

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แม้ว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้ก่อตั้งหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐจนขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตเพื่อเป็นการระงับ ยับยั้งปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐที่จะเกิดขึ้นอีกในภายหน้า และเพื่อเป็นการเพิ่มคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่น่าลงทุนของต่างประเทศ โดยปราศจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันส่งผลให้ประเทศมีสภาพทางเศรษฐกิจดีขึ้นต่อไป

การทุจริตและประพฤติมิชอบ คือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น คำว่า “มิชอบ” หมายความว่า “ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา มติคณะรัฐมนตรี แบบธรรมเนียมของทางราชการ หรือตามทำนองคลองธรรม การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งและหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทรวมถึงลูกจ้างของส่วนราชการด้วยและยังเป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในทางปฏิบัติก็มีความยุ่งยากในการดำเนินการอยู่หลายประการ จึงเกิดปัญหาขึ้นทั้งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ปัญหากระบวนการในการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ไว้จนเสร็จสิ้นกระบวนการจึงก่อให้เกิดการดำเนินการที่ล่าช้า ปัญหาการจำกัดสิทธิระยะเวลาในการ

ร้องเรียนกล่าวหาและปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดคุณธรรม และจริยธรรม จึงไม่สามารถใช้กฎหมายที่มีอยู่ เพื่อให้การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ซึ่งจะต้องมีการศึกษาถึงปัญหาดังกล่าวเพื่อมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขต่อไป

5.1 บทสรุป

จากผลกระทบของปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีการแก้ไขปัญหาแล้ว จะทำให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้คะแนนของการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยสูงขึ้นเช่นกัน อันเป็นประเทศที่มีความน่าเชื่อถือของนานาชาติต่อไป

1. ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมาตรา 19 (14) ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ว่า การดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ โดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต เป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการด้านต่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต แต่ไม่ได้กำหนดไว้ว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานกลางเพื่อความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตภายในประเทศ ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานกลางเพื่อต่อต้านการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศ ทำให้ไม่สามารถเป็นศูนย์กลางความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบภายในประเทศได้ ในปัจจุบันในทางปฏิบัติเป็นเพียงการขอความร่วมมือกับหน่วยงานต่างของภาครัฐเพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาจได้รับความร่วมมือบ้าง ไม่ได้ได้รับความร่วมมือบ้างขึ้นอยู่กับหน่วยงานแต่หน่วยงานจะให้ความร่วมมือหรือไม่

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูล

เกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดำเนินการภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐบาล เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จึงไม่เป็นองค์กรอิสระที่จะเป็นหน่วยงานกลางได้ตามอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 6 ที่ได้กำหนดให้หน่วยงานด้านการป้องกันและต่อต้านการทุจริตไว้ว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงยินยอมให้หน่วยงานด้านการป้องกันและต่อต้านการทุจริต มีความเป็นอิสระตามความจำเป็น โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลที่มีขอบใด ๆ

จากข้อเท็จจริงตามมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว ส่วนใหญ่การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มักจะดำเนินการไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับได้บัญญัติไว้ โดยกฎหมายก็ได้บัญญัติให้มืองค์กรเฉพาะของแต่ละฉบับดำเนินการไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่ไม่มีกฎหมายใดที่จะให้อำนาจกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางเพื่อเป็นศูนย์กลางในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งภายในประเทศและการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงทำให้การต่อต้านการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และนอกจากนี้ ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบนับเป็นการกระทำผิดที่มีลักษณะเฉพาะ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับคู่กรณี ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจึงไม่ทิ้งร่องรอย หรือพยานหลักฐานไว้ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้ตรวจสอบเพื่อพิสูจน์ความผิดได้ ตามฐานความผิดในประมวลกฎหมายอาญา ตามที่ยกมากล่าวไว้แล้ว ในบทที่ 3 นอกจากจะมีผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว จึงจะปรากฏเป็นความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้น อีกทั้ง ยังมีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 บัญญัติว่า ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียกหรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ และมาตรา 144 บัญญัติว่า ผู้ใดให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจูงใจ

ให้กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทั้งผู้ให้และผู้รับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ก็มีความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าจะมีการกระทำที่เป็น การทุจริตและประพฤตินิชอบจริง ก็ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดได้ เนื่องจากขาดพยานหลักฐานในการกระทำผิด เพราะหากมีการแสดงพยานหลักฐาน ทั้งผู้ให้และผู้รับก็มีความผิด หากไม่มีหน่วยงานกลางที่จะเป็นศูนย์กลางในการกำหนดมาตรฐานในการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งภายในประเทศและการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศแล้วก็ไม่สามารถที่จะจัดการกับปัญหาการทุจริตของภาครัฐได้

2. ปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 25 (2) ได้กำหนดการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ และมาตรา 78 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายใดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า กฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอศาลที่มีเขตอำนาจให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงได้ เฉพาะกรณีตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายใดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินซึ่งกฎหมายก็ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ถ้าหากว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้กำหนดวิธีการในการเฝ้าระวัง

หรือการตรวจสอบทางธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ รวมทั้งการติดตามหลักฐานทางบัญชีของหน่วยงานของรัฐ โดยปล่อยให้มีการทำบัญชีเทียม ทำให้ยากต่อการนำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดมาคืนแก่รัฐ

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 18 (1) และ (3) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการมีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา และการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ชี้ด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ก็ได้กำหนดวิธีในการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เช่นกัน หากเป็นการทุจริตที่มีการดำเนินการทางผิดวินัย การติดตามเอาทรัพย์สินคืนก็จะใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดคืนรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ไม่ได้ กำหนดวิธีในการเฝ้าระวังหรือตรวจสอบทางการเงินกับธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ ทำให้ยากต่อการนำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดมาคืนแก่รัฐ อีกเช่นกัน

นอกจากนี้ก็ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่จะใช้ในการติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตด้วยการขอความร่วมมือกับภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริตและอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 25 (2) และพระราชบัญญัติ

มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ยังไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนให้กับรัฐ

3. ปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำความผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 75 ได้กำหนดไว้ว่าการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายผิดปกติ ให้ผู้กล่าวหาดำเนินการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหายังดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่กล่าวหา นั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีแล้ว ห้ามมิให้มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตามวรรคหนึ่งอีก การกำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนเพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 ได้กำหนดไว้ว่าภายใต้บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ตามมาตรา 26 (4) ว่า ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี และมาตรา 27 (2) ได้กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และ มาตรา 50 ได้กำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่น ไม่เกินห้าปี นอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ

ภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า การใช้สิทธิในการกล่าวหาเป็นการใช้สิทธิในเรื่องที่เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้กระทำได้ และเป็นสิทธิที่เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองมิให้มีการละเมิดสิทธิ กล่าวคือ ทรัพย์สินที่ถูกเจ้าหน้าที่กระทำทุจริต ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะเรียกคืนได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาไว้ หากกำหนดระยะเวลาน้อยเกินไป ก็จะเป็นการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาที่ไม่เหมาะสม แต่ในความเป็นจริงแล้ว กฎหมายน่าจะบัญญัติให้คุ้มครองประโยชน์ของประชาชน หากมีการละเมิดสิทธิแล้วก็ควรกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาที่ยาวพอสมควร การบัญญัติกฎหมายที่จำกัดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาไว้เพียงห้าปีภายหลังจากที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้วจึงเป็นการขัดกับเรื่องของสิทธิที่กฎหมายคุ้มครองไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ในการกระทำผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีการกำหนดระยะเวลาในการกล่าวหาเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้น้อยเกินไปทำให้ผู้กระทำไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิด โดยได้กำหนดระยะเวลาในการกล่าวหากรณีทุจริตและประพฤติมิชอบเมื่อผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดในการทุจริตแล้วให้ดำเนินการในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี อันเป็นการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาผู้ที่กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศด้วยที่ได้กำหนดให้ระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหานานพอสมควร จึงเป็นช่องทางให้ผู้กระทำผิดหาทางออกด้วยการกระทำต่าง ๆ เพื่อให้พ้นผิดได้ จึงทำให้การปราบปรามการทุจริต ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4. ปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 19 (7) และ (13) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรคสอง ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม

ได้แก่ จัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานหรือและทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงาน ป.ป.ช.และรัฐบาลได้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

จากการศึกษาพบว่า แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ในทางปฏิบัติแล้วการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว เป็นไปได้ยาก เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษไว้แต่ประการใด เพียงแต่ให้อำนาจหน้าที่เพื่อให้การดำเนินการกำกับ ดูแล เรื่องคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม จริยธรรม และปราศจากการทุจริต

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ไม่มีกฎหมายบัญญัติใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม และจริยธรรม ที่เป็นแบบอย่างให้กับสังคมไทย และทำให้คนต่างชาติไม่เชื่อมั่นว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐของไทยมีคุณธรรมและจริยธรรม อันจะก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตกันต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. แนวทางการแก้ไขปัญหาปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ โดยเห็นว่า จากการศึกษากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงที่เคยประสบกับปัญหาการทุจริตมาก่อนและประเทศไต้หวัน รวมถึงการศึกษานุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งมีหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริต จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เนื่องจากปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกัน จากการศึกษาที่มีหลายหน่วยงานที่กฎหมายให้อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ โดยเห็นควรให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช.ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงาน

เดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการงานด้านการป้องกันและปราบปราม การทุจริตของภาครัฐภายในประเทศและการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่มีความเป็น หน่วยงานกลางในการต่อต้านการทุจริต

2. แนวทางการแก้ไขปัญหากระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริต ในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สิน ที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ โดยเห็นว่า จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การเพื่อ ความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ และอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน การทุจริต ได้กำหนดให้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดย การบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการเกี่ยวกับ การยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาได้ในทุกกรณีที่ถูกกล่าวหา และกำหนดให้มีวิธีในการ เฝ้าระวังหรือตรวจสอบทางการเงินกับธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเดือนก่อน การกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ เพื่อ การติดตามเอาทรัพย์สินคืนให้กับรัฐ โดยความร่วมมือระหว่างประเทศ และให้กำหนดเป็นข้อบังคับ เกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสารบัญชีการเงินและมาตรฐาน การจัดทำและการตรวจสอบบัญชี

3. แนวทางการแก้ไขปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป โดยเห็นว่า จากการศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศในการใช้สิทธิกล่าวหาหรือการฟ้องร้องคดีที่เกี่ยวกับการ ทุจริตต่างมีข้อสัญญาว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศ ในกรณีที่เหมาะสมพึงกำหนดบทบัญญัติของ กฎหมายว่าด้วยระยะเวลาในการใช้สิทธิในการกล่าวหาไว้ภายใต้กฎหมายภายในของประเทศนั้น ในเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีสำหรับความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานับนี้ให้ยาว พอสมควร และพึงกำหนดให้มีระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวหาอย่างยิ่งขึ้นหรือกำหนดให้ระยะเวลา การใช้สิทธิกล่าวหาที่สั้นที่สุดหยุดลงในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นได้หลบหนี กระบวนการยุติธรรม และการดำเนินคดีทำการทุจริตจะต้องไม่ดำเนินการภายหลังกำหนด อายุความซึ่งต้องกำหนดไม่น้อยกว่าสิบปีนับจากวันที่มีการกระทำทุจริตนั้น จึงเห็นควรแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดย

การบัญญัติเพิ่มเติมให้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาจากไม่เกินห้าปีเป็นไม่เกินสิบปี นับแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

4. แนวทางในการแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเห็นว่า จากการศึกษาถึงการดำเนินงานของจรรยาข้าราชการของรัฐ Nova Scotia ประเทศแคนาดา และมาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมสำหรับข้าราชการฝ่ายบริหารระดับหน่วยงานของสหรัฐอเมริกา ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมาตรฐานจริยธรรมที่เป็นทั่วไปให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในความซื่อสัตย์ สุจริต ในทุกระดับของข้าราชการ จึงเห็นควรให้มีประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมในเรื่องการแก้ไขปัญหาคอรัปชัน การเป็นคู่รับเหมาและการจัดซื้อจัดจ้าง การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง และการแก้ไขปัญหาคอรัปชันเงินโยบายน