



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาดังกล่าวที่เป็นภัยอันใหญ่หลวงต่อความมั่นคงของประเทศ และเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมาก ก็คือ ปัญหาข้าราชการคอร์รัปชัน หรือที่เรียกกันว่า “ปัญหาฉ้อราษฎร์บังหลวง” ได้แก่ การที่ข้าราชการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือการเบียดเบียนชักออกผลประโยชน์ของรัฐมาเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่อาศัยอำนาจและอิทธิทธิแสวงหาผลประโยชน์จนมีฐานะร่ำรวย ส่วนข้าราชการชั้นผู้น้อยก็คอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวางตามโอกาส และใช้ช่องทางที่ตนมีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ การคอร์รัปชันแม้จะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้กระทำอย่างมาก แต่ก็มีผลก่ยต่อบ้านเมืองมากมายเช่นกัน เพราะในปีหนึ่งๆ นอกจากจะทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียเงินทองแล้ว ยังบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของชาติ และสะท้อนให้เห็นถึงความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมของราชการและประชาชน อันเป็นวิถีทางนำไปสู่ความล้มเหลวทางสังคม และความปั่นป่วนทางการเมือง ประเทศใดที่ไม่สามารถ

¹ ขานินทร์ กรีวิเชียร, “กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง,” อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายไฉน รัตโนดม (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักกษาปณ์กรมนคร, 2510) หน้า 1., อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาทางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 8., ชัยอนันต์ สมุทรวานิช และ เจมส์ ซี. สก็อตต์, คอร์รัปชัน (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2531), หน้า 12., พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, 2539), หน้า 37-38.

แก้ไขปัญหาคอรัปชันให้เบาบางลงได้ ประเทศนั้นย่อมไม่อาจแก้ปัญหาคาความยากจนของประเทศและประชาชนได้²

การคอรัปชัน ถือเป็นข้อบกพร่องอันร้ายแรงที่สุดที่กลไกของรัฐนำมาสู่รัฐบาล เพราะผลร้ายที่เกิดขึ้นมิใช่เพียงแต่จะดึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศให้ถดถอยเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐบาลยากที่จะขอความร่วมมือจากประชาชนเพื่อสนับสนุนฐานะและบทบาทของรัฐบาลนั้นๆด้วย³ ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการคอรัปชันเพื่อแก้ไขปัญหาคอรัปชันและประพฤติมิชอบในวงราชการ ดังกล่าว โดยมีแนวคิด 2 ประการ คือ แนวคิดด้านป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นการมุ่งป้องกันในส่วนที่ป้องกันได้ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ที่ไม่มีสันดานชั่วร้าย แต่กระทำความผิดด้วยความจำเป็น หรือมีแรงจูงใจอื่นๆ ดังนั้นถ้าป้องกันต้นเหตุหรือมูลเหตุที่ทำให้เกิดความจำเป็น หรือแรงจูงใจได้แล้วบุคคลเหล่านั้นย่อมไม่กระทำความผิดต่อไป แนวคิดที่สอง คือ แนวคิดในด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยเห็นว่าตราบโคที่บุคคลซึ่งมีสันดานชั่วร้ายอยู่ในวงราชการ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยบุคคลนั้นย่อมเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ไม่ว่าจะมีความระมัดระวังป้องกันที่ดีเพียงใดก็ตาม⁴

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามปกติ มีกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการ และกฎหมายอาญาควบคุมอยู่แล้ว แต่เนื่องจากระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และการตีความตามกฎหมายอาญาต้องตีความด้วยความเคร่งครัด ทำให้การป้องกันและปราบปรามตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งขึ้น

² นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, ปัญหาสำคัญในสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 131., ผาสุกพงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะรังสรรค์, คอรัปชันกับประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพมหานคร:179 การพิมพ์, 2537) หน้า 57-58.

³ อุทัย หิรัญโค, ข้าราชการ : ทำไมคอรัปชัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2519), หน้า 1 - 3.

⁴ สมพร ธรรมจริยาพันธุ์, "การเปิดเผยมูลเหตุทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 16-18.

อยู่กับผู้บังคับบัญชาและพนักงานสอบสวนทำให้การสอบสวนไม่ได้ผลเท่าที่ควร นอกจากนี้ การใช้มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้กระทำความผิด จะต้องอาศัยการพิสูจน์ด้วย พยานหลักฐานต่างๆ เป็นสำคัญ แต่การกระทำความผิดประเภทนี้ เป็นการกระทำความผิดที่มี ลักษณะเป็นความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย กล่าวคือ ผู้ที่รู้เห็นส่วนมากมักเป็นผู้กระทำความผิดหรือ มีส่วนได้เสียกับการกระทำความผิดนั้น ประกอบกับผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรู้ช่องทางหลบหนีและรู้กฎหมาย ทำให้การค้นหาพยานหลักฐานเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีมาตรการพิเศษเสริมมาตรการ ปกติ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากเหตุผลที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ว่า “เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นนโยบายสำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง”

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 โดยได้เพิ่มเติมวิธีการปฏิบัติในการสืบสวนสอบสวนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจาก พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นโทษต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบังคับใช้ จึงต้องดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของ ผู้ถูกกล่าวหา กระบวนการสอบสวนดังกล่าว ได้แก่ การให้อำนาจพิเศษแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะทำการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นฝ่ายที่จะต้องนำพยานหลักฐาน และข้อมูลต่างๆ มาพิสูจน์ว่าทรัพย์สินทั้งหมดเป็นของคนและได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ดัง ปรากฏในมาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 21 ทวิ ซึ่งหลักเกณฑ์ ดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญของ กฎหมาย ป.ป.ป.

^๑ ชานินทร์ กรวีวิเชียร, “กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์หลวง,” การฉ้อราษฎร์บัง หลวงหนังสือชุดแผ่นดินไทย เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐ มนตรี, 2520)

^๒ ประสทธิ คำรังชัย, การปราบปรามการร้ายแรงผิดปกติในวงราชการไทย (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536) หน้า 22.

อย่างไรก็ตามนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา จนถึงปีงบประมาณ 2541 ปรากฏว่ามีเรื่องร้องเรียนว่าร่ำรวยผิดปกติเข้าสู่สำนักงาน ป.ป.ป. 3,216 เรื่อง คำนินการเสร็จ 2,150 เรื่อง ในจำนวน 2,150 เรื่อง ที่คำนินการเสร็จนี้ ปรากฏว่ามีเพียง 10 เรื่องเท่านั้น ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าร่ำรวยผิดปกติ ส่วนที่เหลือไม่ปรากฏว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจนมากพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าร่ำรวยผิดปกติ

สำหรับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าร่ำรวยผิดปกติ จำนวน 10 เรื่อง นั้น มีอยู่ 4 เรื่องที่ไปสิ้นสุดที่ศาลฎีกา โดยศาลฎีกาชี้ว่าไม่ร่ำรวยผิดปกติ จึงไม่มีการยึดทรัพย์ 2 เรื่อง และมีคำสั่งให้ยึดทรัพย์เป็นของแผ่นดิน 2 เรื่อง⁷ ส่วนที่ศาลอุทธรณ์ตั้งให้ยึดแล้วมีอยู่ 1 เรื่อง และอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา นอกนั้นส่วนใหญ่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น⁸

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมาย ป.ป.ป. จะกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบหรือไม่ก็ตาม แต่ก่อนที่จะถึงขั้นการพิสูจน์ดังกล่าวนี้ กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องทำการสืบสวนสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหา มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ จนน่าเชื่อว่าเป็นการได้มาโดยไม่ชอบ หรือผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติเสียก่อน เพราะฉะนั้นภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็คือ การแสวงหาหรือค้นหาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีทรัพย์สินอยู่ที่ใด จำนวนเท่าไร ซึ่งการค้นหาและตรวจสอบทรัพย์สินประเภทอื่นๆ เช่น บ้าน ที่ดิน รถยนต์ ฯลฯ มักจะมีปัญหาไม่มากนักในการตรวจสอบ เนื่องจากมีหน่วยงานกลางหรือหน่วยงานที่สามารถให้ข้อมูลได้ง่าย ตรงข้ามกับการค้นหาเงินฝากในธนาคาร หรือ สถาบันการเงิน ซึ่งมักประสบปัญหาโดยมีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก แม้ว่า มาตรา 14 (2) จะได้ให้อำนาจประธานกรรมการ ป.ป.ป. เรียกผู้เกี่ยวข้องกับกรณีสืบสวนสอบสวนมาให้ข้อมูล หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นมาประกอบการพิจารณาได้ก็ตาม แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการเข้าไปตรวจ ค้น ข้อมูลหรือ พยานหลักฐานเอง ดังนั้นการที่จะได้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของ

⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 219/2539, 4164/2541.

⁸ รวบรวมจากสถิติข้อมูลที่ปรากฏจากรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นการเรียกให้ส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน จะต้องทราบแน่ชัดเสียก่อนว่ามีเงินฝากอยู่ที่ใด หรือสถาบันการเงินใด จึงจะมีการเรียกให้ส่งบัญชีเอกสารได้

ประการที่สอง เนื่องจากการคอร์รัปชัน เป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะของความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย (victimless crimes หรือ crimes without victims)⁹ กล่าวคือ ไม่มีผู้เสียหายที่เดือดร้อนโดยตรง เพราะเป็นการสมคบกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกระทำความผิดที่ต่างได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดร่วมกัน ดังนั้นจึงกลายเป็นการ “ลงตัว” หรือ “สมใจ” ของทั้งสองฝ่าย ยกเว้นรัฐ ทำให้การสืบสวนสอบสวนทำได้ยากยิ่งขึ้น ประกอบกับการให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ในการกระทำความผิดมักจะจ่ายเป็นเงินสด เช็ค หรือหุ้นมากกว่าที่จะให้บ้าน ที่ดิน หรือทรัพย์สินซึ่งสามารถตรวจสอบและค้นหาได้ง่าย เนื่องจากมีหน่วยงานกลางหรือหน่วยงานที่สามารถให้ข้อมูลได้ แต่การค้นหาเงินฝากในสถาบันการเงิน หรือธนาคาร การตรวจสอบทำได้ยาก เพราะสามารถเคลื่อนย้ายจ่ายโอนได้ง่าย และไม่มีหน่วยงานกลางอันเป็นที่รวมข้อมูล นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 46 ตัดค ยังได้บัญญัติ การห้ามเปิดเผยความลับของลูกค้านาคาร อันเป็นอุปสรรคในการค้นหาข้อมูลเงินฝากอีกด้วย

และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นองค์กรพิเศษในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน โดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเงินเดือนประจำแล้วยังรวมถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญอีกด้วย¹⁰ แต่ขั้นตอนในการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานส่วนใหญ่ยังคงใช้หลักการเกี่ยวกับการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการตรวจสอบอำนาจรัฐในส่วนของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง

⁹ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, “ข้อควรคำนึงเกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน”, คุณภาพ 41, (กรกฎาคม - สิงหาคม 2537), หน้า 45 - 46.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 291.

ราชการ ยังให้ความสำคัญอยู่ที่กระบวนการแสวงหาข้อมูลและพยานหลักฐานที่มีประสิทธิภาพ โดยเน้นที่การสร้างกลไกให้เข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพฤติการณ์กระทำผิด และที่สำคัญ คือ ประโยชน์ในทางทรัพย์สินที่มีการ ได้มาโดยมิชอบ

อนึ่ง กระบวนการดำเนินคดีอาญาแบบดั้งเดิม ที่เริ่มต้นสอบสวน ค้นหาพยานหลักฐานและฟ้องคดี ไม่สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพต่ออาชญากรรมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรืออาชญากรรมที่อาศัยอิทธิพลทางการเงินหรือทางการเมือง เพราะการพิสูจน์ให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่าจำเลยกระทำความผิดจริงนั้น ไม่สามารถนำมาปฏิบัติกับอาชญากรรมเหล่านี้ได้ มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นมาตรการที่ประชาคมโลกกำหนดขึ้นเพื่อทำดาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจขององค์กรอาชญากรรมเป็นหลัก และผลจากการติดตามเส้นทางทางการเงินออนไลน์ช่วยให้สามารถทราบถึงผู้กระทำความผิดได้อีกด้วย มาตรการนี้ถูกกำหนดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่าเงินจำนวนมากจะไม่มีประโยชน์ใดๆ แก่ผู้เป็นเจ้าของเลยถ้าไม่ได้นำมาจับจ่ายใช้สอย อาชญากรจะนำรายได้จากการกระทำผิด ซึ่งถือว่าเป็นเงินสกปรกมาใช้หรือลงทุนในกิจการอื่นต่อไป ดังนั้นเทคนิคของการปราบปราม คือ การจับจุดการโอนเงินสกปรกมานับจุดเริ่มต้นสืบสวนสอบสวนค้นหาเส้นทางทางการเงินออนไลน์ย้อนเงินเรือยไปจนถึงต้นตอของเงินเหล่านั้น ซึ่งผลที่ได้รับทำให้อาชญากรไม่สามารถใช้เงินสกปรกได้ และสามารถแก้ปัญหาหารค้นหาพยานหลักฐานที่กระบวนการดำเนินคดีอาญาแบบเดิมไม่สามารถทำได้

มาตรการปราบปรามการฟอกเงิน ได้แก่ มาตรการในการสกัดกั้นมิให้มีการเปลี่ยนแปลงเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตให้กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกกฎหมายหรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าทุจริต โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ การกำหนดคหน้า ที่ให้ธนาคารและสถาบันการเงินต่างๆ ต้องรายงานการเคลื่อนไหวของธุรกรรมทางการเงินที่ผิดปกติแก่หน่วยงานกลางหรือหน่วยงานพิเศษของรัฐทราบ เนื่องจากธนาคารและสถาบันการเงินเป็นผู้ที่รู้ดีที่สุดว่าเงินสดต่างๆ เคลื่อนไหวไปที่ไหนอย่างไร และเพื่อให้การค้นหาเงินสกปรกเป็นไปด้วยความสะดวก และป้องกันมิให้มีการโยกย้ายถ้ายโอนจนมิให้เงินสกปรกกลายเป็นเงินสะอาดในที่สุด

นอกจากนี้มาตรการปราบปรามการฟอกเงินยังกำหนดให้มีการริบทรัพย์สินที่แตกต่างจากการริบทรัพย์สินในกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติ มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรม พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 กล่าวคือ การ

คำเนิการริบททรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความคิดต้องพิสูจน์ว่ามีกรกระทำคิดตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดจึงจะคำเนิการริบททรัพย์สินนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ การคำเนิการแก่ทรัพย์สินซึ่งได้มาจากการกระทำความคิด่อมจะเกิดขึ้น ต่อเมื่อมีผู้ต้องหาหรือจำเลยในความคิดเหล่านั้นเสียก่อน หากยังไม่มีผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีใดๆ แล้วยังไม่มีมุตที่จะทำการพิจารณาทรัพย์สินจากการกระทำความคิดแต่ประการใด ในทางกลับกันวัตถุประสงค์ของการริบททรัพย์สินตามกฎหมายฟอกเงินนั้น เป็นไปเพื่อทำลายเศรษฐกิจของอาชญากรรม โดยวิธีการริบททรัพย์สินที่แตกต่างจากกฎหมายฉบับอื่นๆ ดังกล่าว เนื่องจากวิธีการตามกฎหมายฟอกเงินเป็นวิธีการที่คำเนิการจากเงินหรือทรัพย์สินไปหาแหล่งที่มาของทรัพย์สิน ซึ่งถ้าพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไม่ได้ เงินหรือทรัพย์สินนั้นก็จะถูกริบ และถ้าพบหลักฐานการกระทำความคิดเชื่อมโยงไปถึงตัวบุคคลใด บุคคลนั้นๆ ก็อาจจะถูกคำเนิการคดีตามกฎหมายในความผิดอันเป็นที่มาแห่งเงินหรือทรัพย์สินนั้น¹¹

ดังนั้นหากนำมาตรการปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเป็นการเอาผิดกับทรัพย์สินทั้งหมดของผู้กระทำความผิดและการรวบรวมข้อมูลไปไว้ ณ แหล่งเดียวกัน ให้ง่ายต่อการตรวจสอบมาใช้ในกระบวนการแสวงหาข้อมูลและพยานหลักฐานเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะทำให้การปราบปรามเป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. สมมุติฐานของการศึกษา

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือคอร์รัปชันในสังคมไทย ได้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง ดังนั้นจึงมีความพยายามในการปราบปรามมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2530 นอกจากนี้ยังได้มีการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรา 291 – 311 โดยได้เพิ่มเติมวิธีการปฏิบัติในการสืบสวนสอบสวนให้ชัดเจนเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวอาจสามารถนำไปใช้ในการปราบปรามคอร์รัปชันได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้กระทำความผิดได้อาศัยช่องว่างของกฎหมายและพัฒนาารูปแบบของการกระทำความคิดให้ตลับซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น

¹¹ ไชยศ เหมะรัชตะ, มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 82.

มาตรการที่จะนำมาใช้ในการปราบปราม จึงควรจะได้รับพัฒนาเช่นกันเพื่อให้ทันต่อการกระทำผิด โดยเฉพาะเรื่องร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อที่จะทำลาย ปกปิด ซ่อนเงิน หลักฐานต่างๆเท่าที่ตนพึงกระทำได้¹² ให้ออกต่อการตรวจสอบค้นหา เพราะหลักฐานที่นำมาประกอบข้อเท็จจริงนั้น มีความสำคัญในการบ่งชี้ว่าความจริงเป็นเช่นใด มาตรการปราบปรามการฟอกเงินเป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งสามารถนำมาใช้กับการปราบปรามและป้องกันการคอร์ปชั่นได้ โดยอาศัยกลไกที่สามารถทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับเงินซึ่งเคลื่อนไหวเข้าออกที่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมากผิดปกติได้มีการรายงานและรวบรวมไว้ ณ ที่แห่งเดียวกัน ให้ง่ายที่ตรวจสอบ รวมถึงการได้รับข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจากประชาชน¹³ ซึ่งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับทรัพย์สินเหล่านั้นสามารถเป็นข้อขึ้นชั้นการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหา และจะช่วยเสริมการค้นหาพยานหลักฐานในเรื่องร่ำรวยผิดปกติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาถึงขั้นตอนและอุปสรรคในการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต
2. ศึกษาถึงผลของการนำอาหัตถกฎหมายฟอกเงินมาใช้ในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในกรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. ศึกษาแนวทางในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามคอร์ปชั่น

¹² เกียรติศักดิ์ จีระเชษรนาถ, การทุจริตในองค์กรและอาชญากรรมธุรกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร:บริษัทคู่แข่ง จำกัด (มหาชน), 2539) หน้า 189.

¹³ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. .. มาตรา 25

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้มีขอบเขตของเนื้อหาครอบคลุมเฉพาะการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต กรณีสงสัยว่ามีการร่ำรวยผิดปกติ โดยนำเอาหลักกฎหมายฟอกเงินมาใช้บังคับ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และในส่วนของที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับต่างประเทศนั้นจะศึกษาจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
2. เพื่อศึกษาผลของการนำเอาหลักกฎหมายฟอกเงินมาใช้ในการปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง กรณีร่ำรวยผิดปกติ
3. ทำให้ทราบหลักกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษาวิจัย
4. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแนวความคิดที่จะวางมาตรการทางกฎหมายกับการปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย