



แต่ยังได้กระทำความผิดซ้ำซ้อนที่หรือข้ามประเทศเลยทีเดียว และจนถึงขณะนี้ความผิดที่เกิดขึ้นมักเป็นการกระทำความผิดข้ามประเทศ¹⁰ โดยประเทศที่การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพมักตกเป็นเป้าหมายในการกระทำความผิด

ลักษณะการกระทำความผิดของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการประกอบธุรกิจที่ถูกกฎหมาย¹¹ กล่าวคือ กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรได้พัฒนาระบบการทำงานให้มีความยืดหยุ่นโดยใช้วิธีการกระจายอำนาจ การทำงานต่างๆ มิได้รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางอีกต่อไป (decentralized structure)¹² โดยภายในองค์กรจะมีทั้งหัวหน้าองค์กร (corporate executive) และพนักงานในตำแหน่งต่างๆ เช่น พนักงานฝ่ายกฎหมาย พนักงานบัญชี เป็นต้น¹³ และจะคำนึงถึงเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ที่จะได้รับจากการกระทำความผิดเสมอ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เห็นได้จากคำกล่าวของนักสังเกตการณ์ (observer) ท่านหนึ่งซึ่งกล่าวว่า “กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรนิยมมีส่วนร่วมในการกระทำที่ผิดกฎหมายเสมอๆ ในกรณีที่การกระทำนั้นสามารถให้ผลประโยชน์ตอบแทนได้อย่างสูงสุดและเป็นการกระทำที่มีโอกาสอย่างต่ำที่สุดที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย” (Organized criminal groups participate in any illegal activity that offers maximum profit at minimum risk of law enforcement interference)¹⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำความผิดที่เรียกว่า “อาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหาย” (victimless crime) เช่น การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น การพนันที่ผิดกฎหมาย และการค้าอาวุธสงคราม เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า ความผิดเหล่านี้เป็นเป้าหมายอันสูงสุดของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเลยทีเดียว¹⁵

ขณะนี้ ในประเทศไทยมีกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรที่สำคัญ ได้แก่ การลักลอบค้ายาเสพติด การลักลอบนำผู้อพยพเข้าเมือง การค้าอาวุธ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ การค้าหญิงและเด็ก การโจรกรรมรถยนต์ และลักลอบค้ายานพาหนะและการฟอกเงิน เป็นต้น

ในส่วนในเรื่องผู้มีอิทธิพลนั้น ตามกฎหมายอาญาของประเทศไทยประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้คือ มาตรา 143 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการตอบแทนในการที่จะจงใจหรือได้จงใจเจ้าพนักงานสมาชิกสภาตำบลหรือสภาตำบล สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล โดยวิธีอันทุจริต หรือผิดกฎหมาย หรือโดยอิทธิพลของตน ให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” โดยความหมายของคำว่า “โดยใช้อิทธิพล” นั้น ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทัย อธิบายว่า จะเป็นการใช้อิทธิพลในทางใดๆ ก็ได้ไม่จำกัด

¹⁰ Paolo Bernasconi, “New Criminal Law Provisions against the Corruption of Public Officials,” Multidisciplinary Group On Corruption (GMC), 1995, p.4.

¹¹ “Organized Crime,” <<http://www.faculty.newc.edu/toconner/392/spy/organizedcrime.htm>>, 2002.

¹² “Global Programme Assessing Transnational Organized Crime Groups: Dangerousness and trends,” <http://www.socwatch.org.y/1999/eng/updates/CSD_2000/L5rev2-6Feb-2000.htm>, 1999.

¹³ “Organized Crime,” <<http://www.faculty.newc.edu/toconner/392/spy/organizedcrime.htm>>, 2002.

¹⁴ Thomas J. Gardner, *Criminal Law: Principles and Cases*, 3 ed. (St. Paul Minnesota : West Publishing Co., 1985), p.384.

¹⁵ Ibid.



ไม่เฉพาะการทุจริตหรือผิดกฎหมาย¹⁶ เช่น ถ้าเป็นการเกรงใจเป็นพิเศษระหว่างผู้สูงใจกับเจ้าพนักงาน แล้วก็เป็นอิทธิพลอย่างหนึ่ง (ฎีกาที่ 1123/2509) หรือการใช้ความสนิทชิดชอบ หรืออิทธิพลของตน ในทางเพศ เช่น แมยาสต่อบุตรเขย ภริยาต่อสามีซึ่งเป็นผู้พิพากษาหรือเจ้าพนักงาน เป็นต้น ข้อสำคัญ คือต้องเป็นการใช้อิทธิพลของตน ถ้าเป็นเพียงเรียกเงินเพื่อไปพูดกับภริยาผู้พิพากษาให้ใช้อิทธิพลให้ ผู้พิพากษาดำเนินคดีเป็นประโยชน์แก่ตน ผู้ที่เรียกเงินยังไม่มีความผิดฐานนี้ (313/2490) ดังนั้น จึงพอสรุป ได้ว่า ตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้มีอิทธิพลหมายถึงบุคคลที่สามารถชักนำ รุ้งใจ หรือกระทำการด้วยวิธีใด ๆ อันมีผลทำให้เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล ให้กระทำการหรือไม่กระทำการตามหน้าที่อันเป็นคุณหรือโทษแก่บุคคลใดได้

อย่างไรก็ดี ในด้านการบริหารประเทศนั้นรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้บุคคลที่มีลักษณะต่อไปนี้อยู่เป็นผู้มีอิทธิพลตามนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล ของรัฐบาล ได้แก่¹⁷

1. เป็นบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่สามารถชักนำด้วยคำพูด หรือ คำสั่ง ชูเชิญ บังคับผู้อื่น ให้กระทำการ หรืองดกระทำการ
2. เป็นบุคคลที่มีพฤติการณ์ของสมผู้คน อาจดู ไม่ว่าจะเป็นบุคคลในเครื่องแบบ ประชาชน กลุ่มข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือแก๊งต่างๆ เพื่อใช้อำนาจบีบบังคับ ชูเชิญให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดกระทำการ
3. โดยกระทำการต่างๆดังต่อไปนี้
 - (1) แก๊งผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด
 - (2) แก๊งผู้มีอิทธิพลในการส่วประมูลและขัดขวางการเสนอ/แข่งขันราคาในการประมูลงาน ของทางราชการ
 - (3) แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากคิวรถจักรยานยนต์ และรถยนต์รับจ้างผิดกฎหมาย
 - (4) แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากโรงงาน ร้านค้า สถานบริการ และสถาน ประกอบการต่างๆ
 - (5) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบขนสินค้าหนีภาษี น้ำมันเถื่อน น้ำมันปาล์มเถื่อน บุหรี่/สุราเถื่อน และรับเคลียร์การนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย
 - (6) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบจัดให้มีการพนัน ได้ะพนันบอล หวยใต้ดิน จับยี้ก ตู้เกมส์ไฟฟ้า
 - (7) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบค้าหูกึ่งและเด็ก บังคับค้าประเวณี โสเภณีเด็ก
 - (8) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบนำคนเข้า ออก และอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย
 - (9) แก๊งผู้มีอิทธิพลหลอกลวงประชาชนไปทำงานต่างประเทศ
 - (10) แก๊งผู้มีอิทธิพลหลอกลวงต้มตุ๋นนำทองเที่ยว
 - (11) แก๊งผู้มีอิทธิพลมีกบิณรับจ้าง
 - (12) แก๊งผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง

¹⁶ จดคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1123/2509, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตไทย, 2543), น. 192

¹⁷ www.esd195.com/esd195/Question.asp?GID=231



(13) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบค้าอาวุธ

(14) แก๊งผู้มีอิทธิพลที่บุกรุกที่ดินสาธารณะและหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(15) แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากการรับเคลียร์หรือคุ้มครองการกระทำผิดบนเส้นทางหลวงและหรือสาธารณะ

เพื่อให้สามารถได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีขอบข่ายกฎหมาย และขณะเดียวกันก็หลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายให้ได้มากที่สุด กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลก็จะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับกลุ่มของตน¹⁸ (immunity from prosecution) และเพื่อให้เจ้าหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิดโดยเจ้าหน้าที่ก็จะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เป็นการตอบแทน โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับล่าง ระดับสูง ไปจนถึงนักการเมือง¹⁹

เมื่อพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร หรือผู้มีอิทธิพลกับการจ่อราษฎร์บังหลวงแล้ว จะเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์กันในลักษณะของการพึ่งพาอาศัย ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด (symbiotic relationship) อาจกล่าวได้ว่า การที่กลุ่มบุคคลดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ได้ก็เพราะความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนของลักษณะการกระทำความผิดนั้น การจ่อราษฎร์บังหลวงเป็นการกระทำความผิดอย่างลับๆ มิได้ปรากฏให้ผู้อื่นเห็นอย่างชัดแจ้ง กล่าวได้ว่า เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้นถึงจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด จึงทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดเป็นเรื่องลำบากยากยิ่งหรือไม่อาจเป็นไปได้เลย และมักจะไม่มีมีการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย²⁰ โดยนอกจากจะเป็นความผิดในตัวเองแล้ว การจ่อราษฎร์บังหลวงยังเป็นความผิดที่มักจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการกระทำความผิดอย่างอื่นเสมอ (Corruption often goes hand-in-hand with other criminal activities)²¹ อาจกล่าวได้ว่า การจ่อราษฎร์บังหลวงเป็นอาชญากรรมที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของอาชญากรรมอื่นก็ได้

โดยทั่วไป การจ่อราษฎร์บังหลวงอาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวันได้ตลอดเวลา ตั้งแต่กิจกรรมเล็กๆ เรื่อยไปจนถึงกิจกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น โครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น เขื่อน ท่าอากาศยาน ถนนหลวง ทางรถไฟ ระบบการคมนาคมและการขนส่งต่างๆ โครงการอุตสาหกรรม

¹⁸ Peter Eigen, *Introducing the Global Corruption Report*, 2001, p.3 see also "Current Situation of and Recent Trends in the Corrupt Activities of Public Officials and Criminal Legislation Against Corruption," <<http://www.unafoi.or.jp/pdf/56-24.pdf>>, 2000, US Department of State, "Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity II," <<http://usinfo.state.gov/topical/econ/bribes/gf2declaration.htm>>, 2001.

¹⁹ รายละเอียดโปรดดู ผาสุก และคณะ, *รายงานผลการวิจัย ธุรกิจ รัฐและคอร์รัปชัน*, สำนักงาน ป.ป.ช., 2545, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, *รายงานผลการวิจัยคอร์รัปชันในระบบราชการไทย*, สำนักงาน ป.ป.ช. 2541, Asia, "Anti - Corruption Plan In Works," <<http://www.fordham.edu/economic/vinod/cie/asia.htm>>, 2001.

²⁰ Michael A. DeFeo, "Prevention and Repression of Corruption in Non-Law Enforcement Agencies," <<http://www.adobe.com/acrobat>>, 2000.

²¹ Embassy of the USA, *Conference on the Foreign Corrupt Practices Act*, 2000, p.1.



ขนาดใหญ่ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย การให้สัมปทานต่างๆ เป็นต้น จะเกี่ยวข้องกับการจ่อราษฎร์บังหลวงเสมอ²² โดยมีผู้กระทำความผิดหลายคนและมักจะเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงรวมทั้งนักการเมืองด้วยการกระทำความผิดในลักษณะนี้จะมีผลสืบเนื่องอย่างมาก และไม่ค่อยปรากฏพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทำให้การดำเนินคดีกับความผิดประเภทนี้เป็นไปอย่างยากลำบาก

ในกรณีที่กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหรือผู้มีอิทธิพลเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจ่อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมืองนั้น การกระทำความผิดก็ยิ่งเลวร้ายมากยิ่งขึ้นไปอีก กล่าวคือ นอกจากจะทำให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างลำบากยากยิ่งแล้ว ในบางกรณีนักการเมืองที่รับสินบนจากกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรก็อาจสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร เพื่อเป็นการตอบแทนความช่วยเหลือเรื่องเงินทุนที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง²³

ในกรณีที่เป็นการจ่อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง เช่น การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จราจร เจ้าหน้าที่ศุลกากร เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น การกระทำความผิดมักจะไม่ค่อยสลับซับซ้อนเท่ากับการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมือง และเป็นคดีที่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาตัดสินในชั้นศาลเสียเป็นส่วนใหญ่ เรื่องที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับการกระทำความผิดในกรณีนี้คือการจ่อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าพนักงานบังคับคดี เนื่องจากถ้าปล่อยให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้จ่อราษฎร์บังหลวงเสียเองแล้วก็จะทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไร้ประสิทธิภาพไปเลย ซึ่งจะทำให้สังคมปราศจากความสงบสุข โดยการจ่อราษฎร์บังหลวงอาจเกิดขึ้นได้เสมอในขั้นตอนใดก็ได้ในกระบวนการยุติธรรม²⁴

3. รูปแบบของการจ่อราษฎร์บังหลวง

จากการศึกษาเรื่องวิธีการหรือรูปแบบของการจ่อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย พบว่า²⁵

การจ่อราษฎร์บังหลวงที่พบเห็นมากที่สุด ได้แก่

1. การรับสินบน ของกำนัน หรือรางวัลต่างๆ
2. การซื้อขายหรือวิ่งเต้นขอตำแหน่งในวงราชการ
3. การรับส่วยและการรีดไถประชาชน

²² ในทางเศรษฐศาสตร์การตลาด (economic marketing) โครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างและโครงการสาธารณูปโภคต่างๆ โอกาสที่จะเกิดการให้และรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากที่สุด Bill Van Wagenen, "Avoiding International Corruption," <http://www.cmaanet.org/articles/avoiding_international_corruption.htm>, 2000.

²³ ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจ่อราษฎร์บังหลวงท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า การจ่อราษฎร์บังหลวงในขั้นตอนของการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติทำให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรมากที่สุด เนื่องจากการร่างกฎหมายที่ไม่พึงปรารถนาของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรไม่สามารถผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้นั้น ย่อมเป็นสิ่งที่กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรปรารถนามากกว่าการทำให้กฎหมายนั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้เป็นอย่างดี Ronald Goldstock, *supra* note 4, p. 79.

²⁴ Ibid.

²⁵ การสัมมนาประจำปี สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการสำรวจความคิดเห็นของเครือข่ายภาคประชาชน เรื่อง "การทุจริตและประพฤติมิชอบของสังคมไทย," 2547, น.2-3.



4. การจ่อราษฎรบังหลวงเชิงนโยบาย เช่น การทุจริตงบประมาณแผ่นดิน การก่อสร้างโครงการต่างๆ ของภาครัฐ

5. การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

6. การจ่อราษฎรบังหลวงในเรื่องของเวลา เช่น การทำงานแบบ “เช้าชามเย็นชาม”

การจ่อราษฎรบังหลวงที่พบเห็นมากคือ การอื้อในการประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ การจ่อราษฎรบังหลวงที่พบเห็นปานกลาง ได้แก่

1. การโกงการเลือกตั้ง

2. พฤติกรรมการ “กินตามน้ำ” หรือการให้เงินหรือสิ่งของแก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้าติดต่อกับส่วนราชการ (ค่าน้ำร้อนน้ำชา)

3. นักการเมืองขาดคุณธรรมและจริยธรรม เช่นการหาและยึดถือประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก

4. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการจ่อราษฎรบังหลวง

โดยทั่วไป การจ่อราษฎรบังหลวงเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้²⁶

1. การขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบ (lack of transparency and accountability) ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้นั้น มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (right to information) กล่าวคือ โดยปกติการจ่อราษฎรบังหลวงมักจะมีการวางแผนอย่างลับซับซ้อนเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมือง ทำให้ไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดและไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตามตำแหน่งหน้าที่ของตนอย่างกว้างขวาง (wide and broad discretionary power) โดยขาดมาตรการตรวจสอบที่เพียงพอและขาดการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม ก็อาจเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจเพื่อการจ่อราษฎรบังหลวงได้²⁷

2. การผูกขาด ในกรณีนี้เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจ กล่าวคือ เพื่อให้บริษัทโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่างๆ (development project) ได้รับสัมปทานให้ทำงานในโครงการต่างๆ บริษัทเหล่านี้ก็จะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

Dr.Robert Clitigard คณบดีของ Rand Graduate School, California ได้คิดสูตรเพื่ออธิบาย การเกิดการจ่อราษฎรบังหลวงไว้ คือ

Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability

การจ่อราษฎรบังหลวง = อำนาจผูกขาด + ดุลยพินิจ - ความรับผิดชอบ

โดยอธิบายว่า การจ่อราษฎรบังหลวงจะเกิดขึ้นเมื่อมีการผูกขาด หรือรวมอำนาจไว้ที่แหล่งเดียว ประกอบกับการตัดสินใจที่ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจคนๆ นั้นเป็นสำคัญ ดังนั้น หากที่ใดมีมูลค่ารวมของการผูกขาดและมีการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจมากกว่าความรับผิดชอบหรือการตรวจสอบ

²⁶ ผู้สนใจเรื่องปัจจัยหรือมูลเหตุที่ทำให้เกิดการจ่อราษฎรบังหลวง โปรดดูรายงานการวิจัยเรื่องคอร์รัปชันในประเทศไทย, สำนักงาน ก.พ., 2544, น.4-19 - 4-25.

²⁷ Ibid, see also <<http://www.adobe.com/acrobat/>>, 2000.



ได้เสียแล้ว ก็มีโอกาที่จะเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้มาก²⁸

3. การได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ไม่เหมาะสม (low salary) ในเรื่องนี้มี ความเชื่อกันโดยทั่วไปว่า ความยากจนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อให้ตนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม มีความเห็นอีกฝ่ายที่เห็นตรงกันข้ามกับความเชื่อดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนแม้ว่าจะได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่สูงแต่ก็ยังฉ้อราษฎร์บังหลวง ด้วยเหตุนี้ ความเห็นของฝ่ายหลังจึงเห็นว่ามูลเหตุที่แท้จริงของการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่ที่กิเลสเป็นส่วนใหญ่ ส่วนอื่นเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น²⁹

4. ความโลภ เรื่องนี้สามารถใช้อธิบายสาเหตุที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงและนักการเมืองที่ได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่สูงและมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว แต่กลับเลือกที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เป็นอย่างดี เนื่องจากไม่รู้จักความพอดี ความโลภของคนประเภทนี้จึงมีอย่างไม่มีจำกัด³⁰

5. การขาดคุณธรรม กล่าวคือ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดสำนึกในคุณธรรมสำหรับการดำเนินชีวิตและการทำงานแล้ว ก็มีโอกาสสูงที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจจะฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย

จากการศึกษาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “การทุจริตและประพฤติมิชอบของสังคมไทย” ในปี พ.ศ. 2547 พบว่า ภาคประชาชนเห็นว่ามูลเหตุหรือปัจจัยของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่รัฐขาดคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณ 2) ขาดกลไกในการลงโทษและการบังคับใช้กฎหมายที่เด็ดขาดจริงจัง 3) ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐน้อยเกินไปและอำนาจไม่สัมพันธ์กับความรับผิดชอบ 4) ระบบและสภาพการทำงานเปิดโอกาสให้มีการทุจริต³¹

5. ความเสียหายของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ถ้าจะกล่าวถึงเรื่องความเสียหายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว อาจกล่าวได้ว่าคงไม่มีใครสามารถกล่าวถึงเรื่องนี้ได้ครบถ้วนทั้งหมด เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีมากมายมหาศาล ทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงและความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เข้าใจและตระหนักถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจแบ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้ และความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินไม่ได้

ในกรณีของความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้นั้น ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ค่อนข้างหายาก อย่างไรก็ตาม เคยมีการศึกษาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการประจำและนักการเมืองระดับสูงของประเทศไทย พบว่ามีมูลค่าความเสียหายคิดเป็นร้อยละ 1 ของ GDP ระหว่าง พ.ศ. 2503-2516³² ข้อสังเกตคือ ตัวเลขดังกล่าวเป็นเพียงการประเมินค่าความเสียหายเท่านั้น และมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงน่าจะมากกว่านี้เสียอีก เพราะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ไม่อาจคำนวณค่าความเสียหายของการฉ้อราษฎร์

²⁸ โครงการประเทศไทยใสสะอาด, สำนักงาน ก.พ., น.75.

²⁹ งานวิชาการรำลึก ศาสตราจารย์ จิตติ ตั้งคณาภิย์ ครั้งที่ 7, “การทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย,” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, น.27, ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2, น.5.

³⁰ Cheryl W. Gray and Daniel Kaufmann, “Corruption and Development” 4 World Bank 2 (May 1998).

³¹ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11, น.3.

³² มาตุลา พงษ์ไพจิตร และสังคีต ศิริระงษ์สาร, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย, (ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น.195 - 196.



บังหลวงเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนได้ เนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น การที่คำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” ยังไม่มีคำนิยามที่เป็นสากล การไม่สามารถตรวจพบการกระทำความผิด การไม่รายงานการกระทำความผิด เป็นต้น

ในส่วนของความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินมิได้นั้น อาจกล่าวได้ว่าความผิดที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้น

ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคมนั้น ในแง่ของการพัฒนาสังคม การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้สังคมไม่เจริญเติบโตและพัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากการจัดสรรการใช้งบประมาณและทรัพยากรในโครงการต่างๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรอย่างไม่เหมาะสม³³ นอกจากนี้ หากพิจารณาในเรื่องความช่วยเหลือจากต่างประเทศแล้วจะเห็นว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้ต่างประเทศหรือองค์การจากต่างประเทศต่างๆ ไม่กล้าหรือลังเลใจที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง³⁴ เนื่องจากเกรงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศนั้นจะนำเงินช่วยเหลือไปใช้ในทางมิชอบ หรือไม่นำเงินไปใช้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งก็จะทำให้การช่วยเหลือนั้นสูญเปล่าและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้

ในแง่ของการบริหารในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาและไม่เคารพกฎหมาย และยึดถืออำนาจเป็นใหญ่³⁵ ในสภาวะเช่นนี้จะทำให้เกิดอาชญากรรมต่างๆ เป็นจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นรากเหง้าแห่งปัญหาอาชญากรรมทั้งปวง³⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการกระทำความผิดของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ซึ่งเห็นได้จากคำกล่าวของเจ้าพ่อค้ายาเสพติดชาวอเมริกาใต้ที่กล่าวว่า “โลกในอุดมคติที่สามารถทำให้กลุ่มองค์กรอาชญากรของตนและกลุ่มอื่นสามารถเติบโตได้เป็นอย่างดีก็คือ โลกที่ไร้พรมแดนและรัฐที่การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ” (a borderless world and weak states)³⁷

ในส่วนความเสียหายทางเศรษฐกิจ โดยปกติการฉ้อราษฎร์บังหลวงมักจะกระทำในรูปแบบของการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ให้สินบนได้รับสิทธิผูกขาดในการผลิตสินค้า และบริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรมอย่างมาก³⁸ ทำให้นักลงทุนทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไม่อยากลงทุนทำธุรกิจในประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง³⁹ และทำให้สังคมได้รับสินค้า

³³ OECD, “Survey of public sector corruption status of actions on twelve prevention measures,” <<http://www.fordham.edu/economics/vinod/cie/oecd-survey-sum.htm>>, see also “United Nations Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Vienna,” <<http://uncjin.org/Documents/congr10/9c.pdf>>, 1999.

³⁴ <<http://www.police.go.th>>, see also Michael Johnston, “Cross-Border Corruption Points of Vulnerability and Challenges for Reform” at conference on “Corruption within Security Forces : A Threat to National Security,” 2001, p.2.

³⁵ Donald K. Piragoff, “International Anti-Corruption Initiatives,” <<http://www.unafei.or.jp/pdf/56-24.pdf>>

³⁶ Federal Bureau of Investigation, *US Law Enforcement Initiatives Relative to Official Corruption within the Russian Federation*, 1998.

³⁷ The International Center for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, “Recent International Efforts to Address Transnational Crime,” <<http://www.icclr.law.vbc.ca/Publications/Reports/borderless/PDF>>, 1998.

³⁸ United Nations, “Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Vienna,” <<http://uncjin.org/Documents/congr10/9c.pdf>>, 1999.

³⁹ จากการวิจัยของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) พบว่า มีการลงทุนในประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงมาก น้อยกว่าประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงน้อยเกือบร้อยละ 5 <<http://www.police.go.th>>



และบริการที่ไม่มีคุณภาพและราคาสูงเกินกว่าความเป็นจริง เนื่องจากเงินสินบนที่ผู้ประกอบการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (the price of illicit payment) และเงินค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (the management cost of negotiation with officials) จะถูกนำไปรวมเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการด้วยเสมอ⁴⁰ ในสถานะเช่นนี้จะทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้ระบบเศรษฐกิจไม่เจริญเติบโตแล้วยังทำให้ไม่มีเสถียรภาพอีกด้วย⁴¹

ในส่วนของความเสียหายทางการเมืองนั้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้ประเทศไม่เจริญก้าวหน้าและไม่มีเสถียรภาพ เนื่องจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะบริหารประเทศมีโอกาสเข้ามาแสวงหาและกอบโกยผลประโยชน์ต่างๆ จากการใช้อำนาจโดยมิชอบและในบางกรณีนักการเมืองที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้องของตน ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อการบริหารและการปกครองประเทศโดยรวม

6. มาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องการกระทำความผิดของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรไม่บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรจึงกำหนดมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงเอาไว้ โดยกำหนดไว้ในข้อ 8 และข้อ 9 ดังนี้ คือ

6.1 การกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา ข้อ 8

1. การกำหนดให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นมาใช้ตามความจำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้เป็นความผิดอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา

(ก) การสัญญาว่าจะให้ การเสนอให้หรือการให้ผลประโยชน์ไม่พึงได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือโดยอ้อมสำหรับตัวเจ้าหน้าที่เอง หรือบุคคลอื่น หรือองค์การ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่

(ข) การเรียกหรือการรับผลประโยชน์ที่ไม่พึงได้รับของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือโดยอ้อมสำหรับตัวเจ้าหน้าที่เอง หรือบุคคลอื่น หรือองค์การ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่

2. การกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องพิจารณารับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นเช่นว่าตามความจำเป็น เพื่อกำหนดให้การดำเนินการตามวรรค 1 ของข้อนี้ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญา ในทำนองเดียวกันรัฐภาคีจะต้องพิจารณากำหนด

⁴⁰ Thomas Chan, "Corruption Prevention : The Hong Kong Experience," <<http://www.adobe.com/acrobat/>>, 2000, USAID, "Anti - Corruption Resources : What is Corruption," <<http://www.usaid.gov/democracy/anticorruption/corruption.html>>.

⁴¹ ธนาคารโลกประเมินว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจลดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้ถึงร้อยละ 0.5 ถึงร้อยละ 1 ต่อปี <<http://www.police.go.th>>



ให้ความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงในรูปแบบอื่นเป็นความผิดอาญาด้วย

3. การกำหนดให้รัฐภาคีจะรับเอามาตรการเท่าที่จำเป็น เพื่อกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการกระทำ ความผิดที่กำหนดไว้ในข้อนี้เป็ความผิดอาญาในฐานะเป็นตัการร่วมด้วย

4. เพื่อความมุ่งประสงค์ของวรรค 1 ของข้อนี้ และข้อ 9 ของอนุสัญญานี้ ให้คำว่า “เจ้าหน้าที่ ของรัฐ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้ให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายใน และตามที่ใช้บังคับอยู่ในกฎหมายอาญาของรัฐภาคีซึ่งบุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

6.2 มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง ข้อ 9

1. นอกจากมาตรการที่กำหนดไว้ในข้อ 8 ของอนุสัญญานี้ ให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางปกครอง หรือมาตรการที่มีประสิทธิผลอื่นๆ เท่าที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบกฎหมาย ของตนเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์ และเพื่อป้องกัน ตรวจจับและลงโทษการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยเจ้าหน้าที่ ของรัฐ

2. การกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการเพื่อประกันการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนในการป้องกัน การตรวจจับและการลงโทษ การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ รวมทั้งการจัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เช่นว่ามีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันปรามการแทรกแซง จากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ๔๖



บทที่ 3

การต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในต่างประเทศ

ในบทนี้ จะกล่าวถึงมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงในต่างประเทศคือ เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงและสิงคโปร์ เพื่อศึกษาทำความเข้าใจและนำข้อดีหรือมาตรการดังกล่าว มาปรับใช้ในประเทศไทยเท่าที่สามารถทำได้ เพื่อให้การแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีประสิทธิภาพ มากขึ้นต่อไป

1. เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง (สาธารณรัฐประชาชนจีน)

เหตุผลที่เลือกศึกษากฎหมายของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกงคือ การที่สำนักงาน ICAC ของฮ่องกงเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยกย่องอย่างมากจากนานาประเทศ⁴¹ ว่าสามารถป้องกันและปราบปราม การฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพงานหนึ่งในโลก และการดำเนินงานของ สำนักงาน ICAC เป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างมากในช่วงประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา⁴² โดยประเทศ ต่าง เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์สำนักงาน ICAC เป็นแบบ แบบในการจัดองค์การเพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศของตน⁴³ นอกจากนี้ ฮ่องกงและประเทศไทย ตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออกซึ่งได้เหมือนกัน จึงทำให้สภาพแวดล้อม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง ไม่แตกต่างกันมากนัก การศึกษากฎหมายฮ่องกงจึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปราม การฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทย

ในอดีต ช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 ฮ่องกงเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง⁴⁴ ปัจจัยสำคัญ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงคือ การดำเนินคดีการฉ้อราษฎร์-บังหลวงของตำรวจชื่อ นายพลบิลเดอร์ ก๊อบเบอส์ ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือในปี ค.ศ. 1973 ขณะที่นายพลบิลเดอร์ กำลังถูกดำเนินคดีตามกฎหมายในข้อหาการกระทำความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงในคดีใหญ่หลายคดี เขาได้

⁴¹ จากการสำรวจปริมาณการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศต่างๆ จำนวน 133 ประเทศขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า ฮ่องกงเป็นเมืองที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงค่อนข้างน้อย อยู่อันดับที่ 14 จากประเทศทั้งหมด โดยได้คะแนน 8.0 จาก 10 คะแนน <<http://www.transparency.org/cp/2003/en.html>>

⁴² Henry J. Leiberich, *Hard Graft in Hong Kong : Scandal, Corruption, and the ICAC*, (New York : Oxford University Press, 1985), see also David Clark, "Dingisme in an East Asian City : A Community Relations Approach to Corruption in Hong Kong," IPSP research roundtable, Bellagio, Italy, 1987.

⁴³ United Nations, "Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Vienna," <<http://uncjin.org/Documents/cong10/9c.pdf>>, 1999, "Government of Botswana Directorate on Corruption and Economic Crime," <http://www.gov.bw/government/directorate_on_corruption_and_economic_cri...>, 2000.

⁴⁴ Thomas Chan, "10th IPPA Conference - Session 4 : Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong," <http://www.ippa.org.hk/download/Abstract_Thomas%20Chan%20300300.doc>, see also "Hong Kong, China : Action against Corruption : The Independent Commission Against Corruption (the ICAC)," <<http://www.unpan1.un.org/intrdoc/groupspublic/documents/europa/unpan002687.pdf>>



หลบหนีออกจากฮ่องกง โดยใช้วิธีการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคน ทำให้ชาวฮ่องกงเกิดความไม่พอใจในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่าในภายหลังนายพลปีเตอร์จะถูกจับได้และถูกนำตัวกลับฮ่องกงเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป นอกจากนี้ ชาวฮ่องกงส่วนใหญ่ก็ไม่พอใจมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ไม่สามารถแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้⁴⁶ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ผู้ว่าการเกาะฮ่องกง (Governor) ในสมัยนั้นมีคำสั่งให้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวน (Commission of inquiry) เพื่อปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงจากการทำงานของคณะกรรมการสอบสวน พบว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในลักษณะที่ดำเนินการแบบขบวนการ (syndicated corruption) ในหน่วยงานต่างๆ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานของตำรวจ⁴⁷

เพื่อแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีอยู่อย่างแพร่หลายทั่วไปในฮ่องกง จึงทำให้เกิดการจัดตั้งสำนักงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) ขึ้นในปี ค.ศ. 1974 ในช่วงปีแรกของการทำงาน จากการสืบสวนสอบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะในหน่วยงานของตำรวจพบว่า มีเรื่องร้องเรียนการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากกว่า 3,000 เรื่อง และมีการฟ้องคดีบุคคลต่างๆ มากถึง 108 คน โดยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐถึง 56 คน⁴⁸

ในช่วงแรกของการก่อตั้งสำนักงาน ICAC มีการตั้งข้อสงสัยอย่างมากถึงประสิทธิภาพในการทำงานของสำนักงาน ICAC เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่มั่นใจในสำนักงาน ICAC เนื่องจากในขณะนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เงินสินบนเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิตประจำวัน⁴⁹

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่สำนักงาน ICAC ได้ถูกก่อตั้งขึ้น เจ้าหน้าที่ของ ICAC ได้พยายามต่อสู้กับการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจังและเป็นเวลาสม่ำเสมอเรื่อยมา โดยถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่มีอายยอมรับได้⁵⁰ จนกระทั่งปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในฮ่องกงลดน้อยถอยลงเป็นอย่างมาก จนในที่สุดประชาชนมิได้ถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันอีกต่อไป

⁴⁶ Ibid. pp.51-52, see also Thomas Chan, "10th IPPA Conference - Session 4 : Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong," <<http://www.ippa.org.hk/download/Abstract.Thomas%20Chan%20300300.doc>>

⁴⁷ จากการสอบสวนในหน่วยงานของตำรวจและหน่วยงานอื่นๆ พบว่า ในช่วงเวลาของการเริ่มเข้ารับราชการของเจ้าหน้าที่ต่างๆ นั้น จะมีคำพูดที่ติดปากอันหนึ่งซึ่งพูดกันทั่วไปในฮ่องกง และสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในลักษณะที่เป็นขบวนการ คือ

1. "ขึ้นรถ" หมายถึง ถ้าผู้ขึ้นต้องการที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วยก็ต้องให้ความร่วมมือกับพวกที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ("Get on the bus," i.e. if you wish to accept corruption, join us; or) หรือ

2. "ทำตามน้ำ" หมายถึง ถ้าผู้ขึ้นไม่ต้องการที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วยก็ไม่ใช่ไร แต่ต้องไม่ขัดขวางพวกที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ("Run alongside the bus" - if you do not wish to accept corruption, it matters not, but do not interfere;)

3. "อย่าขัดขวาง" หมายถึง ถ้าผู้ขึ้นพยายามรายงานว่ามีฉ้อราษฎร์บังหลวง ผู้ขึ้นก็จะถูกทำร้ายหรืออาจถูกฆ่า หรือธุรกิจของผู้ขึ้นจะถูกทำลายด้วยวิธีการต่างๆ ("Never stand in front of the bus" - if you try to report corruption, the "bus" will knock you down and you will be injured or even killed or your business will be ruined. We will get you, somehow.")

"Hong Kong, China : Action against Corruption : The Independent Commission Against Corruption (the ICAC)," <<http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspublic/documents/eropa/unpan002687.pdf>>

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Thomas Chan, "Corruption Prevention : THE Hong Kong Experience," <<http://www.adobe.com/acrobat/>>, 2000.



ตัวอย่างหนึ่งของความสำเร็จในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงคือ การที่โครงการก่อสร้างสนามบินแห่งชาตียฮ่องกง และสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆของสนามบินที่มีมูลค่ากว่าสองแสนล้านเหรียญสหรัฐ โดยดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 จนถึงปี ค.ศ. 1998 ซึ่งถือว่าเป็นโครงการสาธารณูปโภคที่ใหญ่ที่สุดโครงการหนึ่งนั้น มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระดับที่ต่ำมาก⁵¹

1.1 Independent Commission Against Corruption (ICAC)

สำนักงาน ICAC ถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1974 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงทุกระดับ ทั้งในระดับเล็กน้อย (petty-level) ระดับใหญ่ (high - level) ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยเป็นหน่วยงานอิสระแยกออกจากหน่วยงานของตำรวจและพลเรือน โดยการทำงานของสำนักงาน ICAC ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง⁵² สำนักงาน ICAC มีสำนักงานสาขา 11 แห่งตั้งอยู่ทั่วเกาะฮ่องกง

กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่สำนักงาน ICAC ในการปฏิบัติงานคือ Independent Commission Against Corruption Ordinance ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงาน ICAC Corrupt and Illegal Practice Ordinance เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการกระทำความทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย และ Prevention of Bribery Ordinance เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการให้สินบน โดยทั้งสามฉบับเป็นกฎหมายหลักที่สำนักงาน ICAC ใช้ปฏิบัติงานเพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเน้นการดำเนินคดีอาญามากกว่าทางวินัย⁵³

รูปแบบองค์กรของสำนักงาน ICAC แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายพิจารณาและฝ่ายบริหาร ในฝ่ายพิจารณา ฝ่ายนี้จะรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาและความผิดทางวินัย ในส่วนของคดีอาญา ผู้อำนวยการสำนักงาน ICAC เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา โดยการดำเนินคดีจะเริ่มจากผู้อำนวยการสำนักงาน ICAC มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ ICAC สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อไป⁵⁴

ในฝ่ายบริหารนั้นสำนักงาน ICAC แบ่งงานออกเป็นสามหน่วยงาน คือหน่วยปราบปราม (The Operations Department) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) และหน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation)

⁵¹ Transparency International, "East Asia Pacific News Updates," <<http://www.transparency.org/mu/eap/updates.cfm?type=174&status=1>>, 2001. ผู้สนใจเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงในโครงการก่อสร้างสนามบินนี้และมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง โปรดดู Mission of Transparency International, "Working Paper : Hong Kong : The Airport Core Program and the Absence of Corruption," <http://www.transparency.org/working_papers/country/hk_airport.html>, 1999.

⁵² Thomas Chan, "Corruption Prevention : The Hong Kong Experience <<http://www.adobe.com/acrobat/>>, 2000, see also OECD Observer, "Cleaner Hong Kong," <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/292/Cleaner_Hong_Kong...>, 1997

⁵³ Pinto - Duschinsky, Michael, "Anti - Corruption Initiatives," <<http://www.aceproject.org/main/english/pc/pcd04f.htm>>, 2001.

⁵⁴ Ibid.p.76.



หน่วยปราบปราม

ในหน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 800 คน⁵⁵หน้าที่หลักคือ การรับคำร้องเรียน และการสืบสวนสอบสวนในเรื่องต่างๆ ที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ ICAC ได้รับคำร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดแล้ว ก็จะมีการดำเนินการตามเรื่องที่ร้องเรียนอย่างรวดเร็วภายใน 48 ชั่วโมง⁵⁶ ในงานด้านการสืบสวนสอบสวนคดีเจ้าหน้าที่ของ ICAC มีอำนาจอย่างกว้างขวาง เช่น การจับบุคคลผู้ต้องสงสัยซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดเกี่ยวกับการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวง และมีอำนาจควบคุมบุคคลไว้ที่สำนักงานฝ่ายปราบปรามได้ถึง 48 ชั่วโมง เพื่อดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้นหรือการค้นในสถานที่ใดๆ โดยมีหมายศาล การตรวจสอบบัญชีธนาคาร บัญชีหุ้น และบัญชีอื่นๆ การกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยยื่นบัญชีทรัพย์สินรายได้และรายจ่ายในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา และการให้ผู้ต้องสงสัยยื่นบัญชีแสดงเงินที่ส่งออกไปนอกฮ่องกง เป็นต้น

หน่วยป้องกัน

ในหน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 40 คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในหลายๆ สาขาวิชา เช่น วิศวกรรมศาสตร์ กฎหมาย บัญชี และการบริหาร เป็นต้น⁵⁷ การทำงานในหน่วยงานนี้เป็นไปภายใต้แนวความคิดที่ว่า “การป้องกันดีกว่าการปราบปราม” และเน้นแก้ไขปรับปรุงที่ระบบมากกว่าตัวบุคคล เพื่อลดหรือขจัดโอกาสที่อาจจะทำให้เกิดการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้⁵⁸

หน่วยงานนี้มีหน้าที่ป้องกันการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของภาครัฐ หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อลดและขจัดโอกาสที่อาจทำให้เกิดการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ และยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กฎหมาย หรือวิธีการปฏิบัติงานใดๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย ในส่วนของภาคเอกชนนั้น หน่วยงานนี้มีหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่องการป้องกันการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงแก่บุคคล หรือบริษัทต่างๆ ที่มาขอรับคำแนะนำ โดยเป็นการให้บริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ และจะได้รับการดำเนินการตามคำร้องขอทันทีและเป็นกันเอง⁵⁹ นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวง หน่วยป้องกันก็อาจใช้อำนาจต่างๆ ดังกล่าวนี้นับหน่วยงานที่ถือว่าเป็นหน่วยงานของภาครัฐด้วย เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านี้มีลักษณะผูกขาด และเป็นงานที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ ปัจจุบันมีหน่วยงานดังกล่าว 85 หน่วยงาน เช่น

⁵⁵ “Hong Kong, China : Action against Corruption : The Independent Commission Against Corruption (the ICAC) <<http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspub/public/documents/eropa/unpan002687.pdf>>

⁵⁶ ADB OECD technical assistance Hong Kong (China), “combating corruption, fighting bribery ..ADB OED Anti - Corruption Initiative for Asia - Pacific technical assistance: Thailand,” <<http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Thailand.htm>>, 2002.

⁵⁷ Thomas Chan, “10th IPPA Conference – Session 4 : Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong,” <<http://www.ippa.org.hk/download/Abstract.Thomas%20Chan%20300300.doc>>

⁵⁸ Hong Kong, China : Action against Corruption : The Independent Commission Against Corruption (the ICAC) <<http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspub/public/documents/eropa/unpan002687.pdf>>, see also Thomas Chan, “Corruption Prevention : The Hong Kong Experience,” <<http://www.adobe.com/acrobat/2000>>

⁵⁹ Thomas Chan, “10th IPPA Conference – Session 4 : Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong,” <<http://www.ippa.org.hk/download/Abstract.Thomas%20Chan%20300300.doc>>



The Hong Kong Jockey Club, Mass Transit Railway Corporation, Airport Authority, Utilities Companies, Universities, Hospital Authority เป็นต้น⁶⁰

หน่วยชุมชนสัมพันธ์

หน่วยงานนี้ทำหน้าที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงาน ICAC กับประชาชน เนื่องจากสำนักงาน ICAC มีความเชื่อว่าพันธมิตรที่ดีที่สุดในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็คือประชาชน⁶¹ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของหน่วยชุมชนสัมพันธ์จะออกไปพบปะกับประชาชนในทุกระดับอย่างใกล้ชิดเป็นประจำตั้งแต่เด็กนักเรียน นักศึกษา คุณครู อาจารย์ แม่บ้าน ลูกจ้าง นายจ้าง ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามหน่วยราชการ และบุคคลอื่นๆ ในทุกสาขาอาชีพ เพื่อให้ประชาชนทราบและตระหนักถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อปลูกฝังและอบรมคุณธรรม จริยธรรม⁶² เพื่อให้ความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง และที่สำคัญคือเพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจถึงการทำงานของสำนักงาน ICAC⁶³

กิจกรรมที่เจ้าหน้าที่หน่วยชุมชนสัมพันธ์จัดขึ้นเมื่อมีการออกไปพบปะกับประชาชน ได้แก่ การให้คำบรรยาย การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การสัมมนา การไต่สวน การแสดงละครต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง⁶⁴ โดยกิจกรรมที่จัดขึ้นนั้นจะให้ความรู้เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างครอบคลุมและเป็นไปอย่างเรียบง่าย มีการพูดคุยโดยใช้ภาษาธรรมดา มิได้ใช้ภาษาทางกฎหมาย และเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตัวอย่างเป็นกันเองกับประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ดีที่สุด ในแต่ละปีจะมีประชาชนหลายหมื่นคนที่ได้รับการอบรมในโปรแกรมต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของหน่วยงานนี้

นอกจากนี้ เพื่อให้ความรู้เรื่องการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงสามารถเข้าถึงกลุ่มคนจำนวนมากได้อย่างรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ ICAC หน่วยชุมชนสัมพันธ์ก็ใช้วิธีการต่างๆ เช่น การผลิตรายการโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อโฆษณาเพื่อรณรงค์การต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง การโฆษณาประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง การบรรจุความรู้เรื่องการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้ในวิชาสังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ตั้งแต่ชั้นประถม และการสนับสนุนให้บริษัทต่างๆ ในภาคเอกชนดำเนินธุรกิจโดยยึดถือ Corporate Codes of Conduct เป็นต้น

1.2 วิเคราะห์มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง

ในปัจจุบัน ฮ่องกงเป็นเมืองที่ได้รับการกล่าวขานกันอย่างกว้างขวางในเรื่องความสำเร็จอย่างมากในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง จากการศึกษาพบว่า ฮ่องกงสามารถแก้ไขปัญหการฉ้อราษฎร์บังหลวง

⁶⁰ Thomas Chan, "Corruption Prevention : The Hong Kong Experience," <<http://www.adobe.com/acrobat/>>, 2000.

⁶¹ Ibid.p. 371.

⁶² สำนักงาน ICAC ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องของการปลูกฝังและการอบรมคุณธรรมและจริยธรรม เพราะถือว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นสิ่งชั่วร้ายในสังคมที่เกิดขึ้นจากความอ่อนแอในศีลธรรมของคน (Corruption is viewed as a social evil stemming from weakness in personal morality)

⁶³ Clark Dirigisme, "A Community Relations Approach to Corruption : The Case of Hong Kong, Corruption and Reform 2 (1987) : 235 - 257.

⁶⁴ T.Wing Lo, "Educating for morality," <<http://www.civnet.org/journal/vol3no3/fttwing.htm>>, 1999., สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานการเข้าศึกษาหลักสูตรการบังคับบัญชาและการปฏิบัติงานที่หน่วยป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ไท ชี เอ ซี : ฮ่องกง, 2531 (อัดสำเนา), น.10.



ได้เนื่องจากปัจจัยต่างๆ หลายประการ ได้แก่

(1) การได้รับการสนับสนุนการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจังจากรัฐบาล โดยการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล การกำหนดมาตรการต่างๆ ทางกฎหมายและมาตรการอย่างอื่น และการให้งบประมาณที่จำเป็นและเพียงพอต่อการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง^{๕๕}

(2) ช่องก่งมีมาตรการต่างๆ ที่ครอบคลุมและเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ ICAC ต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในทุกระดับชั้นอย่างจริงจัง โดยทุกฝ่ายต่างให้ความร่วมมือและช่วยเหลือกันทำงานอย่างใกล้ชิด

(3) เจ้าหน้าที่ ICAC มีคุณภาพ กล่าวคือ สำนักงาน ICAC จะคัดเลือกบุคลากรโดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ เช่น นักบัญชี วิศวกร อดีตนายตำรวจ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประสบการณ์ เป็นต้น เพื่อบรรจุเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ICAC ในตำแหน่งต่างๆ

(4) ช่องก่งมีประชากรไม่มากนัก ส่วนใหญ่มีการศึกษาและได้รับการปลูกฝังอบรมคุณธรรมและจริยธรรมเป็นอย่างดี ทำให้ชาวช่องก่งต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงและคอยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ICAC ในการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอย่างดีเสมอ

(5) มีการให้ความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศกับหน่วยงานของประเทศต่างๆ เพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น The Royal Canadian Police, The Australian Federal Police และ The US Federal Bureau of Investigation เป็นต้น ในขณะนี้ สำนักงาน ICAC ได้ดำเนินการเป็นศูนย์กลางการให้ความร่วมมือด้านสารสนเทศ (The Regional Information Co-ordination Centre) ในแถบแปซิฟิก โดยปกติสำนักงาน ICAC จะแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นประจำ และในอนาคตจะมีการขยายขอบเขตของงานนี้ให้กว้างขวางออกไปอีก

2. ประเทศสิงคโปร์

2.1 กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง

เหตุผลที่เลือกศึกษากฎหมายสิงคโปร์คือ การที่สิงคโปร์เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่องการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง^{๕๖} นอกจากนี้ สภาพของสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศสิงคโปร์มีความใกล้เคียงกับประเทศไทย การศึกษากฎหมายสิงคโปร์จึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทย

ในอดีต ในช่วงที่สิงคโปร์เป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ และช่วงหลังจากที่เพิ่งได้รับเอกราช มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างมากในสิงคโปร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ทำเป็นขบวนการ

^{๕๕} ช่องก่งใช้เวลาแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากกว่า 25 ปี ตัวเลขในปี ค.ศ. 1998 แสดงให้เห็นว่าช่องก่งใช้เงินกว่า 90 ล้านดอลลาร์สหรัฐทุกปีเพื่อแก้ปัญหานี้ โดยจ้างเจ้าหน้าที่ประมาณ 1,300 คน ทำงานในหน่วยงานต่างๆ ทั้งหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน รวมกันทั้งสิ้นประมาณ 2,780 หน่วยงาน

^{๕๖} จากการสำรวจปริมาณการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศต่างๆ จำนวน 133 ประเทศขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า สิงคโปร์เป็นเมืองที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงน้อยมาก อยู่อันดับที่ 5 จากประเทศทั้งหมด โดยได้คะแนน 9.4 จาก 10 คะแนน <<http://www.transparency.org/cpi/2003/ev.html>>



และการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมีอยู่ทั่วไป จนถือว่าการจ่อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องปกติธรรมดาในการดำเนินชีวิตประจำวันของชาวสิงคโปร์⁶⁷

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการจ่อราษฎร์บังหลวงคือ สำนักงาน Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)⁶⁸ ในช่วงแรกของการปฏิบัติงาน สำนักงาน CPIB ไม่สามารถ แก้ไขปัญหาเรื่องการจ่อราษฎร์บังหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัจจัยต่างๆ หลายประการ ได้แก่ ความล่าสมัยของกฎหมายต่อต้านการจ่อราษฎร์บังหลวง ทำให้เจ้าหน้าที่ CPIB ไม่มีอำนาจอย่างเพียงพอ ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เช่น การขาดอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเสียเอง และความด้อยการศึกษา ของชาวสิงคโปร์ส่วนใหญ่ซึ่งมีการศึกษาน้อยและไม่รู้ถึงสิทธิของตนเอง ทำให้ไม่กล้าขัดขืนคำสั่งหรือ การกระทำใดๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ซึ่งตนไปติดต่อทำธุระด้วย จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย กลายเป็นความเคยชินของประชาชน อีกทั้งการขาดความร่วมมือจากประชาชน เพราะประชาชนไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงาน CPIB และกลัวจะถูกผู้กระทำผิดแก้แค้น นอกจากนี้ ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องการจ่อราษฎร์บังหลวงไม่บรรลุผลสำเร็จ กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับค่าตอบแทนการทำงาน ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานในภาคเอกชน และการบริหารการเงินไม่เป็น ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนมีหนี้สินเป็นจำนวนมาก จึงเลือกใช้วิธีการจ่อราษฎร์บังหลวง เพื่อหาเงินมาใช้หนี้และนำความสุขของตนต่อไป⁶⁹

อย่างไรก็ดี สถานการณ์การจ่อราษฎร์บังหลวงที่เคยรุนแรงในสิงคโปร์ก็ค่อยๆ บรรเทาลงไป เมื่อพรรคการเมือง The People's Action Party (PAP) ชนะการเลือกตั้งและเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1959 เนื่องจากพรรค PAP มีนโยบายการต่อต้านการจ่อราษฎร์บังหลวงอย่างชัดเจน โดยเห็นว่าการจ่อราษฎร์บังหลวงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ประเทศล้าหลัง⁷⁰ จึงทำให้มีการเริ่มต่อต้านการจ่อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจังนับแต่นั้นเป็นต้นมา

ในระยะแรกของการแก้ปัญหาเรื่องการจ่อราษฎร์บังหลวงนั้น เนื่องจากสิงคโปร์ยังเป็นประเทศ ที่กำลังพัฒนาและยากจนอยู่ การจะแก้ปัญหาเรื่องการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับค่าตอบแทนในการทำงานน้อย⁷¹

⁶⁷ John S.T. Quah, "Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized?," <<http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>>, 1999, see also Muhammed Ali, "Eradicating Corruption : The Singapore Experience," The Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption, 2000, p.2.

⁶⁸ สำนักงาน CPIB ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1952 แต่เดิมหน่วยงานที่รับผิดชอบการสืบสวนคดีจ่อราษฎร์บังหลวงคือ The Singapore Police Force ซึ่งเป็นหน่วยงานขนาดเล็กและรู้จักกันในนามของ "The Anti-Corruption Branch"

⁶⁹ Muhammed Ali, "Eradicating Corruption. The Singapore Experience," The Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption, 2000, p.2.

⁷⁰ John S.T. Quah, "Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized?," <<http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>>, 1999., see also Corrupt Practices Investigation Bureau. About us. file:///A:\About%20Singapore.htm, 2002.

⁷¹ ดังที่ได้อธิบายแล้วว่า ปัญหาเรื่องการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับค่าตอบแทนในการทำงานน้อยเกินไปเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิด การจ่อราษฎร์บังหลวงในสิงคโปร์



โดยการปรับเปลี่ยนอัตราค่าตอบแทนการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อลดแรงกระตุ้นการทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงยังไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วยการใช้มาตรการต่างๆ ที่สามารถกระทำได้ทันทีคือ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย The Prevention of Corruption Act (POCA)⁷² ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยบัญญัติถึงความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงให้ครอบคลุมถึงการกระทำต่างๆ หลากหลายรูปแบบ และเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงมากขึ้น ที่สำคัญที่สุดคือการบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB มากขึ้นกว่าเดิม เช่น การให้อำนาจจับและค้นตัวบุคคลที่ถูกจับ การให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการสั่งให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการ CPIB และเจ้าหน้าที่ CPIB สืบสวนบัญชีธนาคารใดๆ บัญชีหุ้น และบัญชีการซื้อขายของบุคคลใดๆ ซึ่งต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดตาม POCA⁷³ นอกจากนี้ยังกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการตรวจสอบบัญชีธนาคารของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบัญชีของกลุ่มรล บุตรหรือตัวแทนของบุคคลนั้นในกรณีที่เกี่ยวข้องด้วย

ความตั้งใจอย่างแรงกล้าในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงเห็นได้จากการที่สิงคโปร์มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่ใช้ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้กระทำความผิดจะไม่สามารถรอดพ้นจากการลงโทษไปได้⁷⁴ เช่น ในปี ค.ศ. 1963 มีการแก้ไขกฎหมาย POCA เพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของ CPIB ในการเรียกให้พยานมาที่ศาล เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาพิพากษาคดี และในปี ค.ศ. 1981 กฎหมาย POCA ได้ถูกแก้ไขเพื่อให้ผลยับยั้งการกระทำความผิดมากขึ้น โดยการกำหนดให้ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงนอกจากจะต้องรับโทษตามปกติตามที่ศาลกำหนดแล้ว ผู้นั้นจะต้องคืนเงินสินบนที่ได้รับไปด้วย หากไม่สามารถคืนเงินดังกล่าวได้หมดก็อาจถูกศาลลงโทษเพิ่มมากขึ้น⁷⁵

นอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว สิงคโปร์ก็ยังใช้มาตรการทางสังคมควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางกฎหมายด้วย เช่น การที่บรรดานักการเมืองหลายๆ ท่านประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในการทำงานและการใช้ชีวิตส่วนตัวโดยยึดมั่นในหลักคุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความซื่อสัตย์ เช่น การไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นส่วนตัวกับเรื่องธุรกรรมทางการเงิน หรือการพาณิชย์ใดๆ⁷⁶ เป็นต้น

เมื่อมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ประเทศสิงคโปร์ภายใต้การนำของพรรคการเมือง PAP ได้แก้ปัญหาเรื่องค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการปรับอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับอัตราเงินเดือนของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงในช่วงปี ค.ศ. 1985 ในสมัย

⁷² The Prevention of Corruption Act ประกาศใช้เมื่อ 17 มิ.ย. ค.ศ. 1960

⁷³ John S.T. Quah, *Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized ?*, <<http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>>, 1999.

⁷⁴ Muhammed Ali, *Eradicating Corruption, "The Singapore Experience"* The Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption, 2000, p.3.

⁷⁵ John S.T. Quah, *"Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized ?"*, <<http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>>, 1999.

⁷⁶ Paolo Bernasconi, *New Criminal Law Provisions against the Corruption of Public Officials, Multidisciplinary Group on Corruption, (GMC) . 1995.*



ของอดีตนายกรัฐมนตรี สี กวน ยู โดยท่านได้อธิบายถึงเหตุผลของการปรับอัตราเงินเดือนของนักการเมืองให้สูงขึ้นว่า “นักการเมืองสมควรจะได้รับเงินในอัตราสูงที่สุดในอัตราที่เขาควรจะได้รับ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รัฐบาลที่มีความซื่อสัตย์และปราศจากทุจริต (clean and honest government) ถ้านักการเมืองได้รับเงินเดือนน้อยหรือไม่เหมาะสม นักการเมืองก็อาจจะถูกยั่วยวนจากสิ่งต่างๆ และถูกชักจูงให้ไปฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ในที่สุด”⁷⁷

นอกจากความประสงค์ที่ต้องการลดแรงกระตุ้น ซึ่งอาจทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้แล้ว การเพิ่มเงินเดือนและการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานต่างๆ ในหน่วยงานของรัฐยังเป็นการแก้ปัญหา “สมองไหล” (brain drain) ของบุคคลที่มีความรู้ความสามารถซึ่งเลือกที่จะทำงานให้เอกชนมากกว่ารัฐด้วย⁷⁸

ผลของการใช้มาตรการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นอย่างจริงจังและต่อเนื่องทำให้สถานการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงในสิงคโปร์เปลี่ยนแปลงอย่างมาก กล่าวคือ จำนวนคดีการฉ้อราษฎร์บังหลวงลดน้อยลงจนอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้ ผู้กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงถูกลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนถูกไล่ออกจากราชการ บางคนก็ชิงลาออกจากราชการเสียก่อนเพื่อหลีกเลี่ยงการสืบสวนสอบสวน และประชาชนเริ่มเชื่อมั่นในสำนักงาน CPIB ว่าสามารถป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 Corrupt Practice Investigation Bureau (CPIB)

หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสิงคโปร์ คือ สำนักงาน CPIB ซึ่งถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1952 โดยเป็นหน่วยงานอิสระ มีหน้าที่หลักคือการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน⁷⁹

สำนักงาน CPIB มีสำนักงานเพียงแห่งเดียว ไม่มีสำนักงานท้องถิ่น ตั้งอยู่ใจกลางเมือง ในช่วงเวลาปี ค.ศ. 1960-1999 จำนวนเจ้าหน้าที่ของ CPIB เพิ่มขึ้นถึง 9 เท่า กล่าวคือ ในช่วงปี ค.ศ. 1960 มีเจ้าหน้าที่เพียง 8 คน ต่อมาปี ค.ศ. 1999 มี 71 คน ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่สืบสวน 49 คน และเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ 22 คน ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน CPIB คือ ผู้อำนวยการ CPIB ซึ่งทำงานโดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการ CPIB เป็นไปตาม The Prevention of Corruption Act⁸⁰

เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจสืบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างกว้างขวาง โดยมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น มีอำนาจสืบสวน จับกุม และควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด

⁷⁷ John S.T. Quah, “Deadline Scholar’s Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized ? 1999,” <<http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>>

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ นอกจากสำนักงาน CPIB จะมีอำนาจสืบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงในหน่วยงานของรัฐแล้ว CPIB ยังมีอำนาจสืบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาคเอกชนด้วย เพื่อส่งเสริมให้มีการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นธรรม เพราะโดยปกติการฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาคเอกชนมักเกี่ยวข้องกับการให้หรือการรับค่านายหน้า และเงินสินบนที่ผิดกฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องนี้นักธุรกิจหลายคนยังคงเห็นว่าการให้ค่านายหน้าและเงินสินบนเป็นเรื่องปกติในการดำเนินธุรกิจ ADB OECD technical assistance Singapore, “combating corruption, fighting bribery ... ADB OED Anti - Corruption Initiative for Asia - Pacific technical assistance : Singapore,” <<http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Singapore.htm>>, 2002.

⁸⁰ John S.T. Quah, “Deadline Scholar’s Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized ?,” <<http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>>, 1999.



เกี่ยวกับการจ่อราษฎร์บังหลวงได้ 48 ชั่วโมง เพื่อสอบสวน อำนาจยึดและอายัดทรัพย์สินต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ CPIB ยังมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลทางบัญชีและทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาและสามารถฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลโดยผ่านความเห็นชอบของพนักงานอัยการได้⁸¹

ในด้านการสืบสวนการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการจ่อราษฎร์บังหลวง ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักของสำนักงาน CPIB นั้น สำนักงาน CPIB มีหน้าที่รับและสืบสวนการร้องเรียนต่างๆ ที่มีการกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการจ่อราษฎร์บังหลวง โดยการสืบสวนจะเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ที่มีโอกาสสูงที่จะเกิดการจ่อราษฎร์บังหลวง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น

ในส่วนของการป้องกันการจ่อราษฎร์บังหลวงนั้น เนื่องจากมีความเห็นว่าการเกิดการจ่อราษฎร์บังหลวงมีสาเหตุมาจากทั้งแรงกระตุ้นและโอกาสต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกฎหมายสิงคโปร์จึงกำหนดให้มีการใช้มาตรการต่างๆ ดังนี้

(1) การตรวจสอบและการเสนอแนะแนวทางแก้ไขการปฏิบัติงาน โดยเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในหน่วยงานต่างๆ⁸² เพื่อที่จะทบทวนวิธีการทำงานและขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเป็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานอันอาจนำไปสู่การจ่อราษฎร์บังหลวงหรือการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายได้ และเมื่อพบข้อบกพร่องเจ้าหน้าที่ CPIB ก็จะเสนอแนะแนวทางที่ดีที่สุดเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นต่อหัวหน้าหน่วยงานนั้นต่อไป⁸³ โดยรัฐบาลมีนโยบายการป้องกันการจ่อราษฎร์บังหลวงในทุกแผนก⁸⁴ นอกจากนี้ CPIB ยังมีบริการตรวจสอบประวัติของบุคคล เพื่อมิให้บุคคลที่มีประวัติเกี่ยวกับการจ่อราษฎร์บังหลวงได้รับแต่งตั้งให้ทำงานในตำแหน่งสำคัญๆ อีกด้วย

(2) การแถลงในแต่ละปีว่าไม่มีหนี้สิน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแถลงว่าไม่มีหนี้สิน เพราะมีความเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ที่เป็นหนี้ มีแนวโน้มที่จะจ่อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย

(3) การแสดงทรัพย์สินและการลงทุน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่จะต้องแสดงทรัพย์สินและการลงทุนต่างๆ ของตน รวมทั้งของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเมื่อเข้ารับตำแหน่ง และต้องกระทำเช่นนี้ทุกปี ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีพฤติกรรมที่ร้ายแรงผิดปกติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจถูกเรียกไปชี้แจงถึงวิธีการที่ได้ทรัพย์สินนั้นมาได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหุ้นส่วนในบริษัทเอกชน บุคคลนั้นก็อาจถูกร้องขอให้สละ (divest) ความเป็นเจ้าของได้ เพื่อป้องกันการขัดกันซึ่งผลประโยชน์

(4) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจยอมรับของขวัญหรือเงินจากประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจรับความบันเทิงหรือนันทนาการใดๆ (entertainment) ซึ่งอาจมีผลให้เจ้าหน้าที่

⁸¹ โกศล พลเสน, “ปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.80.

⁸² ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ CPIB มักจะเข้าไปตรวจสอบในหน่วยงานที่มีโอกาสสูงในการเกิดการจ่อราษฎร์บังหลวง เช่น แผนกตรวจคนเข้าเมือง แผนกศุลกากร เป็นต้น

⁸³ ADB OECD technical assistance Singapore, “combating corruption, fighting bribery ...ADB OED Anti - Corruption Initiative for Asia - Pacific technical assistance : Singapore,” <<http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Singapore.htm>>, 2002, see also Laurence Cockcroft, Implementation of the OECD Convention : The Condition for Success,” <<http://www.transparency.ca/Vancouver/cockcroft/hm>>, 1999.

⁸⁴ HE Verghese Mathews, “The Example of Singapore in Anti - Corruption,” <<http://www.bigpond.com.kh/>>



ผู้นั้นตกอยู่ภายใต้การผูกพันกับผู้ให้ได้ ในกรณีที่ประชาชนเสนอให้ของขวัญใดๆ เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิเสธ ในกรณีที่เป็นของที่ระลึกจากแขกผู้มาเยี่ยมเยียนที่มีตำแหน่งสูงๆ (a visiting dignitary) เจ้าหน้าที่อาจรับของขวัญนั้นได้ แต่ต้องนำของนั้นไปมอบให้กับหัวหน้าของหน่วยงานนั้น อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่อาจรับของนั้นไว้ได้ถ้าได้จ่ายค่าตอบแทนสิ่งนั้นให้แก่ผู้ให้ของขวัญในราคาที่ประเมินโดย Accountant General

(5) มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการกระทำความผิด เช่น

(5.1) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐยืมเงิน หรือกระทำการโดยวิธีการใดๆ ที่จะทำให้นักมีหนี้สินทางการเงินกับบุคคลใดๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องถูกเจ้าหน้าที่นั้นดำเนินคดีตามกฎหมาย

(5.2) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ข้อมูลทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

(5.3) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงทรัพย์สินของตนในวันแรกที่ได้รับแต่งตั้งและหลังจากนั้นต้องแสดงทุกปี

(5.4) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การทำการค้าหรือการทำธุรกิจหรือการทำงานนอกเวลาโดยมิได้รับอนุญาต

(5.6) เจ้าหน้าที่ของรัฐห้ามรับนับหนากาใดๆ จากประชาชน

(5.7) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยอมรับหุ้นใดๆ ที่บริษัทเสนอให้โดยมิได้รับอนุญาตจาก the Permanent Secretary

(6) การให้การศึกษากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน CPIB จะให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้และตระหนักถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงและทราบถึงวิธีการหลีกเลี่ยงการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น⁸⁵

2.3 การใช้มาตรการทางปกครอง

นอกจากมาตรการทางกฎหมาย สิ่งต่อไปก็ยังคงใช้มาตรการทางปกครองป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย เพื่อลดโอกาสของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การฉ้อราษฎร์บังหลวง และทำให้สำนักงาน CPIB มีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น มาตรการต่างๆ เหล่านี้ได้แก่⁸⁶

1. การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความกลัวหรือการเลือกปฏิบัติ โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม เหตุผลทางการเมือง สนิท หรือความเชื่อทางศาสนา

2. การกำจัดโอกาสที่จะทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้หมดสิ้นไป

3. การทำให้ระบบหรือวิธีการบริหารงานต่างๆ มีความคล่องตัวและกระชับมากขึ้น

⁸⁵ Ibid., see also ADB OECD technical assistance Singapore, “combating corruption, fighting bribery ...ADB OECD Anti - Corruption Initiative for Asia - Pacific technical assistance : Singapore,” <<http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Singapore.htm>>, 2002 CPIB, “Law and Enforcement,” file://A:\Singapore%20Corruption%20law.htm, 2002.

⁸⁶ Ibid.



4. การทำให้ความล่าช้าเกินความจำเป็นในการทำงานของข้าราชการ (excessive red tape) ซึ่งเปิดช่องให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงหมดสิ้นไป

5. การทบทวนอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เหมาะสม โดยมีการคำนึงถึงอัตราเงินเดือนในภาคเอกชนด้วย

6. มีข้อความในสัญญาเดือนผู้ทำสัญญากับรัฐบาลว่าการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เพื่อได้สิทธิตามสัญญานั้นอาจทำให้สัญญาถูกระงับได้

7. ผู้ทำสัญญาใดๆ ที่ให้สินบนจะถูกตัดออกจากการทำสัญญากับรัฐบาล (หน่วยงานของรัฐบาล) เป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี

2.4 วิเคราะห์มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศสิงคโปร์

ในปัจจุบัน สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงค่อนข้างน้อย และได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่องการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง จากการศึกษาพบว่าความสำเร็จของประเทศสิงคโปร์เกิดขึ้นได้เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. ผู้นำประเทศและบรรดาเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีความจริงจังและตั้งใจอย่างแน่วแน่ (strong political will) ในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งเห็นได้จากคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู ในหนังสือ “From Third World to First”⁸⁶ ว่า “เมื่อเราก่อตั้งสำนักงาน CPIB ในปี 1952 เรามีเจตนาที่จะให้ระบบการปกครองมีความโปร่งใส ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงและสร้างความมั่นใจตั้งแต่วันแรกที่จะก่อตั้งสำนักงาน CPIB ว่าเงินรายได้ของรัฐบาลทุกดอลลาร์สิงคโปร์ จะต้องถูกนำไปใช้อย่างเหมาะสม และจะต้องทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดถึงในระดับรากหญ้า โดยที่เงินเหล่านั้นจะไม่ถูกนำไปใช้โดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างเด็ดขาด”⁸⁷ จากคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู ทำให้เห็นว่าแม้ว่ามาตรการจะดีเพียงไร แต่ถ้าบรรดาผู้นำการเมืองไม่สนับสนุนให้มีการใช้มาตรการเหล่านั้นก็เป็นเรื่องที่ไม่ได้ประโยชน์

2. สำนักงาน CPIB มีความเป็นอิสระ โดยผู้อำนวยการของ CPIB ทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำให้ไม่มีนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดสามารถแทรกแซงหรือขัดขวางการทำงานของ CPIB ได้

3. กฎหมาย POCA มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดทั้งมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเพียงพอ (โดยปกติจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย POCA เป็นประจำ เพื่อให้ทันสมัยและสามารถต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ) นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ CPIB ก็มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง มิได้มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นใครก็ตาม

4. การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังทำให้ชาวสิงคโปร์เกิดความศรัทธาต่อสำนักงาน CPIB นอกจากนี้ การที่ชาวสิงคโปร์ส่วนใหญ่มีการศึกษาดี จึงตระหนักถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอย่างดี และไม่ยอมรับว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน ชาวสิงคโปร์จึงคอยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ CPIB เสมอ ทำให้การป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นไปด้วยความสะดวกและมีประสิทธิภาพ

⁸⁶ HE Verghese Mathews, “The Example of Singapore in Anti – Corruption,” <<http://www.bigpond.com.kh/>>

⁸⁷ John S.T. Ouah, “Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries : A comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies,” *Journal of Southeast Asian Studies*, pp.174-175.



5. การใช้ระบบต่างๆ ควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมาย เช่น ระบบส่งเสริมความดี (meritocracy)⁸⁸ ระบบตรวจสอบการทำงาน ระบบการให้ค่าตอบแทนการทำงานที่เหมาะสมเป็นต้น เพื่อกำจัดหรือลดโอกาสที่จะทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ๕

⁸⁸ HE Verghese Mathews, “The Example of Singapore in Anti - Corruption,” <<http://www.bigpond.com.kh/>>



บทที่ 4

การต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย

ในบทนี้ จะกล่าวถึงมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทยตามกฎหมายอาญา คือ ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเปรียบเทียบกับมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรข้อ 8 และข้อ 9 ว่าประเทศไทยมีมาตรการที่สอดคล้องกับอนุสัญญา และมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1. อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ข้อ 8 การกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงมาตรการป้องกันและปราบปรามกลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรตามอนุสัญญาในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศ การกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา และคำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

1.1 การกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา

ในกรณีของข้อ 8 วรรค 1 (ก) แห่งอนุสัญญา ที่กำหนดให้การสัญญาว่าจะให้ การเสนอให้ หรือการให้ผลประโยชน์ที่ไม่พึงได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือโดยอ้อมสำหรับตัวเจ้าหน้าที่เอง หรือบุคคลอื่น หรือองค์การ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นกระทำการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เป็นความผิด ในส่วนของกฎหมายไทย ประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดเช่นเดียวกัน โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 144 บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ.....”

มาตรา 167 บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ.....”

ในกรณีของข้อ 8 วรรค 1(ข) แห่งอนุสัญญาที่กำหนดให้การเรียก หรือการรับผลประโยชน์ที่ไม่พึงได้รับของตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือโดยอ้อมสำหรับตัวเจ้าหน้าที่เอง หรือบุคคลอื่น หรือองค์การ



เพื่อให้เจ้าหน้าที่ป็นกระทำการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของกฎหมายไทย ประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดเช่นเดียวกัน โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 149 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ จ้องระวางโทษ.....”

มาตรา 201 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ.....”

1.2 การอื้อราษฎร์ปลงพลวงที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศ

ในเรื่องการกำหนดให้การกระทำการอื้อราษฎร์ปลงพลวงตามอนุสัญญา ข้อ 8 วรรค 1 ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรค 2 แห่งอนุสัญญา นั้น ในส่วนของกฎหมายไทยเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญาในแต่ละฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้แล้ว จะเห็นว่ากฎหมายมิได้บัญญัติโดยใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แต่อย่างใด^{๕๖} อย่างไรก็ตามหากพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรค 4 แห่งอนุสัญญา แล้ว จะเห็นว่าคำนี้มีความหมายในทำนองเดียวกับคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ คำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญามีถึง ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ทางฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมือง เช่น รัฐมนตรี^{๕๗} หรือข้าราชการประจำ รวมถึงฝ่ายตุลาการ และฝ่ายรัฐสภาด้วย แต่ไม่หมายความถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ เช่น สมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่ที่กฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะเป็นกรณีๆ ไป^{๕๘} และเจ้าพนักงานจะต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายด้วย^{๕๙} นอกจากนี้ เจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญาหมายความถึงเฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยเท่านั้น ในทำนองเดียวกับคำว่าเจ้าพนักงานตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 9 โดยจะเป็นบุคคลสัญชาติไทยหรือสัญชาติอื่นก็ไม่สำคัญ ความสำคัญ

^{๕๖} อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยมาตรา 4 กำหนดคำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้มีความหมายครอบคลุมถึงบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ อย่างกว้างขวางมาก โดยบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ และบุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบอบการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ”

^{๕๗} คำพิพากษารัฐกิจคดี ๖๘, ๒๕๑๐

^{๕๘} จิตติ สิงหปัท. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1, ฉบับครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแพ่งและอาญา, 25๔3) น. ๖8.

^{๕๙} คำพิพากษารัฐกิจคดี 515, 2480 และ 533/2485



อยู่ที่ว่าเจ้านักงานนั้นต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยทางการของไทย เพื่อให้ปฏิบัติราชการของรัฐบาลไทยเท่านั้น โดยมีได้หมายความว่ารวมถึงเจ้านักงานของรัฐบาลต่างประเทศ เช่น นายทหารสหประชาชาติในประเทศไทยด้วย⁹³ ดังนั้น ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศได้กระทำการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรค 1 แห่งอนุสัญญา การกระทำความผิดกล่าวจึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย

1.3 การกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา

ในเรื่องการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญาตามอนุสัญญาข้อ 8 วรรค 3 นั้น เนื่องจากลักษณะของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีผู้กระทำความผิดหลายคน มีการสมคบและแบ่งการทำงานเป็นลำดับขั้น (conspiracy and hierarchy)⁹⁴ ทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญาเรื่องผู้ใช้ ตัวการ และผู้สนับสนุนไม่สามารถนำมาใช้ดำเนินคดีกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าใหญ่ของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ทำให้ผู้ที่เป็นหัวหน้าใหญ่มักจะรอดพ้นจากการถูกดำเนินคดีเสมอ เพราะความรับผิดชอบทางอาญาเรื่องผู้ใช้ ตัวการ และผู้สนับสนุน ครอบคลุมถึงการกระทำต่างๆ ที่แคบกว่าการกระทำของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดแนวความคิดเรื่องการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นความผิดอาญา

การมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรตามอนุสัญญา ข้อ 5 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปราบปรามกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นความผิดอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ทำให้สามารถลงโทษได้ทั้งผู้กระทำความผิดที่เป็นหัวหน้าใหญ่ สมาชิกระดับสูง นายทุนใหญ่ และสมาชิกระดับล่างของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ความผิดฐานมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรตามข้อ 5 แห่งอนุสัญญา กำหนดให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นที่จำเป็นมาใช้ เพื่อกำหนดให้การกระทำต่อไปนี้เป็นความผิดอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา คือ

(ก) กรณีอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างดังต่อไปนี้เป็นความผิดอาญา ซึ่งแตกต่างจากความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับการพยายามกระทำ หรือกระทำการจนสำเร็จในการกระทำที่เป็นความผิดอาญา

(1) การตกลงกับบุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปเพื่อก่ออาชญากรรมร้ายแรง เพื่อความมุ่งประสงค์ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการได้รับผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางวัตถุอย่างอื่น และหากกฎหมายภายในกำหนดไว้ การตกลงดังกล่าวต้องประกอบกับการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการกระทำตามที่ได้ตกลงกันโดยหนึ่งในบุคคลที่มีส่วนร่วมให้การตกลงนั้นเป็นผลสืบหน้าไป หรือประกอบกับการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

(2) โดยรู้ถึงเป้าหมายและการกระทำทั่วไปที่เป็นความผิดอาญาของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร หรือโดยรู้ถึงเจตนาของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรที่จะก่ออาชญากรรมดังกล่าว การดำเนินการของบุคคลผู้มีส่วนร่วมกระทำการใน

⁹³ คำพิพากษานิติ 700/2490

⁹⁴ "Organized Crime," < <http://www.faculty.newc.edu/toconnor/392/spy/organizedcrime.htm> >, 2000.



(2.1) การกระทำที่เป็นความผิดอาญาของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

(2.2) การกระทำอื่นๆ ของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรโดยรู้ว่าการเข้ามีส่วนร่วมของบุคคลนั้นจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายในการกระทำความผิดอาญาที่กล่าวถึงข้างต้น

(ข) การจัดการ การสั่งการ การสนับสนุน การยุยง การอำนวยความสะดวก หรือการให้คำปรึกษาในการก่ออาชญากรรมร้ายแรงที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ในส่วนของกฎหมายไทย บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกำหนดให้การมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นความผิดอาญาคือ “ความผิดฐานสมคบ” ซึ่งปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีโทษอาญา ดังนี้

(1) ประมวลกฎหมายอาญา

- ลักษณะ 1 ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร มาตรา 114 “ผู้ใดสมคบกำลังพลหรืออาวุธ เตรียมการอื่นใด หรือสมคบกันเพื่อเป็นกบฏ หรือยุยงราษฎรให้เป็นกบฏ หรือรู้ว่ามีผู้จะเป็นกบฏแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี”

- ลักษณะ 5 ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน มาตรา 209 ถึง มาตรา 213

มาตรา 209 “ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการและมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า ผู้จัดการ หรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในคณะบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท”

มาตรา 210 “ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในภาค 2 นี้ และความผิดนั้นมีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นช่องโจร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าเป็นการสมคบเพื่อกระทำความผิดที่มีระวางโทษถึงประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสองหมื่นบาท”

มาตรา 211 “ผู้ใดประชุมในที่ประชุมอั้งยี่หรือช่องโจร ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่หรือช่องโจร เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงได้ว่า ได้ประชุมโดยไม่รู้ว่าเป็นการประชุมของอั้งยี่หรือช่องโจร

มาตรา 212 “ผู้ใด

(1) จัดหาที่ประชุมหรือที่พักให้แก่อั้งยี่หรือช่องโจร

(2) ชักชวนบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกอั้งยี่หรือพรรคพวกช่องโจร

(3) อุปการ่อั้งยี่หรือช่องโจรโดยให้ทรัพย์สินหรือโดยประการอื่น หรือ

(4) ช่วยจำหน่ายทรัพย์สินที่อั้งยี่หรือช่องโจรได้มาโดยการกระทำความผิด ต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับ

ผู้กระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่หรือช่องโจร แล้วแต่กรณี”

มาตรา 213 “ถ้าสมาชิกอั้งยี่หรือพรรคพวกช่องโจรคนหนึ่งคนใดได้กระทำความผิดตามความมุ่งหมายของอั้งยี่หรือช่องโจรนั้น สมาชิกอั้งยี่หรือพรรคพวกช่องโจรที่อยู่ด้วยในขณะกระทำความผิด หรืออยู่ด้วยในที่ประชุมแต่ไม่ได้คัดค้านในการตกลงให้กระทำความผิดนั้น และบรรดาหัวหน้าผู้จัดการหรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในอั้งยี่หรือช่องโจรนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นทุกคน”



(2) พระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีโทษอาญา ได้แก่

1) พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534

มาตรา 8

“ผู้ใดสมคบกันโดยตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่ง ผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

2) พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540

มาตรา 7

“ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุในมาตรา 5 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง คนหนึ่งคนใดได้ลงมือกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกันไปแล้ว ผู้ร่วมสมคบด้วยกันทุกคนต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นอีกกระทงหนึ่งด้วย

ในกรณีที่ความผิดได้กระทำให้ถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบ ทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอด หรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้น คงรับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแก่การสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน ต้องระวางโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือศาลจะไม่ลงโทษเลยก็ได้”

3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 9

“ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงินต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าได้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่งผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ในกรณีที่ความผิดได้กระทำให้ถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบ ทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอด หรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้น คงรับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแก่การสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน ศาลจะไม่ลงโทษผู้นั้นหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้”

4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

มาตรา 4

“ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบ



ของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญา กับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง”

กล่าวโดยสรุป ในขณะนี้ประเทศไทยมีหลักกฎหมายที่พอจะนำไปใช้เพื่อป้องกันและปราบปราม กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรได้บ้างคือ หลักกฎหมายเรื่อง “การสมคบ” อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายเรื่องสมคบของไทยในกฎหมายอาญาต่างๆ แล้ว จะเห็นว่ามิมีบทบัญญัติที่กำหนด ความรับผิดชอบของบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ข้อ 5 วรรค 1 กล่าวคือ หลักสมคบตามกฎหมายไทยใช้กับบางฐานความผิดเท่านั้น เช่น ความผิดฐานเป็นกบฏ ตามประมวล กฎหมายอาญา ความผิดฐานค้าหญิงและเด็ก และการค้ายาเสพติด ตามกฎหมายพิเศษ เป็นต้น โดยมีได้ใช้ กับความผิดฐานอื่นด้วย และได้ครอบคลุมถึงอาชญากรรมร้ายแรงอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา รวมทั้งเรื่องการจู่โจมร้ายแรงด้วย นอกจากนี้ องค์ประกอบความผิดตามกฎหมายไทยก็ไม่สอดคล้องกับ ข้อ 5 วรรค 1 แห่งอนุสัญญา เช่น จำนวนของผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 210 ความผิดฐานชกโจรต้องมีผู้สมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ในขณะที่อนุสัญญา ข้อ 5 วรรคหนึ่ง (ก)(1) กำหนดว่าให้มีผู้สมคบสองคนก็เป็นความผิดแล้ว เป็นต้น⁹⁵

1.4 คำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

ในเรื่องความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งตามอนุสัญญาข้อ 8 วรรค 4 กำหนดให้ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลผู้ให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายใน และตามที่ใช้อยู่ ในกฎหมายอาญาของรัฐภาคีซึ่งบุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ เรื่องนี้ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2 โปรดดูที่หน้า 2-3

2. มาตรการต่อต้านการจู่โจมร้ายแรงตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน อาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ข้อ 9 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงสาระสำคัญสองเรื่องคือ มาตรการเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์ และมาตรการ เพื่อป้องกันและปราบปรามการจู่โจมร้ายแรง

มาตรการเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์

ในเรื่องการกำหนดให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางปกครอง หรือมาตรการ ที่มีประสิทธิผลอื่นๆ นอกจากมาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ข้อ 8 เท่าที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบ ของตนเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์ ตามข้อ 9 วรรค 1 แห่งอนุสัญญา นั้น ในส่วนของกฎหมายไทยอาจพิจารณา เรื่องดังกล่าวได้จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยจะเห็นว่ากฎหมายไทยมีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับหลักการตาม ข้อ 9 แห่งอนุสัญญาอยู่แล้ว เช่น

⁹⁵ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องความผิดฐานมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โปรดดูงานวิจัยเรื่อง “ความผิดฐานมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร” ในโครงการพัฒนากฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามกลุ่มอาชญากร ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ระยะที่ 2



ในหมวด 2 เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในมาตรา 8 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ว่าจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติตามมาตรา 9^๙ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10^{๑๐} และมาตรา 11^{๑๑} เป็นต้น

เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยสุจริต นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดกลไกต่างๆ เพื่อให้มีการตรวจสอบการทำงานของกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยกันเองอีกด้วย เช่น การกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ก็มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อประธานวุฒิสภาด้วย เมื่อเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง หรือการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้ หรือการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น

^๙ มาตรา 9 ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(3) เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือรับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิการสูงสุด อธิบดี หรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

^{๑๐} มาตรา 10 ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

- (1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (2) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสามปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อ
- (3) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(4)
(12) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

- (13) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (14) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 34 และมาตรา 41
- (15) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันได้รับการเสนอชื่อ

^{๑๑} มาตรา 11 ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการต้อง

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (4) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด



มาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ในเรื่องการป้องกัน การตรวจจับ และการลงโทษการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม ข้อ 9 วรรค 1 แห่งอนุสัญญาฯ และเรื่องการดำเนินมาตรการเพื่อประกันการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนในการป้องกัน การตรวจจับ และการลงโทษการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการจัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เช่นว่ามีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอ เพื่อป้องกันและปราบปรามการแทรกแซงจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ในส่วนของกฎหมายไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็มีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวเช่นกัน โดยอาจพิจารณาได้จากเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แบ่งออกได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การปราบปราม การป้องกัน และการบริหารองค์กร อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้แบ่งเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินออกเป็นสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และส่วนที่ 2 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องอยู่ภายใต้มาตรการตรวจสอบที่สำคัญคือ การมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง

หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำความผิดแล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ผู้้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่ แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำให้ไปตำแหน่งดังกล่าว

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินที่สำคัญคือ การมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.



ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

หากบุคคลตามมาตรา 39 หรือมาตรา 40 ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำความผิดดังกล่าวแล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

การปราบปราม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดที่ 10 เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดมาตรการต่างๆ ไว้เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิด มาตรการดังกล่าว ได้แก่ การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ

การถอดถอนจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 10 เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 3 เรื่องการถอดถอนจากตำแหน่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 เรื่องการถอดถอนจากตำแหน่ง กำหนดว่าเมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ^๙ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากอาจจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ก็ยังอาจถูกดำเนินคดีอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 308 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ได้อีกด้วย โดยคดีประเภทนี้ได้แก่คดีที่ผู้เสียหายกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คดีประเภทนี้ รวมถึงกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือ ผู้สนับสนุนด้วย เช่น ข้าราชการได้ร่วมมือกับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ เป็นต้น

^๙ รายละเอียดโปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58



ในการนี้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดตามคำร้องของผู้เสียหาย ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นการมีมติการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายผิดปกติ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ลงข้อเท็จจริงแล้ว และมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร้ายผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการต่างๆ^{๒๐} เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการนี้เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ว่าได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ผู้กล่าวหาที่สามารถยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือ และลงลายมือชื่อของตนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ลงข้อเท็จจริงแล้วและมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่ผิด ข้อกล่าวหานั้นก็จะเป็นอันตกไป แต่ถ้าข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ถ้ามีความผิดทางวินัย ก็จะดำเนินการตามมาตรา 92 แต่ถ้ามีความผิดทางอาญา ก็จะดำเนินการตามมาตรา 97

การป้องกัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจด้านการป้องกัน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ด้านคือ ด้านตัวระบบ และด้านตัวบุคคล

(1) ด้านตัวระบบ มาตรา 19 (8) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือแผนงานโครงการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ข้อ 4 (ข) ยังกำหนดให้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำ

^{๑๙} รายละเอียดโปรดดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80



ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(2) ด้านตัวบุคคล พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (10) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต มาตรา 100 และมาตรา 101 ของกฎหมายนี้ยังกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศยังไม่ถึงสองปี รวมทั้งคู่สมรสของบุคคลเหล่านี้ กระทำการบางอย่างที่ถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ได้แก่

(2.1) เป็นคู่สัญญา หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2.2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2.3) รับสัมปทาน หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาด ตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(2.4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้าง ในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

อนึ่ง ตามมาตรา 103 ของกฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้มีผลบังคับเป็นการห้ามมิให้มีการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดมากเกินไปปกติ เพื่อป้องกันการทุจริตอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 ได้กำหนดข้อปฏิบัติที่ใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วไม่ถึงสองปี โดยมีสาระสำคัญดังนี้¹⁰¹

(1) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ซึ่งเป็นการรับจากญาติที่ให้โดยเสนหา ตามฐานานุรูป หรือรับจากบุคคลอื่นที่มีมูลค่าไม่เกินสามพันบาท หรือรับจากการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

¹⁰¹ อดัม รัฐมนตรี, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น. 17.



(2) การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ ซึ่งผู้ให้มิได้ระบุให้เป็นของส่วนตัว หรือมีมูลค่าเกินกว่าสามพันบาท แต่จำเป็นต้องรับไว้เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดี ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะยึดถือไว้เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล ให้ส่งมอบทรัพย์สินให้หน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดโดยทันที

(3) การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมูลค่าตามที่ประกาศฉบับนี้ กำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมาแล้วโดยจำเป็นอย่างยั้งที่ต้องรับไว้เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดี ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งรายละเอียดต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานโดยทันที ในการนี้หัวหน้าหน่วยงานมีคำสั่ง ไม่สมควรรับก็ให้คืนแก่ผู้ให้โดยทันที หากไม่สามารถคืนได้ให้ส่งมอบให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด

ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามตามบทบัญญัติมาตรา 100 มาตรา 101 หรือมาตรา 103 ดังกล่าว ข้างต้น มาตรา 122 ของกฎหมายฉบับเดียวกัน กำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การบริหารองค์กร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 302 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 10 กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานโดยเฉพาะในเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดเอาไว้ในมาตรา 107

ในเรื่องการให้รัฐภาคีแต่ละรัฐใช้มาตรการเพื่อให้มั่นใจได้ถึงการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรของตนในการป้องกัน ตรวจจับ และลงโทษการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการจัดให้องค์กรเหล่านี้มีความอิสระอย่างเพียงพอในการป้องกันการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินงานตามอนุสัญญาข้อ 9 วรรค 2 นั้น ในส่วนของกฎหมายไทย เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นว่า มีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับหลักการนี้อยู่แล้ว เช่น มาตรา 46 กำหนดห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุต่างๆ เช่น รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กำลังกล่าวหาว่ามีส่วนได้เสียในเรื่องที่กำลังกล่าวหา และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา เป็นต้น เป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือในการนี้ที่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน จะต้องมิใช่อนุกรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ โดยในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน โดยห้ามมิให้อนุกรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง ทุจริต หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหา หรือพยาน เพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใดๆ ในเรื่องที่กำลังหาหา

ในการไต่สวนข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการให้ผู้ถูกกล่าวหา ยังคงปฏิบัติหน้าที่



ต่อไปนั้นอาจจะก่อความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้สั่งพักราชการหรือพักงานแล้วต่อมาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ากล่าวหาไม่มีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อดำเนินการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการหรือทำงานในตำแหน่งเดิม

นอกจากนี้ในการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อจะมีมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งนั้น ก็จะต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ เป็นต้น

3. วิเคราะห์มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณามาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายของไทย เปรียบเทียบกับ มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามอนุสัญญาฯ แล้ว จะเห็นว่าในกรณีของอนุสัญญาฯ ข้อ 8 เรื่องการกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญานั้น ประเทศไทยมีมาตรการที่สอดคล้องกับข้อ 8 เพียงสองกรณีคือ ข้อ 8 วรรค 1 และวรรค 4 โดยข้อ 8 วรรค 2 และวรรค 3 นั้น กฎหมายไทย ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ

ในกรณีอนุสัญญาฯ ข้อ 8 วรรค 2 เรื่องการกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญานั้น แม้ว่ากฎหมายไทย จะไม่ครอบคลุมถึงเรื่องนี้ และในข้อ 8 วรรค 2 นี้ อนุสัญญาฯ มิได้กำหนดว่าเป็นมาตรการบังคับที่รัฐภาคี แห่งอนุสัญญาฯ จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของรัฐภาคีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ซึ่งทำให้ประเทศไทย ไม่มีการระงับที่ จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของไทยในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าการกระทำตามข้อ 8 วรรค 2 เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดเกิดขึ้น และเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างหนึ่งเหมือนกัน เพียงแต่กฎหมายอาญาของเกือบทุกประเทศมีข้อจำกัด ในเรื่อง การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ว่าหมายถึงเจ้าพนักงานตามกฎหมายของรัฐนั้นเท่านั้น ซึ่งทำให้การให้หรือการรับสินบนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือน ระหว่างประเทศไม่เป็นความผิดอาญา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรที่จะกำหนดให้การกระทำ ตามข้อ 8 วรรค 2 เป็นความผิดอาญาด้วย ซึ่งจะทำให้สามารถช่วยแก้ปัญหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ เนื่องจากมีการศึกษาและพบว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายในประเทศและการฉ้อราษฎร์บังหลวงระหว่างประเทศ ในหลายๆ คติ มักมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ผู้ที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงข้ามชาติ มักจะอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งเสมอเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน¹⁰²

ในกรณีของอนุสัญญาฯ ข้อ 8 วรรค 3 เรื่องการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ตามข้อ 8 วรรค 1 เป็นความผิดอาญาในฐานะที่เป็นตัวการร่วม เนื่องจากข้อนี้เป็นมาตรการบังคับ ซึ่งอนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และประเทศไทย ยังมีมาตรการไม่ครบถ้วนตามที่ ข้อ 8 วรรค 3 กำหนด ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องกำหนดให้การกระทำดังกล่าว

¹⁰² Michael Johnston, “Cross -Border Corruption Points of Vulnerability and Challenges for Reform,” at Conference on “Corruption within Security Forces : A Threat to National Security,” 2000, p. 2.



เป็นความผิดอาญาด้วย

ในการนิยามมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามอนุสัญญา ข้อ 9 นั้น จะเห็นว่ากฎหมายไทยคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องและครบถ้วนตามที่อนุสัญญา ข้อ 9 กำหนดแล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการต่างๆ เพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ค่อนข้างสอดคล้องกับอนุสัญญา ข้อ 8 และข้อ 9 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังเป็นปัญหาใหญ่ที่คงอยู่ควบคู่กับสังคมไทยตลอดมา และการแก้ปัญหาที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร¹⁰³ เมื่อวิเคราะห์ถึงความไม่บรรลุผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยแล้ว อาจกล่าวได้ว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญต่างๆ เช่น ความไม่จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบทบัญญัติบางเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่เหมาะสม เป็นต้น

ความไม่จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย

โดยหลักการ การบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก ถึงขนาดที่มีการกล่าวว่า “แม้จะมีกฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตาม แต่หากไม่มีการบังคับใช้กฎหมายแล้ว กฎหมายนั้นก็หาได้มีประโยชน์อะไรเลย” (the best law has no value if it is not enforced)¹⁰⁴ อาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การแก้ปัญหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำคัญในเรื่องนี้เห็นได้จากคำกล่าวของท่านศาสตราจารย์ ฮาไมท์ กรัวยีเยอร์ ซึ่งกล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า

ความจริงนั้นการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะได้ผลหรือไม่ กรณีนี้หาได้อยู่ที่การกำหนดโทษอย่างรุนแรงที่สุดหรือไม่ แต่อยู่ที่การไม่ “ลู่หน้า ประมุก” รวมทั้ง ความเข้มแข็ง เจียนขาดและความสามารถของผู้ที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามโดยตรงต่างหาก.....สิ่งสำคัญที่สุดในการใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ กรณีจะได้ผลเพียงไรย่อมอยู่ที่ว่าสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องร้องและลงโทษได้โดยไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด กฎหมายย่อมจะไม่มีคามหมายอันใดเลยถ้าหากมิได้มีการรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นอย่างเจียนขาดและเป็นธรรม¹⁰⁵

ในประเทศไทย การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น ผู้นำขาดความตั้งใจและความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้ระบบอุปถัมภ์¹⁰⁶ การมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹⁰³ จากการสำรวจปริมาณการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศต่างๆ จำนวน 133 ประเทศขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า ประเทศไทยเป็นเมืองที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงค่อนข้างมาก อยู่อันดับที่ 70 จากประเทศทั้งหมด โดยได้คะแนนเพียง 3.3 จาก 10 คะแนน <<http://www.transparency.org/cpi/2003/eu.html>>

¹⁰⁴ United Nations, “Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Vienna,” <<http://uncjin.org/Documents/congr10/9c.pdf>>, 1999.

¹⁰⁵ ฮาไมท์ กรัวยีเยอร์, กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนิตยสารธุรกิจ, 2510) น. 13-14.

¹⁰⁶ John Brandolino, “US Diplomatic Initiatives Against Corruption,” <<http://www.marshallcenter.org/Conference%20Center/Corruption%20Conferen...>>, 2001. United Nations, “Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Vienna,” <<http://uncjin.org/Documents/congr10/9c.pdf>>, 1999.



กับผู้กระทำความผิด¹⁰⁷ เจ้าหน้าที่ขาดความสำนึกในคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ของตนและการดำรงชีวิตส่วนตัวการบังคับใช้กฎหมายขาดความเด็ดขาด จริงจังและต่อเนื่อง เป็นต้น

ในเรื่องของการใช้ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยนั้น นายกล้านรงค์ จันทิก อดีตเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า โครงสร้างของสังคมไทยมีลักษณะเป็นโครงสร้างเชิงอำนาจจะหวงผู้มีอำนาจกับผู้ไม่มีอำนาจ โดยเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์แนวดิ่ง กล่าวคือ ผู้มีอำนาจจะแสวงหาประโยชน์สร้างอำนาจให้แก่ตนเองและขยายฐานออกไปและผู้ไม่มีอำนาจก็จะขอความอุปถัมภ์จากผู้มีอำนาจ โดยโครงสร้างของสังคมจะเป็นเครื่องกำหนดคุณสมบัติของสังคม สังคมใดมีลักษณะเช่นนี้ สังคม เศรษฐกิจและการเมืองของสังคมนั้นจะไม่ดี ซึ่งแตกต่างจากสังคมแนวราบที่มีความเสมอภาค นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่จิตวิทยาและพฤติกรรมแล้วจะเห็นว่าคนไทยมีลักษณะชอบความสะดวกสบาย รักพวกพ้อง เชื้อพ้องและพึ่งพาอาศัยผู้ใหญ่เป็นหลัก ทำให้มีระบบพรรคพวกเพื่อก่อให้เกิดความสะดวกสบายในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ของตน ทำให้กฎหมายขาดอำนาจบังคับในการควบคุมดูแลไป¹⁰⁸

ในเรื่องของการมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้กระทำความผิดนั้น เพื่อให้เห็นภาพชัดเจน ผู้วิจัยขอยกกรณีตำรวจกับปัญหาเงินนอกระบบเป็นกรณีศึกษา¹⁰⁹ จากการศึกษาและวิจัยเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์ของตำรวจจากธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ได้แก่ การพนัน (หวยใต้ดิน พนันฟุตบอล บ่อนการพนัน หวยหุ้น หวยออมสิน หวยรายวัน และหวย ถกส.) การขนส่งมวลชน (มอเตอร์ไซด์รับจ้าง และรถตู้โดยสาร) การใช้แรงงานต่างด้าว และการบริการทางเพศ (อาบอบนวด) พบว่า¹¹⁰

ในปี พ.ศ. 2544 ธุรกิจการพนันในประเทศมีเงินหมุนเวียนระหว่าง 1.5 - 1.8 ล้านล้านบาท และมีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นระหว่าง 3.5 - 4.1 แสนล้านบาท โดยเป็นรายได้ของตำรวจประมาณ 19,000 - 27,000 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2545 ธุรกิจมอเตอร์ไซด์รับจ้างมีเงินหมุนเวียนนอกระบบทั้งประเทศประมาณ 27,600 ล้านบาท เป็นค่าวินทั้งสิ้น 4,100 ล้านบาท โดยเป็นส่วยตำรวจราว 1,800 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2545 ธุรกิจรถตู้โดยสารมีเงินหมุนเวียนทั้งประเทศระหว่าง 3,300 - 3,900 ล้านบาท เป็นเงินนอกระบบราว 1,700 - 2,205 ล้านบาท โดยเป็นส่วยที่ตำรวจได้รับอย่างต่ำ 50 ล้านบาทต่อปี

ธุรกิจแรงงานต่างด้าว ในปี พ.ศ. 2544 คนงานและนายจ้างต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่นำคนต่างชาติเข้ามาทำงานและตำรวจหน่วยต่างๆ เพื่อแลกกับความคุ้มครอง โดยเสียเงินต่ำสุดประมาณ 2,200 - 2,500 ล้านบาทต่อปี โดยในจำนวนนี้เป็นเงินของตำรวจส่วนหนึ่งประมาณ 1,500 - 1,800 ล้านบาทต่อปี

¹⁰⁷ "Current Situation of and Recent Trends in the Corrupt Activities of Public Officials and Criminal Legislation Against Corruption," <<http://www.unafci.or.jp/pdf/56-24.pdf>>, 2000.

¹⁰⁸ เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2547 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน, น.17-18.

¹⁰⁹ จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน พบว่า ภาคประชาชนเห็นว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากที่สุด รายงานการสำรวจความคิดเห็นของเครือข่ายภาคประชาชน เรื่อง "การทุจริตและประพฤติมิชอบของสังคมไทย" การสัมมนาประจำปี สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547, น.3.

¹¹⁰ สังคิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตริรัตน์ และพนันท์ วรธนเทพสกุล. คอร์รัปชัน นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ, สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547, น.155-156.



ในส่วนของธุรกิจบริการทางเพศในปี พ.ศ. 2545 พบว่ามีหญิงที่ให้บริการทางเพศราว 200,000 คน โดยเป็นหญิงที่ทำงานในอาบ อบ นวด ประมาณ 30,000 คน รายได้จากการขายบริการของหญิงกลุ่มนี้อยู่ระหว่าง 10,000 – 45,000 ล้านบาท และเป็นรายได้ของตำรวจอย่างน้อยที่สุด ประมาณ 500 ล้านบาทต่อปี รวมรายได้ของตำรวจจากธุรกิจทั้งสี่ประเภทในปี พ.ศ. 2544 – 2545 คือประมาณ 23,000 – 31,000 ล้านบาท

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การประกอบธุรกิจต่างๆ ข้างต้นนั้นจะมีตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องกับด้วยเสมอ โดยอาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับในฐานะต่างๆ กัน ตั้งแต่การเป็นผู้ให้ความคุ้มครองธุรกิจนั้น ผู้มีส่วนร่วมในการสร้างตลาด หรือเป็นผู้สร้างตลาด (market maker) ของธุรกิจนั้น หรือแม้กระทั่งถึงกับเป็นผู้ประกอบธุรกิจนอกกฎหมายนั้นเสียเองเลยทีเดียว¹¹¹

นอกจากนี้ ยังมีการเลือกปฏิบัติทำให้ไม่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างจริงจังและเด็ดขาด ผู้ที่ถูกดำเนินคดีส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่าง หรือนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลเสียเป็นส่วนใหญ่ หากเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลก็จะได้รับการปกป้องอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งในเรื่องต่างๆ นี้เป็นข้อแตกต่างที่สำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น ฮอลแลนด์ และสิงคโปร์ เป็นต้น

คำตอบแทนการทำงานไม่เหมาะสม

คำตอบแทนการทำงานไม่เหมาะสมกับภาวะค่าครองชีพทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีรายได้ต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ต้องทำงานอย่างหนัก และมีรายได้ค่อนข้างต่ำ มีโอกาสสูงที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวง เนื่องจากคำตอบแทนการทำงานที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของตนเองและครอบครัว เช่น เจ้าพนักงานตำรวจ ยศพลตำรวจ (ที่ได้รับการบรรจุ โดยใช้วุฒิการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 และได้รับการฝึกอบรมในโรงเรียนพลตำรวจเป็นเวลา 1 ปี) ได้รับเงินเดือนเพียง 5,100 บาท¹¹² เท่านั้น

ในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น สิงคโปร์ ฮอลแลนด์ และสหรัฐอเมริกา ต่างให้ความสำคัญกับเรื่องการให้คำตอบแทนการทำงานที่เหมาะสมเป็นอย่างมาก โดยในประเทศเหล่านี้จะมีระบบการให้คำตอบแทนการทำงานที่เหมาะสมกับค่าครองชีพ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำรงชีพได้ตามฐานะตามรูป มีเกียรติและศักดิ์ศรี และมีการปรับเปลี่ยนอัตราค่าตอบแทนการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาเรื่องอัตราค่าตอบแทนการทำงานที่ไม่เหมาะสม ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถอยู่ได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี โดยยึดมั่นอยู่ในความถูกต้องชอบธรรม และเพื่อลดโอกาสที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยการคำนวณอัตราค่าตอบแทนการทำงาน อาจพิจารณาจากข้อมูลต่างๆ เช่น ค่าอาหาร ค่าน้ำมันรถ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเงินสะสม (เงินออมหรือเงินเพื่อการลงทุน) ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด ค่าอุปการะเลี้ยงดูครอบครัวและบุตร (ถ้ามี) เป็นต้น

¹¹¹ เติ่งฮ้าง, รายละเอียดโปรดดู น.127-162.

¹¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2538.



ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายประจำเดือนส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่มีดังนี้

ค่าอาหาร มือเช้า (เช่น ข้าวต้ม กาแฟ รวมขนมหรือผลไม้) มือละ 40 บาท

มือกลางวัน (เช่น ข้าว น้ำ) มือละ 60

มือเย็น (ข้าว น้ำ รวมขนมหรือผลไม้) มือละ 80 บาท

รวม 3 มือเป็นเงิน 180 บาท 1 เดือน ประมาณ 5,580 บาท

ค่าเช่าบ้าน ประมาณ 3,000 บาท

ค่าเสื้อผ้า ประมาณ 500 บาท

ค่าเดินทาง ประมาณ 600 บาท

ค่าใช้จ่ายต่างๆ (ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์) ประมาณเดือนละ 500 บาท

ค่านันทนาการ สัปดาห์ละ 200 บาท 1 เดือน คือ 800 บาท

ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด เดือนละประมาณ 2,000 บาท

ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร (ถ้ามี)

รวมค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ประมาณ 12,980 บาท เงินจำนวนดังกล่าวยังมิได้รวมค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร (ถ้ามี) ดังนั้น ค่าตอบแทนการทำงานขั้นต่ำของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรจะต่ำกว่า 12,980 บาท เมื่อเปรียบเทียบเงินจำนวนนี้กับค่าตอบแทนการทำงานที่ได้รับอยู่ในขณะนี้แล้ว จะเห็นว่าการแก้ปัญหาการจ่อราษฎรบังหลวงให้มีประสิทธิภาพขึ้นนั้น ย่อมมีอาจะละเอียดเรื่องการปรับเพิ่มอัตราค่าตอบแทนการทำงานให้สมดุลกับค่าครองชีพได้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่เหมาะสม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายบางเรื่องบางมาตราไม่มีความเหมาะสม ทำให้กระทบต่อการแก้ปัญหาการจ่อราษฎรบังหลวง ตัวอย่างเช่น เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่นอกจากมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว ยังมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ด้วย ทำให้หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมากเกินไป เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวนเพียง 9 ท่านเท่านั้น จึงทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บางเรื่องก็กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องปฏิบัติหน้าที่เองในหลายเรื่อง ทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัวและไม่รวดเร็ว เช่น มาตรา 45 กำหนดคุณสมบัติของ คณะอนุกรรมการไต่สวนว่าต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งร่วมเป็นอนุกรรมการไต่สวนด้วย เนื่องจากมติดีที่จะต้องไต่สวนเป็นจำนวนมากหลายพันเรื่อง หากจะให้บุคคลที่มีตำแหน่งดังกล่าวต้องเข้าร่วมไต่สวนในทุกเรื่องแล้ว ก็จะทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าเกินความจำเป็น ๕



บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การแก้ปัญหาเรื่องการจ่อราษฎรบังหลวงในประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ฝ่ายนิติบัญญัติต้องกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการจ่อราษฎรบังหลวงที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามอนุสัญญา ข้อ 8 วรรค 3 เป็นความผิดอาญา เนื่องจากเป็นมาตรการบังคับ ซึ่งอนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับอนุสัญญา และปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าว

2. ในกรณีของอนุสัญญา ข้อ 8 วรรค 2 เรื่องการกำหนดให้การจ่อราษฎรบังหลวงที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญาเป็น แม้กฎหมายไทยจะไม่ครอบคลุมถึงเรื่องนี้ และในข้อ 8 วรรค 2 นี้ อนุสัญญา มิได้กำหนดว่าเป็นมาตรการบังคับที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญา จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของรัฐภาคีให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่มีการผูกพันที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของไทยในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรบัญญัติให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดอาญาด้วย เนื่องจากการกระทำนี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดเกิดขึ้น และเป็นการจ่อราษฎรบังหลวงอย่างหนึ่งเช่นกัน ซึ่งจะช่วยให้สามารถช่วยแก้ปัญหาเรื่องการจ่อราษฎรบังหลวงได้ เนื่องจากมีการศึกษาและพบว่าการจ่อราษฎรบังหลวงภายในประเทศและการจ่อราษฎรบังหลวงระหว่างประเทศในหลายๆ กรณี มักมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ผู้ที่จ่อราษฎรบังหลวงข้ามประเทศ มักจะอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งเสมอ เพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน¹³

3. ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการจ่อราษฎรบังหลวงให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เช่น การแก้ไขมาตรา 45 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เรื่องคณะกรรมการไต่สวน โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งบุคลากรที่เหมาะสมเพื่อเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นกรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งรวมเป็นอนุกรรมการไต่สวนด้วย เป็นต้น

4. เนื่องจากการจ่อราษฎรบังหลวงเป็นการกระทำความผิดอย่างลับๆ มิได้ปรากฏให้ผู้อื่นเห็นอย่างชัดเจน เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้นจึงจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดเป็นเรื่องที่ไม่อาจเป็นไปได้เลย ดังนั้น ต้องถือว่าคดีจ่อราษฎรบังหลวงมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป การดำเนินคดีกับคดีประเภทนี้จึงต้องแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปด้วย กล่าวคือ ในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลเพื่อลงโทษจำเลยนั้นหากโจทก์สามารถสืบพยานให้ศาลเห็นว่าจำเลยมีการกระทำหรือพฤติกรรมที่น่าจะเกี่ยวข้อง

¹³ Michael Johnston, "Cross-Border Corruption: Points of Vulnerability and Challenges for Reform," at Conference on "Corruption within Security Forces: A Threat to National Security," 2000, p. 2.



การจู่โจมยังหลงเหลืออยู่ แม้โจทก์จะไม่สามารถหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่ชัดเจน เพื่อแสดงให้เห็นว่า จำเลยกระทำความผิดจริง (ไม่มีใบเสร็จรับเงิน) ก็ต้องถือว่าจำเลยมีความผิดแล้ว ศาลจะใช้หลักการ รับฟังพยานหลักฐานเรื่องการที่โจทก์ต้องพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนปราศจากข้อสงสัยนั้นมิได้ เพราะหากเป็นเช่นนั้นก็คงไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องการจู่โจมยังหลงเหลืออยู่ได้

5. ผู้นำสถาบันต่างๆ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชน องค์กรต่างๆ ตลอดจน ผู้นำครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้นำในรัฐบาลต้องมีความเป็นผู้นำที่มีความจริงใจอย่างแท้จริง มีความ เด็ดขาดในการต่อต้านการจู่โจมยังหลงเหลืออยู่และไม่ใช่ผู้จู่โจมยังหลงเหลืออยู่เสียเอง เหมือนเช่นอดีต นายกรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์คือ นายลี กวน ยู เพราะหากบุคคลดังกล่าวยังกระทำความผิดเสียเอง หรือไม่มีความจริงใจที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหการจู่โจมยังหลงเหลืออยู่อย่างจริงจังแล้ว ก็อาจจะ กล่าวได้ว่า นโยบายหรือแผนการต่างๆ ที่คิดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้ก็คงเป็นไปไม่ได้เลย เกี่ยวกับเรื่องนี้ มีสุภาษิตที่น่าสนใจคือ “what you do, speak louder than what you say”

6. เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ตั้งแต่พนักงานเมือง เจ้าหน้าที่ระดับสูง และเจ้าหน้าที่ระดับล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมต้องมีความจริงใจในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อแก้ปัญหา การจู่โจมยังหลงเหลืออยู่อย่างจริงจัง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องยึดมั่นในหลักนิติธรรม (the rule of law) และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาดโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติกับผู้กระทำความผิด เช่น ประเทศ สิงคโปร์ และเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นต้น

7. ควรมีการใช้มาตรการอย่างอื่นควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมายด้วยเสมอ เช่น การให้ การศึกษาและอบรมปลูกฝังคุณธรรมแก่ประชาชนทั่วไปให้ทราบและตระหนักถึงผลร้ายของการจู่โจมยัง- บังหลง โดยควรจะเริ่มตั้งแต่ในระดับเด็กนักเรียน นักศึกษา ประชาชนทั่วไปทุกสาขาอาชีพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ ของรัฐด้วย โดยจะต้องปฏิบัติเป็นประจำสม่ำเสมอ จริงจังและต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกับมาตรการ ต่อต้านการจู่โจมยังหลงเหลืออยู่ของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง หรือการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อลดโอกาสหรือปิดช่องโหว่ที่จะเกิดการจู่โจมยังหลงเหลืออยู่ เป็นต้น

8. รัฐบาลต้องจัดเตรียมและสนับสนุนงบประมาณที่เหมาะสมอย่างเต็มที่ให้แก่สำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการจู่โจมยังหลงเหลืออยู่ เพื่อให้หน่วยงาน ดังกล่าวสามารถจัดให้มีบุคลากรที่ดี มีความรู้ความสามารถ มีค่าตอบแทนการทำงานของบุคลากรที่เหมาะสม ตลอดจนเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ที่ทันสมัยและจำเป็นอย่างเพียงพอต่อการที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ

9. ควรมีการปรับปรุงระบบการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ เช่น จะต้อง รับเฉพาะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจริงๆ เท่านั้น มิใช่พิจารณาจากสถานะของผู้สมัคร เช่น เป็นญาติ มิตร หรือเป็นคนรู้จักกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการสร้างระบบอุปถัมภ์และเพื่อให้รัฐได้บุคลากรที่มีคุณภาพ ในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง

10. เมื่อรัฐได้บุคลากรที่ดีแล้ว ก็ควรจะต้องมีการปรับปรุงเรื่องการให้ค่าตอบแทนการทำงาน แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในอัตราที่เหมาะสมด้วย โดยจำนวนเงินค่าตอบแทนการทำงานนั้นจะต้องคำนึงถึง เรื่องความเพียงพอที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและครอบครัวของเจ้าหน้าที่จะสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างไม่ลำบาก จนเกินไป มิเกียติและมีศักดิ์ศรี โดยยึดมั่นอยู่ในความถูกต้องชอบธรรม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่



ของรัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยการคำนวณอัตราค่าตอบแทนการทำงาน อาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่างๆ เช่น ค่าอาหาร ค่านันทนาการและการบันเทิงต่างๆ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเงินสะสม (เงินออมหรือเงินเพื่อการลงทุน) ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดค่าอุปการะเลี้ยงดูครอบครัวและบุตร (ถ้ามี) เป็นต้น

11. เมื่อมีการปรับปรุงในเรื่องค่าตอบแทนการทำงานตามข้อ 10 แล้ว ควรมีการกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม รับของขวัญหรือเงินจากประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการห้ามรับหรือรับความบันเทิงหรือนันทนาการใด ซึ่งอาจมีผลให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นตกอยู่ภายใต้การผูกพันกับผู้ให้ได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีผลเสียต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งอาจมีผลให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นตกอยู่ภายใต้การผูกพันกับผู้ให้ได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีผลเสียต่อหน้าที่ราชการ จากแขกผู้มาเยี่ยมเยียนที่มีตำแหน่งสูงๆ เจ้าหน้าที่อาจรับของขวัญนั้นได้ แต่ต้องนำของขวัญนั้นไปมอบให้กับหัวหน้าของหน่วยงานนั้น อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่อาจรับของขวัญนั้นไว้เป็นส่วนตัวได้ถ้าได้จ่ายค่าตอบแทนสิ่งนั้นให้แก่ผู้ให้ของขวัญในราคาที่ประเมินโดยหน่วยงานเฉพาะ ในทำนองเดียวกันกับมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความคิดที่ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเงินเดือน หรือค่าตอบแทนในการทำงานในอัตราที่เหมาะสม และเพียงพอต่อความจำเป็นในการดำรงชีพได้อย่างไม่ลำบากจนเกินไป โดยมีเกียรติและมีศักดิ์ศรีแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็หาไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องรับสิ่งของใดๆ จากผู้อื่นอีกไม่ การกำหนดมาตรการเช่นนี้จะทำให้การปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้การรับเงิน หรือผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการกระทำหรือละเว้นกระทำการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ลดน้อยลงไป อีกทั้งการพิสูจน์ความผิดของเจ้าหน้าที่ที่รับสินบนก็สามารถทำได้ง่ายมากขึ้นด้วย เพราะเมื่อทราบรายได้และรายจ่ายสุทธิที่ขอบด้วยกฎหมายเป็นจำนวนที่แน่นอนแล้ว เมื่อมีส่วนเกินเกินมาก็อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

12. ประชาชนต้องมีส่วนร่วมอย่างจริงจังและเข้มแข็งในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วยการมีส่วนร่วมอาจเป็นได้หลายรูปแบบ ตั้งแต่การตั้งข้อร้องเรียนและไม่ยอมรับพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาเหมือนเช่นชาวฮ่องกงและสิงคโปร์ การใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเลือกบุคคลที่ดีเข้ามาบริหารประเทศ หรือการไม่ให้สินบน หรือของกำนัลต่างๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐ การแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงทราบ หรือการที่ผู้นำครอบครัว ครู หรืออาจารย์ต้องเป็นผู้นำหรือเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่บุตร หรือนักเรียนนักศึกษา เป็นต้น

13. สื่อมวลชนในฐานะที่สามารถเข้าถึงหรือค้นหาข้อมูลได้อย่างใกล้ชิดมากกว่าประชาชนทั่วไป จึงต้องทำหน้าที่เสนอหรือตีแผ่เรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้ปรากฏต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมา และต่อเนื่อง เพื่อให้เรื่องกลายเป็นอุบัติเหตุสาธารณะ



บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- กมล สกลเดชา. “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- โกศล พลเสน. “ปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544
- โครงการประเทศไทยใสสะอาด.สำนักงาน ก.พ.
- จิตติ ดิงค์ภักย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543.
- ธานีพร กรัยวิเชียร. กฎหมายกับการจ่อราษฎรบังหลวง.พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรื, 2510.
- ผาสุก และคณะ. รายงานผลการวิจัย ธุรกิจ รัฐและคอร์รัปชัน.สำนักงาน ป.ป.ช., 2545.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. รายงานผลการวิจัยคอร์รัปชันในระบบราชการไทย.สำนักงาน ป.ป.ป, 2541.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตรีรัตน์ และนพพันธ์ วรธนเทพสกุล. คอร์รัปชัน นักการเมืองข้าราชการ และนักธุรกิจ. สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานการเข้าศึกษาหลักสูตรการบังคับบัญชาและการดูงานที่หน่วยป้องกันและปราบปรามการจ่อราษฎรบังหลวง ไอ ซี เอ ซี : ช่องกง, 2531 (อัดสำเนา)
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย. เอกสารวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- อุดม รัฐอมฤต. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุดม รัฐอมฤต. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

- ADB OECD technical assistance Hong Kong (China). combating corruption, fighting bribery ...ADB OED Anti – Corruption Initiative for Asia – Pacific technical assistance : Thailand. 2002.
- <http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Thailand.htm>



ADB OECD technical assistance Singapore combating corruption, fighting bribery ...ADB OED
Anti - Corruption Initiative for Asia - Pacific technical assistance : Singapore.
2002

<http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Singapore.htm>

ASIA.ANTI - CORRUPTION PLAN IN WORKS. 2001. <http://.fordham.edu/economic/Vinod/cie/asia.htm>.

Bill Van Wageningen. AVOIDING INTERNATIONAL CORRUPTION. 2000., p. 1.

http://www.cmaanet.org/articles/avoiding_international_corruption.htm

Cheryl W. Gray and Daniel Kaufmann, "Corruption and Development" World Bank. No.4
(May 1998)

Clark Dirigisme. "A Community Relations Approach to Corruption : The Case of Hong Kong.
Corruption and Reform. 235 (1987)

CORRUPT PRACTICES INVESTIGATION Bureau. About us. 2002.

<file:///A:/About%20Singapore.htm>

CORRUPT PRACTICES INVESTIGATION Bureau. CPIB:Faq.<file:///A:/Faq%20law.htm>.

CORRUPT PRACTICES INVESTIGATION Bureau. LAW AND ENFORCEMENT. 2002.

<file:///A:/Singapore%20Corruption%20law.htm>.

Donald K. Piragoff. INTERNATIONAL ANTI - CORRUPTION INITIATIVES.

<http://www.unafei.or.jp/pdf/56-24.pdf>

Federal Bureau of Investigation. 1998 <file:///c:/windows/temp/q4bzywp9.htm>

Federal Bureau of Investigation. FBI Strategic Focus. 2000 .

Global Programme Asseessing Transnational Organized Crime Groups: Dangerousness and trends
1999, <http://www.socwatch.org.y/1999/eng/updates/>

CSD_2000/L5rev2-6Feb-2000.htm.

GOVERNMENT OF BOTSWANA. Directorate on Corruption and Economic Crime. 2000.

http://www.gov.bw/government/directorate_on_corruption_and_economic_cri...

Henry J. Lethbridge, Hard Graft in Hong Kong : Scandal, Corruption, and the ICAC. New York
: Oxford University Press, 1985 Hong Kong, China : Action against Corruption
: The Independent Commission Against Corruption (the ICAC).

ICAC.What is Corruption? <http://www.icac.org.hk/eng/prevt/index.html>

John Brandolino.U.S.DIPLOMATIC INITIATIVES AGAINST CORRUPTION.2001.

<http://www.marshallcenter.org/Conference%20Center/Corruption%20Conferen...>

John Gardiner, "Defining Corruption." in *Coping with Corruption in a Borderless World*
Kluwer Law and Taxation Publishers : Boston, 1993.



Jon.S.T.Quah. Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized ?.1999.

<http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>

Laurence Cockcroft.IMPLEMENTATION OF THE OECD CONVENTION : THE CONDITIONS FOR SUCCESS.1999.

<http://www.transparency.ca/Vancouver/cockcroft/htm>.

Michael Johnston. “Cross-Border Corruption Points of Vulnerability and Challenges for Reform” at conference on “Conference within Security Forces : A Threat to National Security”2000.

Mission of Transparency International. Working Paper : Hong Kong : The Airport Core Programme and the Absence of Corruption.1999.

http://www.transparency.org/working_papers/country/hk_airport.html

Muhammed Ali.Eradicating Corruption. The Singapore Experience. 2000 The Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption, 2000 OECD Observer.Cleaner Hong Kong.1997.

http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/292/Cleaner_Hong_Kong...

OCCD. Survey of public sector corruption Status of actions on twelve prevention Measures. 1.

<http://www.fordham.edu/economics/vinod/cie/oecd-surv-sum.htm>

Organized Crime 2002. <http://www.faculty.newc.edu/toconner/392/spy/organizedcrime.htm>.

Peter Eigen. Introducing the Global Corruption Report 2001.

Pieter Bottelier. International Business and Development for a Seminar on Corruption and Bribery in Foreign Business Transactions : New Global and Canadian Standards.1999.

Pinto – Duschinsky, Michael. Anti – Corruption Initiatives. 2001.

<http://www.aceproject.org/main/english/pc/pcd04f.htm>

Prevention of and combating corruption.

<http://www.uncjin.org/Standards/Conduct/ccl/Singapor.pdf>

Ronald Goldstock, “Organized Crime and Corruption” in **Coping with Corruption in a Borderless World**. Kluwer Law and Taxation Publishers : Boston, 1993.

The Canadian Security Intelligence Service Transnational Criminal Activity, November 1998.

<http://www.Fas.org/irp/threat/back10c.htm>.

The International Centre for Criminal Law reform and Criminal Justice Policy. Recent International Efforts to Address Transnational Crime.1998

<http://www.icclr.law.vbc.ca/Publications/Reports/borderless/PDF>



Thomas Chan. 10th IPPA Conference – Session 4 : Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong.

Thomas Chan. CORRUPTION PREVENTION. THE HONG KONG EXPERIENCE.

<http://www.adobe.com/acrobat/2000>

Transparency International. East Asia Pacific News Updates. 2001.

<http://www.transparency.org.mu/eap/updates.cfm?type=174status=1>

T.Wing Lo. Educating for morality. 1999. <http://www.civnet.org/journal/vol3no3/ftwing.htm>

United Nations. Draft United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

<http://www.un.org/events/10thcongress/draft.htm>.

USAID. Anti – Corruption Resources : What is Corruption.

<http://www.usaid.gov/democracy/anticorruption/corruption.html>

<http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspublic/documents/eropa/unpan002687.pdf>

<http://www.csd195.com/csd195/Question.asp?GID=231>

<http://www.transparency.org/cpi/2003/eu.html>.

<http://www.police.go.th>



ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินกับมาตรการป้องกันและปราบปราม องค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

ประธานการประชุม

รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้วิพากษ์

รองศาสตราจารย์วิระพงษ์ บุญญภาส

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายสุรศักดิ์ ตริรัตน์ตระกูล

อัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 3 สำนักงานอัยการสูงสุด

ผู้นำเสนอ

พันตำรวจเอกสิหนาท ประยูรรัตน์

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและมาตรการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

หลักการและเหตุผล

ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย ปัจจุบันมี 8 ฐาน ยังไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล ในปัจจุบันยังมีการกระทำความผิดนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ ซึ่งความผิด 8 มูลฐานที่มีอยู่นั้นไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการดัดวงจรการประกอบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษานี้มุ่งเน้นถึงความเหมาะสมในการขยายฐานความผิดที่มีอยู่จากเดิม

ผลสรุปจากการประชุม

จากการศึกษาและการพิจารณาของผู้เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น มีประเด็นว่าความผิดมูลฐานที่มีอยู่นั้นมีความสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ต่อการนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบ



จากคำนิยามและลักษณะขององค์การอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล ประกอบกับการกำหนดความผิดมูลฐานใน
โดยสหภาพแล้วความผิดมูลฐานนั้น จะมีลักษณะ 4 ประการ

1. ความผิดที่มีรูปแบบและวิธีการดำเนินการในรูปแบบขององค์การอาชญากรรม
2. ความผิดที่มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่ทำให้ได้รับค่าตอบแทนสูง
3. ความผิดที่มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน
4. ความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ความผิดมูลฐานของประเทศไทยซึ่งมี 8 ฐานความผิดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้วจะเห็นว่า
ยังมีจำนวนน้อยมาก ไม่ครอบคลุมการกระทำความผิดของอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล เมื่อเทียบกับนานา
อารยประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆ ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้เป็นจำนวนมาก บางประเทศระบุไว้
อย่างกว้างๆ โดยให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดของอาชญากรรมทุกประเภท ทุกความผิด ครอบคลุม
ถึงการกระทำความผิดทุกประเภท ทำให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีการกำหนดฐานความผิดไว้เพียง 8 ฐานความผิด จึงทำให้การป้องกัน
และปราบปรามอาชญากรรมขาดประสิทธิภาพ มาตรการบังคับใช้ไม่มีผลอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะอาชญากรรม
ที่กระทำความผิดนอกเหนือจาก 8 ฐานความผิดแล้วจะไม่สามารถนำตัวมาลงโทษได้ และทรัพย์สิน
ที่กระทำความผิดก็ไม่สามารถยึดได้ ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งหน่วยงานที่บังคับใช้
กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
หลายๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เห็นว่าฐานความผิด 8 ฐาน
ที่มีอยู่เดิมไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการคัด
วงจรรวมการประกอบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตามกฎหมายว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมุ่งเน้นเฉพาะการคัดวงจรรวมอาชญากรรมในความผิดอาญา 8 ฐาน
เท่านั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาไม่อาจช่วยให้การประกอบอาชญากรรมลดน้อยลงหรือหมดไป
ได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากยังมีเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานอื่นอีกเป็นจำนวนมาก
และยังสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวมาสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อีก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มมาตรการในการคัดวงจรรวม
การประกอบอาชญากรรมในความผิดมูลฐานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยคณะผู้ศึกษาได้เสนอให้มีการเพิ่มเติม
ความผิดมูลฐานขึ้นอีก 8 ฐานความผิด คือ

1. ความผิดเกี่ยวกับการใช้ บัตรฉ้อ หรือครอบครองทรัพย์สินอาชญากรรมอาชญากรรม และกระบวนการ
แสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินอาชญากรรมอาชญากรรมโดยฉ้อโกง ตามกฎหมายว่าด้วยฉ้อโกง กฎหมายว่าด้วยป่าไม้
กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม กฎหมายว่าด้วยอุทยาน หรือกฎหมาย
ว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
2. ความผิดเกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม
การแลกเปลี่ยนเงิน
3. ความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วย
หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์



4. ความผิดเกี่ยวกับการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
5. ความผิดเกี่ยวกับการค้าอาวุธ ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธ เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน
6. ความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างไม่เป็นธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
7. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงแรงงานตามประมวลกฎหมายอาญา
8. ความผิดเกี่ยวกับการสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ความผิดเกี่ยวกับยาสูบ ตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ความผิดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ๕



ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การฟอกเงินกับมาตรการป้องกันและปราบปราม
องค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

จัดทำโดย

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เรียบเรียงโดย

พันตำรวจเอกสีหนาท ประบูรรัตน์
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและมาตรการ

กองประชุม
ทางวิชาการ
ระดับชาติว่าด้วย
งานยุติธรรม
ครั้งที่ ๕



บทคัดย่อ

ประเทศไทยในปัจจุบันรวมถึงตลอดถึงนานาอารยประเทศ ได้มีการพัฒนาในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม กฎหมาย เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยีและอื่นๆ อีกหลายอย่างตามมา ส่งผลให้ประเทศชาติเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เครื่องอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวันมีมากขึ้น การสื่อสารสะดวกรวดเร็ว ทำให้มีความสะดวกสบายมากขึ้น ในขณะที่สังคมมีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น แต่อีกแง่มุมหนึ่ง การเจริญเติบโตก็ส่งผลกระทบในหลายด้านให้กับสังคมประเทศชาติอย่างมากมายมหาศาลเช่นกัน ถ้าบุคคลซึ่งเป็นอาชญากรนำมาใช้เป็นประโยชน์ต่อตนเองในทางที่ไม่ดี กล่าวคือจากเดิมการกระทำความผิดนั้นเป็นอาชญากรรมที่กระทำผิดโดยลำพังเพื่อบุคคลหนึ่งหรือสองคน ซึ่งเรียกว่าอาชญากรรมตามท้องถนน ก็เปลี่ยนแปลงมาเป็นรูปแบบที่เป็นขบวนการที่มีความลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ในทางวิชาการเรียกว่าองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) ซึ่งมีการดำเนินการภายใต้ระบบการปกปิด การรักษาความลับในองค์การ มีโครงการบริหารงานมีขั้นตอนในการควบคุมดูแลและมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จำนวนมหาศาลจากการกระทำความผิด จนทำให้มีลักษณะคล้ายกับองค์กรธุรกิจที่มีจุดประสงค์ในการแสวงหากำไร โดยมีการดำเนินการในลักษณะเป็นขบวนการที่มีเครือข่ายโยงใยครอบคลุมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนั้นองค์กรอาชญากรรมดังกล่าวยังได้มีการพัฒนารูปแบบ จากเดิมที่เคยกระทำความผิดอย่างมีขอบเขตอยู่ภายในประเทศก็เปลี่ยนเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ หรือเรียกว่า อาชญากรรมข้ามชาติ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาเป็นเครื่องมือในการช่วยกระทำความผิด

ด้วยเหตุนี้มาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยเพื่อทำลายเศรษฐกิจของผู้ประกอบอาชญากรรม จึงถูกสร้างขึ้นมามากมายเพื่อขัดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นจะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนสภาพไปกี่ครั้งก็ตาม ทรัพย์สินเหล่านั้นก็สามารถถูกยึด อายัดไว้เพื่อให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ ความจำเป็นที่ต้องขยายหลักเกณฑ์การดำเนินการกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้มีขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นกว่าการริบทรัพย์สินตามหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายอาญาก็เนื่องจากว่าทรัพย์สินที่จะถูกริบได้ตามกฎหมายอาญาจะต้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้ มีไว้เพื่อใช้ ได้มาเพื่อจูงใจหรือเป็นรางวัลในการกระทำความผิด แต่ถ้าทรัพย์สินเหล่านั้นได้มีการจำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนสภาพไปแล้ว การริบทรัพย์สินตามหลักกฎหมายอาญาจะไม่ครอบคลุมไปถึง และการปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งเปรียบเสมือนทรัพย์สินที่ลักปรกให้ดูเหมือนเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินธุรกิจโดยชอบนี้ ได้มีการเรียกกันว่า “การฟอกเงิน” เพราะฉะนั้นตามหลักเกณฑ์การทำลายเศรษฐกิจของอาชญากร จึงกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา และทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดจะต้องถูกยึดให้ตกเป็นของแผ่นดิน ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดฐานความผิดทางอาญาไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งฐานความผิดทางอาญา ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม



การฟอกเงินนั้น ผู้ที่กระทำความผิดตามฐานความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ยังมิมีความผิดฐานฟอกเงิน แต่ดำเนินการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดตามฐานความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ไปโอน รับโอน ปิดบัง อำพราง หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไป ผู้กระทำความผิดดังกล่าวจึงมีความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งจะต้อง มีโทษจำคุกหรือปรับและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดจะต้องถูกยึดไว้เพื่อให้ตกเป็นของแผ่นดิน ฐานความผิดทางอาญาดังกล่าวเรียกว่า “ความผิดมูลฐาน” ซึ่งมีทั้งสิ้น 8 ฐานความผิดคือ 1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด 2) ความผิดเกี่ยวกับเพศ 3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน 4) ความผิดเกี่ยวกับการชักยอกหรือฉ้อโกงตามกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน 5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 6) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สิน 7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร และ 8) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงมีการศึกษาในเบื้องต้นว่า ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้ง 8 มูลฐานความผิดนั้น มีความสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ที่จะนำมาใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพล จึงได้ดำเนินการ จัดทำโครงการเพื่อศึกษาเกี่ยวกับความเหมาะสมของความผิดมูลฐานเดิมที่มีในปัจจุบัน โดยมีขอบเขต การศึกษาเกี่ยวกับการนำมาตราการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอันประกอบด้วย มาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่งภายใต้ความผิดมูลฐาน 8 ประเภท ในการป้องกันและปราบปราม องค์การอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย จากการศึกษาทางเอกสารโดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล จากเอกสารต่างๆ ซึ่งคาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. ทำให้ทราบลักษณะความผิดมูลฐานทุกประเภทโดยได้มีการจำแนกความผิดมูลฐานโดยละเอียด
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่สมควร กำหนดให้นำมาใช้กับความผิดมูลฐาน
3. สามารถนำเอาข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ไปใช้พิจารณาหรือเป็นแนวทาง ในการบัญญัติหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยการกำหนดความผิด มูลฐานให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและนำเอามาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้เพื่อให้เกิด ผลดีในการป้องกันและปราบปรามต่อไป
4. ทำให้ทราบถึงลักษณะและการกำหนดความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินของต่างประเทศที่เป็นสากล และประเทศแถบภูมิภาคเอเชียบางประเทศ
5. ทำให้ทราบถึงลักษณะการกำหนดความผิดมูลฐานที่จะสามารถป้องกันและปราบปรามองค์การ อาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทยได้

จากการศึกษาพบว่าความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ของประเทศไทย ของต่างประเทศ และความเห็นจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนนักวิชาการแล้ว เห็นว่า ความผิดมูลฐานของประเทศไทยส่วนมากจะกำหนดฐานความผิดไว้เป็นจำนวนมากเพื่อให้เพียงพอ และครอบคลุมต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาฐานความผิด ประมาณ 150 ฐานความผิด ประเทศมาเลเซียมีทั้งสิ้น 119 ความผิดมูลฐาน ประเทศฟิลิปปินส์มีมากกว่า 14 ความผิดมูลฐาน และประเทศอื่นๆ ต่างมีความผิดมูลฐานเป็นจำนวนมากอาจจะไม่ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้



แต่ก็ได้มีการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้ครอบคลุมความผิดต่างๆ ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 8 ฐานความผิด เห็นว่ายังไม่เพียงพอในการที่จะใช้เป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลดังจะเห็นได้ว่าอาชญากรที่กระทำความผิดในปัจจุบันได้กระทำความผิดนอกเหนือไปจากความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้ง 8 ฐาน ซึ่งความผิด 8 มูลฐานที่มีอยู่นั้นยังไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมุ่งเน้นเฉพาะการตัดวงจรอาชญากรรมในความผิดอาญา 8 มูลฐานเท่านั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาไม่อาจช่วยให้การประกอบอาชญากรรมขององค์การอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพลลดน้อยลงหรือหมดไปได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากยังมีเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานอื่นอีกเป็นจำนวนมาก และยังสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวมาสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อีก

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มมาตรการในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมในความผิดมูลฐานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เนื่องจากอาชญากรรมได้มีการกระทำการเป็นขบวนการ มีลักษณะเป็นองค์กรที่เรียกว่าองค์การอาชญากรรม และองค์กรข้ามชาติ มีความรุนแรงทั้งในระดับประเทศและระดับชาติ สร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจจำนวนมากและเกิดผลร้ายแก่สังคม ตลอดจนมนุษยชนในวงกว้าง แต่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่อาจเอื้อถึง ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นองค์การอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพลครอบคลุมได้ในความผิดอื่นๆ แม้จะทราบว่ามีการกระทำความผิดและนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปทำการฟอกเพื่อให้เป็นเงินที่สะอาด นอกจากไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้แล้ว ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดก็ไม่สามารถยึดได้เช่นกัน เนื่องจากไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามความหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ซึ่งอาจมีผลให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากการถูกลงโทษ และทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดก็ไม่ต้องถูกยึดตามกฎหมาย

จึงสรุปได้ว่า ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังไม่เพียงพอที่จะเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพลได้ควรที่จะกำหนดความผิดมูลฐานเพิ่มเติมในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังนี้

1. ความผิดเกี่ยวกับการใช้ยัดถ้อ หรือครอบครองทรัพย์สินอาชญากรรมชาติ และกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินอาชญากรรมชาติโดยมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม กฎหมายว่าด้วยอุทยาน หรือกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
2. ความผิดเกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
3. ความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
4. ความผิดเกี่ยวกับการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน



5. ความผิดเกี่ยวกับการค้าอาวุธ ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธ เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน

6. ความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างไม่เป็นธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

7. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงแรงงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา

8. ความผิดเกี่ยวกับการสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ความผิดเกี่ยวกับยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ความผิดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

ดังที่กล่าวมา นับของความผิดมูลฐานที่ควรกำหนดใหม่ข้างต้น แม้อาจจะยังไม่ครอบคลุมไปถึงการกระทำความผิดขององค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพลได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็เป็นการขยายผลในการใช้มาตรการตามกฎหมายฟอกเงินเพื่อการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพลให้ได้ในระดับหนึ่ง ๕



ABSTRACT

The objectives of studying the topic entitled “**Predicate Offences according to Anti-Money Laundering Act and Measures for Prevention and Suppression of Organized Crimes and Local People Exerting Dark Influence in Thailand**” are to study the characteristics of the predicate offences according to AMLA as well as to study the concept and view of the government sector and of academics respectively held towards the characteristics whether or not they can be applied as appropriate measures for prevention and suppression of organized crimes and local people exerting dark influence in Thailand. In this regard, the study was based on documentary research—an analysis based only on documents.

A study of predicate offences in relation to anti-money laundering measures, locally and abroad; and of the opinions from law enforcement bodies and academics indicates that most of the predicate offences abroad were adequate for prevention and suppression of the offences.

However, in Thailand, there are only 8 predicate offences according to AMLA. It seems insufficient for legal measures against the organized crimes and local people exerting dark influence in Thailand. It can be seen that the crimes committed at present are outside the scope of the predicate offences stipulated in AMLA. The aforesaid 8 predicate offences cannot properly cover in order to reduce or weed out the cycle of crime. And according to AMLA, it places emphasis on eliminating the cycle of crime comprising the 8 predicate offences. The result, however, is that law enforcement has not been able to reduce or demolish the crimes. It is evident that there are still plenty of property or proceeds of crimes gained from the commission of other offences. Furthermore, these property and proceeds of crimes can be used in furtherance of committing the predicate offences stipulated in AMLA.

Therefore, the number of predicate offences under AMLA should be increased in order to efficiently cover the offences which become more sophisticated at present. 



คำนำ

การฟอกเงิน (Money Laundering) เป็นความผิดที่หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปราม แม้การฟอกเงินจะมีใช่อาชญากรรมที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตร่างกายและเสรีภาพของบุคคล แต่การฟอกเงินเป็นอาชญากรรมที่ทำให้วงจรการประกอบอาชญากรรมบางประเภทที่มีลักษณะการกระทำเป็นกระบวนการและมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศยังคงดำเนินต่อไปเป็นวงจรไม่มีที่สิ้นสุด เนื่องจากผู้ประกอบอาชญากรรมได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ด้วยความตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยบัญญัติให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาและมีมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน และจากผลการดำเนินการที่ผ่านมาของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ป.ง.) ซึ่งเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในส่วนของการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานทางแพ่ง ปรากฏว่าสามารถที่จะนำมาตราการดังกล่าวมาใช้ในการยึดอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน เพื่อให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินได้เป็นจำนวนมาก และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่งในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมอันเป็นความผิดมูลฐาน

ปัจจุบันความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีทั้งหมด 8 มูลฐาน ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกหรือฉ้อโกงตามกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สิน ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร และความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา จึงทำให้เกิดแนวคิดว่าการกำหนดความผิดมูลฐานไว้เพียง 8 มูลฐาน นั้น มีความเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เนื่องจากยังมีเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานอื่นอีกเป็นจำนวนมาก และยังสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ในการสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานได้อีก

รายงานการศึกษานี้ จึงได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการที่จะกำหนดลักษณะความผิดมูลฐานที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการนำมาใช้ป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย โดยได้รับการสนับสนุนการดำเนินโครงการจากสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม คณะนักวิจัยจึงขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ และขอขอบคุณหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องที่ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานศึกษานี้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 อย่างไรก็ดี ข้อมูล ข้อความที่ปรากฏตามรายงานการศึกษานี้ เป็นความเห็นทางวิชาการที่คณะวิจัยได้ร่วมกันศึกษา ค้นคว้า ได้มาจากแหล่งข้อมูลทางวิชาการต่างๆ แล้วนำมาสรุปเรียบเรียงเพื่อสนับสนุนแนวคิด ข้อสังเกต และความเห็น



ทางวิชาการของคณะวิจัย เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาในรายงานฉบับดังกล่าว การนำเสนอรายงานการศึกษาฉบับนี้เป็นผลงานทางวิชาการโดยอิสระของคณะวิจัย จึงไม่มีผลผูกพันกับหน่วยงานใดๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนแต่อย่างใด

อนึ่ง คณะวิจัยขอขอบคุณต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อนข้าราชการ และคณาจารย์ที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำ แนวคิดต่างๆ ตลอดจนให้การสนับสนุนในด้านข้อมูลทางวิชาการในการจัดทำรายงานฉบับนี้ และขอแสดงความขอบคุณต่อนายปรัชญา พานทอง ที่ได้กรุณาสละเวลา ช่วยศึกษา ค้นคว้า หาข้อมูล เพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะวิจัยจนทำให้งานสำเร็จลงได้ด้วยดี

ในท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากรายงานการศึกษาฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์และมีส่วนช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ เพิ่มขึ้น สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

พันตำรวจเอกสีหนาท ประยูรรัตน์

นายสรรเพชญ์ แสงเนตรสว่าง

นายวิทยา นิตธรรม

นางฐานิยา อุดุลยานุโกศล

นักวิจัย

ผู้ช่วยนักวิจัย

ผู้ช่วยนักวิจัย

ผู้ช่วยนักวิจัย



บทที่ 1

บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยในปัจจุบันรวมถึงตลอดถึงนานาอารยประเทศ ได้มีการพัฒนาในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม กฎหมาย เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และอื่นๆ อีกหลายอย่างตามมา ส่งผลให้ประเทศชาติเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เครื่องอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวันมีมากขึ้น การสื่อสารสะดวกรวดเร็ว ทำให้มีความสะดวกสบายมากขึ้น ในขณะที่สังคมมีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น แต่อีกแง่มุมหนึ่งการเจริญเติบโตก็ส่งผลร้ายให้กับสังคมประเทศชาติอย่างมากมายมหาศาลเช่นกัน ถ้าบุคคลซึ่งเป็นอาชญากรนำมาใช้เป็นประโยชน์ต่อตนเองในทางที่ไม่ดี กล่าวคือจากเดิมการกระทำความผิดนั้นเป็นอาชญากรรมที่กระทำความผิดโดยลำพังเพื่อบุคคลหนึ่งหรือสองคน ซึ่งเรียกว่าอาชญากรรมตามท้องถนน ก็เปลี่ยนแปลงมาเป็นรูปแบบที่เป็นขบวนการที่มีความลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งทางวิชาการเรียกว่า องค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) ซึ่งมีการดำเนินการภายใต้ระบบการปกปิด การรักษาความลับ ในองค์การมีโครงการบริหารงาน มีขั้นตอนในการควบคุมดูแลและมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ จำนวนมหาศาลจากการกระทำความผิด จนทำให้มีลักษณะคล้ายกับองค์กรธุรกิจที่มีจุดประสงค์ในการแสวงหากำไร โดยมีการดำเนินการในลักษณะเป็นขบวนการที่มีเครือข่ายโยงใยครอบคลุมทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ

นอกจากนั้นองค์กรอาชญากรรมดังกล่าวยังได้มีการพัฒนารูปแบบ จากเดิมที่เคยกระทำความผิดอย่างมีขอบเขตอยู่ภายในประเทศก็เปลี่ยนเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ หรือเรียกว่า อาชญากรรมข้ามชาติ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาเป็นเครื่องมือในการช่วยกระทำความผิด

ปัจจุบันเป็นยุคของความเจริญและเทคโนโลยี ความเจริญและเทคโนโลยีได้ก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อความเป็นอยู่ การทำงาน การติดต่อธุรกิจ การสื่อสาร รวมไปถึงความเจริญของประเทศ ในขณะเดียวกัน ก็มีผลต่อรูปแบบของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นไปด้วย อาชญากรรมธรรมดาซึ่งมักจะมีรูปแบบของการกระทำที่ไม่ลับซับซ้อนได้พัฒนาไปเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมซึ่งเคยมุ่งผลตอบแทนเป็นเงิน หรือทรัพย์สินจำนวนไม่มากนักได้กลายเป็นอาชญากรรมที่มุ่งผลตอบแทนมูลค่ามหาศาล หรืออาชญากรรมที่เคยมีเครือข่ายเพียงในประเทศก็ได้พัฒนาไปเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ ในลักษณะขององค์กรอาชญากรรม จนเป็นที่ยอมรับกันว่ามาตรการทางกฎหมายที่เคยบังคับใช้กับอาชญากรรมในอดีตอาจไม่ประสบผลสำเร็จ ได้ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงมีการนำมาตรการใหม่ๆ มาใช้กับองค์กรอาชญากรรมในประเทศสหรัฐอเมริกาเช่น กฎหมาย RICO หรือ CCE ซึ่งได้นำหลักเกณฑ์การสมคบกันกระทำความผิดมาใช้ รวมทั้งการรับฟัง พยานหลักฐานก็มีการขยายหลักเกณฑ์การรับฟังให้กว้างขวางขึ้น นอกจากนี้กระบวนการในการดำเนินคดีอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่เริ่มต้นจากการสืบสวน การค้นหาพยานหลักฐาน และการฟ้องคดี ก็ไม่สามารถนำมาใช้กับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลที่อาศัยอำนาจทางการเงินหรือทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ



เพราะการที่จะพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้นเป็นไปได้ยากและไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้กับอาชญากรรมเหล่านี้ (ชยันต์ แสงพุฒะ, 2541:1-3)

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายเพื่อทำลายเศรษฐกิจของผู้ประกอบอาชญากรรม จึงได้มีการนำมาใช้ในหลายประเทศ โดยวางหลักเกณฑ์ว่าอาชญากรรมที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมที่อาศัยเทคโนโลยีแผนใหม่ หรืออาชญากรรมยาเสพติด ล้วนแล้วแต่มุ่งหวังเงินได้จำนวนมหาศาลเป็นผลตอบแทน เงินได้เหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในธุรกิจอาชญากรรม ส่วนหนึ่งถูกนำไปสร้างอิทธิพลในวงราชการและในวงการเมือง และส่วนที่เหลือได้ถูกนำไปใช้ลงทุนในวงการธุรกิจประเภทต่างๆ ซึ่งผลสุดท้ายเงินได้จากการดำเนินการเหล่านี้ก็จะถูกนำกลับไปได้เป็นต้นทุนในการประกอบอาชญากรรมขึ้นมาอีก ทำให้เกิดเป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ยากต่อการจับกุมปราบปราม

ด้วยเหตุนี้มาตรการทางกฎหมายเพื่อทำลายเศรษฐกิจของผู้ประกอบอาชญากรรม จึงถูกสร้างขึ้นมาย่อยหรือแยกทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นจะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนแปลงไปกี่ครั้งก็ตาม ทรัพย์สินเหล่านั้นก็สามารถถูกยึด (ริบ) เพื่อให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ ความจำเป็นที่ต้องขยายหลักเกณฑ์การริบทรัพย์สินให้มีขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นกว่าการริบทรัพย์สินตามหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายอาญา ก็เนื่องจากว่าทรัพย์สินที่จะถูกริบได้ตามกฎหมายอาญาจะต้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้ มีไว้เพื่อใช้ ได้มาเพื่อจูงใจหรือเป็นรางวัลในการกระทำความผิด แต่ถ้าทรัพย์สินเหล่านั้นได้มีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนแปลงไปแล้ว การริบทรัพย์สินตามหลักกฎหมายอาญาจะไม่ครอบคลุมไปถึง และการปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งเปรียบเสมือนทรัพย์สินที่สกรปรกให้ดูเหมือนเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินธุรกิจโดยชอบนี้ ได้มีการเรียกกันว่า “การฟอกเงิน” เพราะฉะนั้นตามหลักเกณฑ์การทำลายเศรษฐกิจของอาชญากร จึงกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิด และทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดจะต้องถูกยึดให้ตกเป็นของแผ่นดิน (ชยันต์ แสงพุฒะ, 2541 : 3 อ้างถึงในเมธี กุศลสร้าง, 2539 : 2-4)

ในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการทำลายเศรษฐกิจขององค์การอาชญากรรม เนื่องจากผู้ประกอบอาชญากรรมหรืออาชญากร ซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภทได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำในรูปแบบต่างๆ อันเป็นการฟอกเงินเพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดเหล่านั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว จึงได้นำมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยมาตรการดังกล่าวมีการลงโทษผู้ที่ทำการฟอกเงินซึ่งจะมีโทษจำคุกหรือปรับ รวมทั้งนำมาตรการยึด (ริบ) ทรัพย์สินมาใช้ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดฐานความผิดทางอาญาไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งฐานความผิดทางอาญา ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น ผู้ที่กระทำความผิดตามฐานความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ยังมิมีความผิดฐานฟอกเงิน แต่ถ้ามีการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดตามฐานความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ไปกระทำการฟอกเงิน ผู้กระทำความผิดดังกล่าวจึงมีความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งจะต้องมีโทษจำคุกหรือปรับและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับ



การกระทำความผิดจะต้องถูกยึดเพื่อให้ตกเป็นของแผ่นดิน ฐานความผิดทางอาญาดังกล่าวเรียกว่า “ความผิดมูลฐาน” ซึ่งมีทั้งสิ้น 8 ฐานความผิดคือ 1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด 2) ความผิดเกี่ยวกับเพศ 3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน 4) ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงตามกฎหมาย การธนาคารพาณิชย์ 5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 6) ความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือริบเอาทรัพย์สิน 7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร และ 8) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมาย อาญา ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงควรจะต้องศึกษาในเบื้องต้นว่า ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้ง 8 มูลฐานความผิดนั้น มีความสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ที่จะนำ มาใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพล หรือกล่าว อีกนัยหนึ่งว่า มาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ภายใต้ ความผิดมูลฐานทั้ง 8 ฐานความผิดนั้น นำมาใช้ป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพล ได้มากน้อยเพียงใด

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน

2.2 เพื่อรวบรวมวรรณกรรมบางส่วนที่เกี่ยวข้อง ข้อมูล แนวคิด ความเห็นของหน่วยงาน ตลอดจนนักวิชาการเกี่ยวกับความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กับมาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาว่าความผิดมูลฐานตามข้อ 1.2.1 และความคิดเห็นตลอดจนแนวคิดตาม ข้อ 1.2.2 จะสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลได้เพียงใด

2.4 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินของไทยและต่างประเทศบางประเทศ

2.5 เพื่อกำหนดแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กร อาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย โดยการกำหนดความผิดมูลฐานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการนำมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อันประกอบด้วยมาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่งภายใต้ความผิดมูลฐาน 8 ประเภท ในการป้องกัน และปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

4. วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาทางเอกสาร โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ



5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบลักษณะความผิดมูลฐานทุกประเภทโดยได้มีการจำแนกความผิดมูลฐานโดยละเอียด

5.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่สมควรกำหนดให้นำมาใช้กับความผิดมูลฐาน

5.3 สามารถนำเอาข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ผลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าไปใช้พิจารณาหรือเป็นแนวทางในการบัญญัติหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยการกำหนดความผิดมูลฐานให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและนำเอามาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้เพื่อให้เกิดผลดีในการป้องกันและปราบปรามต่อไป

5.4 ทำให้ทราบถึงลักษณะและการกำหนดความผิดมูลฐาน ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของต่างประเทศที่เป็นสากลบางประเทศและประเทศแถบเอเชียซึ่งเป็นภูมิภาคเดียวกับประเทศไทย

5.5 ทำให้ทราบถึงลักษณะการกำหนดความผิดมูลฐานที่จะสามารถป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทยได้

6. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

6.1 นิยามศัพท์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความผิดมูลฐาน” “ธุรกรรม” “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” “สถาบันการเงิน” “คณะกรรมการ” “กรรมการ” “พนักงานเจ้าหน้าที่” “เลขาธิการ” “รองเลขาธิการ” “สำนักงาน” และ “รัฐมนตรี” ไว้ดังนี้

“ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(2) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็กเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณีหรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแล หรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณีหรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณี ในสถานการค้าประเวณี

(3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายอาญา หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(4) ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำความผิดโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำความผิดโดยกรรมการ ผู้จัดการ



หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น

(5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(6) ความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือริบเอาทรัพย์สินที่กระทำโดยอำมาตยาธิปไตย หรือช่องโหว่ตามประมวลกฎหมายอาญา

(7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

“ธุรกรรม” หมายความว่า กิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรม สัญญา หรือการดำเนินการใด ๆ กับผู้อื่น ทางการเงิน ทางธุรกิจ หรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

“ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง

“ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” หมายความว่า

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน หรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน

(2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอน ด้วยประการใด ๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ

(3) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2)

ทั้งนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินตาม (1) (2) หรือ (3) จะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนแปลงไปกี่ครั้งและไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด โอนไปเป็นของบุคคลใด หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใด

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารตามที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

(2) บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(3) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(4) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

(5) สหกรณ์ออมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์หรือ



(6) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้หมายความรวมถึง ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

“รองเลขาธิการ” หมายความว่า รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

6.2 นิยามศัพท์ทั่วไป

“องค์กรอาชญากรรม” ตามร่างอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของสหประชาชาติ ได้นิยามความหมายขององค์กรอาชญากรรมว่าหมายถึง การร่วมมือกันสมคบกระทำความผิด เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเงิน และอำนาจโดยปราศจากการคำนึงถึงกฎหมาย และคำว่า “องค์กรอาชญากรรม” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง เครือข่ายผู้กระทำความผิดกฎหมายหรือเครือข่ายผู้มีอิทธิพล ๔



บทที่ 2

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินและการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรม และผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

1. สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

1.1 ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ปัจจุบันนานาอารยประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้มีการพัฒนาในด้านต่างๆ มากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาทางเทคโนโลยีและการสื่อสาร ซึ่งมีผลทำให้เกิดความสะดวกสบาย แต่ในขณะเดียวกัน การพัฒนาดังกล่าวก็มีผลเสียเช่นกัน ถ้าอาชญากรนำเทคโนโลยีและการสื่อสารที่ทันสมัยมาใช้ในทางที่ จะเกิดประโยชน์ต่อการประกอบอาชญากรรม ความเจริญและเทคโนโลยีเหล่านี้มีผลทำให้รูปแบบอาชญากรรม มีความซับซ้อนและพัฒนาขึ้น เปลี่ยนแปลงจากที่เป็นอาชญากรรมธรรมดาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และเกี่ยวข้องกับ ทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก หรือจากอาชญากรรมพื้นบ้านไปสู่อาชญากรรมข้ามชาติ และมุ่งหวัง ผลตอบแทนมหาศาล มีการดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมกล่าวคือ มีการรวมตัวกัน ของอาชญากรรมหลายอย่างมีการแบ่งงานแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ มีเครือข่ายเพื่อการติดต่อประสานงานกัน ในหลายๆ ประเทศเพื่อก่ออาชญากรรมที่เกี่ยวกับสิ่งผิดกฎหมาย การก่ออาชญากรรมประเภทนี้จะมุ่งหวัง ให้ได้เงินจำนวนมหาศาลเป็นผลตอบแทน เงินเหล่านี้จะถูกนำไปผ่านกระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพในหลายๆ รูปแบบเพื่ออำพรางแหล่งที่มาของเงินได้จากเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นเงินที่ชอบด้วย กฎหมาย หรือเงินที่ลักปรกให้เป็นเงินที่สะอาด ซึ่งส่วนใหญ่จะอาศัยสถาบันการเงินหรือการประกอบธุรกิจ ในรูปแบบต่างๆ ในการดำเนินการและเงินที่ได้มีการดำเนินการจนขาวสะอาดแล้วเหล่านั้นจะย้อนกลับไปเป็น เงินทุน เพื่อประกอบอาชญากรรมขึ้นมาอีกเป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ยากต่อการจับกุมปราบปราม ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายเพื่อทำลายการประกอบอาชญากรรมจึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อจัดการกับทรัพย์สิน หรือเงินได้ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งกระบวนการยุติธรรมในอดีตไม่อาจประสบความสำเร็จ ในการบังคับใช้กฎหมายกับทรัพย์สินที่หมุนเวียนอยู่ในวงจรนี้ได้ เนื่องจากทรัพย์สินเหล่านั้นได้ถูกโอน แปรสภาพหรือเปลี่ยนรูปไปแล้ว

การที่เงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น ถูกแปรสภาพ เปลี่ยนรูปหรือถูกแปลงให้ เป็นทรัพย์สินใหม่ เปรียบเสมือนการทำทรัพย์สินที่ลักปรกให้กลายเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบหรือ เป็นทรัพย์สินที่สะอาด จึงเรียกกระบวนการนี้ว่า “การฟอกเงิน” กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินจึงเกิดขึ้นเพื่อสกัดกั้นมิให้มีการนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปทำการฟอก โดยมี มาตรการการจัดการกับเงินหรือทรัพย์สินทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเหล่านั้น

ปัญหาการฟอกเงินที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมนี้ประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย กำลังประสบอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมยาเสพติด ดังนั้นองค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดให้มี



อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (Vienna Convention) ขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1988” โดยอนุสัญญา ฉบับนี้ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้หลายประการเพื่อให้ประเทศที่เป็นสมาชิกลำดับเป็นแนวทางในการแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้อง เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับอนุสัญญา ดังกล่าว

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1988 โดยที่ประเทศไทยได้มีกฎหมายรองรับมาตรการต่างๆ ตามที่อนุสัญญา ได้กำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ให้แก่ประเทศที่ประสงค์จะเข้าเป็นภาคีสมาชิกแล้ว คงเหลือแต่เพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้นที่แต่เดิมประเทศไทยยังไม่มี แต่ในปัจจุบันประเทศไทยได้ตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นมาบังคับใช้แล้วคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2542 เป็นต้นไป (อรรณพ ลิขิตจิตตะ, 2542 : 9)

นอกจากอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1988 แล้วยังมีอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่บรรดาหน่วยงานระหว่างประเทศได้เสนอมาตรการเพื่อเรียกร้อง หรือกระตุ้นให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจากการประกอบอาชญากรรมดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) อนุสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศ

ดังที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การค้ายาเสพติดเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงทั้งแก่ประชาชน สังคม ประเทศ รวมถึงประชาคมโลกในด้านความปลอดภัย ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพราะเป็นอาชญากรรมที่ทำประโยชน์สูงให้แก่อาชญากร องค์การสหประชาชาติได้ประเมินไว้ว่าการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทจะก่อให้เกิดรายได้ประมาณ 300,000,000 เหรียญสหรัฐต่อปี ซึ่งประมาณร้อยละ 50 - 70 จะอยู่ในรูปของเงินสด ดังนั้นผู้ค้ายาเสพติดจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนสภาพจากเงินสดจำนวนมหาศาลให้อยู่ในรูปของเงินฝากธนาคารเพื่อลดความเสี่ยงในการนำไปใช้ โดยผู้ค้ายาเสพติดจะใช้บริการของสถาบันการเงินและสถานที่รับฝากเงินเป็นตัวกลางในการทำหน้าที่เชื่อมเงินที่จะทำการฟอกเงินที่ใช้ในการกระทำความผิด รวมทั้งเพื่อการปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ดังกล่าว ทั้งนี้ผู้ค้ายาเสพติดมักจะนำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดไปลงทุนซื้อขายสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

ลักษณะการประกอบอาชญากรรมนี้มีเครือข่ายที่ซับซ้อนขึ้นมีการกระทำที่มีลักษณะเป็นองค์การอาชญากรรม หรือร่วมกันกระทำเป็นอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งยากแก่การป้องกันและปราบปราม ทั้งนี้ทุก ๆ ประเทศจะต้องร่วมมือกันมีบทบาทช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างมีระบบเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกันทั่วโลก

ดังนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมาบรรดาหน่วยงานระหว่างประเทศจึงได้เสนอมาตรการหรือเครื่องมือเพื่อเรียกร้องหรือกระตุ้นให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการป้องกันมิให้ระบบทางการเงินถูกนำไปใช้ในการฟอกเงิน (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2537 : 11 - 13)

(2) อนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (Vienna Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs



and psychotropic Substance, 1988)

อนุสัญญานี้หรือที่เรียกว่าอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1988 (Vienna Convention 1988) เป็นหนึ่งในข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ชื่อว่าสำคัญที่สุดในรอบ 50 ปีที่ผ่านมาของสหประชาชาติ (นิกร เภริกุล, 2543 : 28, Steel Bill, 200 : 12)

อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 มีหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินคือ ให้ภาคีสมาชิกจำเป็นต้องกำหนดให้การลักลอบค้ายาเสพติดรวมทั้งการฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของตน นอกจากนี้อนุสัญญายังกำหนดให้ภาคีสมาชิกสามารถดำเนินการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการลักลอบค้ายาเสพติด รวมถึงการริบทรัพย์สินตามคำร้องของภาคีสมาชิกอื่นอีกด้วย ตลอดจนยังกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบค้ายาเสพติดดังกล่าวเป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ และต้องให้ความร่วมมือทางอาญา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ กับผู้กระทำความผิดดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องคดี การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือการดำเนินการอื่นๆ ทางอาญา

(3) ข้อเสนอ 40 ประการ (40 Recommendations) ของ Financial Action Task Force (FATF)

ข้อเสนอ 40 ประการของ FATF เริ่มต้นจากการที่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 7 ประเทศ หรือที่เรียกกันว่า กลุ่มประเทศ G7 ได้มีการประชุมสุดยอดทางเศรษฐกิจประจำปีครั้งที่ 15 เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1989 ที่ประชุมได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการฟอกเงินอย่างจริงจังทั้งระดับในประเทศและระหว่างประเทศ จึงได้มีมติจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจซึ่งมีชื่อว่า Financial Action Task Force (FATF) ประกอบด้วยกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 7 ประเทศ (G7) คณะผู้แทนของประชาคมยุโรป (The Commission of the European Communities) และประเทศอื่นอีก 8 ประเทศ FATF จะทบทวนภารกิจของตนเองทุก 5 ปี หลังจากก่อตั้งในปี 1989 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 14 ปีแล้ว FATF มีกำหนดเวลาที่จะดำเนินการตามภารกิจต่อไปอีกจนถึง ปี 2004 เท่านั้น ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นบรรดาสมาชิกก็จะต้องตกลงกันว่าจะให้ FATF ดำเนินภารกิจนี้อีกต่อไปหรือไม่ (นิกร เภริกุล, 2543 : 32)

FATF ได้เสนอข้อเสนอแนะ 40 ประการ โดยต่อมาข้อเสนอแนะดังกล่าวได้ผ่านการรับรองเมื่อ เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990

ข้อเสนอแนะ 40 ประการของ FATF มีหลักการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1988 ซึ่งเป็นการต่อต้านการฟอกเงินโดยผ่านธนาคาร มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดลักษณะการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และบทลงโทษ

2. กำหนดแนวทางในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

3. กำหนดแนวทางในการเปิดเผยความลับของธนาคาร และข้อกำหนดเรื่องการรายงานการแสดงตนของลูกค้า การเก็บประวัติข้อมูลในการทำธุรกิจ การสืบค้นธุรกิจที่น่าสงสัยของธนาคาร โดยไม่มีความรับผิดชอบในข้อหาเปิดเผยความลับของลูกค้า

(4) แนวทางของสภาประชาคมยุโรป (Directive of the council of the European Communities)

กลุ่มประชาคมยุโรป หรือ EC ได้ยอมรับว่าวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการต่อต้านการฟอกเงิน



คือการให้ความร่วมมือกันในระหว่างประเทศยุโรปด้วยกัน จึงกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยอาศัย EC Council Directive หลักสำคัญของ Directive ได้แก่การกำหนดให้การฟอกเงิน เป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของสมาชิก EC และการเพิ่มความร่วมมือกันในการสืบสวน สอบสวน และการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน นอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่ของสถาบัน การเงินที่จะต้องให้ลูกค้าแสดงตน (Identification) ทุกครั้งเมื่อมีการโอนเงินผ่านระบบธนาคารตั้งแต่ 18,500 เหรียญสหรัฐขึ้นไป รวมทั้งกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการฟอกเงินลูกค้าต้องแสดงตนด้วย แม้ว่าจำนวนเงิน ที่โอนจะมีจำนวนต่ำกว่าจำนวนที่กำหนดซึ่งสถาบันการเงินจะต้องเก็บรักษาหลักฐานการโอนเงินและการแสดงตน ของลูกค้าเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี

(5) อนุสัญญาแห่งสภายุโรปว่าด้วยการฟอกเงิน การค้น การยึดและการริบทรัพย์สิน ที่ได้จากอาชญากรรม ค.ศ. 1990 (Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure And Confiscation of The proceeds of Crime, 1990)

ประเทศภาคีสมาชิกแห่งยุโรป (Council of Europe) ในเดือนพฤศจิกายน ปี 1990 ได้บรรลุ ความตกลงในอนุสัญญานี้โดยเห็นว่า มีความจำเป็นในการกำหนดนโยบายร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการ ปกป้องสังคม และพิจารณาเห็นว่าการต่อสู้กับอาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ ซึ่งกลายเป็นปัญหาระหว่างชาติ ไปทุกขณะจะต้องใช้วิธีการที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพในระดับสากล โดยมีระบบความร่วมมือระหว่าง ประเทศที่ทำหน้าที่ได้ดี

อนุสัญญานี้ได้กำหนดมาตรการที่เชื่อว่าจะสามารถจัดการลิดรอนเงินและทรัพย์สินของอาชญากรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้แก่

1. มาตรการภายในประเทศ ได้แก่มาตรการในการริบทรัพย์สินและเครื่องมืออุปกรณ์ ในการประกอบอาชญากรรม มาตรการในการสืบสวนอำนาจและเทคนิคพิเศษ เช่น ศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องสามารถยึดเอกสารหรือข้อมูลทางการเงินหรือธุรกิจจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงินได้ รัฐมีอำนาจในการตรวจสอบ เฝ้าติดตาม ตรวจสอบการสื่อสารทางโทรคมนาคมและเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ ในกรณีที่น่าจะเป็นได้ และประการสำคัญจะต้องมีกฎหมายภายในบัญญัติให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา (นิกร นาธิกุล, 2543 : 33 - 34)

2. มาตรการระหว่างประเทศ ซึ่งหลักการทั่วไปคือ ประเทศสมาชิกจะต้องร่วมมือช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันในขอบเขตที่กว้างขวางที่สุด เพื่อจุดมุ่งหมายในการสืบสวนและกระบวนการในการริบทรัพย์สิน และเครื่องมือในการประกอบอาชญากรรม ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ผูกพันในการใช้มาตรการยึดหรืออายัด ทรัพย์สินซึ่งเป็นเป้าหมายในการริบทรัพย์สินตามคำร้องขอของประเทศสมาชิกอื่น (นิกร นาธิกุล, 2543 : 33 - 34)

(6) แดลงการณ์ว่าด้วยหลักการของคณะกรรมการแห่งบาเซล

Committee on banking Regulation and Supervisory Practices หรือ คณะกรรมการบาเซล ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากธนาคารกลาง และเจ้าหน้าที่ด้านตรวจสอบทางการเงินของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 10 ประเทศ (G10) ได้มีการประชุมเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1988 ณ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

ตามคำประกาศของคณะกรรมการบาเซล (Basle) ถือว่าการฟอกเงินระหว่างประเทศเป็นประเด็น สำคัญที่สุด โดยยอมรับว่ามาตรการเพื่อป้องกันการฟอกเงินประการแรกและสำคัญคือการมีระบบการจัด



การทางธนาคารที่มั่นคงและเพิ่มความระมัดระวังเพื่อป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือถูกใช้ในการฟอกเงิน คณะกรรมการได้ตกลงกันว่าธนาคารมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ลูกค้าต้องแสดงตนรวมทั้งการให้ระบุชื่อเจ้าของบัญชีที่แท้จริง นอกจากนี้ธนาคารควรพัฒนาการตรวจสอบและวิธีการฝึกอบรมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด

สรุป นานาอารยประเทศต่างๆ ทั่วโลกกำลังประสบปัญหากับการที่ผู้กระทำความผิดนำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปทำการฟอก จึงได้มีความพยายามในการหามาตรการหรือเครื่องมือเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน ประเทศต่างๆ จะต้องกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และจะต้องกำหนดภาระหน้าที่แก่ธนาคาร ตลอดจนสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งเป็นแหล่งใหญ่สำหรับการฟอกเงินในการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างการฟอกเงิน เช่น มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรม นอกจากนี้ประเทศต่างๆ ต้องมีความร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมฟอกเงิน เนื่องจากปัจจุบันการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับเพศ ฯลฯ ได้กลายเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีการซื้อ ขาย หรือการโอนเงินไปมาระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อฟอกเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดในขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น ยากที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะทำการปราบปรามแต่เพียงลำพัง

นโยบายของรัฐกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในอดีตรัฐบาลของประเทศไทยทุกๆ รัฐบาลต่างมีนโยบายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด แต่มีได้มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการดำเนินการกับการกระทำที่เป็นการฟอกเงิน ในปัจจุบันอาชญากรรมหลายประเภทได้นำวิธีการฟอกเงินมาใช้กับเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับตนเองและกลุ่มองค์กรของตน หลายประเทศมีความเห็นร่วมกันว่า การฟอกเงินเป็นปัญหาระดับโลกและควรมีการกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาในกฎหมายภายในของประเทศตน กอปรกับประเทศไทยมีความประสงค์ที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (Vienna Convention) ประเทศไทยจึงมีนโยบายที่เด่นชัดในการผลักดันกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอันเนื่องมาจากการค้ายาเสพติด (คำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 หน้า 38 โดยรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย) โดยที่กฎหมายดังกล่าวจะเป็นมาตรการเสริมจากพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ทำให้สามารถนำมาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาจัดการกับผู้กระทำความผิดและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ควบคู่กันไป อันเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ใช้รูปแบบการฟอกเงินให้หมดไป

ในที่สุดรัฐบาลสามารถผลักดันกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินออกมาใช้จนสำเร็จ กล่าวคือรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้รวมทั้งสิ้น 7 มูลฐานความผิด คือ

(1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด



(2) ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญาเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็กเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณีหรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณี ในสถานการค้าประเวณี

(3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(4) ความผิดเกี่ยวกับการชักยอก หรือฉ้อโกง หรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำโดยทุจริต ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งกระทำโดยกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น

(5) ความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(6) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สินที่กระทำโดยอ้ำอานาจยังยั้งหรือช่องโจร ตามประมวลกฎหมายอาญา

(7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542

และต่อมาเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2546 รัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยมีการกำหนดมูลฐานความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพิ่มขึ้นอีก 1 มูลฐานความผิดเป็นความผิดฐานที่ 8 คือ “ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา” มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2546 เป็นต้นไป เหตุผลที่รัฐบาลได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายขึ้นมามีเหตุผลที่ว่า “โดยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้าย เพื่อแก้ไขปัญหามิให้เกิดการก่อการร้ายยุติลงด้วย สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นการนิรโทษกรรมที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ



และความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

ปัจจุบันนี้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยจึงมีอยู่ด้วยกัน 8 มูลฐานความคิด

จึงนับว่าเป็นที่น่ายินดีที่ประเทศไทยได้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อจะได้นำมาตรการต่างๆ มาดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เป็นการบั่นทอนความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของอาชญากรหรืออย่างน้อยก็ทำให้อาชญากรมีความยากลำบากมากขึ้น ในการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาลงทุนประกอบอาชญากรรมอีกต่อไป

ในบรรดาความคิดทั้ง 8 มูลฐานนั้นความคิดที่เกี่ยวกับยาเสพติดใบฐานความคิดที่ 1 มีการใช้บังคับมากที่สุดในปัจจุบัน

1.2 ความหมายของการฟอกเงิน (Money Laundering)

คำว่า “การฟอกเงิน” (money laundering) เป็นถ้อยคำซึ่งเป็นที่รู้จักกันมากกว่า 60 ปี ในเหล่าองค์กรอาชญากรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกล่าวกันว่าผู้ที่คิดค้นแนวความคิดของการฟอกเงินดังกล่าวนี้ได้แก่ นายเมเยอร์ แลงสกี (Meyer Lansky) อันมีหลักการเกี่ยวกับการนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมักที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “เงินสกปรก” (Dirty money) มาผ่านกระบวนการทางพาณิชย์กรรมหรือธุรกรรม เพื่อให้กลายเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือที่เรียกกันว่า “เงินสะอาด” (Clean Money) หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการจัดร่องรอยของผลประโยชน์ซึ่งเกิดจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยผ่านขั้นตอนของการโอนหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือผลประโยชน์กลายเป็นรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายที่สุด ซึ่งเป็นวิธีการของ “การฟอกเงิน” จึงอาจกล่าวได้ว่า “การฟอกเงิน” เป็นเล่ห์เหลี่ยมเพื่อการสร้างและปกปิดผลประโยชน์อันมหาศาล ซึ่งมีที่มาจากการประกอบอาชญากรรมต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติด การฉ้อโกง การค้าสินค้าเถื่อน การลักพาตัว การค้าอาวุธเถื่อน การก่อการร้ายและการหลอกลวง เป็นต้น (วิระพงษ์ บุญญากาศ, 2546 : 5 - 6, Jeffrey Robinson, 1996 : 4 - 5)

มีผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความหมายของการฟอกเงินไว้มากมาย ดังนี้

การฟอกเงิน (Money Laundering) คือ การกระทำใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจะทำให้เงินหรือทรัพย์สินใดๆ ซึ่งมีที่มาจากการกระทำความผิดใดๆ เปลี่ยนสภาพให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลทั่วไปหลงเชื่อว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2540 : 10)

การฟอกเงิน (Money Laundering) คือ การเปลี่ยน แปรสภาพเงิน หรือทรัพย์สิน ที่ได้มาโดยผิดกฎหมายหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้เสมือนหนึ่งว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบหรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การฟอกเงินเป็นกระบวนการซึ่งกระทำโดยบุคคลต่อทรัพย์สิน เพื่อปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ที่ผิดกฎหมายและทำให้รายได้นั้นมีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย และยังหมายความว่ารวมถึงการเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย (สิหนาท ประบุรรัตน์, 2542 : 2)

การฟอกเงิน (Money Laundering) คือ การเปลี่ยนเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตให้กลายเป็นเงินที่ถูกต้องโดยกฎหมายหรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าทุจริต การฟอกเงินนั้นจะเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ อาชญากรรมเศรษฐกิจ รวมทั้งการค้ายาเสพติด ทั้งนี้เพราะ



ผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งส่วนมากเป็นผู้ค้ายาเสพติดไม่ต้องการให้ผู้อื่นทราบที่มาของทรัพย์สิน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีปิดบังหรือชักชวนทรัพย์สินอันจะช่วยปิดบังการกระทำความผิดของตน นอกจากนี้ทรัพย์สินที่ได้เปลี่ยนสภาพกลายเป็น “เงินสะอาด” แล้ว ผู้ค้ายาเสพติดก็สามารถใช้เป็นทุนในการขยายเครือข่ายอาชญากรรมยาเสพติด และคุ้มครองความมั่นคงให้กับอาชญากรรมดังกล่าวข้างต้นได้อีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2537 : 1 - 2)

การฟอกเงิน (Money Laundering) คือ การเปลี่ยนสภาพเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายให้ดูเหมือนว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้กระทำความผิดกฎหมายไม่ต้องการให้ผู้อื่นทราบถึงแหล่งที่มาของทรัพย์สิน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีปิดบังหรือชักชวนทรัพย์สิน อันจะช่วยการปิดบังการกระทำความผิดของตนได้อีกด้วย นอกจากนี้ทรัพย์สินอันที่ได้กลายเป็นเงินสะอาดแล้ว ผู้กระทำความผิดกฎหมายก็สามารถใช้เป็นทุนในการขยายเครือข่ายอาชญากรรมและคุ้มครองความมั่นคงให้กับอาชญากรรมของตนด้วย (สุรพล ไตรเวทย์, 2542 : 19)

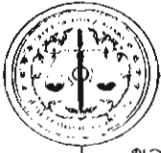
การฟอกเงิน (Money Laundering) คือการเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดโดยตรงเป็นสิ่งอื่น แล้วนำสิ่งนั้นไปเปลี่ยนต่อโดยทำให้ถูกกฎหมาย เช่น นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปเข้าธนาคาร ไปซื้อเช็คเดินทาง ไปซื้อหุ้น ซื้อบ้าน ที่ดิน แล้วก็ขายสิ่งเหล่านี้ไปก็จะได้เงินใหม่ที่มีใช้เงินก่อนเดียวกันกับเงินที่ได้มาแต่แรก (ทวีเกียรติ มินะภินทร, 2542 : 87)

การฟอกเงิน (Money Laundering) คือการนำเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายจากการประกอบอาชญากรรมต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติด การฉ้อโกง การค้าสินค้าเถื่อน การลักพาตัว การค้าอาวุธเถื่อน การก่อการร้ายและการหลีกเลียงภาษี เป็นต้น หรือที่มักเรียกกันโดยทั่วไปว่า “เงินสกปรก” (Dirty Money) มาผ่านกระบวนการทางพาณิชย์กรรมหรือธุรกรรม เพื่อให้กลายเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือที่เรียกว่า “เงินสะอาด” หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการขจัดร่องรอยของผลประโยชน์ที่เกิดจากการกระทำความผิดกฎหมาย โดยผ่านขั้นตอนของการโอนและธุรกิจต่างๆ เพื่อให้จำนวนผลประโยชน์เดียวกันดังกล่าวเป็นรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายในที่สุด (วัชรพล ประสารราชกิจ, 2541 : 14)

สรุปได้ว่าการฟอกเงินก็คือ “การนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาผ่านกระบวนการให้กลายเป็นเงินที่สะอาด”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าการกระทำความผิดฐานฟอกเงินนั้น นอกจากการโอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อชักชวนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้นๆ ดังที่บัญญัติไว้แล้ว การกระทำความผิดดังกล่าวแม้จะเป็นการช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อนการกระทำความผิด ขณะกระทำความผิด หรือหลังการกระทำความผิดเพื่อมิให้ต้องรับโทษ หรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐานก็ให้ถือว่ามีความผิดฐานฟอกเงินเช่นเดียวกัน สำหรับประเทศไทยได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีทั้งหมด 7 ประการดังนี้

1. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
2. ความผิดเกี่ยวกับเพศและการค้าหญิงและเด็ก
3. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน
4. ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงทรัพย์สิน หรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำความผิดโดยทุจริตซึ่งกระทำโดยกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน



ของสถาบันการเงิน

5. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

6. ความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือผิดอาชญากรรมที่กระทำโดยอั้งอ้านาจั้งยี่หรือช่องโจร ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 337 และมาตรา 338

7. ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร

และเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2546 รัฐบาลได้กำหนดความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นอีก 1 ฐานความผิด รวมเป็น 8 ฐานความผิดคือ “ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา” โดยความผิด ทั้ง 8 ประการ ดังกล่าวเป็นความผิดที่รัฐถือว่าร้ายแรงและเป็นภัยอย่างยิ่งต่อสังคม ซึ่งโดยแท้จริงแล้วผู้กระทำความผิดตามบทกฎหมายดังกล่าวแต่ละประเภทก็จะมี ความผิดในตัวอยู่แล้ว แต่เนื่องจากการสอบสวนจับกุม การกระทำความผิดในความผิดมูลฐานดังกล่าวค่อนข้างยาก จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นมา เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดมูลฐานทั้ง 8 มูลฐาน ดังกล่าวนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั้นไปฟอกเพื่อให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สิน ที่สะอาดแล้วนำกลับมาประกอบอาชญากรรมอีก เพราะฉะนั้นหากผู้กระทำความผิดมูลฐานทั้ง 8 ประการ ได้เงินหรือทรัพย์สินมาจากการกระทำความผิดแล้วเก็บเงินไว้ มิได้นำไปฟอกตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ใน มาตรา 5 ก็จะไม่มีความผิดฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัตินี้ แต่จะผิดกฎหมายตามความผิดมูลฐานเท่านั้น หากแต่ถ้าผู้นำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐาน แล้วนำไปดำเนินการฟอกเงินตามหลักเกณฑ์ ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 5 ผู้นั้นหรือบุคคลอื่นที่กระทำความผิดจะมีความผิดฐานฟอกเงิน (วิชัย ต้นตึกุลานนท์, 2545 : 17) ทั้งนี้หมายรวมถึงการกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดด้วย (วิระพงษ์ บุญญะภาส, 2546 : 10)

1.3 ขั้นตอนการฟอกเงิน

วิธีการฟอกเงินนั้น ผู้กระทำความผิดอาจกระทำความผิดร่วมกันหลายวิธีหรือวิธีเดียวก็ได้ ตามเอกสารประกอบการบรรยายของ PHILIP FONG, ASSISTANT DIRECTOR COMMERCIAL AFFAIRS DEPARTMENT SINGAPORE ในการอบรม ASEAN SENIOR POLICE OFFICE COURSE ครั้งที่ 13 NOVEMBER 1993 อธิบายว่าในบรรดาวิธีฟอกเงินทั้งหมดนั้นสามารถจัดเป็นระดับชั้น (stage) ของการฟอกเงินได้เป็น 3 ระดับ โดยแต่ละขั้นตอนจะมีความยากลำบากในการตรวจสอบเป็นลำดับกันไปดังนี้

2.1.3.1 Placement แปลว่าระดับชั้นการเอาไปวางไว้กับที่ หมายถึง การเก็บเงิน ที่ได้จากการกระทำความผิดกฎหมายไว้อย่างปกปิดในที่ซ่อนเร้นและปลอดภัยที่สุด โดยจะเก็บไว้เอง อาจจะเก็บไว้ที่ใดก็ได้เงินยังคงเป็นเงิน เป็นระดับขั้นต้น เป็นวิธีการดั้งเดิมที่เล้าก้นว่าในสมัยโบราณ มีวิธีเก็บซ่อนด้วยการเอาเงินห่อผ้าใส่ไหฝังดินที่เชื่อแน่ว่าไม่มีใครรู้เห็นและจะไม่มีใครไปขุดหาได้ ครั้นเมื่อ เป็นยุคสมัยใหม่และปัจจุบันนี้นอกจากการเก็บไว้กับตัวไว้ใกล้บ้านแล้วก็ใช้วิธีการนำไปฝากไว้กับธนาคาร หรือสถาบันการเงินโดยยังใช้ที่อยู่จริงหรือจะใช้ชื่อย่อ ชื่อที่ตั้งลอยๆ หรือชื่อคนอื่นถ้าทำได้

2.1.3.2 Layering แปลว่าระดับชั้นแปรเปลี่ยนเป็นชั้น โดยการใช้เงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดไปซื้อทรัพย์สิน หรือจัดทำทรัพย์สินของมีค่า มีราคาแพง มีมูลค่ามากๆ เช่น เพชรนิลจินดา หรือทองคำแท่ง ทองรูปพรรณ ชื้อรถยนต์ ชื้อหุ้นหรือหลักทรัพย์ ชื้อหรือสร้างอาคารบ้านเรือน ที่ดิน



ส่วนในนาไว้ ทรัพย์สินที่จะต้องจดทะเบียนถือกรรมสิทธิ์อาจใช้ชื่อที่อยู่คนอื่นที่ไว้ใจได้ หรืออาจทำเป็นขายให้คนอื่นที่ไว้ใจได้ หรือทำเป็นโอนมรดกให้คนอื่น ซึ่งอาจเป็นบุตรหลานไปแล้วด้วยก็ได้หรืออาจนำเงินไปฝากไว้กับบุคคลอื่นที่ไว้ใจได้ อาจเป็นบิดา มารดา ญาติพี่น้องหรืออาจจะนำไปฝากไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงิน โดยใช้ชื่อที่อยู่ของคนอื่นที่ไว้ใจได้ อาจเป็นบุตรหลานญาติพี่น้องหรือบิดามารดา บางประเทศอาจอนุญาตให้ผู้ฝากเงินกับธนาคารหรือสถาบันการเงินโดยใช้ชื่อผู้ฝากเป็นชื่อย่อหรือรหัสได้ รวมทั้งการซื้อที่ดินซื้ออาคารบ้านเรือนไว้ในต่างประเทศ

2.1.3.3 Integration แปลว่า ระดับชั้นการคล่องแคล่วผสมผสาน โดยการนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิด หรือที่ได้มาโดยไม่ชอบก่อนใหญ่ไปผสมกับเงินส่วนน้อยที่ได้มาจากรายได้ส่วนอื่นไปลงทุนประกอบการที่ถูกต้องหลายๆ กิจการ จัดทะเบียนจัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทประกอบการทางเศรษฐกิจขึ้นหลายบริษัท เช่นเป็นนายหน้า รับจ้างรับซื้อขายฝากที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ ให้เงินได้ดอกเบี้ย รับเหมาก่อสร้าง ซื้อขายหุ้น หรือลงทุนข้ามประเทศ โอนเงินเข้าโอนเงินออกนอกประเทศ (วาทีน คำทรงศรี, 2539 : 80 - 85, วีระพงษ์ บุญญานุสาสน์, 2546 : 11 - 12)

1.4 รูปแบบและวิธีการฟอกเงิน

การฟอกเงินหรือการแปรสภาพ “เงินสกปรก” ที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้ดูเหมือนว่าเป็น “เงินสะอาด” นี้มีวิธีการอันหลากหลายไม่ว่าจะเป็นการฟอกเงินโดยผ่านทางธนาคาร สถาบันการเงินหรือตลาดหุ้น ซึ่งเป็นแนวทางที่นิยมใช้กันมากหรือแม้กระทั่งการใช้ “ไพอิกวน” ซึ่งเป็นวิธีการฝากเงินไปให้ญาติพี่น้องในประเทศจีนในสมัยก่อน โดยการเขียนตัวอักษรจีนโบราณสามหรือสี่ตัวลงในกระดาษอันเป็นรหัสที่รู้จักในกลุ่มผู้ประกอบการว่าให้จ่ายเงินแก่ผู้ถือไพอิกวนนี้ (พิเชียร คุระทอง, 2543 : 117)

เนื่องจากเงินที่นำมาฟอกนั้นมีจำนวนมหาศาลทำให้ผู้ฟอกเงินนั้นต้องจัดสรรเงินเป็นส่วนๆ และใช้วิธีการฟอกเงินในหลายๆ รูปแบบเพื่อมิให้เป็นที่ยึดสงสัยและผิดสังเกต จากนั้นจึงนำเงินที่ได้มาจากการฟอกมารวมกันหรือนำมารวมกับเงินที่สะอาดหรือผ่านกระบวนการทางธุรกิจ แล้วนำไปใช้ประกอบอาชญากรรมในรูปแบบอื่นๆ ต่อไป

รูปแบบและวิธีการฟอกเงินจึงถูกปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อม และความรู้ความสามารถ เทคนิคของผู้ประกอบการ ตลอดจนการใช้ตำแหน่งหน้าที่อันเป็นช่องทางในการดำเนินงาน ซึ่งทำให้การฟอกเงินนั้นมีความซับซ้อนมากขึ้นยากแก่การตรวจสอบ การฟอกเงินจึงมีรูปแบบและวิธีการหลากหลาย เช่น

1) การนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ

เป็นการนำเงินสดที่ได้มาโดยไม่สุจริตพกติดตัวไปซึ่งเป็นลักษณะการฟอกเงินที่นิยมกันมากในสมัยก่อน แต่เนื่องจากปัจจุบันเงินสดที่ได้จากการกระทำความผิดมีจำนวนมาก การขนส่งหรือการพกเงินสดไปเป็นจำนวนมากๆ อาจเกิดพิรุธและถูกเพ่งเล็งได้ง่าย ประกอบกับประเทศต่างๆ เริ่มมีมาตรการกำกับควบคุมการทำธุรกรรมด้วยเงินสด จึงทำให้การฟอกเงินในลักษณะนี้มีน้อยลง อย่างไรก็ตามการนำเงินสดติดตัวผ่านเข้า-ออกประเทศ ก็ยังเป็นวิธีการที่ใช้กันอยู่จนถึงปัจจุบัน

2) การนำเงินสดไปฝากไว้กับสถาบันการเงินต่างประเทศ

เป็นการนำเงินสดไปฝากไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินในต่างประเทศเพื่อให้เงินที่ผิดกฎหมายไหลเวียนอยู่ในระบบทางการเงินของประเทศดังกล่าวและโอนกลับมาอย่างอาชญากร ซึ่งเงินสดที่ได้มาจาก



การกระทำความผิดเหล่านั้นจะถูกแปดสภาพเป็นเงินที่สูงที่สุดทันที วิธีการในลักษณะดังกล่าวนี้มักจะใช้กันมากในประเทศที่ไม่มีการควบคุมระบบธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เข้มงวด (สหภาพ ภาวะวอร์ด, 2542 : 64 - 66)

3) นำเงินไปฝากกับสถาบันการเงินในประเทศที่ไม่มีระบบการควบคุมการทำธุรกรรม

การฝากเงินลักษณะนี้จะนิยมทำกันมากในประเทศที่ไม่มีระบบการควบคุมหรือตรวจสอบการทำธุรกรรมเงินสดและการฝากหรือถอนเงินสามารถใช้นามแฝงหรือชื่อปลอม เพื่อไม่ให้สามารถสืบหาเจ้าของบัญชีได้ ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบเนื่องจากสามารถทำให้มีเงินสดจำนวนมากหลังไหลเข้าสู่ประเทศนั้นๆ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นจุดอ่อนที่อันตรายอย่างมาก เนื่องจากทำให้สะดวกในการใช้สถาบันการเงินเป็นแหล่งฟอกเงิน

4) การจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นเพื่อทำธุรกิจบังหน้าในการฟอกเงิน

เป็นการจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นเพื่อทำธุรกิจ โดยมีการประกอบกิจการที่ถูกกฎหมายเพื่อใช้บังหน้าในการฟอกเงิน แต่ตามความเป็นจริงแล้วมีการนำเงินที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมายเข้าไปลงทุนในกิจการดังกล่าว แล้วนำผลกำไรหรือเงินจากการคิดค่าบริวารกับบริษัทหรือกิจการดังกล่าวออกมาใช้ จึงทำให้ดูเหมือนว่าเป็นการได้เงินมาโดยสุจริต การฟอกเงินจึงเกิดขึ้นโดยผ่านทางการค้าเงินงานของบริษัทหรือกิจการนั้นๆ อาทิเช่น การซื้อกิจการในต่างประเทศแล้วให้กิจการตนเองในประเทศสั่งซื้อสินค้าจากกิจการในต่างประเทศดังกล่าว โดยใช้ “ใบส่งสินค้า (Invoice)” เพื่อแสดงว่าได้มีการสั่งซื้อสินค้าเข้ามาจากต่างประเทศ ทั้งที่ไม่ได้มีการส่งมอบสินค้า หรือมีการแจ้งมูลค่าของสินค้าที่สั่งซื้อในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงเพื่อให้เงินสกรวนั้นถูกฟอกด้วยการโอนเงินกันระหว่างกิจการทั้งสองแห่ง

5) การฟอกเงินในรูปแบบอื่นๆ

นอกจากรูปแบบและวิธีการดังกล่าวแล้วยังมีการฟอกเงินลักษณะอื่นๆ อีก เช่น การซื้อกิจการที่มีผลขาดทุนแต่เป็นกิจการที่มีรายรับเป็นเงินสด ทำให้ธุรกิจดังกล่าวค่อยๆฟื้นตัวขึ้นมาโดยอาศัยดอกผลจากการประกอบธุรกิจดังกล่าว การนำเงินสดไปซื้อตราสารการเงินที่เปลี่ยนมือได้ ซึ่งอาจจะไม่มีการควบคุมจากสถาบันการเงินผู้ออก การซื้อสิ่งหาทรัพย์ อาทิเช่น การซื้อที่ดิน อาคาร การซื้อทรัพย์สินที่มีค่า อาทิเช่น การซื้อสิ่งอสังหาริมทรัพย์ การซื้อศิลปะวัตถุ การซื้อวัตถุโบราณพระเครื่อง เป็นต้น การซื้อ-ขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ การแลกเปลี่ยนเงินตรา การลงทุนประกอบธุรกิจขนาดเล็กที่สามารถทำให้มูลค่าเพิ่มขึ้นมาได้ อาทิ ธุรกิจแก๊สเลเซอร์ขยายภาพ ธุรกิจร้านอาหาร (สหภาพ ภาวะวอร์ด, 2542 : 62 - 63, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2537 : 1 - 2)

1.5 แหล่งที่มาของการฟอกเงิน

หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงของการฟอกเงินกันปรากฏในปัจจุบันแล้ว แหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด ซึ่งอาจถูกนำมาดำเนินการเปลี่ยนแปลงหรือที่เรียกกันว่านำมาฟอกนั้น อาจมีที่มาจากกระทำความผิดประเภทใด ประการแรกมาจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย และประการที่สองมาจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมาย ทั้งสองประการนี้สามารถแยกแหล่งที่มาของเงินที่นำมาฟอกรวม 12 แหล่งใหญ่ด้วยใจนึก (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2540 : 8)

1) เงินจากการค้ายาเสพติด แหล่งเงินจากการค้ายาเสพติดเป็นแหล่งใหญ่ที่สุดถือเป็นเงินที่สกรวนที่สุดและมีจำนวนเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ซึ่งเป็นปัญหาที่ทั่วโลกกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน



2) **เงินจากการทุจริตในวงราชการ** การทุจริตในวงราชการเป็นที่มาของผลประโยชน์ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งอาจจะมีผลประโยชน์ที่มีใช้ตัวเงินและที่เป็นเงินหรือทรัพย์สิน จึงอาจมีเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่สุจริตไหลเวียนเข้ามามากมายในระบบ เพราะฉะนั้นเงินและผลประโยชน์ที่ได้มาจากการทุจริตในวงราชการโดยการกระทำที่ไม่สุจริต จึงเป็นแหล่งสำคัญสำหรับการฟอกเงิน

นอกจากนี้เงินสินบนบางอย่างก็เป็นเงินได้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน คนส่วนใหญ่มีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อการให้หรือการรับสินบน เนื่องจากเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องในความรู้สึกของคนทั่วไป ถึงแม้ว่าการรับสินบนนั้นๆ จะถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม เช่น รายได้จากสินบนนำจับหรือสินน้ำใจที่ได้รับจากการทำอะไรให้แล้วมีค่าตอบแทน ดังนั้นจึงมีการนำเงินสินบนมาฟอกเช่นเดียวกัน

3) **เงินจากการทุจริตในภาคเอกชน** การทุจริตในกิจการธุรกิจก็เป็นสิ่งหนึ่งที่มีจะไม่ค่อยมีการกล่าวถึงนัก เช่น การสั่งซื้อสินค้า หรือการจ้างบริการในราคาที่สูงเกินกว่าความเป็นจริง การยกยอจ้อโกงเงินหรือทรัพย์สินในกิจการธุรกิจของพนักงานหรือผู้บริหารกิจการนั้นๆ ทำให้องค์กรธุรกิจนั้นต้องประสบกับภาวะขาดทุน แต่ในทางตรงกันข้ามกับสร้างควมร่ำรวยให้กับผู้บริหาร การฟอกเงินจึงทำให้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาดูเหมือนว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

4) **เงินที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชน** บุคคลหรือนิติบุคคลบางรายมีวิธีหาเงินโดยไม่ชอบหลายวิธี เช่น การเล่นแชร์ลูกโซ่หรือวิธีการหลอกลวงประชาชนให้มาร่วมลงทุนเพื่อหวังกำไรที่เป็นไปไม่ได้หรือเก็งกำไรจากการเล่นหุ้นของสถาบันการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ

5) **เงินจากการเรียกค่าคุ้มครอง** การเรียกค่าคุ้มครองโดยผิดกฎหมายจากผู้ประกอบธุรกิจหรือประชาชนทำให้ได้มาซึ่งรายได้เป็นจำนวนมากจนทำให้มีผู้เลียนแบบและนำไปใช้ข่มขู่คนทั่วไปทำให้เกิดความหวาดระแวงและเป็นที่สะเทือนขวัญประชาชน จึงต้องนำเงินที่ได้มาฟอกเพื่อให้เป็นเงินที่สะอาดแล้วนำไปใช้เสมือนว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกต้องกฎหมาย

6) **เงินจากวงการพนัน** วงการพนันต่างๆ ทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย มีเงินเดินสะพัดมากมาย แหล่งนี้จึงเป็นแหล่งที่ทำให้เกิดเงินเป็นจำนวนมากที่ได้จากวงการพนัน เป็นเงินที่ต้องนำไปฟอกเช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าเงินจากแหล่งนี้ผิดกฎหมายทั้งหมดเพียงแต่ไม่ต้องการเปิดเผยว่ามีจำนวนเท่าใดและได้มาจากที่ใด

7) **เงินจากกิจการธุรกิจ** ในต่างประเทศธุรกิจใหญ่ๆ ที่มีรายได้เป็นจำนวนมาก เช่น ธุรกิจ น้ำมัน ธุรกิจเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมายแต่ไปตั้งอยู่ในประเทศที่ไม่มีความมั่นคงทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เช่น ประเทศแถบลาตินอเมริกา หรือประเทศที่ด้อยพัฒนาในทวีปแอฟริกาบางประเทศ จึงมีการนำเงินที่ได้จากประเทศเหล่านี้ไปไว้ยังแหล่งอื่นเพื่อปิดบังที่มาและจำนวนเงิน

นอกจากนี้ ธุรกิจบางประเภทก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมากๆ ในระยะเวลาสั้นๆ เช่น ธุรกิจสถานบริการ สถานบันเทิงธุรกิจ ธุรกิจนายหน้าค้าที่ดิน จำเป็นต้องนำเงินที่ได้มาจากการประกอบธุรกิจดังกล่าวมาฟอกเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีให้กับกรมสรรพากร

เงินได้จากกิจการธุรกิจนำเข้า-ส่งออก ที่มีการลักลอบหนีภาษีศุลกากร เช่น มีการสำแดงเท็จ การแจ้งราคาสินค้าที่นำเข้าหรือส่งออกไม่ตรงตามความจริงเพื่อหลีกเลี่ยงไม่เสียอากร หรือเสียให้น้อยลงก็จะต้องนำเงินดังกล่าวมาฟอกให้ถูกต้องกฎหมาย เพื่อให้รอดพ้นจากการถูกตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

8) **เงินจากการค้าทางเพศ สิ่งลามก อนาจาร** เป็นเงินที่ได้จากการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเพศ



เช่น การประกอบกิจการสถานการค้าประเวณี การลักลอบนำหญิงหรือชายไปให้บริการทางเพศ ในอดีตที่ผ่านมาการหลอกลวงหญิงไทยไปค้าบริการทางเพศในต่างประเทศสร้างรายได้ให้กับกลุ่มอาชญากรเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการค้าสิ่งลามก อนาจาร ภาพหรือสื่อลามก อนาจาร ก็สร้างรายได้ให้กับกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการฟอกเงินที่ได้มาจากธุรกิจนี้

9) **เงินส่วนตัวที่ต้องปกปิด** เป็นเงินที่ต้องนำมาฟอกด้วยเหตุผลส่วนตัว เช่น เงินมรดก ซึ่งจะกันไว้เพื่อไม่ให้ญาติพี่น้องรับรู้ หรือเงินที่กันไว้เพื่อสร้างฐานอำนาจหรือผลประโยชน์ให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือคนกลุ่มใดโดยเฉพาะ

10) **เงินจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย** เป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เงินที่ได้มาจากการตัดไม้ทำลายป่า การทำเหมืองหิน เป็นต้น

11) **เงินจากรัฐ** เงินที่รัฐหรือประเทศต่างๆ เป็นเจ้าของนำไปเก็บไว้เพื่อเอาไปทำการอื่นต่อไป โดยไม่ยอมให้ใครรู้ที่มาและที่ไปของจำนวนเงิน เช่น เงินค่าสัมปทานต่างๆ เป็นต้น

12) **อื่นๆ** เงินที่ได้มาจากแหล่งที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งยังมีอีกมากมาย (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2537 : 2 - 4)

1.6 สถานที่สำหรับการฟอกเงิน

สถานที่สำหรับฟอกเงินนั้นมีทั้งในและนอกประเทศขึ้นอยู่กับผู้ที่จะนำเงินไปฟอกว่าจะเลือกสถานที่ใด โดยที่สถานที่เหล่านั้นอาจจะรู้เกี่ยวกับการนำเงินมาฟอกหรือไม่รู้เกี่ยวกับการกระทำความผิดแล้ว โดยสถานที่สำหรับการฟอกเงินจึงเกิดขึ้นตามแหล่งต่างๆ ได้แก่ (เมธี กุศลสร้าง, 2539 : 66, วีระพงษ์ บุญญภาส, 2546 : 24)

1) **ธนาคารในบางประเทศ** ในบางประเทศจะมีกฎหมายคุ้มครองความลับของลูกค้าธนาคาร มีระบบการโอนเงินที่สะดวกรวดเร็วโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้การเปิดเผยชื่อของเจ้าของบัญชีหรือข้อมูลของลูกค้าเป็นไปได้ยาก ทำให้เป็นสถานที่ที่นิยมใช้ฟอกเงินกันอย่างมาก

2) **สถาบันการเงินในหมู่เกาะแคริบเบียน** ประเทศหมู่เกาะเหล่านี้ทั้งที่เคยเป็นและเป็นอาณานิคมของประเทศทางยุโรปซึ่งมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่เนื่องจากกระยะหลังผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำขายไม่ได้ราคา จึงเปลี่ยนมาเป็นแหล่งบริการฟอกเงินหรือแหล่งเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจที่ผิดกฎหมาย อาทิ ธนาคารที่มีการรักษาความลับของลูกค้าอย่างเข้มงวดและเปิดเสรีทางการเงินสามารถโอนเงินผ่านเข้าออกได้โดยสะดวก การเปิดโอกาสให้เป็นเจ้าของกิจการบนเกาะอย่างรวดเร็วและมีราคาถูก เหล่านี้เป็นนโยบายเพื่อให้บริการแก่ผู้ที่ต้องการฟอกเงินสามารถนำเงินจำนวนมากหลังไหลเข้าสู่ประเทศ

3) **ประเทศเล็กๆ ในยุโรปที่ไม่มีรายได้หลักเป็นน้ำมัน** การฟอกเงินของประเทศเหล่านี้บางครั้งถูกกฎหมาย เพียงแต่ปิดบังแหล่งที่มาของผู้ฝากและจำนวนเงินเท่านั้น ไม่ได้เป็นการฟอกเงินอย่างจริงจังแต่เป็นเพราะว่าประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่มีขนาดเล็กมากจนไม่สามารถหาทางสร้างเศรษฐกิจจากแหล่งอื่นมาบำรุงประเทศได้อย่างเพียงพอ จึงใช้วิธีการเป็นสถานที่ฟอกเงินจากแหล่งต่างๆ เช่น เงินจากการพนัน เงินรายได้จากบริษัทจดทะเบียนที่หนีภาษี เป็นต้น

4) **ประเทศที่เป็นศูนย์กลางการเงินข้ามชาติ** ประเทศต่างๆ บริเวณศูนย์กลางการเงินข้ามชาติ เช่น ในแปซิฟิกตอนใต้มีหมู่เกาะสำหรับบริการทางการเงินที่ต้องฟอกจากเอเชียและออสเตรเลีย ทางยุโรป



มีเกาะเล็กๆ หลายแห่งที่อยู่นอกเกาะฝรั่งเศสหรืออังกฤษ ที่เรียกว่า เกาะไอร์แลนด์ดออฟมันด์ เกาะในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนบางเกาะ หรือประเทศที่มีฐานะเป็นอิสระ บางประเทศที่เดิมเป็นอาณานิคม เช่น ยิบรัลตาร์ มอลต้า และประเทศตามหมู่เกาะใหญ่น้อยต่างๆ

5) **บ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย** แหล่งการพนันส่วนใหญ่เกิดขึ้นตามแหล่งที่ไม่สามารถพัฒนาสถานที่นั้นให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจจากทางอื่น หรือเป็นสถานที่ที่เคยมีเศรษฐกิจซบเซา แหล่งการพนันที่ผิดกฎหมายจะเป็นแหล่งฟอกเงินที่กระทำได้สะดวกและง่ายดาย เนื่องจากมีผู้คนจำนวนมากที่เข้ามาใช้บริการและมีเงินมากมายหมุนเวียน นอกจากนี้ทางบ่อนการพนันยังไม่มีมาตรการตรวจสอบหรือควบคุมในเรื่องแหล่งที่มาของเงินอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แหล่งการพนันที่ถูกกฎหมายในประเทศที่มีพันธกรณีจะต้องปฏิบัติตามหลักสากลเกี่ยวกับต่อต้านการฟอกเงิน เช่น ข้อแนะนำ 40 ประการของ Financial Action Task Force : FATF จะถูกควบคุมโดยจะต้องรายงานการทำธุรกรรมไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมในประเทศนั้นๆ ด้วย

6) **ตลาดหุ้น** เป็นแหล่งที่นิยมมากสำหรับการฟอกเงินเนื่องจากการซื้อขายเปลี่ยนมือกันอย่างรวดเร็ว และผู้ลงทุนไม่สนใจเกี่ยวกับผู้ซื้อหรือผู้ขายจึงยากต่อการตรวจสอบ โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในช่วงที่มีปริมาณการซื้อขายเป็นจำนวนมากจะสามารถทำการฟอกเงิน โดยการซื้อขายหุ้นได้เป็นจำนวนมากหาศาล หรือการซื้อขายเก็งกำไรก็เป็นอีกทางที่สามารถทำการฟอกเงินได้

7) **การค้าขายที่ดิน** การซื้อขายที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนั้น แม้จะเป็นการฟอกเงินได้เป็นจำนวนครั้งละไม่มาก แต่ก็เป็นที่สะดวกรวดเร็วและยากต่อการตรวจสอบถึงเงินที่ทำการซื้อขายเหล่านั้น หากการซื้อขายดังกล่าวทำในประเทศที่ไม่มีกฎหมายฟอกเงิน เนื่องจากราคาซื้อขายนั้นขึ้นอยู่กับความพอใจของทั้งสองฝ่าย ดังนั้น หากดำเนินการกันเองสำหรับการซื้อขายนั้นๆ จะเป็นวิธีที่สามารถเอื้อประโยชน์กันได้ เช่น การกำหนดราคาที่ดินสูงเพื่อจะฟอกเงินได้จำนวนมาก เป็นต้น

8) **การแลกเปลี่ยนเงินตรา** การเปิดเสรีทางการเงินของประเทศต่างๆ ทำให้ลดการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา และส่งผลให้การฟอกเงินโดยการแลกเงินตราเพื่อส่งไปยังต่างประเทศนี้ทำได้ง่ายและมีจำนวนมากขึ้น (สิหนาท ประยูรรัตน์, 2542 : 66 - 68)

1.7 การปราบปรามการฟอกเงิน

(1) ความรุนแรงของการฟอกเงิน

โดยลักษณะแล้วการฟอกเงินเกิดขึ้นนอกระบบเศรษฐกิจธรรมดา นอกเหนือจากที่สถิติทางเศรษฐศาสตร์จะระบุได้ อย่างไรก็ตาม การคำนวณจากลักษณะของกิจกรรมนอกกฎหมายมีตัวเลขประมาณการจากหลายแหล่งซึ่งเชื่อว่าการฟอกเงินเป็นปัญหาร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะระบบการเงินของนานาประเทศ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) -IMF) ประมาณว่ามูลค่ารวมของการฟอกเงินทั่วโลกอยู่ในระหว่าง 2-5 % ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (Gross Domestic Product - GDP) ของโลก ซึ่งหากใช้ตัวเลขในปี ค.ศ. 1996 มีการฟอกเงินมูลค่า 0.59 ถึง 1.5 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ เฉพาะตัวเลขขั้นต่ำมีขนาดเท่ากับผลผลิตรวมของประเทศสเปนเลยทีเดียว ตัวเลขเฉพาะเงินที่อาชญากรได้จากการค้ายาเสพติดทั่วโลก ซึ่งสหประชาชาติได้ประมาณการเมื่อเร็วๆ นี้มีมูลค่าถึง 400,000 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งหากรวมกับเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรมประเภทอื่นๆ ด้วยเช่น การฉ้อโกงทางการเงิน



การค้าประเวณีและอื่นๆ แล้วตัวเลขจำนวนเงินที่เข้ากระเป๋าอาชญากรหรือบางคนเรียกว่า ผลิตภัณฑ์อาชญากรรมรวม (Gross Criminal Product-GCP) ก็ยังจะเป็นตัวเลขสูงกว่านี้

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องของประเทศต่างๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีความพยายามในการประมาณมูลค่าของการฟอกเงินจากอาชญากรรมต่างๆ พบว่า เฉพาะเงินจากอาชญากรรมค้ายาเสพติดอย่างเดียวก็มีมูลค่าหลายหมื่นล้านเหรียญต่อปี ในประเทศอังกฤษประมาณกันว่าอาชญากรรมการฟอกเงินมีมูลค่า 85,000 ล้านปอนด์ต่อปี โดย 70 % ของจำนวนนี้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ส่วนในออสเตรเลียมีการประมาณว่าเงินจำนวนระหว่าง 1,000-33,000 ล้านเหรียญสหรัฐถูกฟอกขึ้น อย่างไรก็ดีตาม แม้จะได้ชื่อว่า มีระบบตรวจสอบการฟอกเงินที่ดีที่สุดในโลกประเทศหนึ่งแต่มีเพียง 1% ของเงินเหล่านี้เท่านั้นที่ถูกจับ

สำหรับประเทศไทยในปี 2539 ผลการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่าการฟอกเงินมีตัวเลขสูงถึง 730,000 ล้านบาท หรือประมาณ 15 % ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นสวรรค์ของนักฟอกเงิน ทั้งนี้ยังมีการเตือนว่าประเทศในภูมิภาคนี้มีความเสี่ยงต่ออาชญากรรมฟอกเงินสูง เพราะพื้นฐานเศรษฐกิจที่ใช้เงินสดเป็นหลักมีธนาคารใต้ดินหรือธนาคารนอกระบบ รวมทั้งไม่มีกฎหมายต่อต้านการฟอกเงิน (นิกร เกตุกุล, 2543 : 6 - 7)

(2) หน่วยงานระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงิน (National Anti-Money Laundering Authority)

เพื่อให้การต่อสู้กับอาชญากรรมการฟอกเงินมีจุดศูนย์กลางทำหน้าที่วางนโยบายหลักเกณฑ์ประสานงานกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ จึงได้ก่อตั้งหน่วยงานพิเศษระดับชาติขึ้นมา ซึ่งมักจะรู้จักกันว่า “หน่วยงานบริหารข้อมูลทางการเงิน” (Financial Intelligence Unit หรือ FIU) ซึ่งหมายถึง หน่วยงานกลางระดับชาติซึ่งต้องรับผิดชอบในการรับและวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่กฎหมายกำหนดให้รายงานและเผยแพร่เพื่อให้ใช้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง (นิกร เกตุกุล, 2543 : 54) หน่วยงานนี้ทำหน้าที่เป็นจุดศูนย์กลาง (Focal point) ของการต่อต้านการฟอกเงินในระดับชาติ ทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลสามารถเป็นไปได้อย่างรวดเร็วระหว่างสถาบันการเงินกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและฟ้องร้องคดีของรัฐ รวมทั้งระหว่างประเทศด้วย หรืออีกความหมายหนึ่งคือเป็นตัวกลาง (Intermediary) ระหว่างสถาบันการเงินฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและดำเนินคดีของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งของหน่วยงานกลางดังกล่าว คือต้องมีมาตรการที่จะรับประกันได้ว่า หน่วยงานกลางนี้ดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระ โดยพิจารณาหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่ประกอบเป็นองค์กร

ตัวอย่างของหน่วยงานกลางหรือองค์กรระดับชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการฟอกเงินของประเทศต่างๆ เช่น

- FinCEN (financial Crime Enforcement Network) ของสหรัฐอเมริกา
- AUSTRAC (Australia Transaction Reports and Analysis Centre) ของออสเตรเลีย
- NCIS (National Crime Intelligence Service) ของอังกฤษ
- MOT (Independent Office for Disclosure of Unusual Transaction) ของเนเธอร์แลนด์
- TRACFIN ของฝรั่งเศส



- JAFIO (Japan Financial Intelligence Office) ของญี่ปุ่น
อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ได้แก่
- เป็นศูนย์กลางบริหารข้อมูล เช่นการรับรายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัยซึ่งยื่นโดยสถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่ต้องแสดงข้อมูลทางการเงินอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
- ตรวจสอบและสืบสวนหาข้อมูลและพยานหลักฐานจากบุคคลและสถานที่ต่างๆ เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ส่งให้แก่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งแก่หน่วยงานฟ้องร้องคดีเพื่อดำเนินการสืบเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ
- ให้คำแนะนำแก่ธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น การรายงานธุรกรรม เก็บรักษาข้อมูล หรือแนวทางในการตรวจสอบธุรกรรมที่น่าสงสัย (นิกร เภรกุล, 2543 : 54 - 55)

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการฟอกเงิน

นักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้นำทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 2 ทฤษฎี มาประกอบแนวคิดเรื่องการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา คือ ทฤษฎีการสมคบกัน (Conspiracy Theory) และทฤษฎีการช่วยเหลือและสนับสนุน (Aiding and Abetting Theory) (วีระพงษ์ บุญญะภาส, 2546 : 11 อ้างถึงใน ปิยะพันธ์ สารากรบริรักษ์, 2534 : 52)

2.1 ทฤษฎีการสมคบกัน (Conspiracy Theory)

ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายความคิดพื้นฐานของการสมคบกันกระทำความผิดอาญาที่ว่าสมาชิกในการสมคบกันจะต้องมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับตัวการ ในการกระทำของผู้ที่ร่วมในการสมคบกัน Pinkerton Rule ได้วางหลักไว้ว่า ผู้ร่วมสมคบกันจะต้องถือว่าร่วมกระทำความผิด สำหรับการกระทำของผู้ที่ร่วมสมคบกัน ความหมายคือ การให้ความช่วยเหลือในการสมคบกันกระทำความผิด ซึ่งจะทำให้คณะบุคคลกลายเป็นกลุ่มบุคคลตามหลักตรรกวิทยาก็คือ เพื่อการก่อตั้งในการตกลงและการตกลงอนุมานได้นำไปสู่การสมคบกันและการสมคบกันก่อให้เกิดความรับผิดชอบเช่นเดียวกับตัวการ

สำหรับแนวคิดเรื่องความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินนี้ยังมีแนวคิดเพิ่มเติมว่า การกระทำความผิดเกิดขึ้นเมื่อบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปสมคบกันกระทำความผิดต่อรัฐ หรือฉ้อฉลรัฐ โดยถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเพื่อพิสูจน์ความผิดต้องแสดงให้เห็นว่า

1. บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปสมคบกัน หรือตกลงกระทำความผิดต่อรัฐ ฉ้อฉลรัฐ
2. อย่างน้อยที่สุดผู้ที่ได้สมคบกันมีการกระทำที่แสดงออกเพื่อจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการสมคบกัน

การสมคบกันต้องการการตกลงที่จะกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยมีการกระทำที่แสดงออกมากกว่าประการหนึ่งหรือสองประการ การตกลงที่จะกระทำความผิดอาญาและมีการก้าวไปสู่การบรรลุข้อตกลง จึงจะนำมาเป็นสิ่งที่ฟ้องคดีได้ ถ้าข้อหาการฟอกเงินยังไม่เพียงพอที่จะฟ้องร้องก็อาจฟ้องในข้อหาสมคบกันกระทำความผิดได้

2.2 ทฤษฎีการช่วยเหลือและสนับสนุน (Aiding and Abetting Theory)

ทฤษฎีการช่วยเหลือหรือสนับสนุนนี้นำมาใช้ประกอบกับคดีการฟอกเงิน เพราะจำเลย



ได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินอันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายซึ่งมีที่มาจากการค้ายาเสพติด เป็นการกระทำเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนต่อองค์การอาชญากรรมที่ค้ายาเสพติด ซึ่งจะแพร่ขยายอิทธิพล และแผนการขององค์กรต่อไป ในกรณีนี้โจทก์พิชิตจึงเห็นว่าจำเลยให้บริการฟอกเงิน และจำเลยรู้ว่าเงินเหล่านี้ได้มาจากการจำหน่ายยาเสพติด ซึ่งจำเลยได้กระทำไปโดยมีเจตนาที่จะช่วยให้มีการจำหน่ายหรือครอบครองยาเสพติดต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าจำเลยเป็นผู้สืบทอดอาชญากรรม

จากทฤษฎีทั้งสองข้างต้นพิจารณาได้ว่าการฟอกเงินเป็นการสมคบกันประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการสมคบกันกระทำด้วยความฉลาดและช่วยเหลือสนับสนุนองค์การอาชญากรรมต่อไปเป็นวัฏจักร (วิระพงษ์ บุญญะนาถ, 2546 : 11)

ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยได้กำหนดให้การสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และการสนับสนุนการกระทำความผิดหรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดไม่ว่าก่อนหรือขณะกระทำความผิดมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเช่นกัน

3. นโยบายในการป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

จากการดำเนินการของรัฐบาลไทยในการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดที่ผ่านมา พบว่ามีกลุ่มบุคคลหรือขบวนการผู้มีอิทธิพล (องค์กร) อยู่เบื้องหลังโดยใช้อำนาจทางมิชอบด้วยกฎหมาย ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน จ้างวาน ขับเคลื่อนวงจรการดำเนินการผิดกฎหมายอยู่ตลอดเวลา อันเป็นการสร้างความทุกข์ยากเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยและเป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทยอย่างยิ่ง รัฐบาลจึงได้มีนโยบายเร่งรัดการดำเนินงานปราบปรามผู้มีอิทธิพล โดยมีวัตถุประสงค์ “ที่จะปกป้องผู้อ่อนแอ ผู้ด้อยโอกาส คนจนคนไทยทั่วไป มิให้ถูกกดขี่ข่มเหงรังแก ถูกเอารัดเอาเปรียบ ให้มีศักยภาพในการทำมาหากิน ซึ่งเป็นการปฏิรูปสังคมให้เป็นสังคมที่ดี โดยอาศัยข้าราชการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยศักดิ์ศรีของข้าราชการ และทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยไม่ผ่านอิทธิพลใดๆ”

3.1 ความหมายของผู้มีอิทธิพลและพฤติกรรมของผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

ผู้มีอิทธิพล หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงตนอยู่ด้วยการกระทำการด้วยตนเอง หรือใช้จ้างวาน สนับสนุนการกระทำใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย โดยผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือทำลายคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งจัดระบบงานการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน

ดังนั้นกลุ่มผู้มีอิทธิพลจึงเป็นขบวนการที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายที่มีการดำเนินการเป็นเครือข่าย ประกอบด้วยตัวการหรือแกนนำ กองกำลังหรือเครื่องมือเช่นมือปืนรับจ้าง นักเลงหัวไม้ แนวร่วมหรือผู้สนับสนุนเช่น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง ซึ่งจะมีพฤติกรรมที่สำคัญได้แก่