

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กรณีรักรวยผิดปกติ  
ตามพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย  
การต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

นางสาววรรณิตา ยาวิไชย

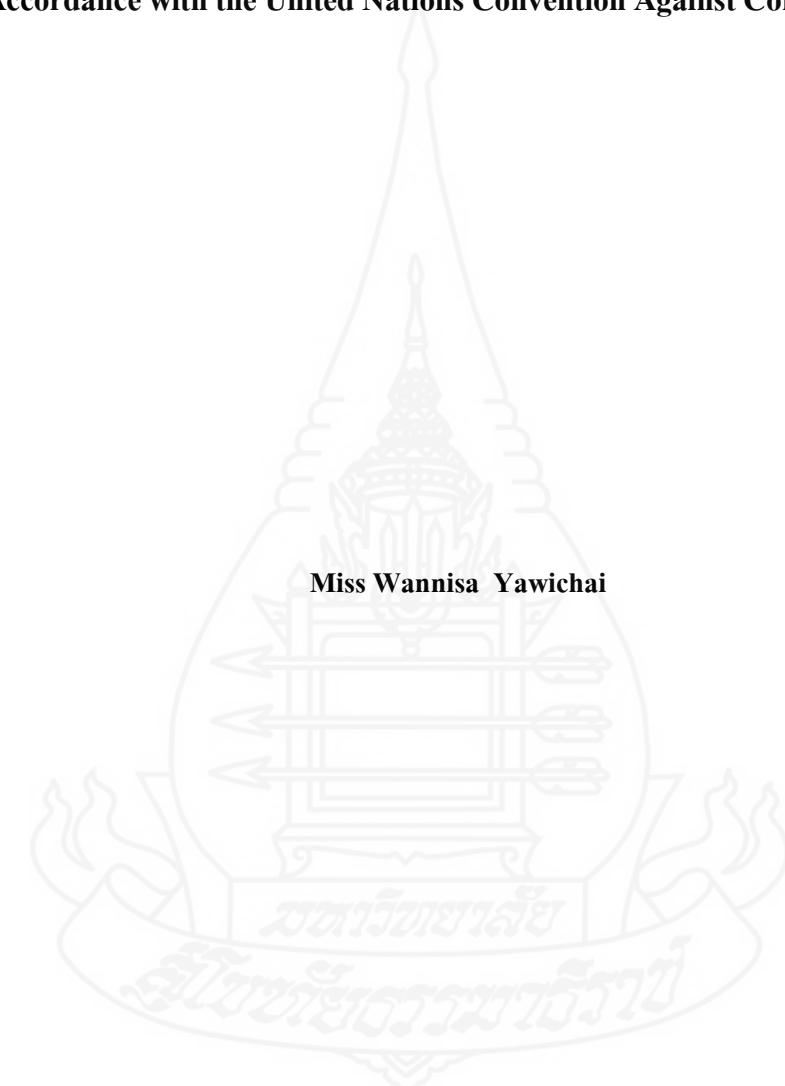


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**Law on Prevention and Suppression of Corruption In the Case of Unusual Wealth  
in Accordance with the United Nations Convention Against Corruption 2003**

**Miss Wannisa Yawichai**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2019

**หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
กรณีร่ำรวยผิดปกติ ตามพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย  
การต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

**ชื่อและนามสกุล** นางสาววรรณิศา ยาวิไชย

**วิชาเอก** กฎหมายมหาชน

**สาขาวิชา** นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช


**อาจารย์ที่ปรึกษา** ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช)



..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์)



..... (รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** ค้นคว้าอิสระ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กรณีร่ำรวยผิดปกติ  
ตามพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

**ผู้ศึกษา** นางสาววรรณิศา ยาวีไชย รหัสนักศึกษา 2564001234 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช **ปีการศึกษา** 2562

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวความคิดทฤษฎีการต่อต้านการทุจริตและความร่วมมือระหว่างประเทศ (2) เพื่อศึกษาหลักการและเกณฑ์ทางกฎหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (3) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกรณีร่ำรวยผิดปกติ (4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยโดยผิดปกติ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการศึกษาวิจัยทางเอกสาร โดยการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ ตำรา เอกสารการวิจัยฉบับสมบูรณ์ที่เกี่ยวข้อง บทความทางวิชาการ บทบัญญัติและเอกสารภาษาไทยและบทบัญญัติและเอกสารภาษาต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนเอกสารที่ค้นคว้าทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยโดยผิดปกติ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

ผลการศึกษาพบว่า (1) แนวความคิดเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต ประกอบด้วย แนวคิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แนวความคิดและทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (2) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เกิดขึ้นจากความพยายามระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต โดยมีหลักการในการต่อสู้กับการทุจริต ในด้านการป้องกัน การทำให้เป็นความผิดทางอาญา และความร่วมมือระหว่างประเทศ (3) ประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ก่อให้เกิดหน้าที่ ในการปฏิบัติพันธกรณีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งการอนุวัติการกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกรณีร่ำรวยผิดปกติ ยังไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (4) ควรกำหนดให้ความผิดเรื่องร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางอาญา ควรตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของเจ้าพนักงานของรัฐ โดยใช้การสุ่มตรวจ เป็นครั้งคราวมาใช้ เพื่อเป็นการป้องกันปราบปรามการตรวจสอบทรัพย์สินกรณีร่ำรวยผิดปกติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว และออกหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับแนวทางในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกหลักเกณฑ์หรือระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการเก็บรักษาและจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน รวมทั้งจัดตั้งสำนักงานบริหารทรัพย์สินขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อรวบรวมทรัพย์สินและบังคับเอาแก่ทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

**คำสำคัญ** ร่ำรวยผิดปกติ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

**Independent Study Title:** Law on Prevention and Suppression of Corruption In the Case of Unusual Wealth  
in Accordance with the United Nations Convention Against Corruption 2003

**Author:** Miss Wannisa Yawichai; **ID:** 2564001234; **Degree :** Master of Laws;

**Independent Study adviser:** Dr.Thawatchai Suvanpanich, Professor; **Academic year:** 2019

### **Abstract**

The objective of this independent study is (1) to study the concepts and theories of anti-corruption, and international cooperation; (2) to study the legal principles and rules of the United Nations Convention Against Corruption A.D. 2003; (3) to study the problems and obstacles relating to the organic law of the Constitution the Kingdom of Thailand in case of the unusually wealth; and (4) to suggest an amendment guideline for laws relating to the unusually wealth to be consistency with the United Nations Convention Against Corruption A.D. 2003.

This independent study is a qualitative research. The documentary research was conducted by searching and collecting data from the relevant documents, books, textbooks, and research papers in unabridged edition, academic journals, legal provisions and Thai documents, legal provisions and foreign documents, thesis, as well as electronically searched documents; and studying in comparison with those in abroad to acquire a suggestion of the amendment guideline for laws relating to the unusually wealth to be consistency with the United Nations Convention Against Corruption A.D. 2003.

The finding of the studying results indicated that (1) the concepts relating to the anti-corruption consists of the concept of anti-corruption, and the concept and theory of the exercise of state power; (2) the United Nations Convention Against Corruption A.D. 2003 has been derived from an international attempt on the anti-corruption under the principle of the fight with corruption in prevention, criminal offence action, and international cooperation; (3) Thailand's signing and ratifying to join as the member of the United Nations Convention Against Corruption A.D. 2003 has caused a duty in execution of the obligations against such Convention. The implementation of the organic law in case of the unusually wealth has not yet been in line with the intention of the Convention; and (4) a determination of the unusually wealth offence as a criminal offence, and a periodical and spot auditing on the government officer's inventory, should be applied for the more efficient prevention, suppression, and auditing of the properties in case of the unusually wealth. The NACC should issue a rule of the consideration on issuance of the order of the temporary property seizure or attachment, and a rule relating to a guideline of the temporary property seizure or attachment, a rule or regulation or notification relating to the storage and management of the seized or attached properties, as well as specifically set up a property management bureau to collect the properties and carry out a foreclosure of property to belong to the nation accordingly.

**Keywords:** Unusually wealth, United Nations Convention against Corruption 2003

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่ง จากศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช ประธานกรรมการสอบและอาจารย์ที่ปรึกษารายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ที่ได้ให้ความกรุณาในการให้คำปรึกษา คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ และติดตามการทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้อย่างใกล้ชิด จนกระทั่งรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระเสร็จสมบูรณ์

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ และอาจารย์ภรมาดา อุดมวัฒน์ทวี ที่ได้สละเวลาอันมีค่าและให้ความกรุณามาเป็นกรรมการสอบ พร้อมทั้งให้คำแนะนำในการทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณ คณาจารย์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนักศึกษาที่สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนและรุ่นพี่ที่สำนักงาน ป.ป.ช. และผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจในการทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ จนเสร็จสิ้น

วรรณิศา ยาวิไชย

กุมภาพันธ์ 2563

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
3. กรอบแนวคิดการศึกษา.....	6
4. ประเด็นปัญหาการศึกษา.....	6
5. ขอบเขตการศึกษา.....	7
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
7. วิธีการดำเนินการศึกษา.....	8
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมายตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 .....	9
1. แนวคิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	9
1.1 ความหมายและแนวความคิดของการทุจริต.....	9
1.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการทุจริต.....	12
1.2.1 ทฤษฎีอุปถัมภ์.....	12
1.2.2 ทฤษฎีการทุจริต.....	13
1.2.3 ทฤษฎีในการควบคุม.....	14
1.2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน.....	14
1.3 รูปแบบการทุจริต.....	15
1.4 สาเหตุของการทุจริต.....	15
1.4.1 สาเหตุที่เกิดจากภายในของผู้กระทำ.....	16
1.4.2 สาเหตุที่เกิดจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม.....	16
1.5 ปัจจัยของการทุจริต.....	18
1.5.1 การขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบ.....	18
1.5.2 การผูกขาด.....	19

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.5.3 การได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ไม่เหมาะสม.....	19
1.5.4 การขาดจริยธรรม.....	19
1.5.5 ความโลภ.....	19
1.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ.....	19
1.6.1 หลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	19
1.6.2 หลักนิติรัฐ.....	20
1.6.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน.....	22
1.6.4 หลักความเสมอภาค.....	23
1.6.5 แนวคิดเกี่ยวกับการกิจของรัฐ.....	23
1.7 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษริบทรัพย์สิน.....	24
1.7.1 แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษริบทรัพย์สิน.....	24
1.7.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ.....	24
1.7.3 ความหมายของการลงโทษริบทรัพย์สิน.....	26
1.7.4 วัตถุประสงค์ของการริบทรัพย์สิน.....	26
1.7.5 ประเภทของการริบทรัพย์สิน.....	27
1.7.6 รูปแบบของการริบทรัพย์สิน.....	28
2. ความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	29
3. หลักการพื้นฐานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	33
3.1 ภาพรวมของพันธกรณีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	37
3.2 สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	38
3.3 การจัดระดับของพันธกรณีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การทุจริตค.ศ. 2003.....	39



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. แนวความคิดการร่ำรวยโดยผิดกฎหมายตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	41
5. การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ของต่างประเทศ.....	42
5.1 การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ของสหราชอาณาจักร.....	42
5.1.1 กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับสหราชอาณาจักร.....	43
5.1.2 กฎหมายภายในว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับสหราชอาณาจักร.....	44
1) มาตรการป้องกันการกระทำความผิด.....	45
2) การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย.....	45
3) ความร่วมมือระหว่างประเทศ.....	47
4) การติดตามทรัพย์สินคืน.....	47
5.2 การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ของประเทศญี่ปุ่น.....	47
5.2.1 ประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน.....	48
5.2.2 ตัวอย่างการทุจริตในประเทศญี่ปุ่น.....	48
5.2.3 การต่อต้านการทุจริตของประเทศญี่ปุ่นในเวทีระหว่างประเทศ.....	50
5.2.4 สถานะและความสัมพันธ์ของประเทศญี่ปุ่นตามอนุสัญญา.....	50
5.3 การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน.....	52
บทที่ 3 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกรณีร่ำรวยผิดปกติ.....	56
1. การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ของประเทศไทย.....	56
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.....	57

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1 คณะกรรมการ ป.ป.ป. และขอบเขตอำนาจหน้าที่.....	58
2.2 ขั้นตอนในการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป.....	58
2.3 คณะกรรมการ ป.ป.ช. และขอบเขตอำนาจหน้าที่.....	61
2.4 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ.....	63
2.4.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	63
2.4.2 วิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สิน.....	65
2.4.3 การยึดและอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว.....	66
2.4.4 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ.....	67
2.4.5 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีร่ำรวยผิดปกติ.....	67
2.4.6 วิธีการเฉพาะในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร่ำรวยผิดปกติ.....	72
2.5 ขอบเขตการไต่สวนข้อเท็จจริงในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กรณีร่ำรวยผิดปกติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	73
2.6 วิธีการเฉพาะเกี่ยวกับการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน.....	81
2.7 ผลดีหรือจุดเด่นของการตรวจสอบและไต่สวนตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	86
บทที่ 4 ปัญหาการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 :ศึกษากรณีร่ำรวยผิดปกติ.....	89
1. ปัญหาเรื่องความหมายของคำว่าร่ำรวยผิดปกติตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2561.....	91
2. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดชั่วคราวตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.....	94
3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดชั่วคราวตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.....	96

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับเอาแก่ทรัพย์สิน ให้ตกเป็นของแผ่นดิน.....	97
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	99
1. บทสรุป.....	99
2. ข้อเสนอแนะ.....	102
บรรณานุกรม.....	105
ประวัติผู้ศึกษา.....	110



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) นับเป็นปัญหาที่มีมาอย่างช้านาน และถือเป็นปัญหา ที่ทุกประเทศล้วนให้ความสำคัญ ซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม โดยผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันมิได้จำกัด อยู่ในขอบเขตเพียงแค่อำนาจใดรัฐหนึ่ง หากแต่ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งในระดับรัฐ ระดับภูมิภาค และในระดับ โลก จึงทำให้การทุจริตคอร์รัปชันกลายเป็นปัญหาข้ามชาติ ซึ่งเป็นสาเหตุประการสำคัญของความ ยากจน และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยองค์กรและกลุ่มความร่วมมือระหว่าง ประเทศ ต่างพยายามที่จะให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน และร่วมกันจัดทำกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ด้วยรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีความสลับซับซ้อน มากขึ้นกว่าในอดีต ทำให้การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเป็นไปด้วยความยากลำบาก ปัญหา และภัยคุกคามจากการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นสิ่งที่ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลแต่ละประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรภาคเอกชน ต่างก็ตื่นตัวและตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหา การทุจริตคอร์รัปชัน จึงมีการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภายในประเทศและองค์กรระหว่าง ประเทศ โดยมีการยกมาตรฐานให้เท่ากันและเป็นรูปธรรม ซึ่งแต่เดิมนั้น นานาประเทศ องค์กร และกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้ริเริ่มในการจัดทำกฎหมายและความระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตหลายเรื่อง อาทิเช่น Inter-American Convention Against Corruption 1996, OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997, EU Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests 1995, Convention on the Fight Against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member แต่ความตกลงเหล่านี้มีผลบังคับแค่เฉพาะระดับ ภูมิภาคเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทั่วโลกได้ อีกทั้งรูปแบบปัญหา การทุจริตคอร์รัปชันได้มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต สมัชชาสหประชาชาติ จึงได้ออกข้อมติที่ 58/4 ลงวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 2003 เห็นชอบต่อร่างอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติลงนามครั้งแรก เมื่อวันที่ 9 - 11

ธันวาคม ค.ศ. 2003 ณ ประเทศเม็กซิโก และสามารถลงนาม ณ สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติ ถึงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 2005 อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2005 ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกภาคี 186 ประเทศ และมีประเทศที่ให้สัตยาบันลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวแล้วจำนวน 140 ประเทศ<sup>1</sup>

สำหรับประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว เนื่องด้วยการทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อหลายด้าน ทั้งด้านเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา ทำลายความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อการบริหารประเทศของรัฐบาล รวมทั้งทำลายความเชื่อมั่นของต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนเพื่อดำเนินธุรกิจในประเทศไทย ซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นเป็นปัญหาที่อยู่คู่สังคมไทยมาอย่างยาวนาน และเป็นเรื่องยากที่จะทำให้หมดสิ้นไป โดยมากปรากฏในรูปแบบการช่วยเหลือ หรือที่เรียกว่า “ระบบอุปถัมภ์” เช่น การให้ความช่วยเหลือแก่กู่ตญาติมิตรเพื่อนฝูงและบริวาร และการได้รับสิ่งใดตอบแทนถือเป็นความชอบธรรมจากทัศนคติดังกล่าว ก่อให้เกิดเป็นค่านิยมในสังคมไทย แต่ค่านิยมดังกล่าวกลับเป็นการขัดต่อกฎหมายหากเป็นการกระทำความผิดและประพฤติมิชอบต่อระบบราชการ ประเทศไทยได้เล็งเห็นและพยายามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมาโดยตลอด จะเห็นได้จากในช่วงแรกมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้ไม่มีความอิสระในการทำงาน จึงถูกรอบงำโดยฝ่ายการเมืองได้โดยง่าย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรอิสระที่ถูกตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การตรวจสอบทรัพย์สิน รวมทั้งมีหน้าที่ด้านวิชาการในการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมกับการประสานงานด้านคดีทุจริตระหว่างประเทศ ตลอดจนส่งเสริมและขยายความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริต

แต่อย่างไรก็ตาม การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยยังสัมฤทธิ์ผล ได้ไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ ก็เนื่องจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมีความสลับซับซ้อนและมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเจ้าพนักงานของรัฐและผู้มีอิทธิพล ดังนั้น ความ

<sup>1</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2562)

ร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เพราะความเกรงกลัวอำนาจหรืออิทธิพลต่างๆ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นทางออกหนึ่งที่ประเทศไทยได้ตระหนักและเพื่อยกมาตรฐานการต่อต้านการทุจริตให้ประเทศไทยเป็นที่ยอมรับต่อสากลมากขึ้น ประเทศไทยจึงได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2554 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2554 อันก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติพันธกรณีแห่งอนุสัญญาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาซึ่งเป็นมาตรฐานสากลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการแก้ไขปัญหาการทุจริตภายในประเทศ โดยในขณะนี้ประเทศไทยอยู่ระหว่างการเป็นผู้ถูกประเมินและติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญา ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพยายามอย่างจริงจังในการแก้ไขกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าว เนื่องจากจะมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยและอาจส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการประสานงานระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับสากล

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการเพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

และดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือของต่างประเทศในคดีทุจริตในกรณีที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมาย ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริต ซึ่งมีใช้คำร้องขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จะเห็นได้ว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นการเฉพาะ และเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการเพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย และเป็นหลักประกันมิให้เกิดการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมายไว้ในข้อ 20 ของอนุสัญญาฯ ดังกล่าว ซึ่งประเทศไทยได้มีการอนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) โดยบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการร่ำรวยโดยผิดปกติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงเกิดปัญหาในเรื่องพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) อยู่อีกหลายประการ คือ

ประการแรก ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดนิยามในเรื่องร่ำรวยโดยผิดปกติไว้ว่า “ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยการบัญญัติคำนิยามไว้ดังกล่าว ทำให้มีข้อจำกัดในการตีความเรื่องร่ำรวยผิดปกติ โดยต้องเป็นการสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งการกำหนดนิยามครอบคลุมกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC)

ประการที่สอง การยึดและอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยึดและอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการและอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ประการที่สาม ทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราว ควรต้องมีการจัดการทรัพย์สินที่ดี เนื่องจากหากต้องมีการคืนทรัพย์สินต่อเจ้าของทรัพย์สิน ย่อมส่งผลกระทบต่อมูลค่าของทรัพย์สินที่ลดน้อยลง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดไว้เป็นการชั่วคราว

ประการที่สี่ แม้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จะเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศใน การต่อต้านการทุจริต แต่กระบวนการดำเนินการให้ทรัพย์สินของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาว่าร้ายวณผิดปกติดตกเป็นของแผ่นดิน กลับไม่มีหน่วยงานหลักที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งกรณีนี้ควรกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักเกี่ยวกับ การดำเนินการดังกล่าว

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดทฤษฎีการต่อต้านการทุจริต และความร่วมมือระหว่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษาหลักการและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีร้ายวณผิดคดี

2.4 เพื่อประมวลและข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร้ายวณโดยผิดคดี เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003



### 3. กรอบแนวคิดการศึกษา

กรอบแนวคิดที่เป็นพื้นฐานของเรื่องการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริต ประกอบด้วย ทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน ทฤษฎีกลไกในการควบคุม และทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักความเสมอภาค และแนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

### 4. ประเด็นปัญหาการศึกษา

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) นับเป็นปัญหาที่มีมาอย่างช้านาน และถือเป็นปัญหาที่ทุกประเทศล้วนให้ความสำคัญ ไม่ว่าประเทศนั้นจะเจริญก้าวหน้าไปเพียงใด เช่นเดียวกับประเทศไทย ที่มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมายาวนาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ก่อตั้งองค์กรอิสระขึ้น หนึ่งในนั้น คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยมีการตราและการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว และตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาใช้บังคับแทน ซึ่งก็ได้มีการกำหนดความผิดเรื่องร่ำรวยโดยผิดปกติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ด้วย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านการต่อต้านการทุจริตฉบับแรกในระดับนานาชาติ เนื่องจากประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และให้สัตยาบันร่วมเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2554 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2554 อันก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติพันธกรณีแห่งอนุสัญญาหลายประการ อีกทั้งในขณะนี้ประเทศไทยอยู่ระหว่างการเป็นผู้ถูกประเมินและติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญา ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพยายามอย่างจริงจังในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าว เนื่องจากจะมีผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยและอาจส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการประสานงานระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับสากล ซึ่งในข้อ 20

แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ได้กำหนดเกี่ยวกับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมายไว้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ก็ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการร่ำรวยโดยผิดปกติ ซึ่งยังคงมีปัญหาการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีนั้น มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเพื่อภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย จึงจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC)

## 5. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะศึกษาถึงแนวทางในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) ของประเทศไทย และศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในความผิดกรณีร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC)

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดทฤษฎีการต่อต้านการทุจริต และความร่วมมือระหว่างประเทศ

6.2 ทำให้ทราบถึงหลักการและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

6.3 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกรณีร่ำรวยผิดปกติ

6.4 ทำให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวย โดยผิดปกติ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

## 7. วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ห้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) พันธกรณีของรัฐภาคีเกี่ยวกับกรณีการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย กับการอนุวัติการกฎหมายภายในของประเทศไทย แนวความคิดหรือทฤษฎีในเรื่องการร่ำรวยโดยผิดกฎหมายและความร่วมมือต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยทำการศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์จากหนังสือและตำรากฎหมาย เอกสารการวิจัยฉบับสมบูรณ์ที่เกี่ยวข้อง บทความทางวิชาการ วารสารทางกฎหมาย สื่อสารนิเทศ บทบัญญัติและเอกสารภาษาไทย และบทบัญญัติและเอกสารภาษาต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุม ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ ที่แสดงไว้ในอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องรวมถึงศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลสรุปและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป



## บทที่ 2

# แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมายตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 และการเข้าเป็นภาคีของประเทศต่างๆ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่มีมาอย่างยาวนานทุกยุคทุกสมัย และปัจจุบันกำลังทวีความรุนแรงมากขึ้น และเนื่องจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีการพัฒนารูปแบบของการทุจริตที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ประเทศต่างๆ ก็เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้มีความพยายามในการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและร่วมกันต่อต้านการทุจริต

### 1. แนวคิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

#### 1.1 ความหมายและแนวความคิดของการทุจริต

คำว่า ทุจริต (Corruption) เป็นคำในภาษาต่างประเทศ มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน มีความหมายว่าการละเมิดกฎหมายและจริยธรรม แปลความหมายได้หลายนัย

คำว่า “ทุจริต” ในภาษาอังกฤษ ตรงกับคำว่า คอร์รัปชัน หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ชั่วร้ายและฉ้อโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ และสิทธิของผู้อื่น<sup>2</sup>

ความหมายคำว่าทุจริตในทัศนะของนักกฎหมายต่างประเทศ มีดังนี้

มีร์ดาล (Gunnar Myrdal) ให้ความหมายไว้ใน วารสารเอเชียแอมิกาซีน (Asian Magazine) ว่า คอร์รัปชัน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง หมายถึง การกระทำทุกลักษณะที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ในตำแหน่ง

---

<sup>2</sup> ชาลินี ถนัดงาน .สัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในกรณีร่ำรวยผิดปกติกกับการนำเอากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต . จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย.กรุงเทพฯ. 2541. น. 10

หน้าที่หรืออาชญาฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในกิจการสาธารณะ และค่านี้ยังรวมถึงการกินสินบนด้วย<sup>3</sup>

แวนรอย (Edward van Roy) ให้ความหมายว่า “.....การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ฉันทามติ หรือเอกสิทธิ์ หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่งออกมาในลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรมจรรยาที่เกิดขึ้นกัน...”<sup>4</sup>

แม็คมุลเลน (M. McMullen) กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ A Theory of Corruption ว่า “ถ้าข้าราชการคนใดได้รับเงินหรือสิ่งของที่มีค่าเป็นเงิน เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งตนมีหน้าที่อยู่แล้ว หรือให้ทำในสิ่งที่ไม่ต้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือใช้การเลือกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยเหตุผลที่ไม่สมควร ถือว่าข้าราชการ ผู้นั้นฉ้อราษฎร์บังหลวง”<sup>5</sup>

The Shorter Oxford English Dictionary ให้คำอธิบายไว้ว่า Corruption เป็นการกระทำที่ทำให้เสื่อมความซื่อตรง โดยการรับสินบนเพื่อช่วยเหลือกัน การใช้วิธีปฏิบัติมิชอบหรือมีการปฏิบัติมิชอบ<sup>6</sup>

Black’s Law Dictionary อธิบายคำว่า Corruption ไว้ว่า การกระทำซึ่งมีเจตนาที่จะให้ผลประโยชน์บางอย่าง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหน้าที่ราชการและสิทธิของผู้อื่น การกระทำของข้าราชการ หรือผู้ได้รับความไว้วางใจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่ถูกต้อง ใช้สถานภาพหรือหน้าที่หาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยขัดกับหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น<sup>7</sup>

จากความหมายของคำว่า “ทุจริต” ที่ไม่อาจตีความได้อย่างแน่ชัดนั้น นักกฎหมายของไทยหลายท่านจึงได้ให้คำนิยามความหมายคำว่าทุจริตแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

อุกฤษ มงคลนาวิน ได้ให้ความหมายว่า ฉ้อราษฎร์ คือ การกินสินบนรีดไถประชาชน ส่วนการบังหลวง คือ การกินสินบนหรือยกยอกเอาทรัพย์สินราชการ ไปให้ประโยชน์ส่วนตัว หรือว่าในกรณีที่แสวงหาประโยชน์โดยที่ทำให้ราชการเสียประโยชน์ ประโยชน์นั้นก็ทำเพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย<sup>8</sup>

<sup>3</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย รายงานการวิจัย ปี 2539 ทุนอุดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ป. ,2539 .น. 11

<sup>4</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3 .น. 11

<sup>5</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. น. 13

<sup>6</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3 .น. 12

<sup>7</sup> Black’s Law Dictionary 5 St. Paul Minn.: West 1979 .page 311

<sup>8</sup> กมล สกลเดชา.การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย .วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.กรุงเทพฯ .2525. น. 71

เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากรายกร พอจะจัดเข้าได้ในประเภทนอกราชกร คือ เป็นการเรียกเอาเงินหรืออามิสอย่างอื่น เพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติราชการเป็นการให้คุณแก่ผู้ให้สินบน แต่การบังหลวงเป็นการที่เจ้าพนักงานทำทุจริตต่อหน้าที่เสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ จะเป็นโดยสมคบกับรายกรเบียดบังผลประโยชน์หรือไม่ก็ตาม<sup>9</sup>

ธานินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวว่า การนอกราชกรบังหลวงเป็น โรคระบาดที่น่าสะพรึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา หรือที่เรียกให้ไพเราะว่าประเทศกำลังพัฒนา และไม่มียุคใดสมัยใดที่ประชาชนจะห่วงกังวลใจในเรื่องนอกราชกรบังหลวงเท่าสมัยปัจจุบัน และมีความเห็นต่อไปอีกว่า การนอกราชกรบังหลวงมีลักษณะแปลกไปจากความผิดหรืออาชญากรรมประเภทอื่นๆ อยู่ประการหนึ่ง คือ ยากแก่การป้องกันและปราบปราม เพราะผู้ที่รู้เห็นส่วนมาก มักเป็นผู้ที่ร่วมกระทำผิดด้วย จึงยากแก่การพิสูจน์ ยิ่งกว่านั้นยังเป็นที่ยอมรับกันว่า แม้จะรู้อยู่แก่ใจว่าใครกินสินบาทคาดสินบนก็พูดตรงๆ ไม่ได้ เพราะถึงจะเป็นเรื่องจริงก็อาจจะถูกฟ้องฐานหมิ่นประมาทได้ ส่วนการที่จะพิสูจน์ว่าเป็นเรื่องแสดงข้อคิดเห็นเพื่อสาธารณประโยชน์ก็มีอุปสรรคดังกล่าว กรณีจึงเป็นเรื่องพูดกันตามเสียดสี ซึ่งผู้พูดจะต้องรับผิดชอบ ดังนั้น การกล่าวถึงเรื่องการนอกราชกรบังหลวงจึงต้องพูดกัน อย่างระมัดระวังและพูดไว้เพียงกลางๆ เท่านั้น<sup>10</sup>

คำว่าทุจริตเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ไม่อาจให้ความหมายเฉพาะเจาะจงลงไปได้ โดยกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ได้บัญญัติคำว่า “ทุจริต” ไว้หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองก็คือนั้นเป็นประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาได้มีการบัญญัติแก้ไขบทนิยามคำว่า “ทุจริต” เป็นคำว่า “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งนอกจากคำว่าทุจริตแล้ว ในสังคมไทยมักจะมี การใช้ถ้อยคำเรียกการทุจริตอีกอย่างหนึ่งว่าการ “นอกราชกรบังหลวง” โดยมักจะปรากฏว่าใช้กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐหรือระบบราชการ

ประมวลกฎหมายอาญา ให้คำนิยามคำว่า “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น<sup>11</sup>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้นิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิ

<sup>9</sup> กมล สกลเดชา .อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8 .น. 71

<sup>10</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ .อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3. น. 13

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1

ตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวล กฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว ความหมายของคำว่า “ทุจริต” จึงหมายถึง การกระทำผิด กฎหมายโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่โดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือใช้อำนาจหรืออิทธิพลที่ตนมีอยู่ เพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมิชอบ ซึ่งเมื่อได้พิจารณา แล้วจะพบว่าคำว่าทุจริตเป็นคำที่มีความหมายกว้าง และหากยึดถือตามทัศนศาสตร์น่าจะ เป็น ประโยชน์มากกว่า ในแง่ของการนำคำนิยามไปใช้หากมีการบัญญัติคำว่าทุจริต เพราะมีความหมาย กว้างและครอบคลุมมากกว่า

## 1.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการทุจริต

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นสาเหตุให้เกิดการกระทำความคิดในรูปแบบต่างๆ การศึกษาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวกับการทุจริต จะนำมาซึ่งความเข้าใจและจะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่าง ถูกต้อง ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบด้วย ทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีการทุจริต ทฤษฎีในการควบคุม ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน กล่าวคือ

### 1.2.1 ทฤษฎีอุปถัมภ์ (Patron Client)<sup>12</sup>

ความสัมพันธ์ในโครงสร้างของสังคมไทยตั้งแต่โบราณกาล มีความสัมพันธ์ ในลักษณะของการพึ่งพาอาศัย การยึดมั่นในตัวบุคคล ความไม่เท่าเทียมกัน โดยที่ต่างฝ่ายต่างมี ผลประโยชน์ตอบแทนโดยฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่าจะเป็นผู้ให้ทางด้านวัตถุ และฝ่ายที่มีฐานะ ต่ำกว่าจะตอบแทนด้วยการจงรักภักดี ลักษณะของความสัมพันธ์แบบนี้เรียกว่า ระบบอุปถัมภ์ (Patron Client) เป็นระบบการช่วยเหลือพวกพ้อง ตรงข้ามกับระบบคุณธรรม (Merit System) ที่ยึดถือความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ระบบอุปถัมภ์ในความหมายนี้จึง มีลักษณะเป็นสิ่งไม่ดี ไม่พึงปรารถนาในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ ตามหากหน่วยงานใดที่มีหรือใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม หน่วยงานนั้นก็จะด้อย ประสิทธิภาพลงเรื่อยๆ เนื่องจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่ใช่พวกพ้องของผู้ปกครอง หรือผู้บริหาร จะไม่มีโอกาสในการเจริญเติบโตในหน้าที่การงาน จึงต้องออกไปหางานอื่นที่มี โอกาสเจริญก้าวหน้ามากกว่า

<sup>12</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และคณะ .การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องต้นของหน่วยงานใน ประเทศไทย ในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 รายงานการวิจัยของกระทรวงยุติธรรม .กรุงเทพมหานคร. 2548. น. 26-44

ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่ประกอบด้วยความเป็นมิตรอยู่ด้วย แต่เป็นมิตรที่ขาดคุณภาพ เหตุเพราะฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป เป็นการใช้อำนาจความสนิทสนมเพื่อแสวงหาประโยชน์ซึ่งกันและกันหรือจากผู้อื่นมากกว่าที่จะคำนึงถึงมิตรภาพที่แท้จริง การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุลจะส่งผลให้เกิดความรู้สึกถึงการเป็นหนี้บุญคุณกัน และอีกฝ่ายต้องตอบแทน

ระบบอุปถัมภ์นี้จึงมีส่วนก่อให้เกิดหรือมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการคอร์รัปชัน เนื่องจากเป็นระบบที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้เกิดพวกพ้องในองค์กร อาจเกิดการทุจริตได้ง่ายขึ้นและยากต่อการตรวจสอบการกระทำที่ผิดนั้นๆ

### 1.2.2 ทฤษฎีการทุจริต

การทุจริตจะเกิดขึ้น จะต้องมียุทธศาสตร์ 3 ประการ ได้แก่ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาสที่เอื้ออำนวย และปัจจัยเร้าหรือสิ่งเร้า หากขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งไปก็ไม้อาจเกิดเป็นทฤษฎีการทุจริตนี้ได้<sup>13</sup>

1) ความไม่ซื่อสัตย์ (Dishonesty) เมื่อมนุษย์ยังมีความต้องการ ความโลภ แม้จะมีจริยธรรม คุณธรรม และบทลงโทษทางกฎหมาย แต่ความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำความผิดเพื่อให้ตัวเองอยู่รอด เมื่อมีโอกาสก็มักจะกระทำความผิดได้ง่าย และมีทัศนคติว่าการทุจริตไม่ใช่สิ่งที่ร้ายแรง ดังนั้น ความไม่ซื่อสัตย์จึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญในการก่อให้เกิดบุคคลกระทำความผิดทุจริต

ความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลเป็นสิ่งที่พบเห็นและมีอยู่ในสังคมทั่วไป ความไม่ซื่อสัตย์เป็นคุณสมบัติส่วนตัวของแต่ละบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้บุคคลนั้นๆ กระทำการทุจริตได้ โดยการทุจริตนั้นอาจทำให้บุคคลนั้นได้รับผลประโยชน์อันเป็นทรัพย์สิน ทรัพย์สิน และบริการ<sup>14</sup>

2) โอกาสที่เอื้ออำนวย (Opportunity) ผู้กระทำความผิดพยายามที่จะหาโอกาสในการที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต โอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริตนี้กระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้ง่ายขึ้นกว่าโอกาสที่ไม่เปิดช่อง ดังนั้น การควบคุมด้วยกลไกภายในจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นการลดโอกาสของบุคคลในการกระทำความผิด

3) การจูงใจ (Motivity) องค์ประกอบสุดท้ายของทฤษฎีการทุจริตเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากจะทำให้สามารถเข้าใจถึงการตัดสินใจของผู้กระทำการทุจริต

<sup>13</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงจรรยาที่ 12. น. 36

<sup>14</sup> เกียรติศักดิ์ จิรเชิรนาถ. การทุจริตในองค์กรและอาชญากรรมธุรกิจ .กรุงเทพมหานคร: คู่แข่งบุคลิก



ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกัน การทุจริตได้เป็นอย่างดี โดยมูลเหตุจูงใจที่จะกระทบบุคคลให้กระทำ ความผิดย่อมแตกต่างกันไป ในแต่ละบุคคล ขึ้นอยู่กับความหนักแน่นของศีลธรรมภายในจิตใจของ บุคคลนั้น หากบุคคลนั้นมีศีลธรรมภายในจิตใจมาก ย่อมต้องอาศัยมูลเหตุจูงใจที่มีอิทธิพลเป็นอย่าง มากจึงจะสามารถสั่นคลอนความรู้สึกให้ละความดีแล้วหันไปประพฤติชั่วได้

โดยปกติแล้ว การจูงใจจะเป็นผลสำเร็จมักจะมีองค์ประกอบร่วมกัน คือ

(1) บุคคลนั้นเชื่อว่า เมื่อตนลงมือกระทำการแล้ว จะสามารถได้สิ่งที่คาดหวังไว้ คือ เมื่อลงแรงแล้ว จะไม่สูญเปล่า

(2) สิ่งตอบแทนนั้นมีมูลค่าสูงพอที่จะจูงใจให้บุคคลนั้นตัดสินใจกระทำการ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบทฤษฎีการทุจริตทั้ง 3 ประการนี้ มีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกัน แต่ละปัจจัยมีค่าเท่าเทียมกัน หากการกระทำความคิดใดมีองค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้ ย่อมจะ ก่อให้เกิดการทุจริตได้โดยง่าย

### 1.2.3 ทฤษฎีในการควบคุม<sup>15</sup>

การทุจริตต่อหน้าที่ถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง ซึ่ง Reckless นัก อาชญาวิทยาได้อธิบายทฤษฎีนี้ไว้ว่า ความสามารถในการควบคุมตนเองและระบบการควบคุม ภายนอก ได้แก่ กฎเกณฑ์ ระเบียบ จารีตประเพณี มีความอ่อนไหว ปัจจัยภายนอกและภายใน มีดังนี้

1) สาเหตุที่เกิดจากภายในของผู้กระทำผิด ประกอบด้วย โอกาส สิ่งจูงใจ การเสียดาย และความไม่ซื่อสัตย์

2) สาเหตุที่เกิดจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ด้านเศรษฐกิจ และค่าครองชีพ การเมือง สภาพแวดล้อมด้านสังคม หรือตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้อต่อการกระทำ ความผิด

### 1.2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน

การป้องกันอาชญากรรม มีความหมายหลากหลาย จะเห็นได้ว่ามีคำจำกัด ความของคำว่าป้องกันอาชญากรรมในตำราอาชญาวิทยา โดยมีนักอาชญาวิทยาได้ให้ความหมายไว้ หลายท่าน ดังนี้

ซัทเธอร์แลนด์และเครสเซย์ (Sutherland and Cressey) ได้ให้ความหมายของ การป้องกันอาชญากรรมไว้ว่า ความพยายามที่จะสกัดกั้นล่วงหน้ามิให้อาชญากรรมเกิดขึ้น

ฮูเบิร์ต จอห์นสัน (Hubert Johnson) มองว่าการป้องกันอาชญากรรมจะต้อง ครอบคลุมถึงการป้องกันการกระทำความผิดด้วย

<sup>15</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ . “คู่มือสัมมนาหลักสูตรการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการป้องกันการทุจริต”. 2544. น. 100

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คำว่าป้องกันอาชญากรรม เป็นคำที่มีความหมายทั้งแคบ และกว้าง โดยรวมแล้วหมายถึง ความพยายามป้องกันมิให้อาชญากรรมเกิดขึ้น เพื่อลดหรือขจัดการ เกิดอาชญากรรมซึ่งความหมายไม่แตกต่างกับการควบคุมอาชญากรรม

แนวทางในการป้องกันอาชญากรรมมี 3 แนวทาง คือ

- 1) แนวทางการลงโทษ
- 2) แนวทางแก้ไข
- 3) แนวทางการใช้สิ่งป้องกันภัย

### 1.3 รูปแบบการทุจริต

การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้หลาย รูปแบบ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยและวิวัฒนาการของแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยสามารถแบ่งรูปแบบของ การทุจริตคอร์รัปชันตามความเห็นของนักวิชาการได้ดังนี้

**เฮอร์แมน ไฟเนอร์ (Hermanfiner)** กล่าวถึงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจ ในทางมิชอบของข้าราชการ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท

- (1) ไม่ได้ทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย
- (2) การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ก่อให้เกิดการสูญเสียแก่ข้าราชการ
- (3) การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เกินขอบเขตแห่งอำนาจที่มีอยู่<sup>16</sup>

**แคลด์เวล (Robert G Caldwell)** ได้จำแนกรูปแบบการทุจริตออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

- (1) การรับสินบนโดยตรง
- (2) การที่ข้าราชการร้ายวณผิดปกติ โดยที่ไม่อาจอธิบายได้ว่าทรัพย์สินที่มีอยู่ได้มา อย่างไร โดยเฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย
- (3) การใช้อิทธิพลทางการเมือง และการกดดันเพื่อการปกป้องคุ้มครองการกระทำ ของอาชญากรหรือคอยรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มอาชญากร
- (4) เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีส่วนร่วมในธุรกิจขององค์กรอาชญากรรม<sup>17</sup>

### 1.4 สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตต่อหน้าที่คอร์รัปชัน เป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง ซึ่งตามทฤษฎีกลไก การควบคุม (Containment Theory) ของ Reckless นักอาชญาวิทยาชาวอเมริกัน ได้อธิบายว่า เกิดจากระบบการควบคุมภายใน ได้แก่ ความสามารถในการควบคุมตนเองและระบบการควบคุม

<sup>16</sup> นวลจันทร์ ทศนชัยกุล .อาชญากรรม การป้องกัน:การควบคุม. นนทบุรี: พรทิพย์ กรพิมพ์.2548. น. 230

<sup>17</sup> นวลจันทร์ ทศนชัยกุล .อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16 .น. 227

ภายนอก ได้แก่ กฎเกณฑ์ ระเบียบ จารีตประเพณี มีความอ่อนแอ ซึ่งอาจนำมาซึ่งการทุจริต ต่อหน้าที่หรือคอร์รัปชัน มีปัจจัยภายในและภายนอก ดังนี้

#### 1.4.1 สาเหตุที่เกิดจากภายในของผู้กระทำ

สุธี อากาศฤกษ์ อธิบายถึงสาเหตุที่เกิดการคอร์รัปชันว่า ทางด้านตัวผู้กระทำเองจะต้องได้ตรงหรือใคร่ครวญถึงองค์ประกอบต่างๆ 4 ประการคือ โอกาส สิ่งจูงใจ การเสี่ยงภัย และความซื่อสัตย์ ดังนี้

(1) โอกาส โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนจะต้องมีความกลัวและความระแวงนานาประการการกระทำใดก็ตาม ปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจ หรือเชื่อใจว่ามีช่องว่างที่จะกระทำได้ ในกรณีคอร์รัปชันก็เช่นเดียวกัน ตามปกติจะไม่กระทำการคอร์รัปชันจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่า เมื่อกระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้คอร์รัปชันได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะทำการคอร์รัปชัน ก็จะมีโอกาสมากขึ้น

(2) สิ่งจูงใจ เมื่อมีโอกาสแล้วก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไปเมื่อกระทำการคอร์รัปชัน

(3) การเสี่ยงภัย การกระทำคอร์รัปชันต้องพิจารณาด้วยว่า หากกระทำไปแล้วผลที่ได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่หากกรณีถูกตรวจพบหรือถูกจับได้

(4) ความซื่อสัตย์ ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ หากเจ้าพนักงานของรัฐและผู้ทำงานในหน้าที่ มีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้มีโอกาสที่ยอมจะไม่พึงปรารถนาที่จะทำการคอร์รัปชันและนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นความต้องการมิให้ปรารถนาประโยชน์อื่นๆ ที่มีชอบตามมา

#### 1.4.2 สาเหตุที่เกิดมาจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม

สาเหตุภายนอกมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุภายในทั้งเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจและ ความซื่อสัตย์ โดยอาจจะสรุปได้ 6 ประการ คือ<sup>18</sup>

##### 1) มูลเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ

การทุจริตนั้นสืบเนื่องมาจากรายได้ไม่ได้สัดส่วนกับการครองชีพ รายได้เป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริต สาเหตุอย่างหนึ่งเนื่องจากสภาพสังคมไทยทุกสมัยมีปัญหาด้านความแตกต่างในฐานะของบุคคล คนรวยและคนจนมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดชนชั้นกลางที่มีฐานะใกล้เคียงกันมีน้อยมาก ซึ่งทำให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้ของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะฝ่าย

<sup>18</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15. น. 102

ยากจนที่พยายาม จะผลักดันให้ตนเองก้าวข้ามฐานะขึ้นมาให้ทัดเทียมกับผู้อื่น รายรับของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ระดับล่างนั้นต่ำมาก ขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัว ประกอบกับอัตราการเพิ่มของประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ทรัพยากรที่อยู่อย่างจำกัด ทำให้ต้องเกิดการแก่งแย่งแข่งขันกัน เพื่อให้ตนเองได้มาซึ่งสิ่งนั้น ดังนั้น การดิ้นรนต่อสู้จึงไม่มีขอบเขตว่าสุจริตหรือทุจริต จึงก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันตามมา

### 2) มูลเหตุทางด้านการเมือง

การเมืองที่ขาดเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยมีได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์การได้ซึ่งอำนาจ ทำให้นักการเมืองเกิดทัศนคติต้องทุจริตเพื่อถอนทุนค่าใช้จ่ายเลือกตั้งคืน รวมทั้งระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันแสวงหาผลประโยชน์ กลายเป็นการหาประโยชน์ให้แก่พวกพ้องเป็นสิ่งสำคัญ

### 3) มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม

สังคมไทยแต่เดิมนั้น มีคุณลักษณะที่แสดงความเป็นปฏิกิริยาต่อการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมาก แต่ในปัจจุบันความนิยมในวัตถุมีอิทธิพลสูงมากขึ้นในสังคม ในทางตรงกันข้ามความมีคุณธรรมค่อยลดน้อยถอยลงเป็นลำดับจากจิตใจของประชาชน เหตุจากความเป็นการครองชีพ และสิ่งอำนวยความสะดวกและบำรุงความสุขได้เพิ่มมากขึ้นทุกที มีการเอาแบบอย่างกัน ในทางสังคมที่กินอยู่ฟุ่มเฟือย แต่ลักษณะการเพิ่มในทางวัตถุไม่สัมพันธ์กับรายได้ของคนไทย จึงเป็นเหตุให้เกิดความดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดอย่างมีเกียรติ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในวงการธุรกิจ มักมีปัจจัยเรื่องเงินมาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ ซึ่งหากผู้ใดมีเงินมากกว่าก็ย่อมเป็นที่เข้าใจและยอมรับว่าเป็นผู้ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน ดังนั้น ผู้ที่มีเงินน้อยจึงต้องทำทุกวิถีทางที่จะหาเงินมาเพียงพอเพื่อจะได้รับการยอมรับเช่นกันว่า ตนก็เป็นผู้หนึ่งที่มีความสามารถและประสบความสำเร็จการงาน แม้วิถีทางที่จะทำให้ได้เงินมานั้น เป็นวิถีทางที่ไม่สุจริตก็ตาม และยิ่งในสังคมไทย ปัจจุบัน ไม่ถือว่าการทุจริตคดโกงเป็นเรื่องน่าอับอายหรือเสียหาย สังคมไทยทุกแห่งถือว่าเงินเท่านั้นสำคัญที่สุด ยิ่งโกงยิ่งมีเกียรติ เงินมากยังมีหน้าตา มีพรรคพวกสมุนบริวารมาก เหล่านี้จึงเป็นสาเหตุอันมีการทุจริตเกิดขึ้น

### 4) มูลเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ

สุธี อากาศฤกษ์ กล่าวถึงการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพว่า หมายถึง การปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวม ผู้ใต้ปกครองและผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต ซึ่งการคอร์รัปชันเช่นนี้ หมายถึง การไม่ควบคุมดูแล ความบกพร่องในการบริหารเปิดโอกาสให้แก่การคอร์รัปชัน และบางครั้งการบริหารงานอย่างเป็นทางการมากเกินไป ก็ทำให้การคอร์รัปชันมีมากขึ้นด้วย

5) **มูลเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง**

ปัญหาสำคัญของกฎหมายก็คือ หลักทางวิธีพิจารณาความที่ว่า บุคคลยังบริสุทธิ์อยู่จนกว่า จะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง แต่การทุจริตมิได้เป็นอาชญากรรมที่ได้อย่างโจ่งแจ้งหา พยานหลักฐานได้ยาก ยิ่งกว่านั้น การทุจริตยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมี ฝ่ายใดยอมเปิดเผยออกมา และถ้าหากมีฝ่ายใดปรารถนาจะเปิดเผยความจริงในเรื่องนี้ กฎหมายหมิ่น ประมาทก็ขยับยั้งเอาไว้ คือ หากโจทก์พิสูจน์ไม่ได้ว่า จำเลยผิดจริง ทุจริตคอร์รัปชั่นจริง ก็อาจถูก ฟ้องกับในฐานะหมิ่นประมาทอีกก็ได้ ทั้งกฎหมายของประเทศเอาผิดกับบุคคลผู้ให้สินบนเท่าๆ กับ ผู้รับสินบน จึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบนรายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย ปัญหาอีกประการหนึ่งก็ คือ ถ้ากฎหมายออกมาตรงกันข้ามกับความพอใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือทำให้ผู้ฝ่าฝืน กฎหมายได้เปรียบก็เป็นที่มาของการทุจริตเช่นกัน เป็นต้นว่า กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน กฎหมายา เสพติด กฎหมายที่ดิน กฎหมายป่าไม้ กฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

6) **มูลเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด**

ถ้าปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่แล้ว การทุจริตก็จะเกิดขึ้นได้ยาก แม้จะมีสภาพแวดล้อมประการอื่นประกอบอยู่ด้วยก็ตาม ส่วนหน่วยงานใดจะมีการทุจริตหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้นำ และความยึดมั่นในหลักจริยธรรม หลายกรณีเกิดขึ้นเพราะผู้นำ อ่อนแอ การทุจริตพบมากในหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่า ให้อดทนต่อความเขี้ยวของผลประโยชน์ที่มีขบต่างๆ ได้ ยิ่งไปกว่านั้นก็คือ เจ้าหน้าที่ระดับสูง เหล่านั้นก็ทุจริตเสียเอง เจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาต ให้สัมปทาน หรือคำอนุมัติอนุญาตประกอบการต่างๆ ใช้ตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด

## 1.5 ปัจจัยของการทุจริต<sup>19</sup>

### 1.5.1 การขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบ

ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้นั้นมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิในการ เข้าถึงข้อมูลโดยปกติการคอร์รัปชั่นของเจ้าพนักงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดานักการเมืองมักจะ มีการวางแผนสลับซับซ้อนเป็นอย่างดี และไม่สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากไม่มีกลไกการ ตรวจสอบเพียงพอที่จะใช้ควบคุมการใช้อำนาจของบุคคลเหล่านั้น นอกจากนี้ การที่เจ้าพนักงาน ของรัฐมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตามตำแหน่งหน้าที่ของตนอย่างกว้างขวาง โดยขาดมาตรการ

<sup>19</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ .รายงานการวิจัยเรื่อง “การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (ระยะที่ 2) หัวข้อ การรื้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการในการต่อต้านองค์กร อาชญากรรม” พ.ศ. 2547. (2547) .น.10

ตรวจสอบที่เพียงพอ ขาดการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม ก็อาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้ดุลพินิจเพื่อการคอร์รัปชันได้

### 1.5.2 การผูกขาด

เป็นเรื่องการคอร์รัปชันโดยเกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจ กล่าวคือ เพื่อให้บริษัทที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่างๆ ที่ได้รับสัมปทานได้ทำงานในโครงการต่างๆ โดยบริษัทเหล่านี้จะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าพนักงานของรัฐเพื่อให้บริษัทของตนได้รับสิทธิผูกขาดในการทำงาน

### 1.5.3 การได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ไม่เหมาะสม

ในเรื่องนี้มีความเชื่อกันโดยทั่วไปว่าความยากจนเป็นปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้เจ้าพนักงานของรัฐเลือกที่จะคอร์รัปชันเพื่อให้ตนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม มีบางท่านโต้แย้งความคิดนี้ เนื่องจากแม้ว่าเจ้าพนักงานของรัฐบางคนจะได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่สูง แต่ก็ยังกระทำการคอร์รัปชันได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า มูลเหตุของการคอร์รัปชันอยู่ที่ความโลภเป็นส่วนใหญ่ ส่วนอื่นเป็นเพียงส่วนประกอบ

### 1.5.4 การขาดจริยธรรม

กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐขาดความสำนึกในจริยธรรมและคุณธรรมในการดำเนินชีวิตและทำงานก็มีโอกาสสูงที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจถูกชักจูงให้ไปกระทำการคอร์รัปชันได้ง่าย

### 1.5.5 ความโลภ

เป็นสาเหตุที่เจ้าพนักงานของรัฐระดับสูงและนักการเมืองที่ได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่สูง และมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจดี แต่กลับกระทำการคอร์รัปชัน ทั้งนี้ เนื่องจากความโลภของบุคคลเหล่านี้ไม่มีขอบเขตจำกัด ไม่รู้จักความเพียงพอการคอร์รัปชันจึงเป็นทางเดียวที่สามารถสนองความต้องการของบุคคลเหล่านี้ได้

## 1.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ

โดยที่รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและกิจการที่เป็นประโยชน์ส่วนรวม รัฐจึงมีอำนาจเกี่ยวกับการปกครองในฐานะผู้ปกครองและประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง รัฐจึงมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าบุคคลที่เป็นปัจเจกชนธรรมดา แต่การใช้อำนาจรัฐจะกระทำตามอำเภอใจไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐ และหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

### 1.6.1 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจอธิปไตยในการปกครอง แต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมายตามแนวความคิดทฤษฎีเสรีนิยม ที่กำหนดให้รัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยเน้นเสรีภาพของปัจเจกชน

ซึ่งรัฐจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามอำเภอใจไม่ได้ ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดแนวความคิดให้รัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย<sup>20</sup>

ศาสตราจารย์ ชาร์ล กาคู อธิบายว่า หลักความชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า นิติกรรมทุกอย่างของรัฐที่กระทำโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ต้องสอดคล้องกับตัวบทกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น จึงเป็นหลักประกันที่สำคัญสำหรับ “ผู้อยู่ใต้ปกครอง” และก่อให้เกิดหลักนิติรัฐขึ้นการเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมาย คือ การเคารพต่อลำดับชั้นของนิติกรรมซึ่งมีกฎหมายอยู่ในลำดับสูงสุด ภารกิจของศาล ก็คือ ทำให้ “ผู้ปกครอง” และ “ผู้ใต้ปกครอง” เคารพลำดับชั้นดังกล่าว ในรัฐเสรีประชาธิปไตยปัจเจกชนมีสิทธิเรียกร้องให้มีการเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย<sup>21</sup>

ทฤษฎีเสรีนิยม ได้ก่อให้เกิดแนวคิดในเรื่องนิติรัฐ ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยรัฐมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย โดยกฎหมายเปรียบเหมือนสิ่งรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนที่จะถูกละเมิดหรือถูกรัฐใช้อำนาจโดยอำเภอใจไม่ได้ และรัฐจะฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่รัฐสร้างขึ้นไว้แล้วไม่ได้ แต่หากกฎเกณฑ์นั้นไม่เหมาะสมแล้ว รัฐก็ต้องเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ของกฎหมายนั้น

### 1.6.2 หลักนิติรัฐ

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายความหมายแนวความคิดและสาระสำคัญของหลักนิติรัฐไว้ ดังนี้<sup>22</sup>

#### 1) แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ

รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยสามารถจำแนกสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ 3 ประเภท ดังนี้

#### (1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้

<sup>20</sup> ปรีชา จำรัสศรี .*หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุตราไพศาล.2555.น. 179

<sup>21</sup> ชาลูนชัย แสงวงศ์ .*กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* พิมพ์ครั้งที่ 3 . กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.2556.น. 275

<sup>22</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ .*นิติรัฐ หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีภาพประชาธิปไตย* ในหนังสือ *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* .สำนักพิมพ์นิติธรรม. กรุงเทพมหานคร.2540. น. 1-7

ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพการในเคหสถาน  
สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

(2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ

ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมี  
และใช้ทรัพย์สิน

(3) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง  
สิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและลงสมัครรับเลือกตั้ง

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐก็ต้องคงไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม หรือ  
ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรัฐอาจก้าวล่วงล้ำเข้าไปในแดนของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่รัฐ  
จะก้าวล่วงไปได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนและเป็นการทั่วไปเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือ  
เจ้าหน้าที่รัฐก้าวล่วงได้ในกรณีใด และภายในขอบเขตอย่างไร

2) สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ มีอยู่ 3 ประการ คือ <sup>23</sup>

(1) บรรดาการกระทำของฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตรา  
ขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่  
กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจภายใน  
กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วย  
รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารก้าวล่วงเข้าไปในแดนของสิทธิ  
เสรีภาพของประชาชน จะต้องมีความไว้ชัดเจนว่าให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจก้าวล่วงไปในแดนแห่ง  
สิทธิเสรีภาพได้ในกรณีใด และภายในขอบเขตอย่างไร และต้องไม่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อ  
ชำระไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

(3) การควบคุมไม่ให้การกระทำของฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย หรือ  
ควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความอิสระจากฝ่าย  
บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ  
ของฝ่ายบริหาร

<sup>23</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 21. น. 227



### 1.6.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สิทธิและเสรีภาพ มีความหมาย ดังนี้<sup>24</sup>

สิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้การรับรองให้ผู้เป็นเจ้าของสิทธิสามารถเรียกร้องให้ผู้อื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นคนหนึ่งหรือหลายคนต้องกระทำบางอย่างให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เป็นเจ้าของสิทธินั้น

เสรีภาพ หมายถึง ภาวะของบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่นหรือเป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่ไม่ถูกบังคับให้กระทำ ในสิ่งที่ไม่ต้องการทำ หรือตราบเท่าที่ไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่ต้องการกระทำหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลในการกำหนดกับตนเอง (Self-determination) เป็นอำนาจที่บุคคลที่อยู่เหนือตนเอง และเป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับบุคคลอื่น

สิทธิเสรีภาพเป็นอำนาจที่กฎหมายให้การรับรองคุ้มครองไว้ แต่สิทธิและเสรีภาพมีข้อแตกต่างกันประการสำคัญ คือ สิทธิเป็นอำนาจของบุคคลในประการที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์กับเจ้าของสิทธิ แต่เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำหรือไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์ แม้ว่าการมีอำนาจดังกล่าวอาจจะก่อหน้าที่ให้บุคคลอื่น ก็เป็นเพียงหน้าที่ที่ต้องละเว้นไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดขวางเสรีภาพของบุคคล หรือเป็นหน้าที่ที่ต้องเคารพเสรีภาพของบุคคลอื่นเท่านั้น หาใช่การที่บุคคลผู้ใช้เสรีภาพมีอำนาจเรียกร้องให้บุคคลอื่นต้องกระทำการในลักษณะอัน व्यุความสะดวกให้กับเสรีภาพของตนไม่

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐ ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลเป็นสิ่งที่รัฐต้องยอมรับและให้ความเคารพต่อแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐ เป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้กระทำการดังกล่าวได้

สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้นั้น เป็นสิทธิเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนจำเป็นต้องมีและเป็นคุณค่าสูงสุดที่องค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ แม้ว่าการดำเนินการของรัฐจะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับรองไว้

<sup>24</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง .หลักกฎหมายมหาชน .สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.กรุงเทพฯ.2552. น. 331

#### 1.6.4 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคมีแนวความคิดว่าความเสมอภาคตั้งอยู่บนพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความเท่าเทียมกันทุกคน และทุกคนต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน ซึ่งหลักความเสมอภาคนี้มีที่มาจากสำนักกฎหมายธรรมชาติ ที่มีมุมมองว่าสิ่งเหล่านี้ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด แม้ว่าไม่มีกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรบัญญัติรับรองไว้ แต่สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ธรรมชาติที่รัฐหรือทุกคนไม่อาจปฏิเสธได้

อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคนี้ หมายถึง ความเสมอภาคในทางกฎหมาย อันหมายถึง บุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่น เป็นความเสมอภาคทั้งในทางสิทธิและหน้าที่ แต่ถ้ามีกรณีมีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันสองข้อเท็จจริง จะต้องนำข้อเท็จจริงทั้งสองประการมาเปรียบเทียบกัน ในเชิงสาระสำคัญเท่านั้น โดย Gerhard Leibholz เห็นว่าการพิจารณาว่าอะไรเป็นสาระสำคัญหรือไม่ นั้น มีหลักว่า “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ไม่ให้แตกต่างกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกัน ไม่ให้เท่าเทียมกัน” จากหลักกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มิได้ห้ามมิให้ปฏิบัติให้แตกต่างกัน แต่ในทางตรงกันข้ามการปฏิบัติอย่าง เท่าเทียมกันกลับเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค<sup>25</sup>

#### 1.6.5 แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

การจัดแบ่งประเภทของหน้าที่หรือภารกิจของรัฐ แต่เดิมมีการแบ่งหน้าที่ของรัฐออกเป็น 3 ประเภท แต่ในปัจจุบันมีทฤษฎีที่เห็นว่าควรแบ่งหน้าที่ออกเป็น 4 ประเภท คือ <sup>26</sup>

1) การแบ่งหน้าที่ของรัฐแบบดั้งเดิม ซึ่งแบ่งออกเป็นประเภทได้ 3 ประเภท คือ

##### (1) หน้าที่ทางนิติบัญญัติ

หน้าที่ทางนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับสำหรับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลทั้งหมดที่อยู่ในรัฐ ตลอดจนบุคคลต่างด้าวที่เข้ามาพำนักภายในดินแดนแห่งรัฐนั้นด้วย โดยหน้าที่ทางนิติบัญญัติมักจะถ่ายทอดออกมาในรูปแบบที่เรียกว่า “รัฐบัญญัติ” ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐกำหนดออกมาบังคับเป็นการทั่วไปและไม่เจาะจงตัวบุคคล

##### (2) หน้าที่ทางบริหาร

คือ หน้าที่ในการบังคับใช้รัฐบัญญัติและกระทำการทั้งปวงที่จำเป็นต่อการบริหารและปกครอง โดยการกระทำต่างๆ เป็นการอาศัยอำนาจทางกฎหมายหรือบทบัญญัติ

<sup>25</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ .หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2543. น. 113

<sup>26</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 21. น. 207-209

ของรัฐธรรมนูญ และอาจเป็นนิติกรรมที่มีผลใช้บังคับเฉพาะรายโดยเฉพาะเจาะจงตัวบุคคล หรืออาจเป็นนิติกรรมที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่เจาะจงตัวบุคคล ที่เรียกว่า กฎ

### (3) หน้าที่ทางตุลาการ

คือ หน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างสองฝ่าย ซึ่งอาจเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่อหน่วยงาน หรือหน่วยงานต่อเอกชน หรือเอกชนต่อเอกชน ก็ได้ คำพิพากษามีสภาพบังคับและใช้บังคับได้ โดยในบางกรณีคำวินิจฉัยศาลก็อาจเป็นบ่อเกิดของกำหนดได้เช่นกัน

### 2) ภารกิจของรัฐ

สามารถแบ่งภารกิจของรัฐ ออกได้ 2 ประเภท คือ ภารกิจหลักและภารกิจรอง

ภารกิจหลักของรัฐ เป็นอำนาจผูกขาดที่ใช้ปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยภารกิจพื้นฐานอยู่ 4 ประการ คือ อำนาจผูกขาดในการใช้กำลังบังคับ อำนาจผูกขาดในการอำนวยความสะดวก อำนาจผูกขาดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และอำนาจผูกขาดในด้านการเงินการคลัง

ส่วนภารกิจรองของรัฐ เป็นภารกิจที่มีความสำคัญในการปฏิบัติ แต่ก็มีไม่แน่นอนใจของอำนาจอธิปไตย โดยรัฐจะดำเนินการเอง หรือให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการด้วยก็ได้ เช่น การขนส่งมวลชน การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

## 1.7 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษริบทรัพย์สิน

### 1.7.1 แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษริบทรัพย์สิน

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงสภักดิ์ ได้อธิบายแนวคิดการลงโทษไว้ว่าการลงโทษมีความมุ่งหมาย 2 ประการ คือ<sup>27</sup>

1) เพื่อกระทำความผิดต่อการกระทำความผิดหรือแก้แค้นทดแทน

2) เพื่อป้องกันสังคม สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ การป้องกันทั่วไป คือ

การปราบปราม และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชน และการป้องกันเฉพาะ คือ การป้องกันไม่ให้ผู้นั้นกระทำความผิดได้อีกตลอดไป และการตัดนิสัย

### 1.7.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ

การลงโทษผู้กระทำความผิด เป็นเรื่องที่ทำต่อตัวผู้กระทำความผิดโดยตรง ซึ่งรัฐมีความชอบธรรม ที่จะลงโทษต่อตัวผู้กระทำความผิด แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์อันเป็น

<sup>27</sup> จิตติ ดิงสภักดิ์ .คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 .กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2536. น. 11

สาระสำคัญต่อการลงโทษ กล่าวคือ ต้องเป็นโทษที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ต้องเป็นการลงโทษด้วยความเสมอภาค โดยต้องได้รับโทษในอัตราโทษเดียวกัน แต่หากมีพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดไม่เท่ากัน อาจได้รับโทษแตกต่างกัน การลงโทษจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้กับผู้กระทำ ความผิด โดยมีทฤษฎีในการลงโทษพอสังเขป ดังนี้<sup>28</sup>

1) ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) เชื่อว่าการลงโทษผู้กระทำผิดจะทำให้อาชญากรรมลดลงได้ โดยทฤษฎีนี้มีเป้าหมายในการทำให้อาชญากรรมลดลงดังต่อไปนี้

(1) เพื่อเป็นการข่มขู่หรือยับยั้ง การข่มขู่หรือยับยั้งนี้เป็นการข่มขู่เฉพาะตัวผู้กระทำผิด ให้กลัวและไม่กล้าที่จะกระทำผิดซ้ำอีก

(2) เป็นการแก้ไขหรือฟื้นฟูจิตใจของผู้กระทำผิด โดยมีเป้าหมายที่จะใช้การลงโทษเป็นวิธีการเปลี่ยนหรือแก้ไขหรือเยียวยารักษาจิตใจของผู้กระทำทำให้กลับมาอยู่ในกฎเกณฑ์ของกฎหมายและปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนสามารถยังยั้งจิตใจตนเองมิให้กลับไปกระทำผิดอีก

(3) เป็นการตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำผิด วิธีการนี้มีแนวความคิดที่จะทำให้ผู้กระทำผิดหมดโอกาสในการกระทำความผิดตลอดไป เช่น การประหารชีวิต การจำคุกตลอดชีวิต หรือการเนรเทศ เพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลนั้นจะไม่เป็นอันตรายต่อสังคมอีกต่อไป โดยแนวคิดนี้มองว่าการลงโทษให้ ผู้นั้นหมดความสามารถในการกระทำผิดจะทำให้สังคมมีความปลอดภัย

2) ทฤษฎีทดแทน (Retributive Theory) ประกอบด้วยเงื่อนไข ดังนี้

(1) การลงโทษต้องกระทำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยที่กฎหมายมีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม และทุกคนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการลงโทษผู้กระทำความผิดในแง่นี้ หากผู้กระทำผิดละเมิดต่อกฎหมายก็จะต้องถูกดำเนินคดีและถูกลงโทษ

(2) การลงโทษต้องเป็นการทดแทนความเสียหาย เพื่อเป็นการทดแทนหรือแก้แค้นให้แก่ผู้เสียหายจากการที่ถูกผู้กระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

(3) การลงโทษต้องได้สัดส่วนกับความผิด คือ เมื่อผู้กระทำผิดได้ก่อให้เกิดความเสียหายเท่าใด ก็ควรได้รับโทษสำหรับความเสียหายเท่านั้น โดยต้องมีความได้สัดส่วนกันระหว่างโทษและความเสียหาย หากเป็นความผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคมก็จำต้องลงโทษสูงกว่าความเสียหายที่ผู้กระทำได้ก่อขึ้น

<sup>28</sup> ณรงค์ ใจหาญ.กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน.2543. น. 20-37

### 1.7.3 ความหมายของลงโทษการริบทรัพย์สิน

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ ให้ความหมายว่า การริบทรัพย์สิน คือการริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเอาเป็นของรัฐ ซึ่งจะริบเฉพาะสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้น<sup>29</sup>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความหมายของการริบทรัพย์สินไว้ว่า “การริบทรัพย์สิน หมายถึง การที่รัฐพรากเอาทรัพย์สินมาจากบุคคลใด โดยไม่มีค่าตอบแทนให้ เนื่องจากการที่บุคคลได้กระทำความผิดขึ้น กล่าวขึ้นนัยหนึ่ง หมายถึง การบังคับเอาไปซึ่งทรัพย์สินเฉพาะอย่างอันมีความเกี่ยวพันอยู่กับการกระทำความผิด”<sup>30</sup>

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) กำหนดคำนิยามเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินว่า “การริบทรัพย์สินซึ่งรวมถึงการริบโดยเจาะจงตัวทรัพย์สิน ในกรณีที่ใช้บังคับได้ หมายถึง การบังคับเอาทรัพย์สินไปอย่างถาวร โดยคำสั่งศาลหรือโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น”<sup>31</sup>

Black’s Law Dictionary ให้คำจำกัดความการริบทรัพย์สินไว้ 2 ความหมาย โดยความหมายแรก คือ การบังคับเอาทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐ และความหมายที่สอง คือ การบังคับเอาทรัพย์สิน โดยรัฐหรือผู้กระทำการแทนรัฐ ทั้งนี้ Black’s Law Dictionary ยังได้ให้ความหมายของการริบทรัพย์สินทางอาญาด้วย ว่าหมายถึง กระบวนการของรัฐที่บังคับต่อบุคคลในการบังคับเอาทรัพย์สิน เพื่อเป็นการลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดทางอาญา

### 1.7.4 วัตถุประสงค์ของการริบทรัพย์สิน

การริบทรัพย์สินเป็นการกระทำที่ลงโทษต่อกองทรัพย์สินของผู้กระทำผิด อันเป็นการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนความผิดของผู้กระทำผิดได้ก่อนขึ้น โดยโทษการริบทรัพย์สินไม่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการกระทำผิดอีกด้วย กล่าวคือ การลงโทษริบทรัพย์สินเป็นการลงโทษทางเศรษฐกิจแก่ผู้กระทำผิด

<sup>29</sup> จิตติ ดิงศภัทย์ .*คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1*. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.2536.น. 893

<sup>30</sup> กัมปนาท แสนโกชน์ .*การริบทรัพย์สินตามมูลคำ*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . กรุงเทพมหานคร. 2552. น. 10

<sup>31</sup> คำแปลอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยคณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 2 (ข) ม.ป.ป.

ซึ่งหากเป็นการริบทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ก็จะเป็นการลดโอกาสที่จะกระทำความผิด ให้น้อยลงหรือหมดลงไป<sup>32</sup>

### 1.7.5 ประเภทของการริบทรัพย์สิน

สามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท ดังนี้

1) การริบทรัพย์สินทางแพ่ง หรือการริบทรัพย์สินที่ไม่ต้องมีคำพิพากษาลงโทษ

คือ การริบทรัพย์สินโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดหรือไม่ต้องมีคำพิพากษาลงโทษ เนื่องจากเป็นการริบทรัพย์สินที่ตัวทรัพย์สินโดยตรง ซึ่งโดยปกติแล้วต้องมีการพิสูจน์ว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำผิดหรือเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกการริบทรัพย์สินประเภทนี้ว่า Civil Confiscation หรือ Civil Forfeiture

2) การริบทรัพย์สินทางอาญา

คือ การริบทรัพย์สินประเภทนี้ ต้องมีการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดก่อนจึงจะสามารถ ริบทรัพย์สินได้ โดยมากเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ศาลสามารถสั่งริบทรัพย์สินได้ ถือเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษาลงโทษ ซึ่งในบางประเทศการริบทรัพย์สินเป็นการออกคำสั่งเชิงบังคับ แต่ใน บางประเทศนั้น ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดให้มีการริบทรัพย์สินหรือไม่ก็ได้ และอาจเป็นการริบทรัพย์สินโดยริบทรัพย์สินตามมูลค่าหรือการริบเอาตัวทรัพย์สินก็ได้

3) การริบทรัพย์สินทางปกครอง

การริบทรัพย์สินทางปกครองโดยมากใช้สำหรับการริบทรัพย์สินเมื่อไม่มีการคัดค้านการยึดทรัพย์สินและเป็นไปตามข้อกำหนดบางอย่าง เช่น การแจ้งให้ฝ่ายต่างๆ ทราบโดยทั่วกัน เปิดเผยต่อสาธารณะและไม่มี การยื่นคัดค้าน และโดยส่วนใหญ่การริบทรัพย์สินทางปกครองจะเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายศุลกากร กฎหมายปราบปรามการค้ายาเสพติด<sup>33</sup>

<sup>32</sup> ลัดดา เดือนสว่าง .ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน .การศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพฯ. 2555.น. 26

<sup>33</sup> The Stolen Asset Recovery Initiative (stAR) .คู่มือการติดตามสินทรัพย์กลับคืนแนวทางสำหรับผู้ปฏิบัติงาน แปลโดย ศูนย์ประสานงานตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. กรุงเทพมหานคร.2555. น. 131-133

### 1.7.6 รูปแบบของการริบทรัพย์สิน

การริบทรัพย์สินสามารถแบ่งรูปแบบออกได้ เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

#### 1) การริบทรัพย์สินที่ตัวทรัพย์สิน หรือการริบทรัพย์สินแบบเฉพาะเจาะจงตัว

ทรัพย์สิน (Property-based Confiscation or Forfeiture)

การริบทรัพย์สินรูปแบบนี้ จะเป็นการริบที่ตัวทรัพย์สิน อาจเนื่องมาจาก เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดโดยตรง ได้แก่

(1) ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เช่น ทรัพย์สินที่ได้มาจากการลัก ทรัพย์สิน เป็นต้น

(2) ทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิด เช่น ยาเสพติด ปืนที่ไม่มีทะเบียน หรือธนบัตรปลอม เป็นต้น

(3) ทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด เช่น มีดหรือ ปืนที่ใช้เป็นอาวุธฆ่าผู้อื่น เป็นต้น

การริบทรัพย์สินในรูปแบบนี้ เป็นการมุ่งเน้นที่ตัวทรัพย์สิน ซึ่งต้อง เป็นทรัพย์สินที่ต้องพิสูจน์ถึงความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำความผิดและตัวทรัพย์สินนั้นๆ แต่หาก ไม่สามารถพิสูจน์ถึง ความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำความผิดและตัวทรัพย์สินได้ ก็จะไม่สามารถ ริบทรัพย์สินนั้นได้

#### 2) การริบทรัพย์สินตามมูลค่า (Value-based Confiscation)

การริบทรัพย์สินรูปแบบนี้ เน้นที่มูลค่าของประโยชน์ที่จะได้รับจากการ กระทำความผิด โดยจำนวนมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากการกระทำความผิดในการที่ศาลตัดสิน ลงโทษ จะกำหนดให้จำเลยมีความรับผิดชอบเท่ากับผลประโยชน์นั้น โดยคำตัดสินของศาลนี้อาจเป็น การบังคับตาม คำพิพากษาหรือคำปรับ ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ก็ ตาม ดังนั้น การริบทรัพย์สินในรูปแบบนี้พนักงานอัยการหรือโจทก์จึงไม่มีหน้าที่ในการพิสูจน์ว่า ทรัพย์สินที่ขอริบนั้นเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือไม่ เพียงแต่พิสูจน์ให้ได้ว่าจำเลยได้รับ ทรัพย์สินมาจากการกระทำความผิดเป็นมูลค่าเท่าใด เมื่อพิสูจน์ได้ ศาลก็จะริบทรัพย์สินตามมูลค่า เท่านั้น โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นจะได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด<sup>34</sup>

<sup>34</sup> ลัดดา เดือนสว่าง .อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. น. 29-31

## 2. ความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

ค.ศ.2003

จากปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ทวีความรุนแรงขึ้น สร้างความเสียหายให้กับคนในประเทศนั้น ๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการปกครอง ทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล ขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต นอกจากนี้การกระทำทุจริตยังได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการ โดยอาศัยความทันสมัยของเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้า ทำให้การกระทำทุจริตกลายเป็นขบวนการที่ซับซ้อนขึ้น มีความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กระทำผิดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศส่งผลให้เกิดความเสียหายนับเป็นมูลค่ามหาศาล ทำให้มีความพยายามทั้งในระดับรัฐบาลองค์กรระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกในการจัดทำมาตรการ เครื่องมือความร่วมมือต่างๆ ขึ้นมาเพื่อดำเนินการกับปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังมากขึ้นตามลำดับ

โดยในปี พ.ศ. 2518 จากกรณีที่มีเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตต่างๆ มากมาย ทำให้สภาหอการค้าระหว่างประเทศ (International Chamber of Commerce-ICC) ได้จัดตั้งคณะกรรมการ Shawcross ขึ้น มี Lord Shawcross อดีตอัยการสูงสุดของอังกฤษเป็นประธาน เพื่อให้คำแนะนำในการจัดการกับปัญหาการคอร์รัปชัน และในปี 2519 คณะกรรมการได้จัดทำร่างกฎระเบียบในการปฏิบัติเพื่อปราบปรามการกระทำความผิดและทำให้สินบนสำหรับเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานของบริษัท ICC Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery ซึ่งได้มีการแก้ไขในปี 2539

ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 เกิดกรณีอื้อฉาว Lockheed ที่บริษัทผลิตเครื่องบินของสหรัฐอเมริกา Lockheed ได้จ่ายเงินสนับสนุนให้กับนักการเมืองของญี่ปุ่นและประเทศอื่นๆ เพื่อให้ช่วยเหลือในการขายเครื่องบินให้กับผู้ซื้อซึ่งรวมถึง All Nippon Airways ของญี่ปุ่นด้วย ทำให้ นายกรัฐมนตรี Tanaka Kakuei ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจำนวน 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐต้องลาออก กรณี Lockheed ส่งผลให้เกิดการตรากฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตในต่างประเทศ (Foreign Corrupt Practices Act-FCPA)

และในปีเดียวกันนั้น Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997 (OECD) ได้ออกคำแนะนำเป็นแนวทางสำหรับวิสาหกิจข้ามชาติ Guidelines for Multinational Enterprise ในเครือประเทศของ OECD เพื่อสร้างมาตรฐานสำหรับการดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบ



ปี พ.ศ. 2520 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาผ่านกฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตในต่างประเทศ foreign Corrupt Practices Act-FCPA 1977 กำหนดให้เป็นความผิดอาญา หากบริษัทของสหรัฐอเมริกาให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ

ปี พ.ศ. 2534 ได้มีการจัดทำแนวทางการลงโทษของรัฐบาลกลาง ซึ่งกำหนดโทษให้น้อยลงสำหรับบริษัทที่สามารถดำเนินการการตาม FCPA ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้บริษัทต่างๆ ดำเนินการจัดทำจรรยาบรรณวิชาชีพ จัดฝึกอบรมภายในและจัดทำโครงการให้สอดคล้องเป็นไปตาม FCPA

ปี พ.ศ. 2536 มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International-TI) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนตั้งขึ้นด้วยความมุ่งมั่นที่จะปราบปรามการกระทำทุจริต

ปี พ.ศ. 2538 องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน CPI จัดอันดับประเทศต่างๆ ตามคะแนนที่ได้ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่มีการจัดทำตัวชี้วัดการทุจริตออกเผยแพร่

ปี พ.ศ. 2539 สมาชิกองค์กรรัฐอเมริกัน (Organization of American State-OAS) 21 ประเทศ ได้ลงนามในอนุสัญญาของรัฐอเมริกันว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต Inter-American Convention Against Corruption 1996 ซึ่งประเทศที่ลงนามในอนุสัญญานี้ต้องกำหนดให้การทุจริตภายในประเทศและการให้สินบนข้ามชาติเป็นความผิดอาญา อนุสัญญานี้ถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตฉบับแรก อนุสัญญานี้กำหนดขอบเขตไว้กว้างกว่าอนุสัญญาของสหภาพยุโรปและ OECD โดยมีบทบัญญัติแบ่งได้เป็น 3 หมวด คือ มาตรการป้องกันความผิดอาญา และการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย

ปี พ.ศ. 2540 ได้มีการลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในธุรกรรมระหว่างประเทศขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997 อนุสัญญานี้มีขอบเขตที่แคบและเฉพาะเจาะจงโดยจุดเน้น คือ การใช้กฎหมายภายในประเทศกำหนดให้การให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐต่างประเทศเป็นความผิดอาญา เน้นที่การให้สินบนแบบ “active bribery” คือ การให้คำมั่นสัญญา หรือการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ โดยไม่ได้ครอบคลุมถึงการทุจริตรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการให้สินบน หรือ การให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เกิดขึ้นเฉพาะภายในประเทศ หรือการให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เกิดขึ้นเฉพาะภายในประเทศ หรือการให้สินบนซึ่งผู้รับไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งไม่ครอบคลุมถึงกรณีการให้สินบนเพื่อจุดประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ

และในปีเดียวกันนั้น ได้มีการลงนามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตในวงราชการของประชาคมยุโรปหรือเจ้าพนักงานของรัฐสมาชิกแห่งสหภาพยุโรป European Union convention on The Fight against Corruption Involving Officials of The European Communities of Official of Member States 1977 อนุสัญญานี้เกิดขึ้นจากความพยายามของสหภาพยุโรปที่จะแก้ไขปัญหาการกระทำมิชอบทุกรูปแบบ ซึ่งส่งผลเสียต่อผลประโยชน์ทางการเงินของสหภาพยุโรป อนุสัญญานี้บังคับใช้กับความผิดที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของประชาคมยุโรป และประเทศสมาชิกโดยประเทศภาคีต้องกำหนดให้เป็นความผิดอาญาสำหรับความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนและความผิดที่คล้ายคลึงกัน อนุสัญญานี้ไม่ครอบคลุมถึงการฉ้อฉล การฟอกเงินหรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

ปี พ.ศ. 2542 องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ดัชนีบ่งชี้ผู้จ่ายสินบน Bribe Payers Index-BPI จัดอันดับประเทศที่เป็นผู้จ่ายสินบนเป็นครั้งแรก

และในปีเดียวกัน ได้มีการลงนามในอนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต Council of Europe Criminal Law on Convention Corruption 1999 และอนุสัญญากฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต Council of Europe Civil Law on Convention Corruption 1999 ของคณะมนตรีแห่งยุโรป อนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ฉบับนี้ครอบคลุมอาชญากรรมและพฤติกรรมต่างๆ อย่างกว้างขวาง มีการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาสำหรับการกระทำทุจริตในรูปแบบที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ซึ่งครอบคลุมถึงการทุจริตทั้งในรูปแบบที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ซึ่งครอบคลุมถึงการทุจริตทั้งในรูปแบบของ active corruption (ให้คำมั่นสัญญาหรือให้ผลประโยชน์) passive corruption (การเรียกหรือการรับผลประโยชน์) ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน อนุสัญญานี้ยังรวมไปถึงกรณีการกระทำทุจริตข้ามชาติ เช่น การให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐต่างประเทศและสมาชิกสภาของรัฐต่างประเทศด้วย ไม่ว่าประเทศนั้น จะเป็นประเทศสมาชิกหรือเป็นประเทศภาคีของอนุสัญญาหรือไม่ อนุสัญญากฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริตฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นความพยายามครั้งแรกที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เพื่อให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องทางแพ่งต่อผู้กระทำผิด อนุสัญญานี้กำหนดมาตรฐานความผิดแคบกว่าอนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริตโดยกำหนดมาตรฐานความผิดเฉพาะเรื่องการให้สินบนและการกระทำผิดที่คล้ายๆ กัน

ปี พ.ศ. 2545 กรณีอื้อฉาวของบริษัท Enron ซึ่งเป็นบริษัทมหาชนยักษ์ใหญ่ด้านพลังงานของสหรัฐอเมริกาสัมผัสหลาย ถือเป็นคดีฉ้อฉลคดี โกงที่ใหญ่และซับซ้อนที่สุดในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งก่อนล้มละลายมีพนักงานถึง 21,000 คน และอ้างว่ามีรายได้ถึง 101,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2543 หลังจากถูกเปิดเผยอดีตผู้บริหาร CEO ของ Enron คือ Kenneth

Lay และ Jeffery Skilling ถูกศาลตัดสินว่ามีความผิด 19 กระทง มีโทษจำคุก 185 ปี Kenneth Lay มีความผิด 6 กระทง มีโทษจำคุก 45 ปี รวมทั้งผู้มีส่วนร่วมกระทำผิดอื่นๆ อีกหลายราย

ในปีเดียวกัน รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย Sarbanes-Oxley Act (ตั้งชื่อตามผู้เสนอร่างกฎหมาย คือ วุฒิสมาชิก Paul Sarbanes และ สส. Michael Oxley หรือที่รู้จักกันในชื่อ Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act สืบเนื่องจากมีกรณีอื้อฉาวเกี่ยวกับ การประพฤตินิยมชอบของผู้บริหารระดับสูงของบริษัท Enron คือ การใช้วิธีการที่ซับซ้อนในการนำเงินของบริษัท ไปใช้มีการตกแต่งรายรับรายจ่ายให้เกินจริง กรณีดังกล่าวทำลายความไว้วางใจของสาธารณะ กฎหมายฉบับนี้ กำหนดมาตรฐานสำหรับคณะกรรมการบริษัทมหาชนของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งบริษัทบริหารจัดการและบริษัทสอบบัญชีเพื่อคุ้มครองผู้ถือหุ้นและสาธารณชนจากการทำบัญชีผิดพลาดและการฉ้อโกงของคนภายในบริษัท โดยกำหนดโทษผู้กระทำผิดหนักขึ้นทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ

ปี พ.ศ. 2546 ได้มีการลงนามในอนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและต่อต้านการทุจริต African Union Convention on Preventing and Combating Corruption and Related Offences อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดความผิดที่สามารถลงโทษได้โดยกฎหมายในประเทศ กำหนดเค้าโครงมาตรการที่ต้องดำเนินการเพื่อให้การระงับและสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตเป็นไปได้ง่ายขึ้น กำหนดกลไกในการยึดทรัพย์ที่ได้จากการกระทำทุจริตและความผิดที่เกี่ยวข้องจัดการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องเกี่ยวกับความผิดฐานกระทำทุจริตและความผิดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกระตุ้นการให้ความรู้และส่งเสริมให้สาธารณชนตระหนักถึงผลร้ายของการกระทำทุจริต<sup>35</sup>

ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติตระหนักในความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่มีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม ซึ่งบ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักนิติธรรม รวมทั้งความเชื่อมโยงระหว่างการทุจริตและอาชญากรรมในรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการฟอกเงินที่เป็นปรากฏการณ์ข้ามชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ และของโลกโดยรวม อีกทั้งเห็นว่าการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์จำนวนมากซึ่งอาจเป็นส่วนสำคัญของทรัพยากรและอาจเป็นภัยที่คุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศต่างๆ และเห็นว่าการร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมการทุจริตเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง จึงได้มีมติที่

<sup>35</sup> สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับผู้บริหาร. สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ .2551.น.7-10

55/61 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2543 ให้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อการเจรจาจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตขึ้นคณะทำงานฯ ได้มีการประชุมกัน 7 ครั้ง ในช่วงระหว่างวันที่ 21 มกราคม 2545 ถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2546

ในคราวประชุมสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ได้มีมติที่ 58/4 ให้เปิดให้มีการลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ระหว่างวันที่ 9-11 ธันวาคม 2546 ที่เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก และหลังจากนั้นจนถึงวันที่ 9 ธันวาคม 2548 ที่สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยก็ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญานี้ด้วยเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และอนุสัญญาฯ จะมีผลบังคับใช้ได้เมื่อครบกำหนด 90 วัน หลังจากวันที่ได้มีการมอบสัตยาบันสารให้การยอมรับ หรือสารแสดงความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติสารฉบับที่สามสิบ ซึ่งอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้แล้ว เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2546 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาที่ทำให้ทั่วโลกหันมาสนใจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างจริงจังมากขึ้น โดยจะเห็นได้ว่าตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2546 จนถึงปัจจุบันมีประเทศต่างๆ ทั่วโลก 140 ประเทศได้ลงนามรับรองอนุสัญญานี้ และมีประเทศที่ให้สัตยาบันและภาคยานุวัติอนุสัญญานี้แล้ว 186 ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 26 มิถุนายน 2561) สะท้อนให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ทั่วโลกยอมรับในหลักการของความร่วมมือซึ่งกันและกันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งการเสริมสร้างความมีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ของการบริหารบ้านเมือง ถือได้ว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำลังเป็นวาระแห่งโลกและเป็นวาระแห่งชาติในประเทศต่างๆ ทั่วโลกด้วย<sup>36</sup>

### 3. หลักการพื้นฐานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

#### ค.ศ.2003

การศึกษาประวัติความเป็นมาของความพยายามระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริตจะทำให้เข้าใจปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ความพยายามในการต่อต้านการทุจริตมีวิวัฒนาการมาจนทำให้เกิดอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของคัวบทในอนุสัญญานี้ได้ดีขึ้น

<sup>36</sup> สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับผู้บริหาร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 35 .น. 11

ความริเริ่มระหว่างประเทศที่จะต่อต้านการทุจริตนั้น ในขั้นแรกได้เกิดขึ้นในระดับภูมิภาคก่อน อนุสัญญาที่นำไปสู่การจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ที่สำคัญที่ต้องกล่าวถึง คือ การจัดทำอนุสัญญา OECD ว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนเจ้าพนักงานของต่างชาติในธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ และ OAS Convention ซึ่งเป็นความพยายามในระดับภูมิภาคแต่เปิดให้ประเทศอื่นนอกภูมิภาคเข้าร่วมเป็นภาคีได้ด้วย

1) อนุสัญญาองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนเจ้าพนักงานรัฐบาลต่างชาติในธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ ค.ศ.1997 (*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997*)

เกิดจากแรงผลักดันของประเทศสมาชิกของ OECD อย่างสหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศแรกในโลก ที่มีกฎหมายในประเทศที่บัญญัติให้การติดสินบนข้าราชการหรือเจ้าพนักงานต่างชาติในธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญาโดยสภาองเกรสของสหรัฐฯ ได้ตรารัฐบัญญัติว่าด้วย การทุจริตข้ามชาติ (Foreign Corrupt Practice Act-FCPA) เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ.1977 โดย ก่อนหน้าที่จะมีกฎหมายฉบับนี้วิสาหกิจอเมริกันมักจะติดสินบนข้าราชการหรือเจ้าพนักงานต่างชาติกันอย่างแพร่หลาย จนกลายเป็นเรื่องปกติทั่วไป<sup>37</sup>

หลังจากที่สหรัฐฯ ได้ประกาศใช้ FCPA แล้วสหรัฐฯ ก็พยายามผลักดันให้มีอนุสัญญาในเรื่องนี้ในระดับสากลอย่างองค์การสหประชาชาติอีกด้วย โดยใน ค.ศ.1988 ผู้แทนสหรัฐฯ ได้ริเริ่มให้มีอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตประเทศสมาชิกของ OECD อย่างประเทศเยอรมัน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและสเปนให้การรับรอง OECD จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมายกร่างอนุสัญญา โดยในระหว่าง การประชุมนั้นสหรัฐฯ ได้กดดันให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ ของ OECD ยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศด้วย ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1997 OECD ได้ลงมติรับเอาอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนข้าราชการรัฐบาลต่างชาติในธุรกรรม ทางธุรกิจระหว่างประเทศ 1997 (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997*) โดยรัฐสมาชิกมีพันธกรณี ให้ต้องตรากฎหมายในประเทศเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญานี้ให้เสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1999 และอนุสัญญานี้เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1999

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา OECD อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะเรียกร้องให้รัฐภาคีกำหนดให้การติดสินบนข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างชาติเป็นความผิด

<sup>37</sup> David L. Heifetz .Japan's Implementation of the OECD Anti-Bribery Convention: Weaker and Less Effective than the U.S. Foreign Corrupt Practices Act, 11 Pacific Rim and Policy Journal 209. (2002).at 209.

ทางอาญา แต่การบัญญัติความผิดประเภทนี้เป็นการบัญญัติด้านเดียว คือเอาผิดแก่ผู้ให้หรือให้คำมั่นว่าจะให้สินบน (active bribery) ซึ่งเป็นการทุจริตในเชิงรุก ในขณะที่ผู้รับสินบน (passive bribery) ซึ่งเป็นการทุจริตในเชิงรับที่ปกติจะเป็นเจ้าหน้าที่ อยู่นอกเหนือการบังคับใช้ของอนุสัญญา<sup>38</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อนุสัญญานี้พิจารณาจากด้าน “ผู้ให้” มากกว่าด้าน “ผู้รับ” (supply side)<sup>39</sup> ซึ่งเป็นประเด็นที่นักวิชาการเห็นว่าเป็นความบกพร่องของอนุสัญญานี้ที่ลงโทษเฉพาะผู้ให้สินบนขณะที่ผู้รับสินบนไม่มีความผิดตามอนุสัญญานี้

### องค์ประกอบของความผิดในอนุสัญญา OECD

โดยหลักทั่วไปแล้วความผิดอาญาประกอบด้วยองค์ประกอบสองประการ คือ องค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายใน ความผิดอาญาฐานให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ดังนั้น ความผิดอาญาฐานการให้สินบนเจ้าพนักงานต่างประเทศจึงประกอบด้วยทั้งองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายใน โดยมาตรา 1 ได้กำหนดองค์ประกอบของความผิดไว้ว่า องค์ประกอบภายนอกของความผิดฐานนี้ คือ การเสนอ (offer) การให้คำมั่น (promise) หรือการให้ (give) ไม่ว่าจะเป็นการให้ด้วยตนเองหรือผ่านคนกลางก็ตาม โดยผู้รับประโยชน์นั้นอาจเป็นเจ้าพนักงานของรัฐของประเทศนั้นเองหรือบุคคลที่สามก็ได้

ส่วนองค์ประกอบภายในนั้นคือการกระทำเช่นนั้นจะต้องมีเจตนาเพื่อจะ “ให้ได้มา” (obtain) หรือ “คงไว้” (retain) ซึ่งธุรกิจ (business) หรือความได้เปรียบหรือผลประโยชน์ที่มีบงกครอื่นๆ (other improper advantages) ในการทำธุรกิจระหว่างประเทศ

ดังนั้น การให้สิ่งของหรือผลประโยชน์เล็กๆ น้อยๆ ที่ให้เป็นสินน้ำใจที่มีได้มีเจตนาเพื่อ “ได้มา หรือ “คงไว้” ซึ่งธุรกิจหรือผลประโยชน์อันมีบงกครโดยประการอื่นในการทำธุรกิจระหว่างประเทศจึงไม่เข้าข่ายที่เป็นความผิดฐานนี้

อนุสัญญานี้นอกจากจะเอาผิดกับ “ผู้ลงมือ” เองแล้ว “ผู้ร่วมกระทำความผิด” ก็มีความผิดฐานนี้ด้วย ถ้าผู้ร่วมเป็นผู้ใช้ ผู้สนับสนุนหรือผู้ยินยอมด้วยกับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของต่างประเทศยิ่งกว่านั้นแม้แต่การพยายามกระทำความผิดฐานนี้ก็เป็นความผิดด้วย

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายไทยรองรับพันธกรณีดังกล่าวเลย ส่วนประเด็นที่มีผู้ท้วงติงว่าเป็นข้อบกพร่องของอนุสัญญาฉบับนี้ที่เอาผิดเฉพาะผู้ให้สินบนเท่านั้น

<sup>38</sup> Lisa Miller, “No More This for that? The Effect of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Official in International Business Transactions” 8 *Cardozo Journal and Comparative Law* 139 at 141; Jong Bum Kim “Korean Implementation of the OECD Bribery Convention: Implications for Global Efforts to Fight Corruption” 17 *UCLA Pacific Basin Law Journal* 245. (2000). at 259.

<sup>39</sup> David L. Heifetz supra note .อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 37. at 217.

เป็นเพราะปกติตามกฎหมายอาญาของทุกประเทศการรับสินบนเป็นความผิดทางอาญาอยู่แล้ว แต่การเอาผิดต่อผู้ทำให้สินบนเจ้าหน้าที่ต่างชาติเป็นเรื่องใหม่ที่มีรัฐจำนวนน้อยมากที่มีกฎหมายซึ่งกำหนดโทษไว้สำหรับความผิดเช่นนั้น เหตุที่ต้องมีอนุสัญญาและกฎหมายอนุวัติการสำหรับเรื่องนี้ก็เพราะกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญาดังกล่าว เป็นกฎหมายในประเทศของแต่ละรัฐซึ่งจะใช้บังคับในต่างประเทศมิได้ ดังนั้น ถึงแม้ตัวผู้กระทำความผิดจะอยู่ในประเทศ แต่การกระทำความผิดและผลของการกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นในต่างประเทศ ถ้าไม่มีอนุสัญญานี้และกฎหมายอนุวัติการก็จะไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดและปราบปรามการประพฤติมิชอบในลักษณะนี้ได้<sup>40</sup>

2) อนุสัญญาระหว่างรัฐอเมริกันเพื่อต่อต้านการทุจริตขององค์การประเทศในทวีปอเมริกา (*The Organization of American States Inter-American Convention Against Corruption-OAS Convention*)

เป็นความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศระดับภูมิภาคฉบับแรกในเรื่องการปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีประเทศต่างๆ ร่วมลงนาม 22 ประเทศในปี 1996 (รวมทั้งสหรัฐอเมริกา) และเริ่มมีผลใช้บังคับในปี 1997 อนุสัญญา OAS เกิดจากการริเริ่มของรัฐบาลของกลุ่มประเทศประชาธิปไตยในลาตินอเมริกาโดยการนำของประเทศเวเนซุเอลา โดยการสนับสนุนของสหรัฐและมิจูดเด่นที่อนุสัญญาฉบับนี้มีภาคีทั้งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศเป็นประเทศที่เจริญในระดับกลางๆ บางประเทศก็เป็นประเทศยากจนอนุสัญญานี้เน้นความจำเป็นที่จะต้องปกป้องสถาบันประชาธิปไตยที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของเสถียรภาพสันติภาพและการพัฒนาของภูมิภาคซึ่งต้องต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

อนุสัญญา OAS มีขอบเขตกว้างขวางกว่าอนุสัญญา OECD โดยรวมทั้งการให้สินบน (ความผิดที่กระทำโดยการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งให้หรือสัญญาว่าจะให้สินบน) กับการรับสินบน (ความผิดที่กระทำโดยการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งรับสินบนจากอีกบุคคลหนึ่ง) และมีใช้เพียงต้องการให้รัฐภาคีทำให้การติดสินบนเจ้าพนักงานของต่างประเทศเป็นความทางอาญาเท่านั้น แต่ยังไม่สนับสนุนให้รัฐบาลปราบปรามการทุจริตในประเทศของตนเองด้วยโดยกำหนดเป็นพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องทำให้การเรียกรับ ให้หรือเสนอที่จะให้สินบน และการกระทำการ หรือละเว้นกระทำการของเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อที่จะได้รับเงินสินบน การใช้ทรัพย์สินที่ได้มาจากพฤติกรรมเช่นนั้นโดยฉ้อฉลและการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นตัวการ ผู้สมรู้ร่วมคิดหรือเป็นผู้สนับสนุน ในภายหลังเป็นความผิดทางอาญาด้วย ทั้บทในเรื่องการติดสินบนข้ามชาติในอนุสัญญานี้กว้างขวางกว่าด้วยทในเรื่อง

<sup>40</sup> ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ .การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. สำนักงาน ป.ป.ช.กรุงเทพฯ. 2551. น. 86-90

เดียวกันในอนุสัญญา OECD เพราะมิได้ครอบคลุมเพียงแค่การติดสินบนซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับสัญญาหรือธุรกรรมทางธุรกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึง การติดสินบนเกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นด้วย<sup>41</sup>

### 3.1 ภาพรวมของพันธกรณีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003

อนุสัญญานี้มี 71 มาตราซึ่งครอบคลุมสามด้านหลักๆ ของการต่อสู้กับการทุจริต คือ

1) *การป้องกัน* เนื้อหาหมวดนี้ครอบคลุมมาตรการป้องกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยตัวบท เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ และให้ความสำคัญแก่ความเป็นอิสระของศาลและอัยการซึ่งมีส่วนสำคัญในการปราบปรามการทุจริตตามกระบวนการยุติธรรม และยังมีบทบัญญัติในส่วนราชการ ซึ่งอนุสัญญานี้เพียงเรียกร้อง คือ เป็นเพียงสิ่งพึงปรารถนา (desirable) ที่ให้รัฐภาคีส่งเสริมอย่างจริงจังในห้วงการที่มีไช้ระดับระหว่างรัฐบาลที่เรียกกันว่าองค์การเอกชน เข้ามามีบทบาทด้านการต่อต้านการทุจริตเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หลักการป้องกันการทุจริตทั้งหลายในหมวดนี้ มีพันธกรณีที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามและมีพันธกรณีที่รัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะรับเอาหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าเลือกที่จะไม่รับเอาจะทำให้การต่อต้านการทุจริตของประเทศไทยตามอนุสัญญานี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร สำหรับพันธกรณีที่ต้องปฏิบัตินั้นมีการใช้ถ้อยคำที่ยืดหยุ่น ทำให้รัฐภาคีอาจรับไว้พิจารณา แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ จึงเป็นสิ่งที่น่าจะพิจารณารับเอามาปฏิบัติตาม โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายแต่ละประเทศ

2) *การทำให้เป็นความผิดทางอาญา (criminalization)* รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องออกกฎหมายและดำเนินมาตรการอื่นๆ ให้การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบทั่วไป (basic forms of corruption) เช่น การติดสินบนและการชักจูงทรัพย์สินของทางการเป็นความผิดทางอาญา รวมทั้งการทำธุรกรรมการค้าโดยอาศัยอิทธิพลและการชุกช่อนและการฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตเป็นความผิดทางอาญาซึ่งส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่รัฐภาคีต้องทำ (mandatory) แต่ก็ยอมให้รัฐภาคีใช้มาตรการทางนิติบัญญัติตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายในประเทศของตนได้หรือใช้มาตรการอย่างกว้างขวางที่สุดที่จะทำได้ภายใต้ระบบกฎหมายในประเทศของรัฐนั้น (ซึ่งหมายความว่ายังต้องทำ เพียงแต่ให้คำนึงถึงข้อขัดข้องในระบบกฎหมายของรัฐนั้นด้วยได้เท่านั้น) ซึ่งเป็นทางออกสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติที่ยังมีความลังเลอยู่ให้ออกหรือแก้ไขกฎหมายที่ไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายของตนได้

<sup>41</sup> ศาสตราจารย์ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ .อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 40. น. 97-98



3) **ความร่วมมือระหว่างประเทศ (international cooperation)** รัฐภาคีตกลงจะให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันในการป้องกันและสืบสวนและดำเนินคดีผู้กระทำความผิดโดยอนุสัญญา นี้ผูกพันให้รัฐภาคีต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายในการรวบรวมและมอบโอนหลักฐานสำหรับใช้ในศาลและในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ รัฐภาคียังต้อง (must) ใช้มาตรการให้การสนับสนุนในการสืบหา อาัยด์ ระเบิด และยึดเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตด้วย ซึ่งล้วนแต่เป็นพันธกรณีที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตาม (mandatory) ทั้งสิ้น

### 3.2 สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003

#### หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (ข้อ 1-4)

กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของอนุสัญญา คำจำกัดความถ้อยคำที่ใช้ในอนุสัญญาฯ ขอบเขตบังคับใช้และการคุ้มครองอธิปไตยของรัฐภาคี

#### หมวดที่ 2 มาตรการป้องกันการทุจริต (ข้อ 5-14)

กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ โดยในบทนี้กล่าวถึงมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐและภาคเอกชน ตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการต่อต้านการทุจริต จนถึงนโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ ที่สำคัญได้เน้นย้ำถึงบทบาทความสำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และความริเริ่มของชุมชน เชิญชวนให้รัฐภาคีกระตุ้นให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้ปัญหาการทุจริตด้วย

#### หมวดที่ 3 ความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (ข้อ 15-42)

กล่าวถึงการกำหนดให้การกระทำบางอย่างที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งรัฐภาคีเป็นความผิดทางอาญา เพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งการกระทำผิดอาญาบางอย่างภายใต้บังคับของอนุสัญญาฯ นี้ กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดเป็นการกระทำความผิดเพิ่มเติม อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ไม่เพียงแต่กล่าวหาถึงการทุจริตในรูปแบบที่ทราบกันอยู่ทั่วไปเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกระทำที่สนับสนุนการทุจริต การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การใช้อิทธิพลการปกปิดและการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำผิด นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงมาตรการในการดำเนินการกับการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

#### หมวดที่ 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ (ข้อ 43-50)

กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดรูปแบบความร่วมมือทางกฎหมายซึ่งกันและกันในการรวบรวมและส่งพยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตาม การอายัด ยึด และริบทรัพย์สินที่ได้มาจาก การทุจริต

### หมวด 5 การติดตามทรัพย์สินคืน (ข้อ 51-59)

กล่าวถึงการคืนทรัพย์สิน โดยระบุชัดเจนถึงความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอ รวมถึงการพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของผู้เสียหายและผู้เป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

### หมวด 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (ข้อ 60-62)

กล่าวถึงมาตรการในการฝึกอบรม วิจัย และการแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ตลอดจนกับองค์กรระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาคในเรื่องดังกล่าวด้วย

### หมวด 7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ (ข้อ 63-64)

กล่าวถึงการกำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีคืออนุสัญญา การประชุมของรัฐภาคี รวมทั้งหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

### หมวดที่ 8 บทบัญญัติสุดท้าย (ข้อ 65-71)

กล่าวถึงการปฏิบัติตามอนุสัญญา การระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการภาคยานุวัติ การมีผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกเลิก ผู้เก็บรักษาและภาษาที่ใช้ในการจัดทำอนุสัญญา<sup>42</sup>

## 3.3 การจัดระดับของพันธกรณีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003

พันธกรณีต่างๆ ของรัฐภาคีในอนุสัญญา UNCAC มีระดับความผูกพันการบังคับใช้ที่ต่างกัน โดยสามารถจำแนกได้เป็น 3 ระดับ คือ

1) **พันธกรณีที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม**<sup>43</sup> (mandatory) เช่น พันธกรณีตามข้อ 9 กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องออกกฎหมายให้การที่เจ้าพนักงานของรัฐมีความร้ายแรงผิดปกติโดยมีสินทรัพย์ เพิ่มมากขึ้นอย่างผิดปกติเมื่อเทียบกับรายได้ตามกฎหมายของตน ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สามารถชี้แจงเหตุผลและที่มาของทรัพย์สินนั้นให้เป็นที่พอใจได้เป็นความผิดทาง

<sup>42</sup> สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับผู้บริหาร .อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 35 .น. 12-13

<sup>43</sup> ได้แก่บทบัญญัติข้อที่ 5 (1) (4), 6 (1) (2) (3), 8 (1) (3), 9 (1) (2), 10, 11 (1) ,12 (1) (3) (4), 13 (1) (2) 14 (1), 15, 16 (1), 17, 23, 25, 26, 27 (1), 28, 29, 30 (1) (2) (4) (5) (8) (9), 31 (1-7) (9) 32 (1) (2) (4) (5), 35, 36, 37 (1) (4), 38, 39 (1), 40, 42 (1) (3) (5), 43 (1), 44 (1) (4) (6-7) (11) (14) (16-18), 46 (1-3) (7-29) 47, 48 (1), 50 (1) (3), 51, 52 (1-3) (4 para.1), 53, 54 (1) a., 54 (1) b., 54 (2) a., 54 (2) b., 55 (1-6) (8-9), 57 (1-3)

อาญา ซึ่งประเทศไทยมีแล้ว และตามข้อ 4 (1) รัฐภาคีจะต้องให้ความร่วมมือกันในทางอาญาในเรื่องการปราบปรามการทุจริต ความร่วมมือทางอาญาจึงเป็นพันธกรณีที่ข้อ 43 (1) ของ UNCAC กำหนดให้ภาคีต้องปฏิบัติตาม (mandatory) ดังนั้น หากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับพันธกรณีนั้น (enabling legislation) ก็จะต้องออกกฎหมายอนุวัติการ (implementing legislation) พันธกรณีเหล่านี้ก่อนจึงจะเข้าเป็นภาคีได้ เช่น พันธกรณีที่ต้องดำเนินคดีคนชาติของตนในกรณีที่รัฐไม่ยอมส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้ เพราะผู้กระทำความผิดเป็นคนชาติของตนซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายรองรับให้ทำได้สำหรับความผิดเพียงบางประเภทเท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงความผิดฐานกระทำการทุจริตข้ามชาติด้วย ดังนั้น ถ้าประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ก็จะต้องออกกฎหมายอนุวัติการในเรื่องนี้ด้วย

2) พันธกรณี ซึ่งรัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะรับเอาหรือไม่ก็ได้<sup>44</sup> (optional requirements : obligation to consider) เช่น ในข้อ (1) 43 รัฐภาคีมีสิทธิใช้ดุลพินิจที่จะให้ความร่วมมือกัน ในทางแพ่งและในทางบริหารในเรื่องการปราบปรามการทุจริตหรือไม่ก็ได้ เช่น เรื่องการยึดทรัพย์ให้ต่างประเทศในการติดตามสินทรัพย์คืน ซึ่งจะต้องมีการริบทรัพย์ตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับ จึงยังไม่สามารถอนุวัติการตามพันธกรณีนี้ได้ ดังนั้น ถ้าเลือกที่จะรับเอาพันธกรณีนี้ก็ต้องออกกฎหมายอนุวัติการ แต่ถ้าเลือกที่จะไม่รับเอาโดยเป็นนโยบายที่จะเข้าเป็นภาคีทันทีก็ทำได้เพราะว่าพันธกรณีนี้เป็นพันธกรณีที่รัฐภาคีจะเลือกรับเอาหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าเข้าเป็นภาคีโดยไม่รับเอาพันธกรณีนี้ก็จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามอนุสัญญานี้ได้ผลน้อยกว่าที่ควรจะเป็นมาก โดยสรุปแล้วรัฐภาคีจะมีพันธกรณีเพียงพิจารณารับมาตรการนั้นหรือดำเนินการใดๆ อันเป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้น (to make genuine effort) ในระบบกฎหมาย โดยอาจใช้คำว่า “shall consider adopting, shall endeavor to, shall adopting” เช่น ข้อ 20 ของอนุสัญญาได้บัญญัติ ให้รัฐพึงจัดมีมาตรการทางนิติบัญญัติ และมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาสำหรับการกระทำโดยเจตนา ซึ่งการร้ายวชโดยผิดปกติโดยมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากในสินทรัพย์ของเจ้าพนักงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถอธิบายได้โดยชอบถึงเหตุผลที่มาของสินทรัพย์นั้น โดยในบทบัญญัติได้ใช้คำว่า “shall consider adopting” ดังนั้น ข้อกำหนดในเรื่องนี้จึงมิใช่ภาคบังคับให้รัฐภาคีจะต้องนำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย หากแต่รัฐภาคีได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว เมื่อรัฐภาคีเห็นว่าสำคัญควรนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในรัฐภาคีก็สามารถทำได้ ในทางกลับกันหากรัฐภาคีนั้นยังไม่ต้องการที่จะนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน รัฐภาคีก็ไม่ผูกพันที่จะบัญญัติเป็นกฎหมายภายในแต่อย่างใด

<sup>44</sup> ได้แก่บทบัญญัติข้อที่ 5 (2) (3), 7, 8 (2) (4-6), 14 (1b para.2) (2) (3) (4) (5), 16 (2), 18, 19, 20, 21, 22, 24, 30 (3) (6-7) (10), 32 (3), 33, 37 (2) (3), 39 (2), 48 (2) (3), 49, 52 (5) (6), 54 (1) c. (2) c., 56, 58

3) *สิ่งที่พึงปรารถนาที่รัฐภาคีมีเพียงพันชกรณีที่จะต้องพิจารณา*<sup>45</sup> (optional measures: measures States parties may wish to consider) เช่น มาตรา 11 (1) (a) ให้รัฐภาคีพิจารณาออกกฎหมาย (ซึ่งหมายความว่าน่าจะออกแต่ว่าจะเลือกที่จะออกหรือไม่ออกก็ได้) กำหนดให้การที่เจ้าพนักงานของรัฐใช้ความลับของทางราชการในทางที่มีขอบเป็นความผิดทางอาญา เป็นต้น ความร่วมมือทางแพ่งและทางปกครองเป็นพันชกรณี ซึ่งมาตรา 43 (1) ของ UNCAC เพียงเรียกร้องให้รัฐภาคีพิจารณาให้ความช่วยเหลือกันและกัน และถือว่าเป็นเพียงสิ่งที่พึงปรารถนา (desirable) เท่านั้น ดังนั้น ถ้ารัฐเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามก็ไม่ใช่การละเมิดพันชกรณีตามอนุสัญญานี้และก็ไม่เป็นอุปสรรคต่อการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีใน UNCAC ด้วย ซึ่งสำหรับประเทศไทยการกระทำเช่นนั้นก็เป็นความผิดอยู่แล้ว

#### 4. แนวความคิดการร่ำรวยโดยผิดกฎหมายตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003

แนวความคิดการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ปรากฏตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003 ข้อ 20 ว่าด้วยการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย กำหนดว่า

“ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนาสำหรับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการที่เจ้าพนักงานของรัฐมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลถึงความเกี่ยวโยงของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของตน”<sup>46</sup>

ในส่วนของกรณีร่ำรวยโดยผิดกฎหมายนั้น อนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีต้องออกกฎหมายให้การที่เจ้าพนักงานของรัฐเกิดร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย โดยที่หากเทียบกับรายได้ตามกฎหมายในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของตน เจ้าพนักงานของรัฐบุคคลนั้นไม่สามารถชี้แจงเหตุผล

<sup>45</sup> ใต้แถบบทบัญญัติข้อที่ 44 (2) (3) (5) (8) (9) (10) (12) (13) (15), 45, 46 (4) (5), 46 (6) (30) 50 (2), 52 (4) para.2, 55 (7), 57 (4) (5)

<sup>46</sup> UNCAC Article 20 Illicit enrichment

“ Subject to its constitution and the fundamental principles of its legal system, each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, illicit enrichment, that is, a significant increase in the assets of a public official that he or she cannot reasonably explain in relation to his or her lawful income”

และที่มาให้เป็นที่น่าพอใจได้ ถือเป็นความผิดทางอาญาและให้รับทรัพย์สินนั้นตกเป็นของรัฐ และให้มีบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าความร่ำรวยที่เจ้าพนักงานของรัฐสามารถอธิบายหรือพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายของทรัพย์สินได้นั้น ไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต ดังนั้น หากมีพยานหลักฐานว่าเจ้าพนักงานของรัฐมีความร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย เจ้าพนักงานของรัฐจะตกเป็นผู้ที่มีภาระในการนำสืบว่าทรัพย์สินนั้นๆ เป็นของตนเอง เป็นการได้มาโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมาย

ข้อสังเกต ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003 กำหนดให้เป็นการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้เป็นการร่ำรวยโดยผิดปกติ

## 5. การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003 ของต่างประเทศ

การทุจริตส่งผลกระทบต่อด้านต่างๆ ทั้งในประเทศที่เกิดการทุจริตเอง ทำให้ประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณแผ่นดินลดลง อีกทั้งยังทำให้รัฐต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในส่วน การจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่จำเป็น ทำลายความชอบธรรมของรัฐบาล และก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อเจ้าพนักงานของรัฐอย่างแพร่หลายและกว้างขวาง และยังเป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตยด้วย นอกจากนี้ การทุจริตยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ เนื่องจากทำให้อัตราการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศถดถอยลง เกิดความไม่เสมอภาคในสังคมที่สูงยิ่งขึ้น และเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน โดยตรงจากต่างประเทศ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศฉบับแรกที่ครอบคลุมประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งอนุสัญญานี้ให้ความสำคัญกับการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศทางกฎหมาย เพื่อการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างมีประสิทธิภาพ หากประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้มากขึ้น โอกาสที่ผู้กระทำการทุจริตจะหลบซ่อนตัวหรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็จะลดน้อยลง

### 5.1 การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003 ของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเป็นกลุ่มประเทศที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริตมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันที่มีรูปแบบของการทุจริตแปรเปลี่ยนไปตามพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ดังนั้น สหราชอาณาจักรจึงให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหการทุจริต

โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย ทั้งในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน เพื่อจะ ป้องกันหรือกำจัดการทุจริตให้ลดน้อยลงมากที่สุด

### 5.1.1 กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับส

#### สหราชอาณาจักร

1) *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (OECD)*

สหราชอาณาจักรได้ลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 1997 และได้ให้สัตยาบันไปเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 1999 ซึ่งเป็นเวลาที่อนุสัญญาเริ่มมีผลใช้ บังคับ<sup>47</sup>

สาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ คือ ทำให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ รัฐต่างประเทศเป็นความผิดอาญา มีการขยายความหมายของรับหรือให้สินบน มีการกำหนด มาตรการลงโทษที่หนัก และมีความร่วมมือกันทางกฎหมายของประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฉบับนี้ยังไม่ครอบคลุมไปถึงกรณีที่ข้าราชการชาวต่างประเทศรับสินบนซึ่งนับว่ายังเป็น จุดอ่อนอยู่

สำหรับสหราชอาณาจักรได้ออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการแล้ว ได้แก่ Part 12 ของ Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2002 ทำให้การให้หรือรับสินบนโดยชาวอังกฤษหรือนิติบุคคลอังกฤษ แม้กระทำนอก ราชอาณาจักรก็เป็นความผิด ที่อาญาลงโทษในราชอาณาจักรได้ โดยใช้กฎหมายดังกล่าวบังคับ นอกจากนี้ ใน Part 3 ยังกำหนดให้มีการแบ่งปันข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่ศุลกากรหรือสรรพากรเพื่อที่จะ เป็นประโยชน์ในการสอบสวนในทางอาญา<sup>48</sup>

2) *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption และ the Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption*

สหราชอาณาจักรได้ลงนามเมื่อวันที่ 27 มกราคม 1999 และได้ให้ สัตยาบันไป เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2003 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2004

บทบัญญัติในอนุสัญญาฉบับนี้มีมาตรการในการกำหนดโทษทางอาญาแก่ ผู้ให้สินบนและผู้รับสินบนในภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการการเมือง ไม่ว่า

<sup>47</sup> [http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en\\_2649\\_37447\\_2057484\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_37447_2057484_1_1_1_37447,00.html) (สืบค้น เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2562)

<sup>48</sup> [www.oecd.org/document/30/0,3343,en\\_2649\\_34859\\_2027102\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#united\\_kingdom](http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_34859_2027102_1_1_1_1,00.html#united_kingdom) (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2562)

จะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ภายในประเทศเองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศ รวมไปถึงการให้สินบนและรับสินบนในภาคเอกชนด้วย นอกจากนี้ ก็มีบทบัญญัติในการให้ความร่วมมือกันในการสืบสวนสอบสวน และการดำเนินคดีอาญา การส่งผู้ร้ายข้ามแดน รวมถึงการคุ้มครองพยานและการแลกเปลี่ยนข้อมูลและพยานหลักฐานซึ่งกันและกัน

### 3) *Council of Europe Civil Law Convention on Corruption*

บทบัญญัติในอนุสัญญาฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อเยียวยาให้กับผู้เสียหายจากการทุจริต เพื่อให้ได้รับการทดแทนความเสียหายอย่างเต็มที่ เมื่อโจทก์ได้รับความเสียหายจากการที่จำเลยกระทำการโดยทุจริต และมีความเกี่ยวพันกันระหว่างการทุจริตกับความเสียหายนั้น โจทก์ย่อมได้รับความคุ้มครอง (มาตรา 4) โดยในกรณีที่จำเลยเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ โจทก์ก็สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากรัฐได้ (มาตรา 5) นอกจากนี้ ยังมีบทคุ้มครองพยานในมาตรา 9 การตรวจสอบข้อมูลบัญชี และการเรียกพยานหลักฐาน โดยผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศอีกด้วย

### 4) *United Nation Convention on Against Corruption* หรือ อนุสัญญา UNCAC

สหราชอาณาจักรได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2003 แต่ให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2006<sup>49</sup> ภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณี กล่าวคือ การออกกฎหมายภายในเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ได้แก่ Criminal Justice (International Co-operation) Act 1990 (Enforcement of Overseas Forfeiture Orders) Order 2005 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อ 31 ธันวาคม 2005 และ Proceeds of Crime Act 2002 (External Requests and Orders) Order 2005 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อ 1 มกราคม 2006 อันทำให้สหราชอาณาจักรมีกฎหมายอนุวัติการตามอนุสัญญาฉบับนี้เรียบร้อยแล้ว

## 5.1.2 กฎหมายภายในว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับสหราชอาณาจักร

กฎหมายภายในของสหราชอาณาจักรมีที่มาหรือบ่อเกิดจาก 2 แหล่ง ได้แก่ กฎหมายที่มาจากคำพิพากษาของศาล (Common Law) และกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือพระราชบัญญัติต่างๆ (Statutes)

### (1) กฎหมายอันมีที่มาจากคำพิพากษาของศาล

ศาลได้วางกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดให้การรับหรือให้สินบน (bribery) เป็นความผิดที่มีระวางโทษสูงไม่ว่าจะเป็นกรำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ก็คงเป็นเหตุการณ์

<sup>49</sup> [http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en\\_33873108\\_33873870\\_36430529\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en_33873108_33873870_36430529_1_1_1_1,00.html)

(สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2562)

เฉพาะเรื่องเฉพาะราวที่มีคดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลเป็นกรณีๆ ไป เช่น การตัดสินลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนเพื่อใช้อำนาจโดยมิชอบ (Common Law Offence of Misfeasance) หรือการตัดสินลงโทษเอกชนผู้ให้สินบนแก่ลูกขุนเพื่อให้ตัดสินเป็นคุณแก่ตน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความผิดในการรับหรือให้สินบนตาม Common Law ของสหราชอาณาจักรนั้น อาจถูกขยายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาภายใต้พันธกรณีในการเป็นภาคีของอนุสัญญา UNCAC ที่ต้องการกำจัดหรือลดการทุจริตที่ในปัจจุบันไม่ได้จำกัดอยู่ภายในประเทศเท่านั้น แต่ในหลายกรณี โดยเฉพาะในกรณีใหญ่ๆ การทุจริตนั้นจะมีลักษณะระหว่างประเทศ ดังนั้น กฎหมายภายในของประเทศเองจึงต้องมีการพัฒนาเพื่อตามลักษณะของการทุจริตให้ทัน

## (2) กฎหมายลายลักษณ์อักษร

พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญมีอยู่จำนวนมาก และมักมีลักษณะที่ กระจัดกระจายเป็นข้อห้ามหรือจรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพเช่นเดียวกับกรณีคำพิพากษาของศาล เช่น นักการเมืองไม่ว่าในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็มีกฎหมายที่ห้ามไม่ให้กระทำการทุจริตไม่ว่าในการเลือกตั้งหรือการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น Representation of the People Act 1983 มาตรา 107 ห้ามมิให้ผู้จ่ายเงินหรือสัญญาว่าจะให้เงินเพื่อให้บุคคลอื่นถอนตัวจากการสมัครรับเลือกตั้งหรือมาตรา 111 ห้ามมิให้ใช้เงินไปในทางที่ชักนำให้เลือกตนเองหรือผู้ที่ตนเองบอกกล่าวให้เลือกหรือมาตรา 113 ที่กำหนดโทษฐานรับและให้สินบน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เราจะศึกษาถึงกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับเฉพาะในพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ โดยแยกตามหมวดแห่งบทบัญญัติในอนุสัญญา UNCAC ดังต่อไปนี้

### 1) มาตรการป้องกันการกระทำความผิด

Serious Organized Crime and Police Act 2005 ได้ก่อตั้งองค์กรเพื่อป้องกันอาชญากรรมร้ายแรง (SOCA) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก Home Secretary แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐแต่ประการใด<sup>50</sup> องค์กรดังกล่าวโดยถือกำเนิดขึ้นมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2006 โดยมีการออกแบบให้หน่วยงานรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (suspicious activities reports หรือ SAR) ตามข้อแนะนำที่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงอันจะเป็นประโยชน์ในการคืนทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และการประเมินภาษีจากเงินได้ที่เกี่ยวข้องับอาชญากรรม อันเป็นองค์กรอิสระในการป้องกันการทุจริตที่สอดคล้องกับพันธกิจของอนุสัญญา UNCAC ข้อ 6

<sup>50</sup> <http://www.soca.gov.uk/aboutUs/index.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2562)



2) การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย  
กฎหมายภายในของสหราชอาณาจักรที่ได้กำหนดโทษทางอาญาใน  
ความผิดฐานทุจริตมีพระราชบัญญัติที่ใช้เป็นหลักอยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่

(1) Public Bodies Corrupt Practices Act 1889

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้การทุจริตหรือรับสินบน  
ของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นความผิด รวมทั้งยังเอาผิดกับบุคคลที่ให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐด้วย

โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 1 ซึ่งมีใจความว่าบุคคลใดโดย  
ทุจริต (corruptly) รับหรือตกลงว่า จะรับของขวัญ เงินกู้ ค่าธรรมเนียม รางวัล หรือประโยชน์อื่นใด  
ด้วยตนเองหรือผ่านตัวแทนเพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นการชักจูงใจให้เจ้าหน้าที่ใน  
องค์กรของรัฐ (public body) กระทำหรือจะกระทำสิ่งใดตามที่ตนมีอำนาจหรือเกี่ยวข้องย่อมมี  
ความผิด (มาตรา 1(1)) เช่นเดียวกันบุคคลใดโดยทุจริตให้ เสนอ หรือตกลงว่าจะให้ของขวัญ เงินกู้  
ค่าธรรมเนียม รางวัลหรือประโยชน์อื่นใดด้วยตนเองหรือผ่านตัวแทนเพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือ  
ผู้อื่นอันเป็นการชักจูงใจให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรของรัฐกระทำหรือจะกระทำสิ่งใดตามที่ตนมี  
อำนาจหรือเกี่ยวข้องย่อมมีความผิด

(2) Prevention of Corruption Act 1906

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้การทุจริตหรือรับสินบน  
ของตัวแทน (agent) ไม่ว่าจะป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงลูกจ้าง (มาตรา 1 (2)) กล่าวคือ  
ข้าราชการหรือบุคคลที่ทำงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (มาตรา 1 (3)) เป็นความผิด  
ในมาตรา 1 (1) ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย “Criminal Justice Act 1988” Criminal Justice Act 1988  
มาตรา 47 (2)

(3) Prevention of Corruption Act 1916

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดลักษณะความผิดทุจริตใดๆ  
แต่ได้มีการกำหนดข้อสันนิษฐานว่าทุจริตในบางกรณี โดยในมาตรา 2 ได้กำหนดข้อสันนิษฐานไว้มี  
ใจความว่า ในการพิจารณาความผิดของบุคคลต่างๆ ตามพระราชบัญญัติ 2 ฉบับก่อนนั้น หากมี  
พฤติการณ์ที่มีการจ่ายหรือให้ไว้หรือมีการรับไว้ซึ่งเงิน ของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใด  
โดยบุคคลที่จ้างมาโดยส่วนราชการไม่ว่าโดยตนเองหรือตัวแทนเพื่อที่จะรักษาหรือทำให้ได้มาซึ่ง  
สัญญาเกี่ยวกับส่วนราชการ เงิน ของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใดดังกล่าวย่อมถือว่าถูกจ่ายหรือ  
ได้มาโดยทุจริตอันเป็นการจูงใจให้กระทำการ เว้นแต่จะสามารถพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่นได้ ทำ

ให้ภาระการพิสูจน์ (burden of proof) ตกอยู่กับฝ่ายจำเลยที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเงินของขบวนการ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอย่างอื่นนั้น ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>51</sup>

### 3) ความร่วมมือระหว่างประเทศ

สหราชอาณาจักรมีกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือและการขอรับความช่วยเหลือเพื่อความยุติธรรมทางอาญาที่ใช้เป็นหลัก ได้แก่ Criminal Justice (International Co-operation) Act 1990 ซึ่งกำหนดถึงการประสานงานระหว่างประเทศในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมใน ทางอาญา อาทิ การส่งหมายเรียกให้จำเลยหรือพยานที่อยู่ในต่างประเทศ หรือร้องขอให้ส่งเอกสารที่อยู่ในต่างประเทศมาเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดี หรือขอให้นักโทษที่อยู่ในต่างประเทศมาเบิกความเป็นพยานหรือให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาคดี เป็นต้น

โดยในการบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งริบทรัพย์ของศาลในต่างประเทศนั้น แต่เดิมมุ่งเพียงการประสานงานระหว่างประเทศในความผิดฐานค้ายาเสพติดเท่านั้น แต่ในปัจจุบัน ได้มีการขยายให้มีความร่วมมือกับนานาชาติในความผิดอาญาทุกฐานดังที่เห็นได้จากข้อ 7.1 แห่ง Explanatory Memorandum to the Criminal Justice (International Co-Operation) Act 1990 (Enforcement of Overseas Forfeiture Orders) Order 2005 โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดฐานทุจริตตามพันธกรณีที่สหราชอาณาจักรมีต่อสหประชาชาติตามที่ได้ลงนามในอนุสัญญา UNCAC เมื่อปี 2003

### 4) การติดตามสินทรัพย์คืน

Proceeds of Crime Act 2002 และ Serious Crime Act 2007 เป็นกฎหมายที่สำคัญของสหราชอาณาจักรที่ใช้ในการติดตามเอาทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำ ความผิดอาญาคืนจากอาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน และการทุจริต

## 5.2 การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003 ของประเทศญี่ปุ่น

ปัญหาการทุจริตในญี่ปุ่นโดยส่วนใหญ่เป็นการทุจริตที่ได้รับอิทธิพลจากนักธุรกิจที่มีผลประโยชน์เกี่ยวพันกับนักการเมืองหรือผู้บริหารหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งมีลักษณะการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ที่เข้มแข็ง ซึ่งผู้กำหนดนโยบาย นักการเมืองท้องถิ่นมักได้รับประโยชน์ตอบแทนจากผู้ให้การสนับสนุนที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจ รูปแบบของการทุจริตที่เกิดขึ้นมากของญี่ปุ่นคือ กรณีที่ข้าราชการระดับสูงที่ลาออกหรือเกษียณอายุได้กลายเป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงในบริษัทเอกชนซึ่งอาจถือเป็นการทุจริตอย่างหนึ่ง ถ้ามีการให้ประโยชน์ตอบแทนระหว่างข้าราชการในขณะที่ดำรงตำแหน่งกับบริษัทเอกชนที่ทำสัญญากับภาครัฐ อดีตข้าราชการจะได้รับเงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนต่างๆ เมื่อทำงานให้กับภาคธุรกิจที่เคยจัดซื้อจัดจ้าง

<sup>51</sup> Law Commission (1998) Legislating the Criminal Code: Corruption p. 20

กับหน่วยงานของรัฐที่เคยมีตำแหน่งหน้าที่ จึงเรียกการดำเนินการในลักษณะนี้ว่า “amakudari” (golden parachute)

### 5.2.1 ประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน<sup>52</sup>

1) การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่ (*administrative corruption*) ได้แก่ การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่เรียกรับประโยชน์จากเอกชนที่มาติดต่อรับงานการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เช่น งานก่อสร้าง การจัดทำสาธารณูปโภค การขออนุญาต การตรวจสอบของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการทุจริตส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานท้องถิ่น ถึงร้อยละ 80

2) การทุจริตของนักการเมือง (*individual political corruption*) การทุจริตลักษณะนี้ต้องอาศัยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ระดับสูง นักการเมือง นักธุรกิจหรือคนกลางที่เกี่ยวข้อง โดยทำในรูปของการบริจาคเงินที่ผิดกฎหมายให้พรรคการเมือง หรือการตกลงฮั้วประมูลงาน ตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ กลุ่มธุรกิจการเมืองที่บริจาคเงิน โดยผิดกฎหมายให้สมาชิกวุฒิสภาและอดีตรัฐสภา เพื่อให้ออกกฎหมายปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มอุตสาหกรรมเดิมบางราย และกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่รวมถึงการออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อองค์กรวิชาชีพบางแห่ง

3) การทุจริตเชิงระบบ โครงสร้าง หรือการทุจริตเชิงนโยบาย (*institutionalised or systemic corruption*) มีความคล้ายคลึงกับการทุจริตเชิงนโยบายของไทย เพราะต้องอาศัยความร่วมมือของนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ และนักธุรกิจที่ร่วมมือกันในการใช้กลไกของหน่วยงานของรัฐ เพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตน หากดูโดยผิวเผินแล้วก็เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย แต่ขาดความถูกต้องชอบธรรม ตัวอย่างเช่น การให้เงินอุดหนุนพิเศษ, การลดหย่อนภาษี หรือก่อสร้างสาธารณูปโภค เป็นต้น

4) การทุจริตในภาคเอกชน (*corruption within the private sector*) การทุจริตประเภทนี้ เกิดขึ้นมานานแล้วในญี่ปุ่น ตัวอย่างเช่น การทุจริตฮั้วประมูลงานของผู้ที่เข้าประมูลด้วยกัน โดยแบ่งปันผลประโยชน์บางอย่างระหว่างกัน หรือการแจ้งสินค้านำเข้าเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงาน

5) การทุจริตระหว่างประเทศ (*international corruption*) มักเกิดจากความร่วมมือของนักการเมืองนักธุรกิจของญี่ปุ่น กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศ หรือบริษัทข้ามชาติบางราย ซึ่งอาจเป็นประเทศที่รับบริจาคหรือให้การบริจาคสินค้าก็ได้

<sup>52</sup> Minoru O'uchi, Yoichi Ishii, Atsuo Konishi, et al. (2006) National Integrity Systems Transparency International Country Study Report: Japan 2006 Germany: Transparency International 2006 pp. 7-14.

## 5.2.2 ตัวอย่างการทุจริตในประเทศญี่ปุ่น

### 1) การทุจริตของอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม<sup>53</sup>

นาย Takemasa Moriya อายุ 63 ปี อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม (2003-2007) และข้าราชการระดับสูงของกระทรวงถูกอัยการจับกุม ดำเนินคดีทุจริตคอร์รัปชันเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2007 โดยเกี่ยวพันกับบริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาของกระทรวงกลาโหมในการสั่งซื้อเครื่องบินของกองทัพอากาศและการจัดจ้างบริษัท General Electric (GE) ของประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการญี่ปุ่นได้ค้นหาพยานหลักฐานคดีดังกล่าวพบว่า นายโมริยะได้รับเงินสินบนรวมถึงค่าใช้จ่ายออกรอบกอล์ฟกว่า 100 ครั้ง ซึ่งคิดเป็นเงินสูงถึง 3.9 ล้านดอลลาร์จากอดีตนายกรัฐมนตรีกลุ่มบริษัทค้าอาวุธ Yamada Yoko ซึ่งเกี่ยวข้องกับบริษัท General Electric (GE) และยังมีเงินสินบน 2 แสนเยน เป็นของขวัญวันเกิดครบ 60 ปี และยังมีเงินค่าใช้จ่ายของลูกสาวที่อาศัยอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา และยังให้การเท็จต่อคณะกรรมการสภาไคเอต นอกจากนี้ ภริยาของนายโมริยะยังถูกจับดำเนินคดี อีกด้วย

### 2) การทุจริตตกแต่งบัญชีและรับเงินบริจาคจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต<sup>54</sup>

อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรของญี่ปุ่น นาย Toshikatsu Matsuoka ในรัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรีอาเบะ (Shinzo Abe) เป็นรัฐมนตรีคนแรกของพรรค LDP หลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ฆ่าตัวตายเนื่องจากกรณีทุจริตคอร์รัปชันตกแต่งบัญชีและพัวพันกับการทุจริตฮั้วประมูลก่อนเข้ารับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการของสภาไคเอต นาย Matsuoka ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องในการทุจริตตกแต่งบัญชีรายการเบิกจ่ายเงินค่าสาธารณูปโภคจำนวนเงินกว่า 28 ล้านดอลลาร์ ในช่วงเวลา 5 ปี ทั้งๆ ที่ค่าใช้จ่ายส่วนนี้ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล อีกข้อกล่าวหาหนึ่งคือ นาย Matsuoka ยอมรับว่าไม่ได้จัดทำรายงานการเงินรับบริจาคทางการเมืองจำนวน 1 ล้านดอลลาร์ จาก นักธุรกิจที่พัวพันการฮั้วประมูลงาน และยังคงล่อลวงชนรายงานว่าเกี่ยวข้องกับฮั้วประมูลโครงการของหน่วยงานหนึ่งของรัฐโดยอ้างอดีตนายกรัฐมนตรีให้เข้าร่วมแข่งขันประมูลโครงการ เป็นผลทำให้พนักงานอัยการดำเนินการสอบสวนและจับกุมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ซึ่งแสดงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการญี่ปุ่นที่เป็นอิสระ อนึ่ง การฆ่า

<sup>53</sup> Investigators search Defense Ministry in Japanese bribery scandal” (November 29, 2007) the International Herald Tribune at <http://www.iht.com/articles/2007/11/29/asia/japan.php> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2561)

<sup>54</sup> “Japanese agriculture minister dies; reported to be suicide” (May 28, 2007) the International Herald Tribune at [www.iht.com/articles/ap/2007/05/28/asia/AS-GEN-Japan-Minister-Hanging.php](http://www.iht.com/articles/ap/2007/05/28/asia/AS-GEN-Japan-Minister-Hanging.php) and “Suicide Ends a Japanese Scandal”, Time (May 28, 2007) at [www.time.com/time/world/article/0,8599,1625862,00.html](http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1625862,00.html) (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2561)

ตัวตายเป็นประเพณีที่แสดงถึงศักดิ์ศรีชื่อเสียงของคนหรือเพื่อรับผิดชอบความผิดพลาดในยุคศักดินาของญี่ปุ่น

### 5.2.3 การต่อต้านการทุจริตของประเทศญี่ปุ่นในเวทีระหว่างประเทศ

ประเทศญี่ปุ่นในฐานะสมาชิก G8 (กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 8 ประเทศ) มีบทบาทการต่อต้านการทุจริตในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ที่ได้ให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติอนุสัญญา OECD ญี่ปุ่นในฐานะประเทศสมาชิกของกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation-APEC) ได้ร่วมจัดตั้งคณะทำงานต่อต้านการทุจริตและความโปร่งใส (Anticorruption and Transparency (ACT) Task Force) เมื่อปี 2005 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อผลักดันให้มี การปฏิบัติตามอนุสัญญา UNCAC

### 5.2.4 สถานะและความผูกพันของประเทศญี่ปุ่นตามอนุสัญญา UNCAC

ประเทศญี่ปุ่นได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และได้ให้สัตยาบันเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2560 ซึ่งการที่ประเทศญี่ปุ่นต้องใช้เวลาในการให้สัตยาบันตามอนุสัญญานี้ เนื่องจากตามระบบกฎหมายญี่ปุ่นมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีพระจักรพรรดิเป็นประมุข และถือตามระบบทวินิยม (Dualism) ที่ต้องมีกระบวนการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องตามพันธกรณีของอนุสัญญา ก่อนเข้าเป็นภาคีตามสนธิสัญญาหรืออนุสัญญา ซึ่งรัฐสภาญี่ปุ่นหรือสภาไดเอต (Diet) ได้แก้ไขกฎหมายภายในก่อนเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาเหมือนกรณีประเทศไทย ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ดังเช่น

ตามข้อ 11 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ประเทศญี่ปุ่นได้ออกมาตรการที่เกี่ยวกับการรับราชการฝ่ายตุลาการและฝ่ายอัยการ พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีคุณสมบัติและสถานะเทียบเท่ากับผู้พิพากษา กฎหมายจัดตั้งสำนักงานอัยการ (Public Prosecutors Office Law, No.61 of 1947) มาตรา 4 และมาตรา 6 ได้กำหนดให้อัยการแต่ละคนมีอำนาจสั่งฟ้องดำเนินคดี อย่างเป็นอิสระเสมือนเป็นสำนักงานอิสระ กล่าวคือ การสอบสวนหรือการฟ้องคดีของอัยการที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ยังคงมีผลสมบูรณ์ทุกประการ แม้ว่าจะมีการเริ่มสอบสวนโดยไม่ได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือผิวดินัยก็ตาม ในทางกลับกันหากอัยการปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาโดยไม่มีเหตุผลรองรับ อัยการก็อาจต้องรับผิดชอบในภายหลังได้ กล่าวคือการ

ปฏิบัติหน้าที่ของอัยการจะต้องรับผิดชอบในการกระทำในนามของตนเอง<sup>55</sup> สถานะของอัยการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่ถูกแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกโยกย้าย ลดเงินเดือนหรือปลดออกจากตำแหน่ง (มาตรา 25) อย่างไรก็ตามก็ดี กฎหมายดังกล่าว (มาตรา 7 วรรคแรก) กำหนดให้อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามสายการบังคับบัญชา

ตามข้อ 14 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) มาตรการป้องกันการฟอกเงิน ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ร่วมก่อตั้ง Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG) เมื่อปี ค.ศ.1997 และเป็นสมาชิกของ Financial Action Task Force (FATF) หน่วยงานหลักรับผิดชอบเรื่องนี้ ได้แก่ Japan Financial Intelligence Centre (JAFIC) ทำหน้าที่เป็นหน่วยตรวจสอบธุรกรรมทางการเงิน, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (National Police Agency), สำนักงานอัยการ (Office of the Public Prosecutors), the Financial Services Agency (FSA) และกระทรวงการคลัง ซึ่งการพัฒนากฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้คือ การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์กรอาชญากรรม (the Law for Punishment of Organized Crimes, Control of Crime Proceeds and other Matters หรือที่เรียกโดยย่อว่า the Anti-Organized Crime Law-AOCL) มาตรา 10 ในปี ค.ศ.2000 เพื่อเพิ่มเติมนิยาม “crime proceeds” ในมาตรา 2 และเพิ่มเติมความผิดที่เกี่ยวกับการได้มา การโอนย้ายหรือการปกปิด “crime proceeds” เพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญา OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1997 มาตรา 7

ตามข้อ 31 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) การอายัด การยึด และการริบทรัพย์สิน กฎหมายญี่ปุ่นที่ชื่อว่า Law for Punishment of Organized Crimes, Control of Crime Proceeds and Other Matters (Law No.136 of 1999) ได้กำหนดความผิดลักษณะต่างๆ ที่สอดคล้องกับการอายัด การยึด และการริบทรัพย์สินตามอนุสัญญา UNCAC โดยเฉพาะการแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตคำนิยาม “crime proceeds” ตามมาตรา 2 ให้ครอบคลุมทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดในอนุสัญญานี้ และยังมีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการปกปิดซ่อนเร้นทรัพย์สิน การริบทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งเรียกว่า ทรัพย์สินสกปรก ซึ่งไม่สามารถแยกออกจากทรัพย์สินอื่น รวมถึงการริบทรัพย์สินตามหลักมูลค่า ในกรณีที่ไม่ใช่ทรัพย์สินที่

<sup>55</sup> เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่อง ระบบอัยการญี่ปุ่น: แนวคิดและทิศทางในการปฏิรูประบบอัยการไทย จัดโดย สถาบันกฎหมายอาญา ร่วมกับ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ (23 มกราคม 2540 ณ สำนักงานอัยการสูงสุด) น. 14 และรายงานวิจัยระบบอัยการญี่ปุ่น บทที่ 2 การจัดองค์กรของสำนักงานอัยการและอำนาจหน้าที่ของอัยการญี่ปุ่น .น. 11

ไม่อาจจับได้ ไม่ว่าจะด้วยมูลเหตุใดๆ ได้แก่ Article 10 (Concealment of crime proceeds or the like) , Article 11 (Receipt of crime proceeds or the like) , Article 13 (Confiscation of crime proceeds or the like) , Article 14 (Confiscation of property in which crime proceeds or the like are undistinguishably mixed with other property and other matters) , Article 16 (Collection of equivalent value)

### 5.3 การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003 ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2003 และให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2006 ซึ่งเป็นการลงนามภายหลังจากที่เขตบริหารพิเศษฮ่องกงซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของสหราชอาณาจักรมาอย่างยาวนาน (ค.ศ. 1841-1997) ได้กลับสู่การปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 1997

โดยในช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 ฮ่องกงเต็มไปด้วยการทุจริตฉ้อฉล เนื่องจากในขณะนั้นฮ่องกงเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักร ลักษณะภูมิประเทศของฮ่องกงเป็นเมืองท่าและเป็นทางผ่านของหลายประเทศ<sup>56</sup>ทำให้ฮ่องกงเป็นเมืองที่มีการค้าขายที่สำคัญ ต่อมาเมื่อฮ่องกงกลับมาสู่การปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีน ฮ่องกงก็ได้มีการเน้นการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน โดยเน้นการทำงานขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

ในช่วงแรกการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกงอยู่ภายใต้การดูแลของกรมตำรวจ โดยจุดอ่อนของการที่ให้การปราบปรามการทุจริตอยู่ภายใต้การดูแลของกรมตำรวจ ทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้ตำรวจฉ้อฉลได้ง่าย เขตบริหารพิเศษเห็นจุดอ่อนนี้ จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (Anti-Corruption Office หรือ ACO) ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2014 แม้ว่าสำนักงานจะยังอยู่ในกรมตำรวจ แต่ก็ปฏิบัติราชการได้เป็นอิสระมากขึ้น โดยผลงานชิ้นสำคัญของ ACO คือ การสอบสวนนายพลก๊อดเบอว์ ซึ่งเป็นนายตำรวจระดับสูง ในปี พ.ศ. 2516 เมื่อการตรวจสอบทรัพย์สินพบว่านายพลผู้นี้ร่ำรวยผิดปกติ โดยมีเงินฝากธนาคารอยู่ประมาณ 200,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งภายหลังการตรวจสอบพบว่ามีจำนวนเงินสูงถึง 800,000 ดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็น 6 เท่า ของเงินเดือนที่เขาได้รับมาในเวลา 21 ปี นายพลผู้นี้จึงถูกแจ้งข้อกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ภายใต้อุทธรณ์ต่อต้านการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ พ.ศ. 2514 หลักฐานว่าร่ำรวยผิดปกติจะถูกนำมาใช้ประกอบการฟ้องร้องว่ารับสินบนได้โดยมิต้องเปิดเผยให้ผู้ถูกกล่าวหาแก้ตัว และอัยการจะต้องแจ้งผู้กล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติให้ทราบว่าเขากำลังจะถูกดำเนินการตามกฎหมายและต้อง

<sup>56</sup> Michael Johnston .*Corruption as a Process in Coping with Corruption in a Borderless World Kluwer Law and Taxation Publishers Boston .(1993). p.52*

เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาแก้ต่างได้ จึงเป็นช่องโหว่ให้นายพลผู้นี้ได้รับแจ้งว่าจะถูกกล่าวหา ล่วงหน้าและได้ถือโอกาสหลบหนีออกนอกประเทศ การหลบหนีดังกล่าว ถือเป็นความล้มเหลวของการปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ทำให้ชาวเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแสดงความไม่พอใจรัฐบาลอังกฤษที่บริหารเขตบริหารพิเศษฮ่องกงอยู่ในขณะนั้น จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะเพื่อสืบสวนเรื่องราวดังกล่าว คณะกรรมการชุดดังกล่าวสรุปผลการสืบสวนว่า การหลบหนีของนายพล ก๊อดเบอร์เป็นไปเพราะช่องโหว่ทางกฎหมายและการขาดประสิทธิภาพของระบบตำรวจ ประกอบกฎหมายที่ใช้อยู่ไม่แรงพอที่จะปราบปรามการกระทำผิด จึงเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ซึ่ง ข้อที่สำคัญ คือ กรณีที่มีการกล่าวหาบุคคลว่าทรัพย์สินรั่วไหลผิดปกติกให้ครอบคลุมถึงกรณีที่ทรัพย์สินดังกล่าวมีบุคคลอื่นถือครองแทนผู้ถูกกล่าวหาด้วย นอกจากนี้ ยังเสนอเรื่องการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการแบบไม่ให้รู้ตัว โดยการสุ่มตรวจ (Spot check) เป็นครั้งคราว และผู้ถูกตรวจสอบจะต้องให้ข้อมูลที่ได้รับทรัพย์สินมาอย่างไร รวมทั้งมีการเสนอให้ผู้อำนวยการสำนักงานปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีสิทธิเข้าค้นสถานที่เพื่อหาหลักฐาน หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล ก็จะถูกให้เป็นหลักฐานว่ามีพฤติกรรมอันมิชอบได้ ซึ่งหากพบว่าข้าราชการมีพฤติกรรมประพฤติมิชอบแต่หลักฐานที่สามารถหาได้ไม่เพียงพอต่อการฟ้องร้องต่อศาลได้ ให้ดำเนินการทางวินัยกับบุคคลดังกล่าวได้ โดยในการให้ออกจากราชการไม่จำเป็นต้องบอกเหตุผลให้ทราบ หากเป็นกรณีของข้าราชการที่กำลังจะได้รับการบรรจุ ถ้ามีมูลเหตุของพฤติกรรมที่ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือถูกสงสัยว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ก็เป็นเหตุเพียงพอที่จะไม่รับบุคคลดังกล่าวเข้ารับการบรรจุเป็นข้าราชการได้

แต่จากการสาธารณสุขชนจำนวนมากขาดความเชื่อถือต่อตำรวจว่าจะปราบปรามการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ไม่ได้ ถึงจะพยายามสร้างความน่าเชื่อถือขึ้นมาอย่างไร ก็คงจะทำให้สาธารณสุขชนเชื่อถือได้ยาก คณะกรรมการจึงได้เสนอให้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่ที่เป็นอิสระแยกจากตำรวจอย่างชัดเจน และมีผู้อำนวยการที่มีประสบการณ์ด้านการบริหาร พร้อมทั้งให้รายงานข้อเท็จจริงต่ออัยการสูงสุดโดยตรง

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงเป็นเขตปกครองที่มีการคอร์รัปชันจำนวนมาก จนมีการชุมนุมประท้วงคอร์รัปชันครั้งใหญ่ของสาธารณสุขชน มีผลทำให้ข้าหลวงใหญ่ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อปราบปรามการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption : ICAC) ขึ้น ในปี ค.ศ. 1974 และเริ่มมีการปราบปรามการคอร์รัปชันจริงจัง<sup>57</sup>

<sup>57</sup> วิทยากร เชียงกุล. *แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น*. กรุงเทพมหานคร; โรงพิมพ์เดือนตุลา.(2549)



ในช่วงแรกของการก่อตั้งสำนักงาน ICAC มีการตั้งข้อสงสัยต่อประสิทธิภาพการทำงานของ ICAC ว่าจะปราบปรามคอร์รัปชันได้หรือไม่ เจ้าหน้าที่ของ ICAC ต้องพยายามต่อสู้กับกรณ็อราชฎูร์ บังหลวงอย่างจริงจัง จนกระทั่งการคอร์รัปชันในเขตบริหารพิเศษฮ่องกงลดน้อยลงเป็นอย่างมาก

ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันของฮ่องกง แยกออกเป็น 3 ช่องทาง คือ

- 1) การสอบสวน (The Operations Department) โดยมีการปฏิบัติการที่ทำงานสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนหรือได้รับรายงาน
- 2) การป้องกัน (The Corruption Prevention Department) ทำหน้าที่ในการป้องกันเพื่อลดโอกาสในการเกิดคอร์รัปชัน โดยมีส่วนร่วมทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน
- 3) การให้การศึกษาแก่ประชาชน (The Community Relation) โดยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตระหนักถึงภัยร้ายของการคอร์รัปชัน พร้อมทั้งให้การศึกษาเพื่อร่วมกันในการสนับสนุน การคอร์รัปชัน

#### กฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการร่ำรวยผิดปกติ

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงได้ออกกฎหมายในรูปแบบของข้อบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการให้และรับสินบน โดยเฉพาะ Prevention of Bribery Ordinance ,1987 : Chapter 201 โดยกฎหมายดังกล่าวเทียบเคียงได้กับกฎหมายอาญาของไทย ในกรณีของการเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น มาตรา 143 และมาตรา 149 หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองและผู้อื่น เช่น มาตรา 148 แต่มีบทลงโทษที่รุนแรงกว่าของไทย<sup>58</sup>

ส่วนความผิดในกรณีที่ข้าราชการมีทรัพย์สินมากผิดปกติ ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 10 ของข้อบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีการบัญญัติไว้ว่า บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการครอบครองทรัพย์สินโดยระบุมที่มีมาได้ และมีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่าเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับในอดีต และปัจจุบัน โดยไม่อาจแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลได้ว่าตนมีมาตรฐานการครองชีพเช่นนั้นได้เช่นไร และมีเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวได้อย่างไร ถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดในเรื่องของมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติตามกระบวนการที่ศาลมีต่อการพิสูจน์ความผิดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการมีเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่เป็นสัดส่วนกับเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับ เมื่อมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าผู้ใดครอบครองเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในนามของผู้ถูกกล่าวหา โดยมีการ

<sup>58</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว .รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร; ม.ป.พ. .(2539)

พิจารณาจากความใกล้ชิดระหว่างผู้ถูกกล่าวหากับบุคคลนั้น หากไม่มีการโต้แย้ง ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ซึ่งความผิดดังกล่าวบัญญัติให้เป็นความผิดทางอาญาด้วย หากเป็นกรณีที่พบความผิดจากการฟ้องคดีต่อศาล มีโทษปรับ 1 ล้านบาทหรือ 1 แสนบาท และจำคุก 10 ปี แต่หากพบความผิดจากการที่ผู้พิพากษาออกนั่งพิจารณาโดยไม่มีลูกขุน มีโทษปรับ 1 แสนบาทหรือ 1 แสนบาท และจำคุก 3 ปี โดยผู้ถูกกล่าวหาต้องจ่ายค่าปรับให้กับหน่วยงานราชการและผู้เกี่ยวข้อง ตามมูลค่าและจำนวนของประโยชน์ที่ได้รับหรือกำหนดส่วนตามมูลค่าและจำนวนดังกล่าว

ในกรณีที่บุคคลดังกล่าว ถูกศาลพิพากษาว่ามีเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่เป็นสัดส่วนกับเงินเดือนที่ข้าราชการคนนั้นได้รับ นอกจากมีโทษปรับและจำคุกแล้ว ศาลอาจสั่งให้ริบเงินหรือทรัพย์สินใดๆ ด้วยก็ได้ หากปรากฏแก่ศาลว่าผู้เป็นเจ้าของได้กระทำผิดด้วย และไม่สามารถอธิบายที่มาของมูลค่าหรือราคาของทรัพย์สินให้ศาลพึงพอใจได้ ปลัดยุติธรรมจะเป็นผู้ร้องขอต่อศาลภายใน 28 วัน นับแต่วันที่ศาลพิพากษา เพื่อให้ริบทรัพย์สิน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินของผู้อื่นที่ไม่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดด้วย

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งริบทรัพย์สินนั้น หากบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาให้ริบเงินหรือทรัพย์สินจะอุทธรณ์ว่าตนไม่ได้ร่วมกระทำผิดด้วย ให้บุคคลนั้นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลอุทธรณ์ภายใน 28 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง โดยศาลอุทธรณ์อาจมีคำสั่งยืนยัน แก้ไข หรือกลับคำสั่งและทำคำสั่งอื่นตามที่เห็นสมควรได้



### บทที่ 3

## กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### กรณีร่ำรวยผิดปกติ

#### 1. การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003 ของประเทศไทย

สภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงโดยมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นและมีผลกระทบต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยปัญหาดังกล่าวได้บ่อนทำลายศักยภาพและเสถียรภาพของประเทศไทยอย่างมาก โดยในส่วนของเจ้าพนักงานของรัฐ นักการเมือง และผู้มีอิทธิพล หากบุคคลดังกล่าวกระทำการอันเป็น การทุจริตคอร์รัปชัน ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 และมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2554 อันก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติพันธกรณีแห่งอนุสัญญาหลายประการ เช่น พันธกรณีของรัฐภาคีตาม บทบัญญัติกฎหมายไทย โดยพันธกรณีของรัฐภาคีในอนุสัญญาต้องปฏิบัติตาม คือ จะต้องกำหนด มาตรการ ทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในรูปแบบต่างๆ พัฒนาสถาบัน ต่างๆ ภายในรัฐในการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและดำเนินการกับผู้กระทำผิด โดยต้องมีการพัฒนา กฎ ระเบียบภายในองค์กรต่างๆ ภายในประเทศ รวมทั้งให้ความร่วมมือกัน ระหว่างประเทศต่างๆ ในการส่งคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

ทั้งนี้ เมื่อประเทศไทยลงนามให้สัตยาบัน ในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ก่อให้เกิดผลดีกับประเทศไทย หลายประการ ได้แก่

- 1) ช่วยขจัดผลเสียหายจากการทุจริตคอร์รัปชันในระดับต่างๆ
- 2) ช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ
- 3) ช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของภาคธุรกิจที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศ

4) ทำให้หน่วยงานของไทยได้รับความช่วยเหลือระหว่างประเทศด้านวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตจากรัฐภาคี

5) ช่วยแก้ไขปัญหาการทุจริตข้ามชาติที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งถือเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่สำคัญในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

6) ทำให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มากขึ้น

7) ช่วยยกระดับพัฒนาคุณค่าทางจริยธรรม สร้างค่านิยมในการยึดมั่นหลักสุจริต ถือเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ดังนั้น การที่ประเทศไทยให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ส่งผลต่อประเทศไทย เพื่อให้กฎหมายไทยมีมาตรฐานเช่นเดียวกับนานาประเทศ และเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันในการร่วมกันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

และเมื่อมีการลงนามให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ประเทศไทยจำเป็นต้องมีมาตรการในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันและต้องเป็นไปในทางเดียวกันกับนานาประเทศ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการดำเนินการด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

## 2. แนวความคิดเกี่ยวกับการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พัฒนาการทางกฎหมายในการดำเนินการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ริเริ่มมาจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และขั้นตอนในการสอบสวน ในเรื่องร้ายวผิดปกติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังนี้

## 2.1 คณะกรรมการ ป.ป.ป. และขอบเขตอำนาจ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 กำหนดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการสืบสวนไว้ดังต่อไปนี้<sup>59</sup>

(1) ขอให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดดำเนินการสืบสวนให้โดยมีหนังสือถึงส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรืองานใดๆ และเมื่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจได้รับหนังสือสอบถามแล้ว จะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงที่ได้มีการสอบสวนทุกครั้ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม

(2) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่สืบสวนและสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือแจ้งให้บุคคลใดๆ ดังกล่าวให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

การสืบสวนสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะกระทำเฉพาะแต่ผู้ที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ คือ เป็นข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานให้หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหมายความร่วมมือกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

## 2.2 ขั้นตอนในการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 17 ทวิ มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 21 ทวิ มาตรา 21 ตรี และมาตรา 21 จัตวา ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แล้ว จะเห็นได้ว่าการสอบสวนเรื่องร่ำรวยผิดปกติแยกได้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ ขั้นตอนแรกเป็นขั้นพิจารณาในเบื้องต้นว่า เรื่องกล่าวหาหรือเรียนมีมูลเพียงพอที่จะรับไว้ดำเนินการสอบสวนหรือไม่ ขั้นที่สองเป็นขั้นพิจารณาผลสอบสวนว่าน่าเชื่อถือว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ และขั้นที่สามเป็นขั้นพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ได้หรือไม่ว่า ได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรืออาจกล่าวสั้นๆ ทั้งสามขั้นตอนได้ว่า มีมูลหรือไม่ น่าเชื่อถือหรือไม่ และพิสูจน์ได้หรือไม่

<sup>59</sup> ชาลินี ถนังงาน .อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. น. 19

1) การพิจารณาในเบื้องต้นว่า เรื่องกล่าวหาร้องเรียนมีมูลเพียงพอที่จะรับไว้  
ดำเนินการสอบสวนหรือไม่

การดำเนินงานสอบสวนของ ป.ป.ป. ในเรื่องร่ำรวยผิดปกติต่อเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้ใด จะเริ่มต้นได้เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีเรื่องกล่าวหาร้องเรียนว่า เจ้าพนักงานของรัฐ ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 เท่านั้น แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นเสียก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่อง กล่าวหา ที่ร้องเรียนนั้นมีมูลเพียงพอที่จะรับไว้หรือไม่ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้ความ เป็นธรรม แก่เจ้าพนักงานของรัฐที่บริสุทธิ์ มิให้ต้องถูกกลั่นแกล้งกล่าวหาหรือยื่นจนคณะกรรมการ ป.ป.ป. รับ ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ถูกสอบสวน

ในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า “จะรับพิจารณา” หรือ “ไม่รับพิจารณา” นี้ มาตรา 20 ได้กำหนดไว้ด้วยว่า ถ้าผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินตามมาตรา 23 ไว้แล้ว คณะกรรมการจะต้องนำรายการสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวมา พิจารณาประกอบด้วย

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยและมีมติ “ไม่รับพิจารณา” ก็จะมีผลเสมือน หนึ่งว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่เคยถูกสอบสวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. เลย เพราะจะไม่มีชื่อ ในทะเบียนการสอบสวนของ ป.ป.ป.

สำหรับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติรับพิจารณานั้น จะเป็นเรื่องที่ระบ ุ พยานหลักฐานชัดเจนพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไป และเมื่อรับไว้พิจารณาแล้วก็จะขึ้นทะเบียนผู้ ถูกกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็จะทำการสอบสวนต่อไป

2) การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าน่าเชื่อหรือไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหา  
ร่ำรวยผิดปกติ โดยขั้นตอนนี้เริ่มต้นตามบทบัญญัติของมาตรา 21 ภายหลังจากได้ดำเนินการตามมาตรา 20 เรียบร้อยแล้ว โดยมีขั้นตอนโดยสรุปดังนี้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประชุมพิจารณาผลการสืบสวนสอบสวนที่ได้ ดำเนินการตามมาตรา 20 โดยเจ้าหน้าที่และคณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สินแล้ว

(2) ถ้าเห็นว่ากรณียังไม่มีมูลน่าเชื่อว่า ผู้ถูกกล่าวหาหรือมี ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการจะมีมติให้ยุติเรื่อง การสอบสวนสิ้นสุดลงโดยแจ้งให้ผู้ถูก กล่าวหาทราบ

(3) ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือมีทรัพย์สิน เพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการจะสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนตามรายการ

วิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา 21 โดยปกติจะให้แสดงภายในเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

(4) เมื่อผู้ถูกกล่าวหาส่งแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมายังคณะกรรมการ ป.ป.ป. (หรือในบางกรณีไม่ส่งมาเลยแม้จะครบกำหนดตามข้อ (3)) แล้วคณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะเรื่องขึ้นสอบสวนเรื่องดังกล่าว ตามมาตรา 21 วรรคสาม

(5) คณะอนุกรรมการเฉพาะเรื่องดำเนินการพิจารณาพิจารณาสอบสวนโดยไม่ชักช้า และแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามมาตรา 17 ทวิ

(6) ผู้ถูกกล่าวหาสามารถแก้ข้อกล่าวหาเพื่อพิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่อย่างไร

### 3) การพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ได้หรือไม่

ขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาตามมาตรา 21 ทวิ โดยพิจารณาผลการสืบสวนสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ตามบทบัญญัติของมาตรา 21 ซึ่งให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือพิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่ การดำเนินการตามมาตรา 21 ทวิ มีขั้นตอนสรุปได้ดังนี้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประชุมพิจารณาผลการสอบสวนเพื่อวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่

(2) ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ แสดงว่าผู้นั้นไม่ร้ายวชผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็จะมีมติให้ยุติเรื่องแล้วแจ้งผลให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

(3) ถ้าวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ ก็จะมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหา ร้ายวชผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(4) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องแจ้งให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามที่กำหนดในมาตรา 21 ครี

(5) ขณะเดียวกันคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งหรือดำเนินการให้มีการสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออกหรือให้ออก เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. แจ้งประธานคณะกรรมการตุลาการเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ

นอกจากนั้น ขั้นตอนตามกฎหมายทั้งสามขั้นตอนที่กล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีมติให้ถือหลักในการปฏิบัติว่า ถ้าข้อเท็จจริงจากการสืบสวนสอบสวนรับฟังได้ว่า เจ้าพนักงานของรัฐผู้ถูกกล่าวหา มีรายได้ซึ่งยังมีได้แสดงรายการเสียภาษี ก็ให้แจ้งกรมสรรพากร และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นการประสานงานในด้านภาษีอากรทุกราย

### 2.3 คณะกรรมการ ป.ป.ช. และขอบเขตอำนาจ

ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสองปีนับแต่ประกาศใช้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ขึ้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ออกมาใช้บังคับ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกหลายครั้ง<sup>60</sup> และปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ออกมาใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2561<sup>61</sup> โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561



(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ใ้ส่วนเพื่อดำเนินคดีในฐานะความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้<sup>62</sup>

เมื่อพิจารณาจากหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว สามารถแบ่งภารกิจออกได้เป็น 3 ด้าน ดังนี้

#### 1) ด้านการปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และร้ายแรงผิดปกตินอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

#### 2) ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในแต่ละตำแหน่งต้องยื่นตามกำหนดเวลา ดังนี้

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง , ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง และให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(2) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป, ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป, ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป, ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง และให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ ทุกสามปีตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยการยื่นบัญชี จะต้องยื่นรายการทรัพย์สินของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของ ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีที่อยู่ ในความถือครองของบุคคลอื่นด้วย

### 3) ด้านการป้องกันและวิชาการ

นอกจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกันการทุจริต และเสริมสร้างค่านิยมให้ประชาชน มีความซื่อสัตย์สุจริต โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการปลูกจิตสำนึกให้แก่ประชาชน ส่วนงานด้านวิชาการที่ส่งเสริมการป้องกันการทุจริต เช่น งานวิจัยที่มีการส่งเสริมโดยกรมให้ทุนวิจัย งานของสถาบันป้องกันและปราบปรามการทุจริตสัญญา ธรรมศักดิ์

## 2.4 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมวด 5 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ส่วนที่ 1 เป็นกรณีที่กำหนดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 2.4.1. ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตร ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

#### (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- (2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
- (4) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป
- (5) ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป
- (6) ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป
- (7) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
- (8) ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
- (9) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

กลุ่มสมรสตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด<sup>63</sup>

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ให้นิยามของตำแหน่งต่างๆ ไว้ดังนี้

“เจ้าพนักงานของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 102

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา “ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ยกเว้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ยกเว้นกรณีตามมาตรา 11 (1)

“ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำหรับข้าราชการพลเรือนและปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานครกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ไม่รวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด<sup>64</sup>

#### 2.4.2 วิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

เมื่อได้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งแรก และเมื่อมีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งต่อไป ให้ตรวจสอบถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินด้วย โดยการดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานได้สวนดำเนินการตรวจสอบก่อนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลาที่จะต้องตรวจสอบหรือพิจารณาข้อโต้แย้งให้แล้วเสร็จ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด<sup>65</sup> โดยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน จะเป็นการ

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 110

ตรวจสอบ เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและการมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน โดยจะพิจารณาจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินจากสำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน ได้ตามที่จำเป็น และให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ส่งมอบข้อมูลดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้ถือว่าการส่งมอบดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว

#### 2.4.3 การยึดและอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 69<sup>66</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

ซึ่งกรณีมีการยึดหรืออายัดชั่วคราวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะจัดให้มีการพิสูจน์เกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยเร็ว และการยึดหรืออายัดชั่วคราวนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัดหรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องคดีนั้น แต่ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับกรรณการร้ายวผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.

<sup>66</sup> มาตรา 69 ในกรณีที่น่าสงสัยว่ามีการโอน ยักย้ายแปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สินที่ผู้ถูกกล่าวหา ได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ เนื่องจากการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการร้ายวผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ดังนี้

(1) ในกรณีที่ความผิดนั้นมีโทษทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมิหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้

(2) ในกรณีที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการร้ายวผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องคดีนั้น แต่ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับกรรณการร้ายวผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งถอน การยึดหรืออายัดโดยพลัน รวมทั้งไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนผัน เพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมิหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้ ทั้งนี้ ทรัพย์สินของ ผู้ถูกกล่าวหา ให้หมายความรวมถึงทรัพย์สินที่บุคคลอื่นมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และมีพฤติการณ์เป็นการถือครองแทนหรือถือกรรมสิทธิ์แทนด้วย ในกรณีเช่นนั้นผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิพิสูจน์ว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับกรรณการร้ายวผิดปกติ

ตั้งถอนการยึดหรืออายัดโดยพลัน รวมทั้งไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมิหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้ ทั้งนี้ ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาให้หมายความรวมถึงทรัพย์สินที่บุคคลอื่นมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และมีพฤติการณ์เป็นการถือครองแทนหรือ ถือกรรมสิทธิ์แทนด้วย ในกรณีเช่นนั้นผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิพิสูจน์ว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ

#### 2.4.4 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ต้องมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หากไม่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็จะไม่สามารถตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้อง ความมีอยู่จริง และการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินได้

ซึ่งการที่จะพิสูจน์ว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเมื่อพ้นจากตำแหน่ง โดยจะนำไปเปรียบเทียบกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเมื่อเข้ารับจากตำแหน่ง ว่ามีทรัพย์สินใดเพิ่มขึ้นมาในลักษณะที่ผิดปกติหรือไม่

#### 2.4.5 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีร่ำรวยผิดปกติ

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน พบว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป<sup>67</sup>

เมื่อปรากฏว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความ อันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้นั้นทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้นั้นจะมาชี้แจงข้อกล่าวหา<sup>68</sup>

การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเงื่อนไขกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนี้

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 113

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 114

1) ผู้ถูกกล่าวหา

บุคคลที่อาจถูกกล่าวหาหรือเรียนว่าร้ายยศผิดปกติและอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะสามารถดำเนินการได้ส่วนข้อเท็จจริงได้ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ให้คำนิยามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าพนักงานของรัฐ ดังนี้

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วย

ระเบียบข้าราชการการเมือง

- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

“เจ้าพนักงานของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วยแต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

“ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ยกเว้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ยกเว้นกรณีตามมาตรา 11 (1)

“ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองสำหรับข้าราชการพลเรือนและปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานครกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ไม่รวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด<sup>69</sup>

## 2) เงื่อนไขการกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมาตรา 4 ให้นิยามของคำว่า “ร้ายชัดปกติ” หมายถึง การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย โดยจะต้องมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจะกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือกล่าวหาด้วยวาจาก็ได้ โดยผู้กล่าวหาจะต้องกล่าวหาในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาดำรงทางการเมือง หรือขณะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ หรือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ในเบื้องต้นก่อนว่าเรื่องที่กล่าวหาอันมีพฤติการณ์เข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งจะพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่การงานที่รับผิดชอบ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน อายุการทำงาน สถานภาพของบุคคล แล้วจึงนำมาเปรียบเทียบกับรายได้ที่ได้รับ ซึ่งจะดูจากเอกสารแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและตัวผู้ถูกกล่าวหา และคู่สมรส (หากมี) ในช่วงปีภาษีที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ว่าบุคคลดังกล่าวในฐานะเช่นนั้นควรจะพึงมีทรัพย์สินเช่นนั้นหรือไม่<sup>70</sup> ซึ่งหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลผู้ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมาพิจารณาเพื่อเทียบกับทรัพย์สินที่มีอยู่ในขณะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ประกอบกับรายได้และรายจ่าย และการเสียภาษีเงินได้ของผู้นั้น และเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4

<sup>70</sup> คู่มือกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้ายชัดปกติ. สำนักงาน ป.ป.ช. กรุงเทพมหานคร. (2553) .น. 2 ม.ป.พ.



ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการและภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ไม่ว่าผู้นั้นจะเคยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาก่อนหรือไม่<sup>71</sup>

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าพนักงานของรัฐ พ้นจากการดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองหรือพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐเกินห้าปีแล้ว ห้ามมิให้มีการกล่าวหาบุคคลดังกล่าวอีก แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้ว หรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยขึ้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าพนักงานของรัฐ พ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าว แล้วแต่กรณี<sup>72</sup>

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วว่า เรื่องกล่าวหาดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ ที่จะรับไว้พิจารณา หรือในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าร้ายรอยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 2 การไต่สวนต่อไป<sup>73</sup> โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหาผิดหรือถูกกล่าวหาไว้หรือไม่ โดยการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการทำงาน ตำแหน่งหน้าที่ รายได้ ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นข้อมูลในการพิจารณาต่อไป

หากในระหว่างที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงอยู่นั้น ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ อันเนื่องมาจากความตาย ก็ไม่ต้องตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้นั้น ถึงแก่ความตาย<sup>74</sup> ซึ่งกระบวนการในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้นจะแตกต่างกันออกไปตามคุณสมบัติของผู้ถูกกล่าวหา ดังนี้

(1) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ร้ายรอยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนักการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 116

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 59

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 115

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 116

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นรวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ<sup>75</sup>

(2) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป<sup>76</sup>

(3) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและวินิจฉัยว่าข้าราชการดังกล่าวร่ำรวยผิดปกติ ให้แจ้งให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วแต่กรณีต่อไป และในกรณีที่มี การสั่งให้พ้นจากราชการ ให้ถือว่าเป็นการให้พ้นจากราชการเพราะกระทำการทุจริตต่อหน้าที่<sup>77</sup>

(4) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการได้สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป<sup>78</sup> และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัยเพื่อส่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่<sup>79</sup>

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 118

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 122  
วรรคสอง

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 122  
วรรคสี่

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 122  
วรรคหนึ่ง

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 122 วรรคสาม

(5) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ส่งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริง โดยสรุปไปยังผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการทุจริตต่อหน้าที่<sup>80</sup>

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด เพื่อยื่นคำร้องต่อ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นรวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ส่วนงานการใดส่วนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้ส่วนงานการใดส่วนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป<sup>81</sup>

#### 2.4.6 วิธีการเฉพาะในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร่ำรวยผิดปกติ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร่ำรวยผิดปกติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการเฉพาะ เพื่อเป็นเครื่องมือในการไต่สวนกรณีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ไว้ดังนี้

##### (1) การสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดวิธีการในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการและภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ไม่ว่าผู้นั้นจะได้เคยขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมาก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม<sup>82</sup>

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 122 วรรคห้า

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 116

(2) การเพิกถอนการโอนหรือระงับการกระทำเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา การโอนหรือการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้กระทำหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 116 ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี มีคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนการโอนหรือระงับการกระทำนั้น ๆ ได้ เว้นแต่ผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์จะแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลว่าตนได้รับโอนทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นมาโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน<sup>83</sup>

## 2.5 ขอบเขตการไต่สวนข้อเท็จจริงในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีร่ำรวยผิดปกติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเรื่องการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติ ไว้ในหมวด 5 ส่วนที่ 2 ซึ่งมีกรณีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินไว้ในมาตรา 115-125 โดยกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น มีขั้นตอนการดำเนินดังนี้

### การตรวจรับคำกล่าวหา

การไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีร่ำรวยผิดปกติ มี 3 สาเหตุ ดังนี้

#### 1) มีผู้กล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ การกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ โดยเป็นการกล่าวหาด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ และมีรายละเอียด ดังนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
- (2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา (เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ)
- (3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ว่าผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ
- (4) ลายมือชื่อผู้กล่าวหา
- (5) ต้องกล่าวหาขณะที่ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐไม่เกินห้าปี แต่ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยขึ้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน

<sup>83</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 124

สิบปีนับแต่วันที่ ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วแต่กรณี<sup>84</sup>

2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่ำรวยผิดปกติ<sup>85</sup> สืบเนื่องจากเหตุ ดังนี้

- (1) การไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
  - (2) การยื่นแบบเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
  - (3) ปรากฏจากบัตรสนเท่ห์ สื่อมวลชน หรือสิ่งพิมพ์ต่างๆ เป็นต้น
- ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว แล้วแต่กรณี

**ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ**

การไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ มี 2 ขั้นตอน<sup>86</sup> ดังนี้

1) การตรวจสอบเบื้องต้น

เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงก่อนว่าพฤติการณ์ตามที่กล่าวหาหรือกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติ มีข้อเท็จจริงเพียงพอและเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือไม่

ขั้นตอนนี้เป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับการมีทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาเท่าที่มีการระบุชื่อเข้ามาในคำกล่าวหา เพื่อเป็นการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนกว่า ข้อกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ มีมูลน่าเชื่อพอที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการต่อไป หรือโดยพิจารณาประกอบกับการมีตำแหน่งหน้าที่การงานทั้งในอดีตและปัจจุบัน อายุการทำงาน สถานภาพบุคคล

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 59 วรรคสอง

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 115

<sup>86</sup> มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งที่ 59/2543 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2543 และครั้งที่ 48/2544 เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2544

เปรียบเทียบกับกรณีรายได้ของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาที่ผู้กล่าวหาเห็นว่าเกินวิสัยและฐานะที่ผู้ถูกกล่าวหาพึงจะมีได้ รวมถึงผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินพบว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ

การตรวจสอบข้อมูลรายการทรัพย์สิน ทำให้ทราบได้ว่าค่ากล่าวหาที่มีมูลน่าเชื่อถือหรือไม่ เพราะเมื่อตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับรายการทรัพย์สินดังกล่าวอาจได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สิน ไม่ตรงกับข้อมูลที่กล่าวหาได้ เช่น ค่ากล่าวหาระบุว่าผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าของบ้านหลังใหญ่ (ระบุเลขที่) มีรถยนต์ราคาแพงหลายคัน แต่จากการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นอาจได้ข้อเท็จจริงว่าบ้านหลังดังกล่าวเป็นบ้านหลังเก่าอายุหลายสิบปี ขณะซื้ออาจมีราคาไม่แพงมาก หรือเป็นการได้รับโอนทางมรดก และรถยนต์ที่อ้างอาจเป็นรถเก่าจดทะเบียนมา 20 ปีแล้ว เป็นต้น

เมื่อดำเนินการตรวจสอบกรณีรายได้ของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และตรวจสอบรายการทรัพย์สินตามค่ากล่าวหาแล้ว ให้สรุปผลการตรวจสอบโดยรวมถึงการมีรายได้ของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เปรียบเทียบกับมูลค่ารายการทรัพย์สินที่ได้มาจากการตรวจสอบ เพื่อพิจารณาว่าการมีทรัพย์สินของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เปรียบเทียบกับมูลค่ารายการทรัพย์สินที่ได้มาจากการตรวจสอบ เป็นไปตามพฤติการณ์ที่ผู้กล่าวหาอ้างหรือไม่ และการมีทรัพย์สินของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะดังกล่าวเหมาะสมกับฐานะและรายได้ของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือไม่ โดยสรุปรายงานผลการไต่สวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

#### (1) กรณีมีมูล

กรณีที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วพบว่า ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ กล่าวคือ จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหา มีรายการทรัพย์สินเป็นไปตามพฤติการณ์ที่กล่าวหา เมื่อพิจารณามูลค่าของทรัพย์สินที่มีประกอบการมีรายได้แล้วเห็นว่า มีมูลค่าของทรัพย์สินมีเกินกว่าฐานะรายได้ของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส จะพึงมีตามวิสัยและพฤติการณ์ เข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา ให้สรุปรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นพร้อมเสนอความเห็นควรรับพิจารณาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป<sup>87</sup>

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 115

## (2) กรณีไม่มีมูล

กรณีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้ว พบว่าผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตร ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ไม่ปรากฏพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ กล่าวคือ ไม่พบว่ามีรายได้อีกหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส มีรายการทรัพย์สินตามที่กล่าวหา หรือมีรายการทรัพย์สินตามที่กล่าวหา และเมื่อพิจารณาประกอบรายได้ของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา และคู่สมรสแล้ว พบว่ามีรายได้มากกว่าทรัพย์สินตามรายการที่ปรากฏไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา ก็ให้สรุปรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดยเสนอความเห็นควรไม่รับไว้พิจารณา และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับพิจารณาแล้วให้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้กล่าวหาทราบต่อไป<sup>88</sup>

## 2) การไต่สวนข้อเท็จจริง

เป็นการดำเนินการเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับพิจารณาคำกล่าวหา ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองหรือเจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดว่าร้ายชัดปกติ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการ ไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นไปตามหมวด 2 การไต่สวนข้อเท็จจริงของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

## การรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้ายชัดปกติ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับเรื่องกล่าวหาว่าร้ายชัดปกติไว้พิจารณาแล้ว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติหรือไม่นั้น ต้องรวบรวมข้อมูลต่างๆ ดังนี้

## (1) ประวัติ และหน้าที่

## ก. ประวัติ

ทำให้ทราบถึงวัน เดือน ปีเกิด ภูมิลำเนา การศึกษา การสมรส ชื่อ บิดา มารดา คู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รายได้ รวมทั้งหน้าที่การงาน โดยสืบค้นจากประวัติ การทำงาน ประวัติข้าราชการพลเรือน หรือเอกสารอื่นใดที่กล่าวอ้างถึงประวัติของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา

## ข. ตำแหน่งหน้าที่

ตำแหน่งหน้าที่ซึ่งผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาเคยหรือดำรง ตำแหน่งหน้าที่ ย่อมเป็นประเด็นสำคัญที่จะพิจารณาว่าเป็นตำแหน่งหน้าที่ที่จะเอื้ออำนวยในการ แสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการกล่าวขวัญของประชาชน

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 58

โดยทั่วไปหรือไม่ โดยศึกษาจากกฎหมาย ระเบียบหรือคำสั่งของทางราชการว่าตำแหน่งหน้าที่นั้นมีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง แยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

- ตำแหน่ง ที่จะเอื้ออำนวยในการแสวงหาผลประโยชน์จากบุคคลภายนอก อันเนื่องมาจากตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ แต่ไม่มีพยานหลักฐานชัดเจน เช่น ตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานสอบสวน พนักงานประเมินภาษี เจ้าพนักงานที่ดิน พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ศุลกากร เจ้าหน้าที่สรรพสามิต พนักงานมาตรฐานสินค้า

- หน้าที่ ซึ่งจะเอื้ออำนวยในการแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการเบียดบังจากรายจ่ายของรัฐ แต่ไม่มีพยานหลักฐานชัดเจน เช่น เจ้าหน้าที่พัสดุมีหน้าที่จัดซื้อพัสดุจัดการก่อสร้าง เป็นต้น เจ้าหน้าที่เจ้าของสำนักงานต้องติดตามหายอดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานนั้นๆ โดยจากการตรวจสอบจากกรมบัญชีกลาง คลังจังหวัด หรือคลังอำเภอแล้วแต่กรณี ที่หน่วยตั้งฎีกาเบิกจ่ายจะได้ยอดเบิกจ่ายเป็นรายเดือนตามประเภทของงบประมาณ

## (2) รายได้

ไม่ว่าจะเป็นรายได้จากทางราชการหรือรายได้อื่นใด เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาว่ารายได้นี้ดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพย์สินของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแล้ว มีความเหมาะสมเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด มีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

ก. ตรวจสอบการมีรายได้ของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส โดยขอแบบยื่นรายการ เสียภาษีเงิน ได้ตามประมวลรัษฎากรจากกรมสรรพากร

ข. จำนวนอัตราเงินเดือนที่ได้รับในช่วงตั้งแต่รับราชการหรือทำงานจนถึงวันที่รวบรวมทรัพย์สินและหนี้สิน ว่าควรมีรายได้จากเงินเดือนเป็นจำนวนเท่าใด

ค. รวบรวมการมีรายได้อื่นๆ ของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เท่าที่ปรากฏในการตรวจสอบข้อเท็จจริง เช่น การได้รับเงินปันผลค่าหุ้น การขายพระเครื่อง รายได้จากสิทธิสัมปทาน เป็นต้น

### 3) ทรัพย์สิน ประกอบด้วย

ก. ที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน อาจแบ่งแยกที่ดินได้ 2 ประเภท คือ

- ที่ดินมีกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน

- ที่ดินมีสิทธิครอบครอง เช่น น.ส. 3 ก , สค. 100

ข. เงินฝากในธนาคารหรือเงินฝากในสถาบันการเงินอื่น

ตรวจสอบการมีหรือเคยมีบัญชีเงินฝากธนาคาร (รายการความเคลื่อนไหวทางบัญชี Bank Statement) ของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ



นิติภาวะ รวมถึงการมีหนี้สิน และหลักประกันในธนาคารทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการเงินอื่น เช่น บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งเป็นการตรวจสอบอย่างกว้างตามดุลพินิจที่เห็นควรและเหมาะสมแก่พฤติการณ์

อนึ่ง การตรวจสอบความเคลื่อนไหวการทำธุรกรรมทางการเงินนั้น เป็นกระบวนการสำคัญ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร่ำรวยผิดปกติ เนื่องจากอาจทำให้ทราบว่าเงินดังกล่าวได้มาโดยทุจริตหรือไม่ มีผู้ใดเกี่ยวข้องบ้าง ในการดำเนินการจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเอกสาร ที่ใช้ในการทำธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงินต่างๆ อาทิ ใบนำฝากเงิน – ถอนเงิน (Slip) เอกสารดังกล่าวสามารถบอกได้ว่าความเคลื่อนไหวการทำธุรกรรมทางการเงินที่กำลังตรวจสอบเป็นอย่างไร

#### ก. เงินลงทุน

ตรวจสอบการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จากศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด

#### ง. โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง

ตรวจสอบการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพื่อให้ทราบถึงชื่อของผู้ที่ขออนุญาตปลูกสร้าง ผู้ขอเลขที่บ้าน แบบแปลนบ้าน (พิมพ์เขียว) ราคาประเมินบ้าน รวมถึงสิ่งปลูกสร้างอยู่บนโฉนดที่ดินเลขที่ใด ชื่อของผู้ใดด้วย

#### จ. ยานพาหนะ

ตรวจสอบการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง ยานพาหนะ (กรณีเป็นการเช่าซื้อ) ของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะจากหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รถยนต์ ขอข้อมูลจากกรมการขนส่งทางบก เป็นต้น

#### ฉ. ทรัพย์สินหรือสิทธิในทรัพย์สินที่ต้องจดทะเบียนต่อทางราชการ

ทรัพย์สินหรือสิทธิในทรัพย์สินที่ต้องจดทะเบียนต่อทางราชการ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์พิเศษ จำพวก เรือกำปั่น หรือ เรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟ หรือเรือยนต์ มีระวางตั้งแต่ 5 ตันขึ้นไป แพ และสัตว์พาหนะ เป็นต้น กรณีนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวนที่จะพิจารณารวบรวมยานหลักฐานดังกล่าวจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

#### 4) หนี้สิน

ตรวจสอบการมีหนี้สินของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ดังนี้

ก. เงินกู้จากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น

- หมายถึง เงินกู้ทุกประเภทจากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น
- กรณีเป็นหนี้ร่วมกับบุคคลอื่น แสดงยอดหนี้คงเหลือเฉพาะในส่วนของผู้

ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส

ข. เงินเบิกเกินบัญชี

- หมายถึง เงินเบิกบัญชีจากธนาคาร หนี้ค้างชำระบัตรเครดิตทุกประเภท

- ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ เช่น หนังสือรับรองยอดหนี้คงเหลือ สำเนารายการความเคลื่อนไหวทางบัญชี (Statement) สำเนาใบแจ้งหนี้บัตรเครดิต

ค. หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ

- หมายถึง หนี้สินหรือเงินกู้ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจากบุคคลหรือนิติบุคคล (มิใช่ธนาคารและสถาบันการเงินอื่น) เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน กลุ่มออมทรัพย์ ชุมชน กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น

กระบวนการดำเนินการภายหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติให้ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาตกเป็นของแผ่นดินแล้ว มีกระบวนการดำเนินการจำแนกได้ดังนี้

การกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนวนการใต้สวน เอกสารพยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มมีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นรวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ โดยให้นำความในมาตรา 84 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม<sup>89</sup>

<sup>89</sup> มาตรา 118 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนแล้วและมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนวนการใต้สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มมีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อ

**การกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าพนักงานของรัฐร้ายว  
ผิดปกติ** ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.  
2561

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร  
พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมีมติ เพื่อให้อัยการ  
สูงสุดดำเนินการยื่น คำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้  
ทรัพย์สินที่ร้ายวผิดปกติ ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป หากเป็นกรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่ตำแหน่งเป็น  
อัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อ  
ขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร้ายวผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดย  
สรุป ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่  
วันที่วินิจฉัย เพื่อส่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการ  
ทุจริตต่อหน้าที่<sup>90</sup>

---

ขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นรวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของ  
แผ่นดินเพราะร้ายวผิดปกติ โดยให้นำความในมาตรา 84 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 119 เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีตามมาตรา 118 แล้ว ให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้อง  
ขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินภายในเก้า  
สิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้นำความในมาตรา 77 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ในคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีการพิสูจน์ที่ต้องแสดง ให้ศาล  
เห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกิดจากการร้ายวผิดปกติ

การดำเนินคดีหรือการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

มาตรา 120 ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประทับฟ้องคดีตาม  
มาตรา 119 ให้นำความในมาตรา 81 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของ  
แผ่นดินเพราะร้ายวผิดปกติ ให้รับทรัพย์สินที่ผู้นั้น ได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือ  
ประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ให้นำความในมาตรา 82 มาใช้บังคับกับกรณีร้ายวผิดปกติด้วย

ในกรณีที่อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอตามมาตรา 119 สำหรับบุคคลอื่นที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ในฐานะเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย ให้  
ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีสำหรับบุคคลดังกล่าว  
ได้ด้วย

<sup>90</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 122

## 2.6 วิธีการเฉพาะเกี่ยวกับการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

### 1) การยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา<sup>91</sup>

ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มิได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “ยึด” หรือ “อายัด” ไว้ จึงควรศึกษาความหมาย ดังนี้

(1) คำว่า “ยึด” ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หมายความว่า ถือเอาไว้เหนี่ยวรั้ง เกาะ จับ หน่วง

แต่คำว่า “ยึด” ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งพอสรุปได้ว่า การยึด หมายถึง การเอาตัวทรัพย์สินมาอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดี หรือเจ้าพนักงานอื่นๆ พิจารณาที่กรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินไม่ว่ากรรมสิทธิ์จะอยู่ที่จำเลย หรืออยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น

แนวคิดคำวินิจฉัยศาลฎีกา ให้ความหมายคำว่า ยึด ว่า “การยึด คือ การเอาทรัพย์สินมาไว้ใน การดูแลรักษาของเจ้าพนักงานบังคับคดี” ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 187/2490

จากความหมายข้างต้น สรุปได้ว่าการยึดทรัพย์สิน คือ การถือนำซึ่งทรัพย์สินจากเจ้าของหรือ ผู้มีสิทธิครอบครอง

(2) คำว่า “อายัด” ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หมายความว่า กักไว้ สังกักไว้ กักให้รักษาไว้ ยึดไว้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การอายัด หมายถึงการสั่งการให้บุคคลภายนอกซึ่งมีหน้าที่ส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินให้แก่จำเลย แต่ให้ส่งมอบแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี จะพิจารณาที่กรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์ของบุคคลภายนอกซึ่งต้องชำระให้แก่จำเลย

คำวินิจฉัยของศาลฎีกา ให้ความหมายของคำว่า “อายัด คือ การสั่งบุคคลภายนอกมิให้ทำการโอนหรือชำระหนี้แก่ลูกหนี้ในคดี แต่ให้ชำระแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี แทน กรณีที่จะเกิดการอายัดขึ้นได้ก็เพราะลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิเรียกร้องที่จะให้บุคคลภายนอกชำระเงินจำนวนหนึ่งหรือให้ส่งมอบสิ่งของหรือมีสิทธิเรียกร้องอย่างอื่น” และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 187/2490 ที่ว่า การสั่งบุคคลภายนอก มิให้ทำการโอนหรือชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ในคดี แต่ให้ชำระแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี ในกรณีที่เกิดการอายัดขึ้นเพราะลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้ตามคำบังคับคดี จึงจะมีสิทธิเรียกร้องที่จะให้บุคคลภายนอกชำระเงินจำนวนหนึ่ง หรือให้ส่งมอบสิ่งของหรือสิทธิเรียกร้องอย่างอื่น

<sup>91</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 69

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การอายัดทรัพย์สินคือ การห้ามจำหน่ายโอนทรัพย์สิน และสิทธิการเรียกร้องอื่นๆ โดยทรัพย์สินที่สามารถอายัดได้ เช่น เงิน ในบัญชีธนาคาร อสังหาริมทรัพย์ และสิทธิที่พึงปวงอันมีอยู่ในทรัพย์สิน เป็นต้น

ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 การใช้คำว่า “ยึด” นั้น ต้องใช้กับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และการใช้คำว่า “อายัด” นั้น ใช้กับสิทธิเรียกร้องทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือใช้สิทธิเรียกร้องที่มีต่อบุคคลภายนอก มิให้บุคคลภายนอกหรือบุคคลอื่นใดทำการโอนหรือชำระหนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) คำว่า “ริบทรัพย์สิน” ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2552 “ริบ” ก.รวบเอาทรัพย์สินเสียหายโดยพลการ โดยอำนาจกฎหมาย “ริบทรัพย์สิน” (กฎ) น. โทษทางอาญาสถานหนึ่งที่ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ริบตกเป็นของแผ่นดิน

การริบทรัพย์สิน คือ การที่ให้ทรัพย์สินทั้งหมดตกเป็นของแผ่นดิน หรือตกเป็นของหน่วยงานใดตามอำนาจของกฎหมายนั้น การริบทรัพย์สินตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ส่วนมากจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกิดขึ้นหรือมี หรือได้มา หรือได้ใช้ในการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งนี้ รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ก็เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินเช่นกัน ซึ่งการใช้มาตรการทางแพ่ง โดยยึดหลักการว่า “ผู้กระทำความผิดไม่มีเหตุผลโดยชอบด้วยกฎหมายอ้างสิทธิในทรัพย์สินนั้น สิทธินั้นควรอ้างโดยผู้มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย อ้างสิทธิครอบครอง/กรรมสิทธิ์ ซึ่งผู้ที่มีสิทธิยอมใช้สิทธิติดตามเอาคืน โดยร้องขอคืนในชั้นศาลได้ และหากไม่มีเจ้าของ ทรัพย์สินนั้นก็ตกเป็นของแผ่นดิน”

จากการศึกษาหาความหมายของคำว่า “ยึด” และ “อายัด” ข้างต้น มีข้อสังเกตว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มิได้กำหนดนิยามคำว่า ยึด อายัด และไม่ได้ใช้คำว่า ริบทรัพย์สิน ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว หากแต่ใช้คำว่ายึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ แต่ไม่ว่าอย่างไร การดำเนินการในทางแพ่งกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตเป็นการดำเนินการในทางแพ่งกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ โดยบัญญัติให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อป้องกันการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมีหรือไม่มีประกัน หรือหลักประกันก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายได้ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจพิจารณาออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวได้ ในกรณีนี้ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิจะยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมีหรือไม่มีประกันก็ได้

เมื่อมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีการพิสูจน์เกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยเร็ว ในกรณีที่ผู้กล่าวถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดทรัพย์สินนั้นไว้ต่อไป จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความเชื่อกล่าวหาไม่มีมูล ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัดหรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องในคดีนั้น<sup>92</sup>

อนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรายการและภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ไม่ว่าผู้นั้นจะได้เคยขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหกสิบวัน<sup>93</sup>

## 2) การเพิกถอนการโอน หรือกระทำการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินกรณีร่ำรวยผิดปกติ

การโอน หรือการกระทำใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่ได้กระทำผิดหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งให้แสดงรายการทรัพย์สินตามมาตรา 116 แล้วถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. (กรณีอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.) หรืออัยการสูงสุด (กรณีกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและสั่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการ) แล้วแต่กรณี มีคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ศาลอาจมีคำสั่งเพิกถอนการโอนหรือระงับการดำเนินงานใดๆ ได้ เว้นแต่ผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์จะแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลว่าได้รับโอนทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นมาโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน<sup>94</sup>

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 69

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 116

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 124

3) กรณีผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการ อันเนื่องมาจากความตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้<sup>95</sup>

4) การบังคับคดีกับทรัพย์สินของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา

กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ใดซึ่งถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน ให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากไม่สามารถบังคับเอาแก่ทรัพย์สินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้บังคับเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน<sup>96</sup>

5) การกำหนดช่วงเวลาการรวบรวมทรัพย์สินและหนี้สิน

พฤติการณ์ของการกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ อาจเป็นการกล่าวหาผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ามีรายการทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรืออาจเป็นการกล่าวหาผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติในขณะดำรงตำแหน่งสำคัญ หรือพ้นจากตำแหน่งก็ได้ แต่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา เจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวนจะต้องพิจารณาด้วยว่า ช่วงเวลาใดที่ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา มีทรัพย์สินมากที่สุด (เนื่องจากภายหลังอาจมีการโอนทรัพย์สิน ไปอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น) เพราะในการสรุปวิเคราะห์ข้อเท็จจริงกรณีร่ำรวยผิดปกติ จะต้องใช้วันดังกล่าวเป็นฐานในการคำนวณการมีรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งใช้วันดังกล่าวเป็นวันที่ให้ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

6) หลักเกณฑ์การวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่รัฐร่ำรวยผิดปกติ

การพิจารณาว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ นั้น จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง 3 ประการประกอบกัน คือมูลค่าของทรัพย์สิน ระยะเวลาแห่งการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่นๆในทรัพย์สิน และการได้มาซึ่งสิทธิในทรัพย์สิน<sup>97</sup>

<sup>95</sup> มาตรา 57 ในระหว่างการไต่สวน หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณี ต่อไปได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนในข้อกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติต่อไปได้

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 125

<sup>97</sup> วิโรจน์ ฆ้องวงศ์ (2546). การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ. น. 60

### ก. มูลค่าของทรัพย์สิน

ข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่รัฐผู้ได้ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ พึงพิจารณาจากทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งจะต้องพิจารณาด้วยว่าทรัพย์สินนั้นมีมูลค่ามากน้อยเพียงใด ลักษณะและประเภทของทรัพย์สินเช่นว่านี้

- ทรัพย์สินที่เป็นเงิน หรือสามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ เช่น เงินสด เงินฝากในธนาคาร เงินให้กู้ยืม หุ้น ตั๋วเงิน สลากออมสิน เป็นต้น

- ทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์นอกเหนือจากเงิน เช่น พระพุทธรูป พระเครื่อง เครื่องรางของขลัง เครื่องลายคราม โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ เครื่องประดับกาย อัญมณี เครื่องตกแต่ง และเครื่องบำรุงความสุขต่างๆ ภายในบ้าน เป็นต้น

- ทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน อาคาร สระว่ายน้ำ สวนประดับ เป็นต้น

- สิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น สัมปทาน ลิขสิทธิ์ สิทธิการเช่า สิทธิการใช้ สิทธิครอบครอง สิทธิในการอยู่อาศัย หรือเก็บกิน<sup>98</sup>

### ข. ระยะเวลาแห่งการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่นๆ ในทรัพย์สิน

ข้อเท็จจริงที่แสดงว่าเจ้าพนักงานของรัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นๆ ที่คิดเป็นมูลค่ามาก ที่จะถือได้ว่าเป็นผู้ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ยังจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า การได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น เกิดขึ้นในระหว่างบุคคลนั้น มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือ ในกรณีพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐยังไม่เกินห้าปี ซึ่งข้อเท็จจริงต่างๆ ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากพยานหลักฐาน รวมทั้งจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>99</sup> ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐว่า ร่ำรวยผิดปกติ จะทำการพิจารณาทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาในขณะดำรงตำแหน่ง ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติจริงหรือไม่ อย่างไรก็ดี หากเจ้าพนักงานของรัฐผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาได้เคยแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ก็เป็นการสะดวกสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณา แต่กรณีไม่ว่าจะเป็นอย่างไรก็ตาม การควบคุมตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินที่เจ้าหน้าที่รัฐได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

<sup>98</sup> สิริ โฉม พรหมโฉม. (2557). *วารสารจตุรนิติ . สิทธิในที่ดิน*. ก.ค.-ศ.ศ. 57 .น. 135

<sup>99</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 116



ตั้งแต่แรก จะทำให้การพิจารณาว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้หนึ่งผู้ใดที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ หรือ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ เกิดความแน่นอนและชัดเจนง่ายขึ้น

### ค. การได้มาซึ่งทรัพย์สิน

การได้มาซึ่งสิทธิในทรัพย์สิน โดยชอบด้วยกฎหมายในลักษณะต่างๆ เช่น การได้มาโดยมรดก หรือพินัยกรรม การขวนขวาย รวบรวม ซื้อหาโดยชอบธรรม แม้ว่าเจ้าพนักงานของรัฐจะมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเพียงไรก็ตาม ย่อมถือไม่ได้ว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้หนึ่งผู้ใดร้ายผิดปกติ แต่ในทางตรงกันข้าม หากการได้ทรัพย์สินเป็นการได้มาอย่างเลื่อนลอย ไม่มีเหตุผล หรือไม่อาจพิสูจน์ที่มาโดยชอบแห่งทรัพย์สินนั้นได้ ย่อมถือว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้หนึ่งผู้ใดร้ายผิดปกติ หรือ ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

การได้มาโดยชอบซึ่งสิทธิในทรัพย์สินในบางกรณีจะพิสูจน์แต่วิธีการ หรือนิติกรรมที่ทำให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินว่าเป็นวิธีการหรือนิติกรรมอันชอบด้วยกฎหมายเพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ แต่จะต้องแสดงถึงความสามารถ หรือความเป็นไปได้ที่จะทำให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน โดยพิจารณาจากฐานะหรือรายได้ปกติของเจ้าพนักงานของรัฐที่ถูกกล่าวหาด้วย เช่น เจ้าพนักงานของรัฐมีกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดิน โดยได้มาจากนิติกรรมซื้อขายกับบุคคลอื่นจดทะเบียนให้โดยถูกต้องกฎหมาย แต่หากฐานะและรายได้ปกติของเจ้าพนักงานของรัฐไม่อาจซื้อทรัพย์สินเช่นนั้นได้ ต้องถือว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้หนึ่งผู้ใดร้ายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติด้วยเช่นกัน และการพิจารณาว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดร้ายผิดปกติ โดยพิจารณาถึงการได้มาของทรัพย์สิน จะต้องปรากฏการได้ทรัพย์สินมาโดยสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเจ้าพนักงานของรัฐนั้นจะมีทรัพย์สินมากผิดปกติ แต่การได้มาของทรัพย์สินนั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติหน้าที่ หรือจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ จะถือว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้หนึ่งผู้ใดร้ายผิดปกติหาได้ไม่<sup>100</sup>

**2.7 ผลดีหรือจุดเด่นของการตรวจสอบและไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นับว่ามีประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่หลายประการ กล่าวคือ**

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดรายละเอียดของการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นผลให้การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างรอบคอบเป็นมาตรฐานเดียวกัน สำหรับผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาทุกคน ก่อให้เกิดความมั่นใจในกรณีที่ทุกคนจะได้รับความเป็นธรรมโดยทั่วหน้ากัน

<sup>100</sup> วิโรจน์ ฆ้องวงศ์ .อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 97 .น. 60

2) ได้มีการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนอย่างรอบคอบตั้งแต่เบื้องต้นว่า “รับไว้พิจารณา” หรือ “ไม่รับไว้พิจารณา” ซึ่งเป็นหลักประกันได้ว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้บริสุทธิ์จะไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนจากการไต่สวนและมีประวัติต่างพร้อย เป็นการประกันความเป็นธรรมตั้งแต่เบื้องต้น

3) การกำหนดให้มีการนำรายงานทรัพย์สินและหนี้สินที่เจ้าพนักงานของรัฐได้แสดงไว้มาประกอบการพิจารณาเบื้องต้นว่าจะรับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนไว้พิจารณาหรือไม่ นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานแล้ว ยังเป็นการช่วยให้เจตนาธรรมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบรรลุผลมากขึ้น

4) การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบให้กรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนได้ นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีจำนวนกรรมการอย่างมากที่สุดได้เพียง 9 คน เท่านั้นแล้ว ยังเป็นการสร้างระบบ ที่กำหนดให้บุคคลหลายระดับ ได้เข้าร่วมรับผิดชอบในการตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริง นับเป็นการประกันความเป็นธรรมระดับหนึ่งได้เป็นอย่างดี

5) การกำหนดให้ผู้ถูกร้องและผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่เกี่ยวข้องกับกรรณการร้ายวผิดปกติ หรือไม่ อย่างไรรั้น จะช่วยให้การปราบปรามได้ผลยิ่งขึ้น เพราะ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้พิสูจน์ ย่อมเป็นเรื่องยาก เนื่องจากการได้ทรัพย์สินเงินทองมาในทางไม่ชอบ มักจะไม่ปรากฏหลักฐานที่เพียงพอที่จะชี้ชัดว่าเป็นการได้มาโดยชอบหรือไม่ การกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบทรัพย์สินแล้ว พบว่าผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร้ายวผิดปกติ และมีพฤติการณ์ น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ย้าย หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน มีอำนาจออกคำสั่งยึดอายัด ทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวนั้น จะช่วยให้การปราบปรามได้ผลยิ่งขึ้น เพราะการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ทำให้การโอน ย้าย หรือซุกซ่อนทำได้ยาก

6) การกำหนดให้สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาได้ ในกรณีที่ไม่สามารถบังคับคดีของผู้ถูกกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าร้ายวผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินได้ทั้งหมด หรือได้แต่บางส่วน โดยให้กระทำได้ภายในอายุความ 10 ปี โดยต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน จะช่วยให้การปราบปรามได้ผลยิ่งขึ้นอีกทั้งเป็นไปตามเจตนาธรรมณ์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้ผู้ซึ่งมีทรัพย์สินซึ่งเกี่ยวข้องกับการร้ายวผิดปกตินำไปใช้ได้

7) การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่าย จำนวนฝ่ายละไม่เกินห้าคน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญา

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี ในกรณี  
ที่อัยการเห็นว่ารายงาน เอกสารและความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ยังไม่สมบูรณ์  
ที่จะดำเนินคดีได้ เป็นสิ่งที่แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดอีกว่า  
ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมดังกล่าวไม่อาจข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ ให้คณะกรรมการ  
ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลซึ่งมี  
อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ช่วย  
แก้ปัญหาในอดีตซึ่งเคยเกิดขึ้นแล้วหมดไป โดยการกำหนดไว้ว่าอำนาจเด็ดขาดในการยื่นคำร้องเป็น  
ของคณะกรรมการ ป.ป.ช



## บทที่ 4

# กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กรณีร่ำรวยผิดปกติ ตามพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption หรือ UNCAC 2003) มีที่มาจากอนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านการต่อต้านการทุจริตฉบับแรกในระดับนานาชาติที่ครอบคลุมประเทศต่างๆ ทั่วโลก และมีการวางกรอบหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องด้านการต่อต้านการทุจริต ทำให้เกิดหลักกฎหมายที่เป็นมาตรฐานร่วมกัน และเกิดความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

หลักการที่สำคัญของอนุสัญญานี้ คือ เป็นความตกลงและความร่วมมือระหว่างนานาชาติ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีเนื้อหาครอบคลุม มาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ อนุสัญญานี้ประกอบด้วยบทบัญญัติบางเรื่องมีเนื้อหาเชิงบูรณาการ เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน ซึ่งมีลักษณะต่างจากข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ให้ความสำคัญเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น นอกจากนี้ อนุสัญญานี้มีหลักการสำคัญให้รัฐภาคีออกกฎหมายภายในของตน กำหนดให้การกระทำรูปแบบต่างๆ ที่อนุสัญญานี้มุ่งจะป้องกันและปราบปรามเป็นความผิดทางอาญาซึ่งครอบคลุมทั้งการทุจริตทางตรงและทางอ้อม การทุจริตรายเล็กและรายใหญ่ ตลอดจนเกี่ยวพันกับความผิดของบุคคลทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ยิ่งกว่านั้นเพื่อให้สามารถอนุวัติการอนุสัญญานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรณีของการทุจริตข้ามชาติ อนุสัญญาจึงได้บัญญัติให้มีรัฐภาคีมีพันธกรณีในการร่วมมือกันและสร้างกลไกในการติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านั้นด้วย

ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ที่เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก เมื่อประเทศไทยตกลงเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) รัฐบาลไทยก็ต้องดำเนินการทำความเข้าใจ หรือข้อตกลงทวิภาคี หรือพหุภาคีกับรัฐต่างประเทศ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิผลของความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการนี้รัฐบาลต้องดำเนินการตามขั้นตอนในรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 178<sup>101</sup> โดยไทยในฐานะรัฐภาคีต้องยกเว้นและแก้ไขกฎหมายต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) โดยกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไข หนึ่งในนั้น คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เหตุผลนี้จึงเป็นเหตุผลสำคัญในการออกมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต มิให้มีการแพร่ขยายปัญหาการทุจริตออกไป จึงจำเป็นที่จะต้องอนุวัติการ (Implementation) เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับพันธกรณีให้ปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ฉบับดังกล่าว

โดยการศึกษาเรื่องนี้จะมุ่งเน้นถึงการดำเนินการกับเจ้าพนักงานของรัฐที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น ไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลถึงความเกี่ยวข้องของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าพนักงานของรัฐ มักจะเกี่ยวข้องกับโครงการต่างๆ ของรัฐขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนจำนวนมาก และบางครั้งอาจมีเงินหมุนเวียนจากภาคเอกชนสู่เจ้าพนักงานของรัฐที่กระทำการทุจริตในโครงการดังกล่าว ซึ่งการกระทำดังกล่าว สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติเป็นอย่างมาก รวมทั้งทำลายเสถียรภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อไปทั่วโลก รวมทั้งทำลายคุณค่าของความยุติธรรมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ ซึ่งหากไม่มีความตกลงระหว่างประเทศเช่นนี้ ก็อาจส่งผลกระทบต่อการค้าและความเชื่อมั่นระหว่างประเทศอีกด้วย

<sup>101</sup> มาตรา 178 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทย มีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ

หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือ การลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด หรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย

เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่รับคำขอ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิดทฤษฎีตลอดจนมาตรฐานสากลในการต่อต้านการทุจริต ซึ่งก็คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่ามาตรการเกี่ยวกับการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน นับว่าเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยจะต้องมีการดำเนินการที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ายังมีข้อกฎหมายภายในอีกหลายประการที่ยังประเทศไทยยังคงต้องปฏิบัติตาม อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) นี้ โดยเฉพาะในเรื่องการอนุวัติการในเรื่องร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ตามข้อ 20 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ซึ่งจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

## 1. ปัญหาเรื่องความหมายของคำว่าร่ำรวยผิดปกติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2561

1.1 ตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ข้อ 20 ว่าด้วยการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน รัฐภาคแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนาสำหรับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลถึงความเกี่ยวข้องของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของตน”<sup>102</sup> ซึ่งจะแตกต่างจากบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดนิยามความหมายเกี่ยวกับกรณีร่ำรวยผิดปกติไว้ กล่าวคือ “ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการ

<sup>102</sup> Article 20 United Nations Convention against Corruption “Illicit enrichment”

“Subject to its constitution and the fundamental principles of its legal system, each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, illicit enrichment, that is, a significant increase in the assets of a public official that he or she cannot reasonably explain in relation to his or her lawful income.”

ทรัพย์สินและหนี้สินด้วย”<sup>103</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อ 20 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ดังกล่าว กำหนดให้การร่ำรวยโดยผิดกฎหมายเป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนาสำหรับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย แต่ในส่วนความผิดเรื่องร่ำรวยผิดปกติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ไม่ถือว่าการร่ำรวยโดยผิดปกติเป็นความผิดอาญาในตัวเอง แต่จะต้องมีความผิดอาญาต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นประกอบด้วย โดยกระบวนการในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องร่ำรวยผิดปกติเป็นกระบวนการในทางแพ่ง ซึ่งรัฐสามารถดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินดังกล่าวได้ และหากพิสูจน์ได้ว่าเป็นความผิดที่ได้ทรัพย์สินมาจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงจะมีความผิดทางอาญาต่อไป ซึ่งบริบทพื้นฐานในการกำหนดที่มาของความผิดของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ไม่สอดคล้องและมีความหมายที่แคบว่าอนุสัญญาว่าด้วย การต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ซึ่งถือว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) มีชื่อเรียกสั้นกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ความผิดร่ำรวยผิดปกติ ต้องเป็นกรณีที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้ความร่ำรวยผิดปกติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 เป็นการกำหนดในความหมายที่แคบกว่าอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ซึ่งทำให้การตีความว่าร่ำรวยผิดปกตินั้นต้องเกิดจาก การปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น กล่าวคือ ต้องเกิดจากการกระทำความผิด ในตำแหน่งหน้าที่ราชการเสียก่อน และเมื่อพบพฤติการณ์ว่ามีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ จึงจะกลายเป็นความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติได้ อีกทั้งการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินก็เป็นมาตรการในการร้องขอให้ทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐ ซึ่งเป็นมาตรการเรียกชื่อทางแพ่ง มิใช่ทางอาญา ซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) อาจไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เนื่องจากเจตนารมณ์แห่งข้อ 20 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ต้องการเพียงหากเมื่อมีการเทียบกับรายได้ตามกฎหมายในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานของรัฐบุคคลนั้น ไม่สามารถชี้แจงเหตุผลและที่มาให้เป็นที่น่าพอใจได้

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4

ว่าได้ทรัพย์สินมาได้อย่างไร ก็ให้ถือเป็นความผิดทางอาญาและให้ริบทรัพย์สินนั้นตกเป็นของรัฐ และให้มีบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าความร้ายวาทที่เจ้าพนักงานของรัฐสามารถอธิบายหรือพิสูจน์ ความชอบด้วยกฎหมายของทรัพย์สินได้นั้นไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต โดยไม่จำต้อง เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรกำหนดให้ความผิดเรื่องร้ายวาท ผิดปกติ เป็นความผิดทางอาญา และแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้มีความหมายกว้าง เช่นเดียวกับข้อ 20 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003)

## 1.2 กรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

**พ.ศ. 2561** กำหนดให้ร้ายวาทผิดปกติ หมายความว่าความรวมถึงกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการ เปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย<sup>104</sup> ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้วเปรียบเทียบข้อมูลทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง , ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหาร ท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เมื่อเข้ารับ ตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง<sup>105</sup> และข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป, ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดี ศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป, ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่ง ดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป, ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่น กำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อเข้ารับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อพ้นจาก ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทุกสามปีตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว<sup>106</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าบุคคลดังกล่าวมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็ถือว่าบุคคลดังกล่าวร้ายวาทผิดปกติด้วย การตรวจสอบทรัพย์สิน

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 4

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 105 (1)

<sup>106</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 105 (2)



กรณีร่ำรวยผิดปกติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากจะต้องเปรียบเทียบระหว่างบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐกรณีเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และทุกสามปีตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น หากในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นในระหว่างช่วงสามปีก่อนที่จะมีการยื่นบัญชีระหว่างดำรงตำแหน่ง ก็จะไม่สามารถตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ กรณีดังกล่าวหากมีการนำวิธีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของเจ้าพนักงานของรัฐแบบไม่สุ่มตัว โดยการสุ่มตรวจ (Spot check) เป็นครั้งคราว อาจจะถือเป็นป้องปรามเจ้าพนักงานของรัฐมิให้กระทำความผิดและแก้ไขปัญหาเพื่ออุดช่องว่างในห้วงระยะเวลาดังกล่าวได้ โดยเจ้าพนักงานของรัฐผู้ถูกตรวจสอบจะต้องให้ความร่วมมือในการตรวจสอบดังกล่าวด้วย โดยต้องให้ข้อมูลว่าได้รับทรัพย์สินมาอย่างไร เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปราม และเป็น การตรวจสอบทรัพย์สินกรณีร่ำรวยผิดปกติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” ในวรรคท้าย โดยเพิ่มเติมเป็น “กรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินโดยการสุ่มตรวจเป็นครั้งคราวด้วย” แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติระเบียบเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดชั่วคราวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้แก่ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าพนักงานของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งในกระบวนการของการตรวจสอบว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติหรือไม่นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กล่าวคือ มีอำนาจในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นกรณีที่มีพฤติการณ์ว่าเจ้าพนักงานร่ำรวยผิดปกติตามที่กล่าวหา หรือมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน และหากเจ้าพนักงานของรัฐที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถที่จะแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราวนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจที่จะยึดทรัพย์สินดังกล่าวไว้จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล แต่การยึดและอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวนั้น สามารถทำได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมี

คำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องคดีนั้น<sup>107</sup> แต่ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับกรรณการร้ายผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องตั้งถ้อยการยึดหรืออายัดนั้น ทั้งนี้ ในกรณีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวนี้ นำไปใช้กับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว มีเหตุผลและความจำเป็นก็เพื่อให้การดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในอนาคตสามารถบังคับได้ หากไม่มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร้ายผิดปกติไว้ก่อนอาจเป็นการยากต่อการติดตามทรัพย์สินได้

ซึ่งในปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว และไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกคำสั่ง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว เพื่อเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และในทางปฏิบัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมีการลงมติในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบเพื่อออกคำสั่งยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราว ซึ่งหากมีกรณีเร่งด่วนที่จำเป็นต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว เนื่องจากปรากฏพฤติการณ์ว่าผู้ถูกกล่าวหาในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ หรือผู้ที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีพฤติการณ์ในการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หากปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อพนักงานได้สวนที่ได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบ หรือปรากฏต่อคณะกรรมการได้สวน บุคคลดังกล่าวไม่สามารถออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวได้ทันที ต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวนที่เข้าประชุมมีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็จะไม่สามารถพิจารณาเพื่อออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ จะต้องรอให้องค์ประชุมครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจทำให้ล่าช้าไม่ทันท้วงติง หรืออาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีทำการ โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินไปก่อนแล้ว ซึ่งจะทำให้เป็นการยากต่อการติดตามทรัพย์สินในอนาคต หากมีการส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาและศาลมีคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างเร่งด่วนและทันท้วงติงในเบื้องต้น จึงควรให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวก่อนได้ และเมื่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกคำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

เห็นชอบด้วย ก็ให้มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวต่อไป แต่หากไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวนั้นก็ได้ และเห็นควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับแนวทางในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ต่อไป

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดชั่วคราวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวระหว่างที่มีการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายวผิดปกติ หรือระหว่างการตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีซึ่งมาตรการในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน รวมถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน และเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้นอย่างมาก ดังนั้น กระบวนการในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว จึงควรใช้มาตรการดังกล่าวเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเจ้าของทรัพย์สินเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในด้านทรัพย์สินด้วย

การออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเป็นทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ บ้าน ที่ดิน หรือทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ทองคำ เงินสด รถยนต์ แต่แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวก็ไม่ได้เป็นการยืนยันว่าทรัพย์สินดังกล่าวเมื่อศาลมีคำพิพากษาจะตกเป็นของแผ่นดินตามคำร้องขอของอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายวผิดปกติหรือผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสามารถยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมีหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 จะให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในการขอผ่อนผันเพื่อรับทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ แต่ในระหว่างที่มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวดังกล่าว ก็ไม่ได้มีมาตรการคุ้มครองสิทธิแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เนื่องจากไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพย์สินตลอดจนการจัดการกับทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวแต่อย่างใดซึ่งทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอาจเป็นได้ทั้งทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ หรืออาจเป็นทรัพย์สินที่เป็นกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้ เช่น อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ซึ่งบางอย่างอาจเป็นการยกแก่การเคลื่อนย้าย หรืออาจเป็นภาระแก่ทางราชการในการดูแลรักษาหรือจัดการทรัพย์สิน ซึ่งหากไม่มีการบริหารจัดการที่ดีแล้วนั้นอาจส่งผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้น ในกรณีที่ต้องคืนทรัพย์สินหรือทำให้ราชการเสียหายในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ผู้เขียนจึงเห็นว่า เห็นควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกหลักเกณฑ์หรือระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการเก็บรักษาและจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เพื่อเป็นการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการป้องกันให้กระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือผู้มีส่วนได้เสีย และกระทบต่อราชการน้อยที่สุด

#### 4. ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน

แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการเพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต ตามมาตรา 138<sup>108</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

<sup>108</sup> มาตรา 138 ในการดำเนินการด้านการต่างประเทศเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการเพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(2) ดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตในกรณีที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการหรือ

พ.ศ. 2561 แต่กระบวนการที่เกี่ยวกับการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติกลับไม่มีหน่วยงานหลักที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินให้ ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินจำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างบุคคลและหน่วยงานที่ทำงานด้วยกัน ทั้งผู้บังคับใช้กฎหมาย นักวิเคราะห์การเงิน พนักงานอัยการ ผู้พิพากษาคดี และจำเป็นที่จะต้องมีบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้มีการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรจัดตั้งหน่วยงานที่ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบการบริหารทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดินเป็นการเฉพาะ โดยอาจจัดตั้งสำนักงานบริหารทรัพย์สินขึ้นมาเป็นองค์กรหนึ่ง เพื่อรวบรวมทรัพย์สินและบังคับเอาแก่ทรัพย์สินกรณีมีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นปัญหาร้ายแรงที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ ซึ่งปัญหาดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ ความมั่นคงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสในการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าว ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น หากแต่ส่งผลทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกด้วย จึงถือเป็นปัญหาของประชาคมระหว่างประเทศ จึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในหลายๆ ด้าน ดังนั้น สหประชาชาติจึงได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและต่อสู้กับการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการรัวรายโดยผิดกฎหมาย ซึ่งประเทศภาคีจำเป็นต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการให้เหมาะสมสอดคล้องกับพันธกรณีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) โดยประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ในวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) และให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ในวันที่ 1 มีนาคม 2554 และมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2554 อันก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ซึ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) มีเนื้อหาครอบคลุมหลักการพื้นฐานของการต่อสู้กับการทุจริต ดังนี้ มาตรการการป้องกัน (Prevention) การทำให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Criminalization and law enforcement) และความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation)

แนวความคิดว่าด้วยการรัวรายโดยผิดกฎหมาย ปรากฏอยู่ในข้อ 20 แห่งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003 กำหนดว่า “ภายใต้บังคับของ

รัฐธรรมนูญและหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอา มาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนาสำหรับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการที่เจ้าพนักงานของรัฐ มีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลถึงความเกี่ยวโยง ของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของตน” ซึ่งอนุสัญญานี้กำหนดให้ รัฐภาคีต้องออกกฎหมายให้การที่เจ้าพนักงานของรัฐเกิดร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย โดยที่หากเทียบกับ รายได้ตามกฎหมายในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของตน เจ้าพนักงานของรัฐบุคคลนั้นไม่สามารถ ชี้แจงเหตุผลและที่มาให้เป็นที่น่าพอใจได้ ถือเป็นความผิดทางอาญาและให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็น ของรัฐ และให้มีบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าความร่ำรวยที่เจ้าพนักงานของรัฐสามารถอธิบายหรือ พิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายของทรัพย์สินได้นั้นไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต ดังนั้น หากมีพยานหลักฐานว่าเจ้าพนักงานของรัฐมีความร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย เจ้าพนักงานของรัฐ จะตกเป็นผู้ที่มีภาระในการนำสืบว่าทรัพย์สินนั้นๆ เป็นของตนเอง เป็นการได้มาโดยสุจริตและ โดยชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับสหราชอาณาจักร ได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2003 และให้สัตยาบันไปเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2006 ซึ่งเป็นเวลาที่อนุสัญญาเริ่มมีผลใช้บังคับ โดย สหราชอาณาจักร ได้ออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การทุจริต (UNCAC) ค.ศ.2003 ภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีแล้ว ได้แก่ Criminal Justice (International Co-operation) Act 1990 (Enforcement of Overseas Forfeiture Orders) Order 2005 ซึ่ง มี ผลใช้บังคับเมื่อ 31 ธันวาคม 2005 , Proceeds of Crime Act 2002 (External Requests and Orders) Order 2005 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อ 1 มกราคม 2006 , การก่อตั้ง Serious Organized Crime and Police Act 2005 เพื่อเป็นองค์กรอิสระในการป้องกันการทุจริตที่สอดคล้องกับพันธกิจของอนุสัญญา UNCAC ข้อ 6 , Public Bodies Corrupt Practices Act 1889 , Prevention of Corruption Act 1906 , Prevention of Corruption Act 1916 , Criminal Justice (International Co-operation) Act 1990 และ Proceeds of Crime Act 2002 และ Serious Crime Act 2007

ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้นได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการ ทุจริต (UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และได้ให้สัตยาบันเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2560 โดยประเทศญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เช่น ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ข้อ 31 การอายัด การยึด และการริบทรัพย์สิน กฎหมายญี่ปุ่นที่ชื่อว่า Law for Punishment of Organized Crimes, Control of

Crime Proceeds and Other Matters (Law No.136 of 1999) ได้กำหนดความผิดลักษณะต่างๆ ที่สอดคล้องกับการอายัด การยึด และการริบทรัพย์สินตามอนุสัญญา UNCAC โดยเฉพาะการแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตคำนิยาม “crime proceeds” ตามมาตรา 2 ให้ครอบคลุมทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดในอนุสัญญานี้ และยังมีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการปกปิด ซ่อนเร้นทรัพย์สิน การริบทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งเรียกว่า ทรัพย์สินสกปรก ซึ่งไม่สามารถแยกออกจากทรัพย์สินอื่น รวมถึงการริบทรัพย์สินตามหลักมูลค่า ในกรณีที่ไม่ใช่ทรัพย์สินที่ไม่อาจริบได้ไม่ว่าจะด้วยมูลเหตุใดๆ

และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการรั่วรัวผิดปกติ ในมาตรา 10 แห่ง Prevention of Bribery Ordinance 1987 บัญญัติไว้ว่าบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการ ครอบครองทรัพย์สินโดยระบุที่มามิได้ และมีมาตรฐานการครองชีพ สูงกว่าเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับในอดีต และปัจจุบัน โดยไม่อาจแสดงให้เป็นที่พอใจแก่ศาลได้ว่าตนมีมาตรฐานการครองชีพเช่นนั้นได้เช่นไร และมีเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวได้อย่างไร ถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดในเรื่องของมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือรั่วรัวผิดปกติตามกระบวนการที่ศาลมีต่อการพิสูจน์ความผิดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการมีเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่เป็นสัดส่วนกับเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับ เมื่อมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าผู้ใดครอบครองเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ ในนามของผู้ถูกกล่าวหา โดยมีการพิจารณาจากความใกล้ชิดระหว่างผู้ถูกกล่าวหา กับบุคคลนั้นหากไม่มีการโต้แย้ง ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น

ส่วนประเทศไทยนั้น เนื่องจากสภาพการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยที่เป็นที่สนใจของประชาชนและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมเป็นอย่างมาก ได้แก่ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากเจ้าพนักงานของรัฐถือเป็นตัวแทนผู้ใช้อำนาจรัฐ ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการบ่อนทำลายระบบราชการและยังเป็นการทำลายประเทศ ทำให้ประเทศขาดการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งผลจากการทุจริตคอร์รัปชันทำให้เจ้าพนักงานของรัฐรั่วรัวผิดปกติ คือ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

แนวความคิดเรื่องรั่วรัวโดยผิดปกติในประเทศไทย สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้น หนึ่งในนั้น คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้สวนข้อเท็จจริงกรณี กล่าวหาว่าเจ้าพนักงานของรัฐรั่วรัวผิดปกติ ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.



2542 ออกใช้บังคับ และปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ออกมาใช้บังคับแทน ซึ่งเรื่องการอนุวัติการในเรื่องรื้อรอยโดยผิดกฎหมาย ตามข้อ 20 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ยังมีข้อกฎหมายภายในอีกหลายประการที่ยังประเทศไทยยังคงต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) นี้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## 2. ข้อเสนอแนะ

ประการแรก ปัญหาเรื่องความหมายของคำว่ารื้อรอยผิดปกติดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2561 ข้อ 20 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ดังกล่าว กำหนดให้การรื้อรอยโดยผิดกฎหมาย เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนาสำหรับการรื้อรอยโดยผิดกฎหมาย แต่ในส่วนของความผิดเรื่องรื้อรอยผิดปกติดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ไม่ถือว่าการรื้อรอยโดยผิดปกติดังกล่าวเป็นความผิดอาญาในตัวเอง แต่จะต้องมีความผิดอาญาต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นประกอบด้วย ทำให้การกำหนดให้ความผิดรื้อรอยผิดปกติดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 เป็นการกำหนดในความหมายที่แคบกว่าอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) อาจไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรกำหนดให้ความผิดเรื่องรื้อรอยผิดปกติดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา และแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีความหมายกว้างเช่นเดียวกับข้อ 20 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003)

ซึ่งปัญหาเรื่องความหมายของคำว่ารื้อรอยผิดปกติดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2561 ยังหมายความรวมถึงกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติดังกล่าวเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบแล้วพบว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ ก็ถือว่าบุคคลดังกล่าวรื้อรอยผิดปกติดังกล่าว ซึ่งหากในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานของรัฐมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นในระหว่างก่อนที่จะมีการยื่นบัญชีระหว่างดำรงตำแหน่ง ก็จะไม่สามารถตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ จึงควรนำวิธีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของเจ้า

พนักงานของรัฐโดยใช้การสุ่มตรวจ (Spot check) เป็นครั้งคราวมาใช้ เพื่อเป็นการป้องกันปราบปราม และเป็น การตรวจสอบทรัพย์สินกรณีร้ายผิดปกติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “ร้ายผิดปกติ” ในวรรคท้าย โดยเพิ่มเติมเป็น “กรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน โดยการสุ่มตรวจเป็นครั้งคราวด้วย” แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ระเบียบเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดชั่วคราวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวได้ มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แต่การยึดและอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวนั้น สามารถทำได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องคดีนั้น ซึ่งในปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวกับแนวทางในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว และไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว โดยการพิจารณาว่าจะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวหรือไม่นั้น ในการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มาประชุมให้ครบองค์ประชุมครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดก่อนจึงจะพิจารณาได้ ซึ่งอาจทำให้ล่าช้าไม่ทันท่วงทีหรืออาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีทำการ โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินไปก่อนแล้ว เพื่อความเหมาะสมและทันท่วงทีในเบื้องต้น จึงควรให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวก่อนได้ เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกคำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบด้วย ก็ให้มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวต่อไป แต่หากไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวนั้น และเห็นควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับแนวทางในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ต่อไป

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดชั่วคราวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว ซึ่งมาตรการ

ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน รวมถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน และเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้นอย่างมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการดังกล่าวเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของเจ้าของทรัพย์สิน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในด้านทรัพย์สิน แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จะให้สิทธิยื่นคำร้องขอถอนฟ้องเพื่อรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมีหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้ แต่เนื่องจากไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพย์สิน ตลอดจนการจัดการกับทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวแต่อย่างใด ซึ่งทรัพย์สินบางอย่างอาจเป็นการยากแก่การเคลื่อนย้าย หรืออาจเป็นภาระแก่ทางราชการในการดูแลรักษาหรือจัดการทรัพย์สิน ซึ่งหากไม่มีการบริหารจัดการที่ดีแล้วนั้น อาจส่งผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้น ในกรณีที่ต้องคืนทรัพย์สินหรือทำให้ราชการเสียหายในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน จึงเห็นควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกหลักเกณฑ์หรือระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการเก็บรักษาและจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เพื่อเป็นการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพ และกระทบต่อราชการน้อยที่สุด

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงาน ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินให้ ตกเป็นของแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการเพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต ตามมาตรา 138 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แต่กระบวนการที่เกี่ยวกับการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติกลับไม่มีหน่วยงานหลักที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อให้การบังคับเอาแก่ทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรจัดตั้งหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบการบริหารทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน โดยอาจจัดตั้งสำนักงานบริหารทรัพย์สินขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อรวบรวมทรัพย์สินและบังคับเอาแก่ทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป



บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- กมล สกลเดชา.(2525). การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ: บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย.กรุงเทพมหานคร
- กัมปนาท แสน โภชน์.(2552). การริบทรัพย์สินตามมูลค่า. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.กรุงเทพมหานคร
- เกียรติศักดิ์ จิรเชียรนาถ.(2539). การทุจริตในองค์กรและอาชญากรรมธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร: คู่แข่งบุคส์
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.(2544). คู่มือสัมมนาหลักสูตรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริต. กรุงเทพมหานคร
- คำแปลอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยคณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 2 (ข) คู่มือกระบวนการตรวจสอบเรื่องร่ำรวยผิดปกติ สำนักงาน ป.ป.ช. กรุงเทพมหานคร 2553
- จิตติ ดิงศภักดิ์.(2536).คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 .กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา . กรุงเทพมหานคร
- ชาญชัย แสวงศักดิ์.(2555).กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ .(พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ชาลินี ถนัดงาน.(2541).สัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในกรณีร่ำรวยผิดปกติกับการนำเอากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ.(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย .กรุงเทพมหานคร
- ณรงค์ ใจหาญ. (2543). กฎหมายอาญาว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และคณะ.(2548). การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องต้นของหน่วยงานในประเทศไทย ในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 .รายงานการวิจัยของกระทรวงยุติธรรม.กรุงเทพมหานคร

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.(2547). รายงานการวิจัยเรื่อง “การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปราม  
อาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (ระยะที่ 2) หัวข้อ การนอกราชการบ้าง  
หลวงและมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรม”.กรุงเทพมหานคร

นวลจันทร์ ทัศนชัยกุล.(2548). อาชญากรรมการป้องกัน: การควบคุม. นนทบุรี: พรทิพย์การพิมพ์  
บรรเจิด สิงคะเนติ.(2543).หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม  
รัฐธรรมนูญใหม่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน

ประเทศสมาชิกและประเทศที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต

ค.ศ. 2003 United Nations Office on Drugs and Crime จาก

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1

ปรีชา จำรัสศรี.(2555). หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุตราไพศาล

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ.(2539). องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ  
ไทย. รายงานการวิจัยทุนอุดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ป. กรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุ  
เบกษา เล่ม 116 9 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ.  
2554 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 26 ก วันที่ 18 เมษายน 2554

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ.  
2558 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 60 ก วันที่ 9 กรกฎาคม 2558

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ.  
2559 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 114 ก วันที่ 30 ธันวาคม 2559

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ราช  
กิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก วันที่ 21 กรกฎาคม 2561

ภูริชญา วัฒนรุ่ง.(2552). หลักกฎหมายมหาชน. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง .กรุงเทพมหานคร  
มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งที่ 59/2543 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2543 และครั้งที่ 48/2544 เมื่อวันที่ 12  
กรกฎาคม 2544

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

- ลัดดา เตือนสว่าง.(2555).ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์.มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์.(2540).นิติรัฐหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนุญเสรีภาพประชาธิปไตยในหนังสือข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. สำนักพิมพ์นิติธรรม. กรุงเทพมหานคร
- วิทยากร เชียงกุล.(2549). แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา
- วิโรจน์ หนองวงศ์.(2546). การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร
- สรุปลสาระสำคัญอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.( 2551). ฉบับผู้บริหาร.สำนักงานต่างประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร
- สิริโฉม พรหมโฉม.(2557). สิทธิในที่ดิน. ในวารสารจตุรนิติ. กรุงเทพมหานคร
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ.(2551).การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 .สำนักงาน ป.ป.ช. .กรุงเทพมหานคร
- อนุสัญญา 1 Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (OECD) จาก [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- องค์กรเพื่อป้องกันอาชญากรรมร้ายแรง (SOCA) จาก <http://www.soca.gov.uk>.
- เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่อง ระบบอัยการญี่ปุ่น : แนวคิดและทิศทางในการปฏิรูประบบอัยการไทย จัดโดย สถาบันกฎหมายอาญา ร่วมกับ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ (23 มกราคม 2540 ณ สำนักงานอัยการสูงสุด) และรายงานวิจัยระบบอัยการญี่ปุ่น บทที่ 2 การจัดองค์กรของสำนักงานอัยการและอำนาจหน้าที่ของอัยการญี่ปุ่น
- Black's Law Dictionary 5 St. Paul Minn.: West 1979.
- David L. Heifetz Japan's Implementation of the OECD Anti-Bribery Convention: Weaker and Less Effective than the U.S. Foreign Corrupt Practices Act, 11 Pacific Rim and Policy Journal 209 2002 at 209.

Investigators search Defense Ministry in Japanese bribery scandal” (November 29, 2007) the

International Herald Tribune at

<http://www.iht.com/articles/2007/11/29/asia/japan.php>.

“Japanese agriculture minister dies; reported to be suicide” (May 28, 2007) the International Herald Tribune at

[www.iht.com/articles/ap/2007/05/28/asia/AS-GEN-Japan-Minister-Hanging.php](http://www.iht.com/articles/ap/2007/05/28/asia/AS-GEN-Japan-Minister-Hanging.php) and “Suicide

Ends a Japanese Scandal”, Time (May 28, 2007) at

[www.time.com/time/world/article/0,8599,1625862,00.html](http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1625862,00.html) .

Law Commission Legislating the Criminal Code : Corruption. 1998

Lisa Miller “No More This for that? The Effect of the OECD Convention on Combating Bribery

of Foreign Public Official in International Business Transactions” 8 Cardozo Journal

and Comparative Law 139 at 141; Jong Bum Kim “Korean Implementation of the

OECD Bribery Convention: Implications for Global Efforts to Fight Corruption” 17

UCLA Pacific Basin Law Journal 245 .2000. at 259.

Michael Johnston Corruption as a Process in Coping with Corruption in a Borderless World Kluwer Law

and Taxation Publishers Boston 1993 .

Minoru O’uchi, Yoichi Ishii, Atsuo Konishi, et al. National Integrity Systems Transparency International

Country Study Report: Japan 2006 Germany: Transparency International 2006 .

The Stolen Asset Recovery Initiative (stAR).( 2555). คู่มือการติดตามสินทรัพย์กลับคืนแนวทาง

สำหรับผู้ปฏิบัติงาน แพลต โดย ศูนย์ประสานงานตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่าง

ประเทศ. สำนักงาน ป.ป.ช. .กรุงเทพมหานคร

UNCAC Article 20 Illicit enrichment.



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาววรรณิศา ขาววิไชย
วันเดือนปีเกิด	1 มิถุนายน 2528
สถานที่เกิด	อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2550
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ตำแหน่ง	พนักงานได้สวน ระดับกลาง

