



อายุความในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง PRESCRIPTION CRIMINAL PROSECUTION OF POLITICAL POSITION HOLDERS

สุระทิน ชัยทองคำ*
Surathin Chaithongkam

บทคัดย่อ

อายุความในการดำเนินคดีอาญาได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 มีอายุความสูงสุดคือ 20 ปี ไม่ว่าจะกระทำความผิดตามกฎหมายประเภทใดก็ตาม แต่ก็มีกฎหมายบางประเภทที่กำหนดอายุความแตกต่างจากประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มีอายุความ 30 ปี สำหรับฐานความผิดซึ่งต้องระวางโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต จากการวิจัยพบว่าการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศชาติเป็นอย่างมาก และเมื่อได้กระทำความผิดแล้วมักจะหลบหนีก่อนถูกฟ้องคดี หรือถูกฟ้องคดีและได้หลบหนีไปในระหว่างการพิจารณาคดีในชั้นศาล โดยยอมให้รับเงินหลักประกันที่ได้วางไว้ต่อศาล และเมื่อเวลาผ่านไปทำให้คดีขาดอายุความ รัฐไม่สามารถนำตัวมาลงโทษได้ ส่งผลให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีในกฎหมายของต่างประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศจะกำหนดให้ไม่มีอายุความในการฟ้องคดีสำหรับความผิดที่ร้ายแรง เพื่อป้องปรามผู้กระทำความผิดไม่ให้อาศัยช่องว่างของกฎหมายในเรื่องอายุความในการหลบหนี

คำสำคัญ: อายุความฟ้องคดี, ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ABSTRACT

Prescription period in criminal prosecution, there are provisions in the Criminal Code, Section 95 that the maximum prescription period is 20 years, whether there is an offence under any area of the law. Therefore, there are areas of law that apply different prescription periods from the Criminal Code such as cases relating to narcotic drug, the prescription period is 30 years for basis of offence having death punishment or life imprisonment. The research indicated that politicians who convicted of crimes

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี



and escape sentencing are the cause that is affecting nation's economy and security greatly. When the offenders are able to escape the trial and sentencing process, they are more likely to pay bribes to courts. When the prescription period is over, the government cannot seize and/or punish the offenders. The result of the effect leads to motions of no-confidence in justice system and efficiency of government officers and prosecutor. According to international law, there is determining that there are not prescription period in prosecution for severe offence, in order to suppress offenders, so they will not use prescription as a gap of law.

Keywords: prescription for prosecution, political position holders.

บทนำ

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีอยู่ 3 ระบบคือ 1) การตรวจสอบทางเมือง 2) การตรวจสอบความรับผิดชอบทางอาญา 3) การตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดทางอาญาต้องถูกดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จนถึงปัจจุบันนี้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกศาลพิพากษาให้จำคุก และบางคนได้รับโทษครบถ้วน ถูกปล่อยออกมาใช้ชีวิตตามปกติแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังมีนักการเมืองอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ยอมเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยเลือกที่จะหลบหนีไปอยู่ต่างประเทศ หรือบางคนศาลพิพากษาให้จำคุกแล้ว แต่หลบหนีไปอยู่ต่างประเทศเพื่อรอให้คดีขาดอายุความ เมื่อคดีขาดอายุความก็จะเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทย

อายุความในคดีอาญาโดยปกติแล้วไม่ค่อยมีผู้ให้ความสนใจ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่กฎหมายได้กำหนดไว้แน่นอนแล้ว ในการเรียนกฎหมายนักศึกษาก็ไม่ค่อยจะให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ หรือแม้แต่ในการทำงานก็ไม่มีผู้ใดให้ความสนใจมากนัก แม้ว่าหลายประเทศจะมีการกำหนดอายุความในการฟ้องคดีอาญาหรืออายุความในการลงโทษไว้ แต่หากศึกษาคดีอาญาในประเทศต่าง ๆ จะพบว่า มีหลายประเทศที่กำหนดให้ความผิดบางฐานเป็นความผิดไม่มีอายุความ เช่น ความผิดฐานฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocides) หรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crime against humanities) ที่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะหลบหนีไปนานแค่ไหนก็ตาม รัฐต่าง ๆ ที่ได้รับความเสียหาย สามารถนำตัวมาดำเนินคดีและลงโทษได้

กฎหมายไทยบัญญัติเรื่องอายุความในการฟ้องคดีอาญา และอายุความในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 และมาตรา 98 ดังนี้

มาตรา 95 บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ถ้ามิได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลภายในกำหนดดังต่อไปนี้ นับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ



- (1) ยี่สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกยี่สิบปี
- (2) สิบห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี
- (3) สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี
- (4) ห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งเดือนถึงหนึ่งปี
- (5) หนึ่งปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนลงมา หรือต้องระวางโทษอย่างอื่น

ถ้าได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลแล้ว ผู้กระทำความผิดหลบหนีหรือวิกลจริต และศาลสั่งการพิจารณาไว้จนเกินกำหนดดังกล่าวแล้วนับแต่วันที่หลบหนีหรือวันที่ศาลสั่งการพิจารณา ก็ให้ถือว่าเป็นอันขาดอายุความเช่นเดียวกัน”

มาตรา 98 บัญญัติว่า “เมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้ใด ผู้นั้นยังมิได้รับโทษก็ดี ได้รับโทษแต่ยังไม่ครบถ้วนโดยหลบหนีก็ดี ถ้ายังมีได้ตัวผู้นั้นมาเพื่อรับโทษนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด หรือนับแต่วันที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีแล้วแต่กรณี เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ เป็นอันล่วงเลยการลงโทษ จะลงโทษผู้นั้นมิได้

- (1) ยี่สิบปี สำหรับโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกยี่สิบปี
- (2) สิบห้าปี สำหรับโทษจำคุกกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี
- (3) สิบปี สำหรับโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี
- (4) ห้าปี สำหรับโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีลงมาหรือโทษอย่างอื่น”

การที่กฎหมายกำหนดให้อายุความที่ระบุในมาตรา 95 และมาตรา 98 ดังกล่าว ยึดอัตราโทษที่ระบุไว้ในกฎหมายเป็นหลักในการคำนวณอายุความ แต่สถานการณ์ทางการเมืองที่นักการเมืองได้หลบหนีไป ไม่ยอมเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หรือเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วได้หลบหนีไป ตามที่ประเทศไทยประสบเมื่อหลายปีที่ผ่านมาและในปัจจุบันก็ยังมีให้เห็นอยู่เนือง ๆ ทำให้ต้องนำปัญหาดังกล่าวมาศึกษาว่าอายุความในคดีอาญาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญานั้น ยังคงเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันอยู่หรือไม่ สมควรจะให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 และมาตรา 98 หรือไม่ หรือจะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากลักษณะของการกระทำความผิดบางลักษณะมีผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือประเทศชาติ ทำให้ความผิดสำคัญ ๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานให้รัดกุมเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นจนสิ้นข้อสงสัยว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดจริงตามฟ้อง (proof beyond reasonable doubt) ภายในระยะเวลาอายุความดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดที่เป็นการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลและมีฐานะทางการเงิน สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคและยากต่อการรวบรวมพยานหลักฐานและไม่สามารถฟ้องร้องเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ทำให้คดีขาดอายุความ หรือเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วได้หลบหนีไปจนล่วงเลยกำหนดเวลาที่จะลงโทษ



จากปัญหาดังกล่าว เห็นควรศึกษาอายุความในการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย ต่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง หรือ เพิ่มเติมกฎหมายในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะทำให้กระบวนการ ยุติธรรมทางอาญาสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดอายุความในการฟ้องคดีอาญาและการลงโทษ
3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอายุความในการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่น สหรัฐอเมริกา และ สหราชอาณาจักร และกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาเรื่องอายุความทางอาญาในการฟ้องคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
5. เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอายุความในการดำเนินคดีอาญาและการลงโทษจำคุกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

สมมติฐานของการวิจัย

การดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดนั้น ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องร้องหรือการลงโทษตาม คำพิพากษา จะต้องดำเนินการภายใต้อายุความที่กฎหมายกำหนดไว้ในฐานความผิดนั้น ๆ เมื่อไม่สามารถดำเนินการได้ทำให้คดีขาดอายุความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองและเป็นตัวอย่างที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการกระทำความผิดแล้วสมควรที่จะต้องได้รับโทษโดยที่ไม่สามารถอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อให้หลุดพ้นจากการรับโทษ

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา วิเคราะห์เอกสาร (documentary research) ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ กฎหมายต่างประเทศ และเอกสารอื่น ๆ

ขอบเขตด้านประชากร รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย นักวิชาการ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทนายความ ตุลาการพระธรรมนูญศาลมณฑลทหารบก และคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการศึกษาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูล เอกสาร



วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีขั้นตอนดังนี้ 1) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยและเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งคำพิพากษาศาลฎีกา เอกสารอื่น ๆ และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต 2) วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารในเรื่องอายุความการดำเนินคดีอาญา และนำผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลไปเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไป 3) สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย ประกอบด้วย ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทนายความ อดีตตุลาการพระธรรมนูญศาลมณฑลทหารบก และนักวิชาการ

ผลการวิจัย

องค์กรในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในอดีต การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยเป็นไปได้ยาก เนื่องจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้มีอิทธิพล มีฐานะทางสังคม (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2547, หน้า 195) ที่ผ่านมาในอดีตมีบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงรายเดียวที่ถูกลงโทษทางอาญารัฐธรรมนูญต่อหน้าที่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 948/2510) ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงกำหนดกระบวนการพิจารณาในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่ 3 องค์กร คือ 1) อัยการสูงสุด 2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 3) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

1. อัยการสูงสุด ตำแหน่งพนักงานอัยการเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 (มาตรา 9) ซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งสูงสุด และตามมาตรา 14(1) ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป การดำเนินคดีในระบบกล่าวหาโดยทั่วไปแล้วการสอบสวนและการฟ้องร้องถือเป็นกระบวนการเดียวกัน แม้จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฝ่ายก็ตาม โดยมีพนักงานสอบสวนทำหน้าที่สอบสวนภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2547, หน้า 61) เมื่อรับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาแล้ว จะตรวจสอบสำนวนและทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง สั่งสอบสวนเพิ่มเติม หรือหากเป็นคดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ก็จะมีคำสั่งให้ดำเนินการเปรียบเทียบปรับ กรณีที่มีความเห็นสั่งฟ้อง พนักงานอัยการจะนำตัวผู้ต้องหาไปฟ้องต่อศาลและดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป (ณรงค์ ใจหาญ, 2550, หน้า 95)



บทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่เพียงผู้เดียว เว้นแต่กรณีให้อัยการสูงสุดมีความเห็นที่แตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีได้เองไม่ว่าจะเป็นคดีร้ายแรงผิดปกติ คดีทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 92/2543 จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2543 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

- (1) รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งสำนวนมาให้ดำเนินคดีตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย
- (3) รับผิดชอบการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งสำนวนมาให้ดำเนินคดีตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย
- (4) รับผิดชอบการดำเนินการรับแก้ต่างคดีอาญาทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลอาญารธนบุรี และศาลจังหวัดตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย
- (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมายสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของอัยการสูงสุด

2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับทั้งไต่สวนวินิจัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรของรัฐที่มีพันธกิจตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2547, หน้า 17) อาจกล่าวได้ว่าการสร้างองค์กรคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกลไกใหม่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้การดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



บทบาทหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องคดี แทนพนักงานสอบสวนซึ่งดำเนินการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป การตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องนี้ไม่เรียกว่าการสอบสวน แต่เรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2547, หน้า 54) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 234 ดังนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

3. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อครั้งที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการเมือง โดยมีปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในอดีตคือ การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองโดยที่กระบวนการยุติธรรมปกติไม่อาจนำตัวนักการเมืองมาลงโทษได้ จึงมีการหาวิธีดำเนินคดีที่เหมาะสมสำหรับนักการเมืองด้วยการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานสอบสวน และตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาให้เป็นองค์กรวินิจฉัย หลักการนี้ยังคงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มานิตย์ จุมปา, 2555, หน้า 311) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 10) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

(1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการ



ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริต ต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(2) คดีที่คณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่ากรรมการ ป.ป.ช. มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริต ต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(3) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (1) และ (2) เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (1) หรือ (2) รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่า จะให้ ททรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตาม (1) หรือ (2) เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่

(4) คดีที่บุคคลตาม (1) หรือกรรมการ ป.ป.ช. หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 57 วรรคสอง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกำหนดอายุความการฟ้องคดี

อายุความ คือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องใช้สิทธิภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หากไม่ใช้สิทธิจะทำให้หมดสิทธิเรียกร้อง ในส่วนของกฎหมายอาญานั้นจะแบ่งอายุความออกเป็น 1) อายุความฟ้องร้อง และ 2) อายุความล่วงเลยการลงโทษ โดยกฎหมายกำหนดอายุความในการฟ้องคดีและการลงโทษจำคุกซึ่งกำหนดระยะเวลาของการฟ้องคดีไว้แตกต่างกันตามระวางโทษ ส่วนอายุความสำหรับการลงโทษก็เช่นเดียวกัน กำหนดให้มีอายุความโดยยึดโยงกับระวางโทษที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ

การที่กฎหมายกำหนดให้มีการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดภายในกำหนดอายุความ เหตุผลสำคัญ คือ “กฎแห่งการลืม” หากปล่อยให้เวลาผ่านไปนานเท่าใด ความทรงจำของพยานบุคคลอาจลืมนเลือนไปได้ตามกาลเวลา นอกจากนี้ยังเป็นการเร่งรัดเจ้าหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมให้ต้องรีบดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด (กุลพล พลวัน, 2549, หน้า 15) โดยสอบสวนรวบรวมพยานให้เสร็จสิ้นก่อนที่คดีจะขาดอายุความ

ในอดีต การกระทำความผิดจะไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติมากเท่าใด ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญาที่เริ่มใช้บังคับในปี พ.ศ. 2500 จึงกำหนดอายุความสูงสุด 20 ปี ซึ่งเป็นเวลากว่า 60 ปีแล้ว การกระทำความผิดได้เปลี่ยนแปลงไป อาชญากรรมส่วนใหญ่มีผลกระทบต่อสังคมประเทศชาติ เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คดียาเสพติด นอกจากนี้ การกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศต้องสูญเสียเงินไปเป็นจำนวนมากในแต่ละปีจากการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่



อภิปรายผล

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญา การที่จะลงโทษทางอาญา (punishment) ได้นั้นจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำความผิดจริง การตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนี้เป็นไปตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ และในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดซึ่งเป็นความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่เริ่มต้นการดำเนินคดี อัยการสูงสุดทำหน้าที่ฟ้องคดี การที่มีแนวคิดแยกการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นพิเศษต่างหากจากการดำเนินคดีอาญากับบุคคลธรรมดาทั่วไป เนื่องจากเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ การดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยทั่วไปจะไม่สามารถเอาผิดได้ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นผู้ที่มีฐานะดี มีความรู้สูง และมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี กล่าวคือสามารถแทรกแซงการทำงานได้ จึงส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่บรรลุผล ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ นอกจากนี้ บุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ต้องถูกดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยเช่นเดียวกัน

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตั้งแต่เริ่มต้นการฟ้องคดี จะต้องนำอายุความตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ หากมีการหลบหนีไปในระหว่างนี้และไม่สามารถนำตัวมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ก็จะทำให้คดีขาดอายุความ ในเรื่องดังกล่าวนี้ กฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption, 2003) ข้อที่ 29 ได้กำหนดให้ประเทศภาคีหยุดนับอายุความในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีจากกระบวนการยุติธรรม เพื่อจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประเทศนั้น ๆ มีระยะเวลาเข้ามาดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 (United Nations against transnational Organized Crime, 2000) ข้อที่ 15 ได้กำหนดให้ประเทศภาคีกำหนดอายุความให้มีระยะเวลายาวนานขึ้นในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีจากกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า อายุความสำหรับการฟ้องคดีถือเป็นกลไกสำคัญและเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี ทำให้การป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



ข้อเสนอแนะ

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 25 เฉพาะที่เกี่ยวกับการหลบหนีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งผู้วิจัยได้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ซึ่งจะทำให้ได้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสม นำมาใช้บังคับในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หลบหนีไปจากกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

ให้ยกเลิกความในมาตรา 25 วรรคหนึ่งและวรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“ในการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีในชั้นก่อนการฟ้องคดี ภายหลังฟ้องคดี หรือระหว่างพิจารณาคดี มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ”

บรรณานุกรม

- กุลพล พลวัน. (2549). การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาเรื่องอายุความสะดุดหยุดลง กรณีผู้กระทำความผิดหลบหนี. *วารสารข่าวเนติบัณฑิตยสภา*, 19(205), หน้า 15.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2550). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- มานิตย์ จุมปา. (2555). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2547). *คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.