวทางในการกระทำความผิด พบว่าในปัจจุบันมีกรรมวิธีที่หลากหลายรูปแบบ เนื่องด้วยความทันสมัยของเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดการกระทำที่มีความซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่ามีการกระทำที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศ อันเป็นเหตุให้เกิดการกระทำความผิดเป็นวงกว้าง

นอกจากการพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำแล้ว เมื่อวิเคราะห์ทางด้านกฎหมายจะสังเกตได้ว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากปัญหาของตัวบทกฎหมายที่ยังไม่เพียงพอหรือยังไม่รัดกุม หรือหากมีตัวบทกฎหมายแล้วแต่ติดขัดที่การบังคับใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และเมื่อวิเคราะห์หลักกฎหมายอันเกี่ยวกับการทุจริต พบว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีปัญหาในบทกฎหมายกรณีระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 27 กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐไว้เพียง 5 ปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันกล่าวหา โดยระยะเวลาที่กำหนดนั้นเมื่อพิจารณาเหตุแห่งความจริงในการทราบถึงการกระทำความผิด ตลอดจนการรวบรวมพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดกระทำได้ยากลำบาก ต้องใช้เวลาดำเนินการเป็นระยะเวลานาน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเวลาที่

กำหนด เมื่อเป็นเช่นนี้อาจทำให้กระบวนการกล่าวหาไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อหน่วยงานภาครัฐหรือบุคคลธรรมดาที่ได้รับความเสียหาย นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายที่มีความคล้ายคลึงกันทั้งของไทยและต่างประเทศ ก็จะเห็นถึงความหลวมล้าอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอสรุปปัญหาโดยเปรียบเทียบดังนี้

4.1 วิเคราะห์การแบ่งแยกประเภทความผิด

การแบ่งแยกประเภทความผิดในต่างประเทศกฎหมายถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการกระทำแต่ละประเภทอย่างชัดเจน ซึ่งผู้ตรากฎหมายมีความประสงค์ให้ผู้ศึกษาหรือผู้อ่านเข้าใจความหมายของความผิดไปในทิศทางเดียวกัน หากในบทกฎหมายใดไม่แสดงถึงลักษณะความผิดโดยละเอียด อาจทำให้ผู้ศึกษาตีความหมายนั้นผิดไป เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะส่งผลให้กระบวนการพิจารณาไม่บรรลุตามเจตนารมณ์

เมื่อศึกษาถึงฐานความผิดตามกฎหมายจะพบว่าความผิดกรณีการทุจริต มีลักษณะของการกระทำที่หลากหลาย เนื่องจากกระบวนการดำเนินงานในหน่วยงานบางขั้นตอนจำเป็นต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ประเด็นนี้จึงก่อให้เกิดช่องว่างให้บุคคลภายนอกผู้ที่ต้องการความรวดเร็วของงาน เสนอความทุจริตต่อเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเป็นช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐเสนอต่อบุคคลภายนอกเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้การกระทำอาจเกิดจากความโลภโดยส่วนตัวจึงเกิดการยกยอทรัพย์สินของหน่วยงาน ด้วยเหตุที่กล่าวมาหากไม่มีการอธิบายถึงลักษณะที่แท้จริง อาจทำให้เกิดความสับสนต่อผู้พบเห็นการกระทำผิด

ในความผิดกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายไทยได้ถูกกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งได้มีการแยกประเภทของความผิดออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ ความผิดเกี่ยวกับการปกครองจะบัญญัติไว้ในมาตรา 136 ถึงมาตรา 166 โดยได้อธิบายถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐโดยกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์กับบุคคลภายนอกหรือความผิดที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับหน่วยงาน และความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 167 ถึงมาตรา 205 ได้อธิบายถึงความผิดของเจ้าพนักงานในการยุติธรรมไว้เป็นการเฉพาะ แต่ทั้งหมดนี้ได้มีการแยกประเภทความผิด และอธิบายถึงลักษณะของการกระทำไว้อย่างชัดเจน ถึงแม้ในบางฐาน

ความคิดจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่ก็ได้มีการอธิบายรายละเอียดถึงความแตกต่างเพื่อให้ผู้ต้องการศึกษาเข้าใจในตัวบทกฎหมายและง่ายต่อการนำไปปรับใช้ในการร้องเรียนถึงความผิด¹⁶⁴

ในกรณีของต่างประเทศได้มีการอธิบายแบ่งแยกประเภทไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ 70 ตามประมวลกฎหมายอาญา ห้ามให้หรือเสนอสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของตน และหมวดย่อย 70.2 บุคคลจะมีความผิดถ้าให้ประโยชน์หรือสัญญาว่าจะให้แก่บุคคลอื่นโดยผลประโยชน์นั้นไม่ถูกต้องเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน¹⁶⁵ ในส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แบ่งแยกประเภทความคิดออกเป็นแบบ Passive และแบบ Active ซึ่งการกระทำทั้ง 2 แบบเป็นอิสระต่อกัน¹⁶⁶ และของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีการอธิบายลักษณะความผิดโดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอย่างชัดเจน โดยผู้ศึกษาได้นำมาตรา 384 และมาตรา 390¹⁶⁷ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขบทกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้มีการนิยามถึงความหมายของการกระทำอันเป็นความผิดทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ในมาตรา 3 โดยมีการอธิบายไว้เพียง 3 ความหมาย คือ การทุจริตในภาครัฐ การทุจริตต่อหน้าที่ และการประพฤตินิยมชอบ แต่ไม่ได้มีการอธิบายถึงลักษณะหรือแยกประเภทความผิดไว้โดยชัด หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำความผิดในลักษณะใดก็ให้ถือเอาว่าเป็นความผิดทุจริต

จากการพิจารณาเปรียบเทียบการแบ่งแยกถึงลักษณะของการกระทำอันเป็นการทุจริตระหว่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กับประมวลกฎหมายลักษณะอาญาและบทกฎหมายของต่างประเทศ พบว่า บทกฎหมายดังกล่าวมีการแบ่งแยกและอธิบายถึงลักษณะความผิดไว้อย่างชัดเจน ทำให้ผู้ที่ศึกษาเข้าใจถึงตัวบทกฎหมายโดยง่าย แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติไม่ได้มีการแบ่งแยกถึงลักษณะของการกระทำไว้ ซึ่งการทุจริตเมื่อศึกษาจะเห็นว่ามีการกระทำที่หลากหลายอันเป็นความผิด หากมีการบัญญัติแบ่งแยกถึงลักษณะการกระทำไม่ชัดเจน จะทำให้ผู้ที่ต้องการร้องเรียนหรือกล่าวหาถึงกระทำผิด เกิดความ

¹⁶⁴ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4* (น.634-652)

¹⁶⁵ From Parliament of Australia, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 126*

¹⁶⁶ From Legislationline, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 147*

¹⁶⁷ จาก คณะกรรมการกำกับดูแลแห่งชาติ สาธารณรัฐประชาชนจีน, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 158*

สืบสนว่าความผิดใดเข้าข่ายพระราชบัญญัติหรือไม่ เพราะหากมีการร้องเรียนไปแล้วแต่ในบทกฎหมายของหน่วยงานนั้นไม่ได้มีการบัญญัติให้การกระทำผิดเช่นนั้นเป็นความผิด จะทำให้เสียเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐาน และอาจทำให้กระบวนการตรวจสอบเกิดความล่าช้า เนื่องจากผู้ที่ร้องเรียนไม่ได้เข้าใจถึงความผิดที่แท้จริงเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบ หากมีการแก้ไขโดยแบ่งแยกลักษณะความผิดไว้อย่างชัดเจน จะทำให้เกิดความเข้าใจต่อผู้ที่ศึกษาหรือผู้ที่ต้องการร้องเรียนถึงการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้งยังส่งผลให้กระบวนการในการตรวจสอบเกิดความรวดเร็ว เนื่องจากผู้ที่ร้องเรียนเข้าใจถึงลักษณะความผิดอย่างแท้จริง การบรรยายถึงพฤติการณ์แห่งความผิดก็จะเข้าข่ายในแต่ละมาตราที่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

4.2 วิเคราะห์กรณีอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมสืบสวนสอบสวนพิจารณาคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ

กระบวนการพิจารณาคำกล่าวหากรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานมีกระบวนการและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาที่แตกต่างกันออกไป เมื่อผู้ศึกษาวิเคราะห์ด้วยบทกฎหมายของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เห็นว่ามีข้อบกพร่องในกรณีบุคคลที่เข้าร่วมการพิจารณาคำกล่าวหา เมื่อเปรียบเทียบกับบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยอธิบายรายละเอียดดังนี้

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กฎหมายฉบับดังกล่าวถูกบังคับใช้โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ซึ่งจากการศึกษาพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเห็นได้กฎหมายยังไม่มีกำหนดถึงอำนาจของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมสืบสวนสอบสวนคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐแต่อย่างใด มีเพียงคณะกรรมการ ป.ป.ท. เท่านั้นที่เข้าร่วมในการสืบสวน โดยถือว่าเจ้าพนักงานขององค์กรเป็นผู้กำกับดูแลหรือปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนพิจารณาคำกล่าวหาเท่านั้น

กฎหมายอาญา อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 อาจกล่าวได้ว่าพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องผู้กระทำผิดต่อศาล โดยพิจารณาความผิดจากพยานหลักฐานที่ได้รับมาจากพนักงานสอบสวนภายใต้

อายุความในความคิดนั้น หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อความผิด หรือฟ้องคดีเมื่ออายุความครบกำหนด พนักงานอัยการสามารถมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวถือเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของพนักงานอัยการทุกกรณี¹⁶⁸

สาธารณรัฐฝรั่งเศส พนักงานอัยการมีอำนาจในการค้นหาข้อเท็จจริง ควบคุมดูแลการสอบสวนและการใช้อำนาจจับกุมคุมขังของพนักงานสอบสวน รวมทั้งมีอำนาจแจ้งให้ผู้พิพากษาสอบสวนเข้าทำการสอบสวนในคดีอาญาบางประเภท โดยทั่วไป พนักงานอัยการมีอิสระเต็มที่ในการปฏิบัติงาน แต่สำนักงานอัยการจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายการดำเนินคดี รวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้อธิบดีอัยการดำเนินคดีอาญาในบางกรณี¹⁶⁹

สาธารณรัฐประชาชนจีน สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ทำการสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง และฟ้องร้องดำเนินคดีความผิดอาญาร้ายแรง อีกทั้งยังมีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินงานของอัยการท้องถิ่นและอัยการทหารในเรื่องการจับกุม¹⁷⁰

รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย สำนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวน แต่สามารถให้คำปรึกษาแนะนำแก่พนักงานสอบสวนเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปโดยถูกต้องสมควรตามกฎหมาย อัยการสูงสุดมีอำนาจวางนโยบาย แนวทางและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งคดีและการดำเนินคดีอาญา เพื่อให้สำนักงานอัยการถือปฏิบัติ ส่วนในระดับรัฐแต่ละรัฐจะมีหน่วยงานอัยการของรัฐนั้น ๆ รับผิดชอบงานด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับประเทศและระดับรัฐมีการออกประมวลมาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ เผยแพร่ให้สาธารณชนรับรู้ด้วย¹⁷¹

จากการศึกษาพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เปรียบเทียบกับบทกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันดังที่กล่าวไว้ข้างต้น จะเห็นว่าโดยส่วนใหญ่บทกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศมีการให้อำนาจพนักงานอัยการเข้ามามี

¹⁶⁸ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 4*

¹⁶⁹ จาก ชชาติ ชัยเดชสุริยะ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 130* (น.24)

¹⁷⁰ จาก ชชาติ ชัยเดชสุริยะ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 130* (น.100)

¹⁷¹ จาก ชชาติ ชัยเดชสุริยะ, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 130* (น.211)

ส่วนร่วมในการพิจารณาคำกล่าวหาหรือข้อร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ถึงแม้ว่าในประเทศไทยตามกฎหมายลักษณะอาญาไม่ได้กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมนับแต่เริ่มรับคำกล่าวหา แต่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินว่าเรื่องใดมีพฤติการณ์ในการกระทำผิดที่ชัดเจนหรือมีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการดำเนินคดีหรือไม่โดยพิจารณาจากสำนวนการสืบสวนจากพนักงานสอบสวน หากเรื่องใดพนักงานอัยการเห็นว่ายังไม่ปรากฏหลักฐานที่เพียงพอหรือมีพฤติการณ์ไม่ชัดเจน ก็สามารถสั่งไม่ฟ้องคำกล่าวหาดังกล่าวได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศนั้นมีบทกฎหมายชัดเจนถึงขอบเขตอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนนับแต่เริ่มรับคำกล่าวหา แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่มีการบัญญัติขึ้นเพื่อปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐนั้น มีเพียงคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าพนักงานของหน่วยงานเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณา ไม่ได้มีการให้อำนาจพนักงานอัยการในการเข้าร่วมพิจารณาคำกล่าวหา อีกทั้งคดีที่หน่วยงาน ป.ป.ท. จะได้รับนั้นถือว่าเป็นคดีที่ส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติ การที่มีเพียงเจ้าพนักงานในหน่วยงานเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณานั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าอาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใส ทำให้กระบวนการพิจารณารับคำกล่าวหาขาดประสิทธิภาพ นอกจากการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนแล้วนั้น ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ยังได้มีการให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจพิจารณากรณีที่เห็นว่าการกล่าวหาอันเกี่ยวกับการทุจริตนั้นมีพฤติการณ์ที่ร้ายแรง พนักงานอัยการมีอำนาจในการยื่นฟ้องศาล โดยมีต้องคำนึงถึงอายุความตามที่กฎหมายกำหนด

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายจากการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้พิจารณาคำกล่าวหาเพียงฝ่ายเดียว เพิ่มเติมเป็นให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมในการพิจารณาคำกล่าวหาด้วย จะทำให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณาในการรับคำกล่าวหาเพื่อเข้าสู่การดำเนินการขั้นตอนต่อไป อีกทั้งหากมีการแก้ไขในประเด็นดังกล่าวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง

4.3 วิเคราะห์กรณีระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาถึงการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ

เมื่อมีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้น หากบุคคลใดพบเห็นถึงการกระทำผิดและต้องการยื่นคำกล่าวหาไปยังสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาถึงการ

กระทำความผิดนั้น จะต้องคำนึงถึงระยะเวลาที่มีการกำหนดไว้ตามมาตรา 27¹⁷² เป็นสำคัญ หากล่วงเลยเวลาทางคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีความเห็นหรือคำสั่งไม่รับพิจารณาได้ และส่งผลให้คำกล่าวหาเป็นอันตกไป อีกทั้งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่น ๆ ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกรณีระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาแล้วพบว่า

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องระยะเวลาในการที่จะสามารถยื่นคำกล่าวหาไว้ในมาตรา 55 โดยหากพ้นเวลาที่กำหนดจะมีการห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับคำกล่าวหาขึ้นพิจารณา เว้นแต่มีหลักฐานยืนยันถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิดนั้น

นอกจากหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ตามประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติถึงความผิดกรณีการทุจริตไว้เช่นเดียวกัน และในทุกความผิดได้มีการกำหนดอายุความที่จะสามารถยื่นฟ้องต่อศาลไว้แตกต่างกัน โดยนำเอาอัตราโทษในแต่ละฐานความผิดมาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดอายุความ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญา¹⁷³

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต พ.ศ. 2003 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องอายุความไว้ในข้อ 29¹⁷⁴ ในการกำหนดเช่นนี้เพื่อจัดอุปสรรคในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอันมีสาเหตุจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของแต่ละรัฐอาจกำหนดอายุความสั้นเกินไป ทำให้พิจารณาได้ว่า ไม่ได้สัดส่วน กับภารกิจระงับการอันเป็นการทุจริตซึ่งถือเป็นความผิดอาญาร้ายแรง หรือไม่มีบทบัญญัติกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับอายุความสำหรับความผิดอันเป็นการทุจริตไว้เป็นการเฉพาะ

รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ตามบทกฎหมายได้มีการกำหนดอายุความโดยพิจารณาจากการกำหนดอัตราโทษเป็นหลักเกณฑ์ ซึ่งคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐมีการกำหนดอัตราโทษไว้อย่างสูงเนื่องจากได้มีการเล็งเห็นถึงความร้ายแรงของความผิด อีกทั้งการฟ้องร้องอาจเริ่มต้น

¹⁷² จาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47*

¹⁷³ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4*

¹⁷⁴ จาก ขวลิต วงศ์ใหญ่, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 124* (น.77-78)

ขึ้นกับบุคคลในเวลาใดก็ได้หากการลงโทษสูงสุด ในทำนองเดียวกันการฟ้องร้องขององค์กรธุรกิจ อาจเริ่มต้นได้ตลอดเวลาหากการลงโทษสูงสุดเป็นโทษปรับมากกว่า 150 หน่วยลงโทษ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ปัจจุบันกฎหมาย เรื่องอายุความได้บัญญัติไว้ใน Code penal ซึ่งโดยหลักเกณฑ์การพิจารณาอายุความจะสั้นหรือยาวนานขึ้นขึ้นอยู่กับอัตราโทษและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดนั้นๆว่ามีผลแห่งการกระทำความผิด รุนแรงมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ถ้าคดีใดเป็นคดีที่มีความรุนแรงมากอายุความฟ้องคดีก็จะกำหนดให้ ยาวขึ้น ในทางกลับกันคดีใดเป็นคดีที่มีความรุนแรงไม่มากนักอายุความก็จะสั้น

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ความเป็นมาและหลักเกณฑ์ของการกำหนดอายุความในคดีอาญาจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกัน กับประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law กล่าวคือโดยหลักจะกำหนดกรอบระยะเวลาหรืออายุความไว้ใน ประมวลกฎหมาย อายุความคดีอาญาของประเทศจีนบัญญัติไว้ใน Criminal Law of the People's Republic of China¹⁷⁵ การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริต เช่น ในความผิดฐานทุจริต ยักยอก และติดสินบนนั้น กฎหมายได้กำหนดโทษไว้ถึงจำคุกตลอดชีวิตและประหารชีวิต โดยกำหนดเรื่อง อายุความในการดำเนินคดีไว้ 20 ปี

จากกรณีการกำหนดระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของ ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 เปรียบเทียบกับบทกฎหมายที่มี ลักษณะเดียวกัน วิเคราะห์แล้วปรากฏปัญหาในด้บบทกฎหมายอย่างชัดเจน กล่าวคือ สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแบ่งส่วนอำนาจในการ ตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐออกจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บทกฎหมายทั้งสองจะมีความคล้ายคลึงกันอาจแตกต่างเพียงอำนาจในการตรวจสอบ คณะกรรมการ ตรวจสอบ แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ของระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐของทั้งสองกลับ พบว่ามีความเหลื่อมล้ำอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายในลักษณะอาญา จะ พบว่าอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา ได้มีการพิจารณาอัตราโทษเป็นหลักเกณฑ์ในการ กำหนดอายุความ โดยการกระทำความผิดใดที่มีความรุนแรง อัตราโทษจะถูกกำหนดไว้อย่างสูง แต่ หากความผิดใดมีความร้ายแรงน้อยลงมา ก็จะถูกกำหนดอัตราโทษตามสมควรกับพฤติการณ์ในการ

¹⁷⁵ จาก คณะกรรมการกำกับดูแลแห่งชาติสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 158*

กระทำผิด และเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับข้อกำหนดอายุความ ความผิดฐานใดที่มีอัตราโทษสูงอายุความก็จะยาวนานและเมื่อพิจารณากรณีความผิดทุจริตในกฎหมายลักษณะอาญาจะเห็นว่าโดยส่วนใหญ่อายุความจะถูกกำหนดให้มีระยะเวลานาน แต่เมื่อศึกษากรณีตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 จะพบว่าไม่ได้มีการแบ่งแยกความร้ายแรงของความผิด ซึ่งไม่ว่าจะกระทำความผิดในลักษณะใดที่ถือเป็นการทุจริต จะมีการกำหนดระยะเวลาที่เท่าเทียมกัน และระยะเวลาดังกล่าวมีความแตกต่างจากบทกฎหมายอาญาอย่างสิ้นเชิง ในส่วนของกฎหมายในต่างประเทศนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 จะเห็นได้ว่าการกำหนดระยะเวลายังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามทฤษฎีอายุความหลักไว้ เนื่องจากมีระยะเวลาที่ไม่เหมาะสมหรือสั้นเกินไปจนอาจพิจารณาได้ว่าไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำ อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังมีการตราขึ้นหลังจากประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาแล้ว การตราบทกฎหมายจึงจำเป็นต้องยึดหลักตามอนุสัญญา นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบเพิ่มเติมทั้ง3ประเทศ จะพบว่าส่วนใหญ่ได้มีการคำนึงอัตราโทษเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอายุความและระยะเวลาที่แต่ละประเทศกำหนดไว้นั้นมีความยาวนานพอสมควรแก่ความผิด

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 กรณีระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐให้มีเวลายาวนานขึ้น โดยอาศัยบทกฎหมายลักษณะเดียวกันเป็นแนวทางในการแก้ไข จะทำให้เกิดผลคืออย่างเห็นได้ชัด อาทิเช่น โอกาสในการยื่นคำกล่าวหาสามารถกระทำได้มากขึ้น ทำให้สถิติคดีที่ไม่สามารถรับไว้พิจารณาเนื่องจากมีการกล่าวหาเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ลดน้อยลง และเมื่อมีระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานมากขึ้น ความผิดพลาดในการที่จะนำข้อมูลอันเป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐมากล่าวหาที่ลดน้อยลง เนื่องจากผู้กล่าวหาใช้เวลาในการกลั่นกรองข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือข้อมูลที่แสดงถึงพฤติการณ์ความผิดอย่างเห็นได้ชัดขึ้น กล่าวหา ซึ่งจะทำให้ระยะเวลาในการพิจารณารับคำกล่าวหาเร็วขึ้น นอกจากนี้การขยายเวลาให้ยาวนานนั้นจะทำให้บทกฎหมายมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฯซึ่งจะทำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

4.4 วิเคราะห์กรณีการเริ่มนับระยะเวลาหรืออายุความตามกฎหมาย

อายุความหรือระยะเวลาที่จะสามารถดำเนินการตามกฎหมาย ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณา หากจะเริ่มต้นกล่าวหาหรือร้องทุกข์เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษหรือชดใช้

ความเสียหาย แต่การจะทราบได้ว่าคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวหาใดครบกำหนดอายุความแล้วหรือไม่ นั้น จำต้องพิจารณาจากการเริ่มนับระยะเวลา ซึ่งในกฎหมายจะมีการกำหนดถึงจุดเริ่มต้นและการสิ้นสุดไว้อย่างชัดเจน ทั้งบทกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ในมาตรา 27 จะเห็นได้ว่าการเริ่มนับระยะเวลาในการยื่นคำกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการทุจริตไว้ตั้งแต่วันเกิดเหตุไปจนถึงวันกล่าวหา

เมื่อพิจารณากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 อายุความในกรณีลาภมิควรได้ หากผู้เสียหายต้องการใช้สิทธิเรียกคืนทรัพย์สิน จะต้องดำเนินการฟ้องร้องโดยห้ามมิให้เกินหนึ่งปีนับแต่ที่รู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือต้องไม่เกินสิบปีเมื่อสิทธินั้นมี¹⁷⁶ นอกจากนี้มาตรา 419 แล้วนั้นตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 กรณีเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากมูลละเมิด โดยผู้เสียหายสามารถเรียกร้องได้โดยห้ามพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่อยู่ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือห้ามมิให้เกินสิบปีนับแต่วันที่ทำละเมิด¹⁷⁷

บทกฎหมายของต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับความผิดกรณีการทุจริตเป็นอย่างมาก โดยพิจารณาจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีบทกฎหมายโดยทั่วไปให้เริ่มนับระยะเวลาของอายุความในการดำเนินคดีตั้งแต่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แต่เนื่องจากคดีทุจริตสาธารณรัฐฝรั่งเศสเล็งเห็นว่าเป็นคดีที่สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรง จึงได้มีการกำหนดถึงข้อยกเว้นในบทกฎหมายว่าให้เริ่มนับแต่เมื่อมีการรายงานการกระทำความผิดกรณีทุจริตต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หากนำพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาวิเคราะห์ถึงประเด็นดังกล่าวจะเห็นถึงความบกพร่องของบทกฎหมาย กล่าวคือ การที่บทกฎหมายดังกล่าวมีการเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่เกิดเหตุไปจนถึงวันกล่าวหา นั้น หากพิจารณาถึงเหตุแห่งความจริงจะทำให้เห็นว่า การที่จะยื่นคำกล่าวหาให้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดกระทำได้ยาก เนื่องจากความผิดฐานทุจริตเป็นความผิดที่มีการกระทำที่ซับซ้อน อีกทั้งรูปแบบของ

¹⁷⁶ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4* (น.178)

¹⁷⁷ จาก พิชัย นิลทองคำ, *อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4* (น.186)

การทุจริตในปัจจุบันนั้นมีการเปลี่ยนไปตามเทคโนโลยี การเก็บข้อมูลความผิดก็จะมีควมรัดกุมมากขึ้น ทำให้ไม่สามารถที่จะค้นข้อมูลได้ง่าย นอกจากนี้การทุจริตในปัจจุบันไม่ได้เพียงแต่กระทำภายในองค์กรเท่านั้น แต่บางกรณีมีการกระทำเกิดขึ้นระหว่างประเทศ กรณีดังกล่าวยิ่งทำให้ยากต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน และหากการที่จะยื่นกล่าวหาบุคคลใดนั้นจำเป็นต้องมีพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการพิสูจน์มีเช่นนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับคำกล่าวหา

จากที่กล่าวถึงสภาพปัญหาข้างต้น หากมีการแก้ไขโดยนำบทกฎหมายที่มีการเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่รู้ถึงการกระทำผิดมาเป็นเกณฑ์ จะช่วยลดปัญหาการนำความผิดขึ้นกล่าวหาไม่ทันระยะเวลาที่กำหนดได้ เนื่องจากเมื่อทราบถึงความผิด ระยะเวลาจึงเริ่มกำหนดขึ้นทำให้มีเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานมาดำเนินการกล่าวหาได้

4.5 วิเคราะห์กรณีการกำหนดฐานความผิดทุจริตให้ไม่มีอายุความ

ในกรณีที่มีการเสนอให้ความผิดบางประเภทที่มีลักษณะของการกระทำอันเป็นการสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความน่าเชื่อถือในภาพลักษณ์ของประเทศเป็นการไม่กำหนดอายุความ เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจังและเด็ดขาดมากยิ่งขึ้น

จากการเสนอความเห็นข้างต้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านยกประเด็นความผิดฐานทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นความผิดร้ายแรง ซึ่งเป็นเหตุให้ไม่ควรกำหนดอายุความ โดยผู้ศึกษาขอสรุปการเสนอของนักวิชาการดังต่อไปนี้

1) นพ.พลเดช ปิ่นประทีป ในฐานะผู้ทำงานปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชัน กล่าวถึงข้อเสนอหนึ่งในการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการประชาชนเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ในการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ที่เสนอให้คดีทุจริตคอร์รัปชัน เป็นคดีที่ไม่มีอายุความว่าเห็นด้วย และมองว่าทั้งในทางหลักการ และทางปฏิบัติสามารถทำได้ไม่ยาก ประเทศไทยใช้กฎหมายอาญาที่มีเรื่องอายุความ

กำหนด ก็เพียงเพิ่มประโยคกำหนดให้ชัด หรือ ไม่มีอายุความลงไปในมาตราที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งสามารถดำเนินคดีได้¹⁷⁸

2) ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการเสนอให้กำหนดคดีอาญาไม่มีอายุความ โดยอาจเริ่มต้นจากคดีที่มีอัตราโทษรุนแรง คดีอุกฉกรรจ์สะท้อนขวัญก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อสังคมโดยรวม หรืออาจกำหนดเลยว่าคดีที่ไม่มีอายุความให้ใช้กับคดีที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป¹⁷⁹

ถึงแม้ว่าในประเทศไทยยังไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงกรณีการไม่มีอายุความของความผิดฐานทุจริตแต่ในบทกฎหมายของต่างประเทศได้มีการบัญญัติถึงการไม่มีอายุความในการฟ้องร้องดำเนินคดีในความผิดดังกล่าวไว้ โดยผู้ศึกษาขอสรุปดังนี้

1) ประเทศออสเตรเลีย หากความผิดใดที่มีอัตราโทษสูงสุดสำหรับบุคคลหรือมีการลงโทษปรับสูงสุดสำหรับองค์กรและบริษัท ความผิดเหล่านี้สามารถเริ่มต้นฟ้องคดีได้ตลอดเวลา หรืออาจเรียกได้ว่าการกระทำความผิดเหล่านี้ไม่มีการกำหนดอายุความ¹⁸⁰

2) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน คดีมีอัตราโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต ซึ่งกฎหมายกำหนดอายุความฟ้องคดีไว้ 20 ปี แต่หากระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงไปแล้ว และอัยการสูงสุดเห็นควรให้มีการฟ้องร้อง ศาลก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ซึ่งถือเป็นบทยกเว้นหลักเรื่องอายุความ หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มีกำหนดอายุความสำหรับคดีที่ร้ายแรง¹⁸¹

จากการวิเคราะห์บทกฎหมายของต่างประเทศทำให้เห็นว่า ถึงจะไม่ได้มีการบัญญัติด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนถึงการไม่มีอายุความแต่ความหมายโดยนัยนั้นก็ทำให้เข้าใจได้ว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดข้อยกเว้นในการนับอายุความกรณีความผิดฐานทุจริตไว้ ซึ่งในบทกฎหมายของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และบทกฎหมายอื่นที่มีลักษณะความผิดเดียวกันในประเทศไทยไม่มีการบัญญัติให้คดีร้ายแรงเป็นกรณีไม่มีอายุความและไม่มีข้อยกเว้นแต่อย่างใด มีเพียงการเสนอของนักวิชาการแต่ก็ยังไม่ได้มีการปรับแก้ไขตามที่ได้มีการเสนอ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดอายุความที่แน่นอนและเป็นเวลาเพียงไม่นานก่อให้เกิดปัญหาการล่าช้าหาถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล่วงเลยเวลาเป็นอันหลุดพ้นต่อ

¹⁷⁸ จาก นักวิชาการหนุนเดิมข้อกฎหมายให้คดีทุจริตไม่มีอายุความ, โดย สำนักข่าวอิศรา, 2556, สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-slide/25891-028833.html>

¹⁷⁹ จาก *ควรแก้ไขให้คดีอาญาไม่มีอายุความ*, โดย แนวหน้า คอลัมน์การเมือง, 2560, สืบค้นจาก <https://www.naewna.com/politic/columnist/33230>

¹⁸⁰ From Parliament of Australia, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 126*

¹⁸¹ จาก คณะกรรมการกำกับดูแลแห่งชาติ สาธารณรัฐประชาชนจีน, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 158*

การถูกลงโทษหรือถูกดำเนินคดี ซึ่งอาจทำให้ผู้ที่กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัว อีกทั้งเมื่อผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่ยังมีอายุน้อยซึ่งยังคงสามารถทำงานได้อีกเป็นเวลานานก็จะทำให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ และสร้างความเสียหายให้แก่หน่วยงานต่อไป

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบ หากมีการแก้ไขโดยไม่กำหนดอายุความในฐานความผิดทุจริต จะทำให้บทกฎหมายมีสภาพบังคับที่รุนแรง ช่มชู้ให้ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลอื่นไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำ และหากบุคคลใดที่มีแนวโน้มจะกระทำความผิดก็จะเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด เนื่องจากหากเวลาผ่านไปนานเพียงใดก็ไม่อาจหลบเลี่ยงการกระทำความผิดนั้นได้ อีกทั้งยังคงต้องได้รับการลงโทษจากการฟ้องร้องดำเนินคดี



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทสุดท้ายนี้จะเป็นการนำเสนอถึงเนื้อหาทั้งหมดเพื่อสรุปสาระสำคัญที่ได้กล่าวมาในบทต่าง ๆ โดยจะเริ่มตั้งแต่ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ เหตุแห่งการทุจริต พฤติการณ์ในการกระทำความผิด ตลอดจนกระบวนการในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยวิจัยฉบับนี้จะเน้นศึกษาระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 อันเป็นเงื่อนไขในการรับพิจารณาเพื่อนำปัญหาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อันเป็นบทบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) รวมไปถึงประมวลกฎหมายอาญา และองค์กর্তต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศซึ่งประกอบไปด้วย อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 รัฐนิเวชาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ดังปรากฏในหัวข้อ 5.1

ต่อมาในหัวข้อ 5.2 เป็นการนำเสนอถึงข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขในดับบทกฎหมายของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 เพื่อให้เกิดความเหมาะสม และให้เกิดความสอดคล้องกับบทบัญญัติที่มีความใกล้เคียงอย่างยิ่ง

5.1 บทสรุป

การทุจริตเป็นความผิดที่มีลักษณะเฉพาะอันแตกต่างไปจากความผิดประเภทอื่น เนื่องจากมีความซับซ้อนและการค้นหาพยานหลักฐานไม่สามารถกระทำได้ง่ายเพราะส่วนใหญ่พยานหลักฐานมักอยู่กับผู้กระทำความผิด และผู้กระทำผิดมักจะชำนาญในเรื่องดังกล่าวดีที่สุด อีกทั้งในปัจจุบันมีเทคโนโลยีเอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด ยิ่งเป็นไปได้อย่างต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน ดังนั้นปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐถือเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลให้กับนานาประเทศทั่วโลก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ทำให้ความพยายามในการแก้ปัญหาการทุจริตทั้งในระดับรัฐบาล และองค์กর্তระหว่างประเทศจึงจ้งมากขึ้น

ประเทศไทยก็เล็งเห็นถึงความสำคัญ จึงได้มีการพยายามแก้ไขและปราบปรามการทุจริตมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย แต่อย่างไรก็ดีการปฏิบัติงานกลับ ประสบกับปัญหาหลายประการทำให้ไม่สามารถปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันมีเจตนารมณ์สำคัญคือ การทำให้ระบบราชการปลอดการทุจริตและให้มีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ จึงมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงาน ป.ป.ช. และตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

จากการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ปรากฏว่า การแก้ไขปัญหากลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เหตุเพราะอำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมดนั้นตกอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่เพียงองค์กรเดียว จึงส่งผลให้ต้องเผชิญกับปัญหาสภาวะงานล้นมือและค้างสะสมเป็นอย่างมากจนไม่สามารถทำงานได้ทันอันก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีตามมา

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 โดยมีชื่อว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ทำหน้าที่ไต่สวนหาข้อเท็จจริงและดำเนินคดีอันเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง ในบทบัญญัติดังกล่าวมีการอธิบายถึงความเป็นองค์กรในการต่อต้านการทุจริต ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา อีกทั้งยังมีการบัญญัติถึงเงื่อนไขในการรับพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรื่องที่มีการร้องเรียนถึงการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยได้บัญญัติกรณีการกำหนดเงื่อนไขไว้ในมาตรา 26 และมาตรา 27 ซึ่งกรณีสำคัญที่ถือเป็นเงื่อนไขในการรับพิจารณาคือ การกำหนดระยะเวลาในการกล่าวหา โดยได้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ 5 ปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันกล่าวหา

นอกจากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 จะมีการกำหนดระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาแล้วนั้น ยังมีบทกฎหมายของประเทศไทยที่มีการกำหนดในลักษณะเดียวกัน โดยอธิบายได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อันเป็นบทบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้กำหนดระยะเวลาในการกล่าวหาหรือการรับเรื่องร้องเรียนไว้ในมาตรา 55

2) กฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งเป็นบทกฎหมายโดยทั่วไปที่มีการบัญญัติกรณีความผิด อันเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่การกำหนดระยะเวลาหรือที่ตามกฎหมายลักษณะอาญา เรียกว่า อายุความ ได้พิจารณาจากอัตราโทษเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนด ซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 95

นอกจากการกำหนดอายุความที่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วนั้น ตามประมวลกฎหมาย อาญาได้มีการแบ่งแยกประเภทของความผิดฐานทุจริต โดยอธิบายถึงลักษณะของการกระทำ ความผิดไว้โดยละเอียด ซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา

นอกจากประเทศไทยที่เล็งเห็นถึงปัญหาการทุจริตแล้วนั้น นานาประเทศทั่วโลกก็ยังสามารถตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว โดยในการประชุมสมัชชาขององค์กรสหประชาชาติ มีมติความเห็นชอบ ให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาและจัดทำร่างอนุสัญญา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการ กำหนดกรอบความร่วมมือทางกฎหมายและเป็นการกำหนดมาตรฐานระดับสากล ในการกระทำ ความผิดฐานทุจริตตามอนุสัญญา เมื่อผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ บุคคลเหล่านี้มีความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคมหรือมีอิทธิพลทางการเมืองในการหลบหนี ไปจนกว่าคดีจะขาดอายุความได้ ส่งผลให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นอนุสัญญาฉบับนี้จึงได้กำหนดอายุความไว้ในข้อ 29 ด้วยความว่า ให้รัฐ ภาติแต่ละรัฐกำหนดอายุความในการเริ่มกระบวนการพิจารณาสำหรับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญา โดยให้มีระยะเวลาที่ยาวนาน และหากมีบทกฎหมายอยู่ก่อนที่จะเข้าร่วมอนุสัญญา จำต้องปรับปรุง แก้ไขให้อายุความนั้นยาวนานขึ้น หรือให้อายุความสะดุดหยุดลงในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำ ความผิดได้หลบหนีกระบวนการยุติธรรม เพื่อขจัดอุปสรรคในการดำเนินการให้เป็นไปตาม กฎหมายอันมีสาเหตุจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของแต่ละรัฐว่าด้วยอายุความซึ่งอาจกำหนด อายุความไม่เหมาะสม

ในส่วนของกฎหมายต่างประเทศได้มีการบัญญัติถึงการกำหนดอายุความไว้เช่นเดียวกัน โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

5.1.1 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2542 ในส่วนที่ 70 มีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามการจัดการหรือเสนอผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีเจตนาที่จะมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้หน้าที่ของตนเพื่อรับหรือรักษาไว้ซึ่งธุรกิจหรือได้รับหรือรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจ

หมวดย่อย 70.2 (1) แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระบุว่า : บุคคลนั้นมีความผิดในกรณีที่บุคคลให้ประโยชน์แก่บุคคลอื่น หรือทำให้เกิดประโยชน์ที่จะให้แก่บุคคลอื่น หรือข้อเสนอเพื่อให้หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ให้กับบุคคลอื่น หรือทำให้การเสนอการจัดการผลประโยชน์หรือสัญญาการจัดการผลประโยชน์ให้กับบุคคลอื่น และผลประโยชน์ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเนื่องจากบุคคลอื่น และบุคคลที่กล่าวถึงครั้งแรกทำเช่นนั้น โดยมีเจตนาที่จะมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อได้มาหรือรักษาไว้ซึ่งธุรกิจ หรือได้รับหรือรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

บทลงโทษกรณีความผิดฐานทุจริตที่บังคับใช้ในประเทศออสเตรเลีย ถือว่ามีการกำหนดอัตราโทษที่เหมาะสมกับการกระทำที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบอย่างมหาศาล อีกทั้งในกรณีระยะเวลาการฟ้องร้องดำเนินคดี อาจเริ่มต้นขึ้นกับบุคคลในเวลาใดก็ได้หากการลงโทษสูงสุด เป็นระยะเวลานานกว่าหกเดือน ในทำนองเดียวกันการฟ้องร้องขององค์กรธุรกิจอาจเริ่มต้นได้ตลอดเวลา หากการลงโทษสูงสุดเป็นโทษปรับมากกว่า 150 หน่วยลงโทษซึ่งเป็นไปตามมาตรา 15B ของพระราชบัญญัติอาชญากรรมปี 1914 ดังนั้นเมื่อความผิดนั้นมีโทษจำคุกสูงสุด 10 ปีสำหรับบุคคล และปรับสูงสุด 100,000 หน่วยลงโทษสำหรับองค์กรธุรกิจการดำเนินคดีทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดติดสินบนจากต่างประเทศสามารถเริ่มต้นได้ตลอดเวลา

ทางประเทศออสเตรเลียได้มีการให้อำนาจพนักงานอัยการมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่พนักงานสอบสวนเพื่อให้การสอบสวนกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปโดยถูกต้องสมควรตามกฎหมาย

5.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

อายุความในคดีอาญาบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งการกำหนดอายุความนั้นได้พิจารณาจากอัตราโทษเป็นเกณฑ์ในการกำหนดและโดยส่วนใหญ่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมต่อความร้ายแรงของการกระทำ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยทั่วไปจะเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่ที่มีการกระทำความผิด แต่การกระทำความผิดบางอย่างไม่สามารถรู้ได้ว่าเกิดขึ้นเมื่อไร เช่น การฉ้อโกง การฟอกเงิน และไม่รู้ว่าการกระทำนั้นจะจบสิ้นเมื่อใด ดังนั้น การกระทำความผิดในกรณีเหล่านี้ อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการรายงานกระทำความผิดนั้นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้ทางสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการให้อำนาจพนักงานอัยการควบคุมดูแลการสอบสวนและการใช้อำนาจจับกุมคุมขังของพนักงานสอบสวน รวมทั้งมีอำนาจแจ้งให้ผู้พิพากษาสอบสวนเข้าทำการสอบสวนในคดีอาญาบางประเภทอีกด้วย

5.1.3 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน

อายุความคดีอาญาของประเทศจีนบัญญัติไว้ใน Criminal Law of the People's Republic of China มาตรา 87 จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เห็นว่าหากคดีมีอัตราโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต ซึ่งกฎหมายกำหนดอายุความฟ้องคดีไว้ 20 ปี แต่หากระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงไปแล้ว และพนักงานอัยการเห็นควรให้มีการฟ้องร้อง ศาลก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ซึ่งถือเป็นบทยกเว้นหลักเรื่องอายุความ

ในส่วนของประเทศจีนนั้น ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ทำการสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง และฟ้องร้องดำเนินคดีความผิดอาญาร้ายแรง

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 รวมไปถึงประมวลกฎหมายอาญา และบทกฎหมายของต่างประเทศซึ่งประกอบไปด้วย อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003, รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย, ประเทศฝรั่งเศส และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน สรุปได้ว่าระยะเวลาในการกล่าวหาหรือในกฎหมายอื่นใช้คำว่า อายุความ มีความเหลื่อมล้ำในการดับบทกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด อีกทั้งยังเกิดความไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ที่ได้กำหนดให้อายุความมีระยะเวลานานขึ้น นอกจากกรณีระยะเวลาแล้วนั้นในส่วน of พนักงานอัยการ ก็ไม่ได้ให้อำนาจในการเข้าร่วมพิจารณาคำกล่าวหา หรือเข้าร่วมในการสืบสวนหาข้อเท็จจริงแต่อย่างใด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในความไม่โปร่งใสของกระบวนการพิจารณา เมื่อเป็น

เช่นนี้ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขบทกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสามารถป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดได้อย่างเหมาะสม

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทกฎหมายทั้งของประเทศไทยและบทกฎหมายของต่างประเทศในกรณีความผิดฐานทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้เห็นถึงความแตกต่างและข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเพื่อให้บทกฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยแยกเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

5.2.1 จากการศึกษานโยบายความหมายของความผิดฐานทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ทำให้เห็นว่าการบัญญัติความหมายเพื่ออธิบายถึงลักษณะของการกระทำความผิดที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบและไต่สวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีขอบเขตที่กว้างเกินไป ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับนิยามให้ชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้ผู้ที่ต้องการศึกษาเกิดความเข้าใจและแบ่งแยกลักษณะความผิดได้อย่างถูกต้อง

หากแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะได้รับความดังนี้

มาตรา 3 การกระทำความผิดที่เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ เพื่อเรียกรับหรือยอมที่จะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือบุคคลใดมีหน้าที่จัดซื้อ หรือจัดการรักษาทรัพย์สินใด ใช้อำนาจในตำแหน่งเพื่อยกยอกหรือเบียดบังเอาไปเป็นทรัพย์สินของตน ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ให้ถือว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดกรณีการทุจริตทั้งสิ้น

จากวรรคข้างต้น หากการกระทำความผิดอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น ให้ถือเป็นความผิดกรณีการทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้

5.2.2 ในกระบวนการตรวจสอบคำกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังไม่มีการให้อำนาจพนักงานอัยการในการเข้าร่วมพิจารณา อาจส่งผลให้พบข้อบกพร่องหรือเกิดความไม่โปร่งใสในกระบวนการ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรกำหนดให้พนักงานอัยการสามารถในการพิจารณาหรือเป็นผู้กำกับดูแลการสอบสวนกระบวนการรับคำกล่าวหาถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพล

ภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบ

5.2.3 ควรแก้ไขบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาในการรับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้มีระยะเวลายาวนานขึ้น โดยอาศัยบทกฎหมายที่มีการบัญญัติในเรื่องเดียวกันมาเทียบเคียง เพื่อให้ผู้ที่ต้องการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐสามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการพิจารณาได้ เนื่องจากในปัจจุบันการกระทำผิดมีความซับซ้อนจากการใช้เทคโนโลยี การรวบรวมพยานหลักฐานจึงเป็นไปได้ยากและใช้เวลานานพอสมควร

5.2.4 ควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการเริ่มนับระยะเวลาในการกล่าวหาตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 27 ให้มีการกำหนดวันเริ่มนับและวันสิ้นสุดที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยแก้ไขจากการเริ่มนับแต่วันที่เกิดเหตุการณ์ทุจริตไปสิ้นสุดเมื่อมีการกล่าวหา เปลี่ยนเป็นเริ่มนับแต่เมื่อรู้ถึงการกระทำผิดและไปสิ้นสุดในวันที่มีการกล่าวหา

หากแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะมีความดังนี้

มาตรา 27 คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ก็ได้

- (1) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้
- (2) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันที่รู้ถึงการกระทำความผิดจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้
- (3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าไม่ใช่เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
- (4) เรื่องที่องค์กรบริหารงานบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐกำลังพิจารณาอยู่ หรือได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้ว และไม่มีเหตุแสดงให้เห็นว่าการพิจารณานั้นไม่ชอบ

5.2.5 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องระยะเวลาในการกล่าวหา หรือกรณีอายุความตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้ไม่มีการกำหนดอายุความ โดยสามารถกล่าวหาถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐได้ตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อเป็นการยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำความผิด

บรรณานุกรม

- กระทรวงตรวจสอบของปะเทศจีน. (2560). *สาธารณรัฐปะชาชนจีนกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. สืบค้นจาก <http://www.ccdi.gov.cn/xxgk/ljdg/hsx/>
- กาแพด้า. (2556). *จากบัญญัติ 8 ประการ เป็นกฎเหล็ก 11 ข้อ*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/512033>
- คณะกรรมการกำกับดูแลแห่งชาตีสธารณรัฐปะชาชนจีน. (2561). *การตีความกฎหมายการกำกับดูแลของสาธารณรัฐปะชาชนจีน*. สืบค้นจาก http://www.ccdi.gov.cn/djfg/fgsy/201806/t20180629_174760.html
- คณิต ณ นคร. (2553). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จิตติ ดิงศภัทย์. (2545). *กฎหมายอาญา ภาค 1*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, กรุงสยามการพิมพ์.
- จิตวิทยาการศึกษา. (2561). *ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์*. สืบค้นจาก http://jajojong.blogspot.com/2018/05/blog-post_8.html
- จุฬารัตน์ ยะปะนัน. (2553). *ความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้*. กรุงเทพฯ: สถาบันนิติบัญญัติ.
- ชวลิต วงศ์ใหญ่. (2558). *รายงานการวิจัย เรื่อง การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการให้และรับสินบนของเจ้าพนักงานของรัฐ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2556). *สารานุกรมฉบับสรุปความ องค์การอัยการใน 195 ประเทศ*. กรุงเทพฯ: วารสารอัยการ.
- ฐานันท์ วรณ โกวิท. (2555). *ประสพการณ์จากการฝึกอบรมเส้นทางคอร์รัปชัน*. *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*, 6(266), 39-66.
- ธารทิพย์ ภูเดช. (2558). *บทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร.
- แนวหน้า คอลัมน์การเมือง. (2560, 18 ธันวาคม). *ควรแก้ไขคดีอาญาไม่มีอายุความ*. สืบค้นจาก <https://www.naewna.com/politic/columnist/33230>

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ปดิษฐ์ ปทุมวัฒน์. (2555). หน้าต่างโลก: *The Knowledge Windows* ชุด “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003: *United Nations Convention against Corruption 2003*” ตอนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไปและพันธกรณีในการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตของภาคี. สืบค้นจาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/13win/win20%20jul_8_2.pdf
- ปวีณา กุวานนท์. (2552). *มารู้จักกระทรวงตรวจสอบแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนกันเถอะ*. สืบค้นจาก http://203.114.122.85/download/Journals/ebook52_2-6.pdf
- พงษ์ภัฏ เรื่องเครือ. (2549). *การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตฝ่ายบริหาร ในการประชุมเชิงวิชาการว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมเจ้า.
- พิชัย นิลทองคำ. (2552). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-6 ประมวลกฎหมายอาญา*. กรุงเทพฯ: อทตยา มิเลินเนียมพิมพ์.
- เพ็ญประภา ฤทธิปัญญาวงศ์. (2552). *รายงานการวิจัย เรื่อง อายุความในคดีอาญา ศึกษาการกำหนดอายุความสำหรับคดีทุจริตคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2547). *รายงานการวิจัยเรื่อง การทุจริตคอร์รัปชันและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2551). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551*. เล่ม 125 ตอนที่ 21 ก ประกาศใช้ 23 มกราคม 2551.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2561). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561*. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก ประกาศใช้ 21 กรกฎาคม 2561.
- วิกิพีเดีย. (2560). *ประเทศจีน*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศจีน>
- วิกิพีเดีย. (2561ก). *การอุปถัมภ์*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/การอุปถัมภ์>
- วิกิพีเดีย. (2561ข). *สินบน*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/สินบน>
- วิกิพีเดีย. (2561ค). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต>
- วิชา มหาคุณ. (2554). *บทความเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วิทยากร เชียงกุล. (2549). นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ: การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ. กรุงเทพฯ: สำนักงานวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. (2550). รายงานการวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ศรียา น่านศรีสุข. (2558). รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สรารักษ์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรียาภัย. (2559). อายุความครบวงจร. กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2548). ท่องแดนมังกร : ศึกษาผลงานปราบคอร์รัปชั่น. จุลสารสุจริต, 6(17), 6-9.
- สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช.. (2551). สรุปสาระสำคัญอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. กรุงเทพฯ: สำนักงานต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช.
- สำนักข่าวอิสรา. (2556, 14 ธันวาคม). นักวิชาการหนุนเดิมข้อกฎหมายให้คดีทุจริตไม่มีอายุความ. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-slide/25891-028833.html>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2551). ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 109 ก กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551. สืบค้นจาก <http://www.pacc.go.th/index.php/law/view/2>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2560). ประกาศราชกิจจานุเบกษา เรื่อง กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2560. สืบค้นจาก <http://www.pacc.go.th/index.php/home/contact>

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2561). *ประกาศราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561*. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/052/1.PDF>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2562ก). *ประวัติความเป็นมา*. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2019112416310492/20191124163234?>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2562ข). *อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20191124165113148/20191124165833?>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง สาธารณรัฐประชาชนจีนกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. สืบค้นจาก https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/jan2560-1.pdf
- สำนักงานอัยการสูงสุด. (2552). *การเปรียบเทียบอายุความของกฎหมายต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักอัยการสูงสุด.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2550). *การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ*. นนทบุรี: กระทรวงยุติธรรม.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2554). *ประกาศราชกิจจานุเบกษา เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554*. สืบค้นจาก http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/files/file_18_tn-18-49530.pdf
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2555). *ประกาศราชกิจจานุเบกษา เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. สืบค้นจาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2555/A/033/34.PDF?fbclid=IwAR0ABU76IoGfAB0eM7_cczKNA7GVG5dVXRDH5HQuEduwjvoleuwtEFW49Ho

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สัญญา รูปเตี้ย. (2558). การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. : ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช.ใช้อำนาจฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- สิฐสร กระจ่างสุนทร. (2562). รายงานการวิจัยเรื่อง การส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินงานด้านคุณธรรมจริยธรรมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: กรณีศึกษาการส่งเสริมและพัฒนาการประพฤติปฏิบัติตนของข้าราชการให้สอดคล้องกับค่านิยมองค์กรและพันธะสัญญาด้านการต่อต้านการทุจริต. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2546). รายงานการวิจัยเรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส, วิสูตร ตูยานนท์, จิต จิตเสวี, บรรณเจต สิงคะเนติ และคณะ. (2551). รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- หลินยี. (2557). การปราบคอร์รัปชัน ของสิงคโปร์. สืบค้นจาก http://www.pbic.tu.ac.th/main/sites/default/files/%203_%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%88%E0%B8%A1.pdf
- อรุณ หมั่นวงศ์. (2557). รายงานวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ICAC New South Wales. (2016). *The Role of Icac*. Retrieved from <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview/role-of-icac>
- Independent Commission Against Corruption. (2019a). *Overview*. Retrieved from <http://icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview>
- Independent Commission Against Corruption. (2019b). *Investigation process*. Retrieved from <http://icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process>
- Legislationline. (2020). *ประมวลกฎหมายอาญา*. Retrieved from <https://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/30/France/show>

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Nation UNIES. (2004). *Convention Des Nations Unies Contre La Corruption*. Retrieved From https://www.Unodc.Org/Documents/Treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.Pdf
- Parliament of Australia. (2017). *The definition of 'corruption'*. Retrieved from https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Economics/Foreignbribery45th/Report/c02
- Sanook.com. (2020). *ชื่อก๊อกร*. Retrieved from <https://dictionary.sanook.com/search/dict-th-th-royal-institute/ชื่อก๊อกร>
- SBS ไทย. (2560). *รายงานจากองค์กรความโปร่งใสนานาชาติในเรื่องคอร์รัปชันแสดงให้เห็นว่าออสเตรเลียยังคงอยู่ใน 20 ประเทศที่ 'ขาวสะอาด' ที่สุด*. Retrieved from <https://www.sbs.com.au/language/thai/setreliyyangtid-20-andabthucchritnysudainolk-aetshrath-rwng>
- Scott, J. C. (1977). *Patron-client politics and political change in Southeast Asia*. Berkeley: University of California Press.
- Transparency International. (2016). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Retrieved from https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/
- United Nations Convention against Corruption. (2018). *A/RES/55/25 (8 January 2001)*. Retrieved from https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&lang=en
- United Nations Office on Drugs and Crime Division for Treaty Affairs. (2006). *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime Division for Treaty Affairs.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	พัทธนันท์ นาสวน
วัน เดือน ปีเกิด	30 เมษายน 2536
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต, 2557 มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2564
ที่อยู่ปัจจุบัน	1/8 ซอย 70 ถนนสุขุมวิท 5 แขวงออเงิน เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร

