



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองหรือปฏิรูปทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ เพื่อนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ และจัดให้มีการเลือกตั้งต่อไป รวมถึงแก้ไขปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ก่อให้เกิดปัญหาการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรม และจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีสาระสำคัญที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้ดำเนินการใน 4 แนวทางด้วยกัน คือ

1. การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
2. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม
3. การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม
4. การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน การเลือกตั้งจึงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นกระบวนการที่ทำให้ได้มาซึ่งผู้บริหารประเทศ และผู้แทนของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รวมถึงการออกกฎหมายและนำเสนอปัญหาของประชาชน ให้ฝ่ายบริหารรับทราบเพื่อนำไปแก้ไข อันเป็นการสนองต่อความต้องการของประชาชน

ปัจจุบัน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นชอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง จำนวน 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ,

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกรอบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งในด้านการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตย และการปฏิบัติในการกรอบของกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งของประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง เป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานแล้ว ทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งหากได้ผู้แทนของประชาชนที่ทุจริตการเลือกตั้ง เมื่อเข้ามาเป็นปฏิบัติหน้าที่แล้ว ย่อมจะต้องถอนทุนคืนจากเงินที่ได้มีการซื้อเสียงหรือให้ผลประโยชน์อื่นๆ จากหัวหน้าหรือประชาชนที่ตนได้กระทำการที่มีชอบ รวมถึงการเอื้อผลประโยชน์ให้กับ พวกพ้องและการทุจริตในโครงการของรัฐ เพื่อเป็นเงินทุนที่ใช้ในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป โดยวิธีการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการฟอกเงินโดยการโอนหรือเปลี่ยนสภาพด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ดูว่าเป็นสิ่งที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วจะนำไปใช้เป็นตัวเงินในการกระทำความผิดครั้งต่อไป ไปไม่จบสิ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคง ระบบเศรษฐกิจ สังคม และประชาชนโดยรวมเป็นอย่างมาก แม้ปัจจุบันการตรวจสอบการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ก็มีโอกาสให้องค์กรเอกชน และประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง รวมทั้งมีการกำหนดโทษทางอาญา และโทษทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะสมาชิกหรือผู้บริหารของพรรคการเมือง และตัวพรรคการเมืองเอง ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่โทษทางอาญาและโทษทางปกครองดังกล่าว ย่อมไม่เพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญานั้น ย่อมมีข้อจำกัดตามกฎหมายอย่างมาก เช่น การริบทรัพย์สินในทางอาญาไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย ถ้าไม่มีคำพิพากษาว่าจำเลยได้กระทำความผิดและในการพิสูจน์ความผิดจำเลยนั้น จะต้องมีการพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัย จึงจะใช้มาตรการยึดทรัพย์สินทางแพ่งได้ ซึ่งแตกต่างจากมาตรการริบทรัพย์สินในทางแพ่งของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กล่าวคือ มาตรการริบทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น การยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่

ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน โดยหากศาลเชื่อว่าเงินหรือทรัพย์สินใดเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ศาลจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยที่ศาลอาจจะไม่พิจารณาถึงว่าผู้กระทำความผิดได้รับโทษตามความผิดมูลฐานนั้นๆ หรือไม่ ดังนั้น หากมีการเพิ่มความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อใช้บังคับเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด และป้องกันการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการสกัดกั้นการเปลี่ยนสภาพของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เพื่อเป็นการตัดวงจรเงินได้ของผู้กระทำความผิด ทำให้ไม่สามารถนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปใช้ โดยกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีการกำหนดให้การกระทำความผิดร้ายแรงที่มีผลตอบแทนมหาศาลประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นความผิดมูลฐาน และมีการนำมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งมาใช้บังคับกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ทำได้กว้างขวางกว่ามาตรการริบทรัพย์สินทางอาญา ทำให้สามารถริบทรัพย์สินได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดข้อจำกัดของมาตรการริบทรัพย์สินทางอาญาได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อให้ทราบรูปแบบ และผลกระทบที่เกิดขึ้น ตลอดจนสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง
2. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ความจำเป็นในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนศึกษาแนวทางของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบเมื่อมีการวิเคราะห์ความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
4. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
5. เพื่อให้ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อกำหนดให้การทุจริตเลือกตั้งเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

1.3 ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการทุจริต การเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อทราบถึงการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว และการนำเอามาตรการของกฎหมายดังกล่าว มาใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอแล้วหรือไม่

1.4 สมมุติฐานในการวิจัย

ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติให้ การทุจริตการเลือกตั้งเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ปรากฏว่า การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินกับความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งดังกล่าว มีปัญหาในการบังคับใช้ และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากการบัญญัติให้การทุจริตการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นการกำหนดเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ยังไม่ครอบคลุมการทุจริตการเลือกตั้งในทุกระดับ ทำให้ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายและแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อครอบคลุมการเลือกตั้งในทุกระดับและเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับเฉพาะการเลือกตั้งในระดับใดระดับหนึ่ง เพื่อนำเอามาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งมุ่งตัดวงจรการกระทำผิดและจัดการกับเงินหรือทรัพย์สินที่ใช้กับการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งในทุกระดับ อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยมุ่งศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง โดยการค้นคว้าจากเอกสาร

ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ อันได้แก่ ตำรา หนังสือ วารสาร ตั๋วบทกฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ รายงานการสัมมนา และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อ
ประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด
เกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง
2. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงความหมาย ลักษณะ และวิธีการฟอกเงิน
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งของประเทศ
ไทยและต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงผลในการวิเคราะห์ความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งใน
กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น
5. ทำให้ทราบมาตรการเพิ่มเติมทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเกี่ยวกับการ
ป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง ตลอดจนสามารถเสนอแนะเพื่อ
นำมาใช้ควบคู่กับกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ