

กระบวนการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของต่างประเทศ

โดยเหตุที่การฟอกเงินมีลักษณะเป็นทั้งอาชญากรรมข้ามชาติและความผิดอาญา ระหว่างประเทศ อันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น มีการนำเอา เทคโนโลยีสมัยใหม่มาเป็นเครื่องมือในการช่วยกระทำความผิด จนเป็นที่ยอมรับกันว่ามาตรการ ทางกฎหมายที่เคยบังคับใช้กับอาชญากรรมที่ผ่านมาไม่สามารถนำมาบังคับใช้อย่างได้ผล¹ องค์การสหประชาชาติโดยการผลักดันของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้แก้ไขอนุสัญญาเกี่ยวกับ ยาเสพติด เป็นผลสำเร็จโดยการกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาดังปรากฏในอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ.1988 (United Nations Convention against Illicit Traffic in narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988) ซึ่งได้ลงนามกันที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.1988 หรือที่รู้จักกันในนามของ Vienna Convention เพื่อให้รัฐสมาชิกนำไปเป็น แนวทางในการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว โดยอนุสัญญาดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการรับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดไว้ด้วย² แต่ในอนุสัญญาดังกล่าวจะกล่าวถึง เฉพาะความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเท่านั้น ต่อมาเมื่อ ค.ศ.1989 กลุ่มประเทศ G-7³ ได้ก่อตั้ง Financial Action Task Force (FATF) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีจุดประสงค์เพื่อต่อต้าน การฟอกเงินของเหล่าอาชญากรและการก่อการร้าย FATF ได้กำหนดข้อเสนอแนะสำหรับการ ต่อต้านการฟอกเงินจำนวน 40 ข้อ และข้อเสนอแนะพิเศษสำหรับต่อต้านการก่อการร้ายขึ้นอีก

¹ สีนาท ประยูรรัตน์. พันตำรวจเอก, “ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับมาตรการป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมและ ผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย,” น.4:1 (การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 “มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล” วันที่ 6-7 กันยายน 2547)

² ปิยะพันธุ์ อุดมศิลป์, “VIENNA CONVENTION ปทัสถานของการกำหนดความผิด อาญาฐานฟอกเงิน,” น.87-94, เสวนาทางวิชาการ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการปราบปราม องค์การค้ายาเสพติดข้ามชาติโดยสำนักงานอัยการสูงสุด

³ กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 7 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ญี่ปุ่น แคนาดา และสหภาพยุโรป (European Union)

9 ข้อ เพื่อเป็นแนวทางให้กับประเทศต่างๆ ในการต่อต้านการฟอกเงินและการก่อการร้าย โดยได้เสนอแนะด้วยการกำหนดความผิดมูลฐานนั้น ควรจะกำหนดความผิดมูลฐานให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ประเทศไทยจึงได้บัญญัติกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวในส่วนของการมาตรการริบทรัพย์สิน⁴ และคำแนะนำของ FATF คือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

และเนื่องจากสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเป็นประเทศลำดับต้นๆ ที่มีกฎหมายต่อต้านการฟอกเงินและเป็นผู้ที่ผลักดันให้เกิดอนุสัญญาและ FATF ดังกล่าว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอศึกษาเฉพาะรายละเอียดการริบทรัพย์สินทางแพ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา (civil forfeiture) และการเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่งของประเทศอังกฤษ (civil recovery)

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การริบทรัพย์สิน คือ การที่รัฐพรากทรัพย์สินไปจากเอกชนโดยไม่ต้องเสียค่าชดเชยเมื่อทรัพย์สินนั้นถูกใช้โดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย⁵ หลักการริบทรัพย์สินในประเทศสหรัฐอเมริกามีรากฐานมาตั้งแต่ยุคอาณานิคมโดยกฎหมายให้อำนาจอัฐบาลในการยึดเรือและสินค้าบนเรือที่ฝ่าฝืนกฎหมายศุลกากรและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าในกรณีที่เจ้าของเรือที่ถูกริบนั้นจะไม่ได้รู้เห็นกับการกระทำความผิดก็ตาม หลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดว่ารัฐบาลมุ่งเน้นวัตถุที่เป็นเรือที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมากกว่าที่จะมุ่งเน้นลูกเรือหรือกัปตันเรือ ต่อมาหลักการ

⁴ในส่วนอื่นของอนุสัญญาดังกล่าวสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ.1988 ประเทศไทยได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับแล้วคือพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535 และเมื่อมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ขึ้นมาก็จะสมบูรณ์ตามอนุสัญญาดังกล่าว

⁵James R. Richards, Transnational Criminal Organization, Cybercrime, and Money Laundering: a handbook for law enforcement officer, auditors, and financial investigators, (Boca Raton, Fla: CRC Press, 1998), p.191

ดังกล่าวจึงนำมาซึ่งกระบวนการในการริบทรัพย์สิน (Forfeiture)⁶ สมัยใหม่ที่รวมถึงการยึด การดูแลทรัพย์สิน การลดโทษ และการบรรเทาโทษ ทรัพย์สินที่อาจถูกริบให้ตกเป็นของแผ่นดินได้⁷ คือ ทรัพย์สินใดๆ ไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับ การทำธุรกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือทรัพย์สินใดๆ ที่แปรสภาพจากทรัพย์สินดังกล่าว ทรัพย์สินใดๆ ไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้จาก ได้รับจาก หรือแปรสภาพจาก ผลประโยชน์ซึ่งได้รับการกระทำตามที่ถูกกฎหมายบัญญัติไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม โดยกฎหมายกำหนดให้ทรัพย์สินที่อาจถูกริบให้ตกเป็นของแผ่นดิน รวมถึงสิทธิทั้งหมด กรรมสิทธิ์ และผลประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว โอนไปเป็นของรัฐทันทีที่มีการกระทำความผิด ไม่มีผู้ใดที่จะ อ้างสิทธิเหนือทรัพย์สินดังกล่าวได้อีก การโอนต่อๆ มา ไม่มีผล ผู้รับโอนจะอ้างว่าตนได้รับมาโดย สุจริตไม่ได้ หลักการดังกล่าวเกิดขึ้นในสมัยกลางเรียกว่า the common law doctrine of “deodand”⁸ (Relation Back Doctrine)

หน่วยงานของสหพันธรัฐที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฟอกเงินเบื้องต้น เช่น กระทรวง ยุติธรรม (เช่น Drug Enforcement Administration: DEA, Federal Bureau of Investigation: FBI และ Organized Crime Drug Enforcement Task Force: OCDETF), หน่วยงานของมลรัฐ, กระทรวงการคลัง (เช่น Office of the Comptroller of the Currency: OCC, Internal Revenue Service: IRS, Office of Thrift Supervision: OTS, Financial Crimes Enforcement Network: FinCEN และศุลกากร, the Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC และ the Federal Reserve Board หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้จะมีหน้าที่ในการสืบสวนเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินในส่วนที่ เกี่ยวกับองค์ประกอบของตน เช่น DEA จะเป็นหน่วยงานหลักในการสืบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิด เกี่ยวกับยาเสพติดในส่วนที่สัมพันธ์กับการฟอกเงิน กรมศุลกากรจะเป็นหน่วยงานเบื้องต้นที่ เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้า และเป็นด่านแรกที่จะต่อต้านยาเสพติด การลักลอบขนสินค้าที่

⁶ประธาน จูฟาโรจน์มนตรี และคณะ, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ “ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อความมุ่งประสงค์ในการริบทรัพย์สินและความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน,” ชุดโครงการวิจัย เรื่อง “การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ 2),” สิงหาคม 2548, น.78

⁷The U.S. Code Title 18 Part 1 Chapter 46 Section 981

⁸วัฒนา ชันบุญ, “การดำเนินคดีริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น.51

ถูกควบคุม และการลักลอบขนเงิน หรือ Internal revenue Association:IRA จะมีหน้าที่ในการติดตามจับกุมภาษี ไม่ว่ารายได้นั้นจะได้มาโดยถูกต้องหรือโดยผิดกฎหมาย IRA จะมีบทบาทสำคัญในการสืบสวนสอบสวนและหาข้อมูลเกี่ยวกับการฟอกเงิน

3.1.1 การดำเนินการริบทรัพย์สินทางแพ่ง⁹

การริบทรัพย์สินนั้น (any forfeiture) สามารถกระทำได้โดยมีกฎหมายให้อำนาจกฎหมายพื้นฐานของสหพันธรัฐที่ให้อำนาจในการริบทรัพย์สินคือ the Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO) กำหนดเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินเนื่องจากการกระทำความผิดอาญา the The Continuing Criminal Enterprise (CCE) กำหนดเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และ the Bank secrecy Act (BSA) กำหนดเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน กฎหมายทั้งสามฉบับให้อำนาจในการริบทรัพย์สินทั้งทางแพ่งและทางอาญาไว้ ซึ่งรายละเอียดในการริบทรัพย์สินทั้งหมดนั้นจะถูกบัญญัติไว้ใน the United State Code ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอลำถึงเฉพาะการริบทรัพย์สินทางแพ่งเท่านั้น เนื่องจากจะใกล้เคียงกับการดำเนินการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

การริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture Proceedings) เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่มุ่งกระทำต่อตัวทรัพย์สิน (in rem action) มิใช่ต่อบุคคลที่เป็นอาชญากร โดยรัฐบาลอาจนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อดำเนินคดีแพ่งเฉพาะแต่ตัวทรัพย์สินได้ แม้ว่าจะไม่มีการดำเนินคดีกับผู้ค้ายาเสพติดหรือผู้ฟอกเงิน หรือมีการดำเนินคดีแต่ศาลพิพากษายกฟ้อง หรืออาจเป็นกรณีที่จำเลยถึงแก่ความตายเนื่องจากโดยทฤษฎีทางกฎหมายแล้วถือว่าตัวทรัพย์สินเองที่กระทำผิดกฎหมายเพราะสนับสนุนให้เกิดอาชญากรรมขึ้น หรือเป็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการประกอบอาชญากรรมซึ่งมาตรการนี้เป็นตัวเสริมการลงโทษทางอาญา โดยกฎหมายอนุญาตให้ยึด อาศัย ควบคุมทรัพย์สินที่สามารถริบได้ นอกจากนั้นในคดีริบทรัพย์สินทางแพ่งนี้กฎหมายกำหนดให้รัฐเป็นผู้ที่ต้องแสดง

⁹ ประธาน จุฬาริเจนมนตรี และคณะ, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ “ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อความมุ่งประสงค์ในการริบทรัพย์สินและความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน,” น.80-82

“เหตุอันควรสงสัย” (Probable Cause)¹⁰ ว่าทรัพย์สินนั้นฝ่าฝืนกฎหมายสหพันธรัฐ โดยบันทึกคำให้การ (the affidavit) ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่แนบไปกับคำฟ้องนั้นต้องปรากฏข้อเท็จจริงพื้นฐานสำหรับการยึดหรือริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ในกรณีนี้ศาลรับฟังพยานบอกเล่าในประเด็นเหตุอันควรสงสัย จากนั้นภาระการพิสูจน์ก็จะตกเป็นของผู้ร้องขอคืนทรัพย์สินที่ถูกริบ (Claimant) โดยจะต้องพิสูจน์ว่าทรัพย์สินดังกล่าวไม่เข้าข่ายที่จะถูกริบตามกฎหมาย กล่าวคือ ในคดีเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินหรือการร้องขอคืนทรัพย์สินนั้น เมื่อรัฐบาลนำสืบได้ว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงแล้วก็เป็นบทสันนิษฐานที่เพียงพอให้ริบได้แล้ว และเป็นหน้าที่ของผู้ร้องที่จะนำสืบแก้ไข¹¹

วิธีพิจารณากระบวนการริบทรัพย์สินทางแพ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1. การริบทรัพย์สินชั้นศาล (Judicial Civil Forfeiture Actions)

การริบทรัพย์สินชั้นศาลนี้จะใช้ระยะเวลาและขั้นตอนที่ยืดยาวกว่าการริบทรัพย์สินของฝ่ายบริหาร กรณีนี้ใช้กับการริบทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในบังคับของการดำเนินการริบทรัพย์สินของฝ่ายบริหาร รวมถึงกรณีที่มีผู้โต้แย้งการริบทรัพย์สินจะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลทุกกรณี¹² โดยมีขั้นตอนโดยสรุปดังนี้ เริ่มด้วยการสืบสวนก่อนการยึดทรัพย์สินเพื่อพิจารณาถึงเหตุอันควรสงสัย การสืบสวนถึงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และประเมินสิทธิเรียกร้องของเจ้าของทรัพย์สินที่สุจริต (Innocent owners) เมื่อได้ข้อมูลเพียงพอก็จะดำเนินการยึดโดยศาลจะออกหมายยึดทรัพย์สิน (Seizure warrant, A warrant for arrest of the defendant property) ซึ่งสามารถออกได้ 2 กรณีคือโดยหน่วยงานที่ดำเนินการยึด หรือโดย U.S. Marshals Service ที่ยื่นคำร้องต่ออัยการท้องถิ่นเพื่อให้ยื่นฟ้องคดีแพ่งต่อศาล เมื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินแล้ว ต้องส่งทรัพย์สินให้ U.S. Marshals Service เป็นผู้ดูแลทรัพย์สินและประเมินราคา ถ้าการยึดจริงจะกระทำไม่ได้ หมายนั้นต้องถูกปิดลงกับตัวทรัพย์สินนั้น รัฐมีหน้าที่ต้องประกาศการยึดทรัพย์สินดังกล่าวกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินเป็นเวลา 3 อาทิตย์ต่อเนื่องกันในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความมุ่งประสงค์ในการยึดและริบทรัพย์สินดังกล่าว หากมีผู้มีส่วนได้เสียก็สามารถยื่นคำร้องขอคัดค้านตามกระบวนการที่กำหนดไว้ได้ หากมีผู้คัดค้านยื่นคำร้องเพื่อขอคืนทรัพย์สิน (Expedited

¹⁰ อาจกล่าวได้ว่ามาตรฐานในการพิสูจน์ที่กฎหมายต้องการในคดีริบทรัพย์สินทางแพ่งนั้นใช้มาตรฐานเดียวกับการขอลงหมายค้นหรือการฟ้องคดีอาญา คือ น้อยกว่าคดีมีมูลแต่ต้องมากกว่าการสงสัยตามสมควร, อ้างจาก เฟิงอ้วง

¹¹ วัฒนา ชันบุญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.57

¹² เฟิงอ้วง, น.55

release) อัยการสหพันธรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งตอบผู้คัดค้านดังกล่าวภายใน 20 วัน ตั้งแต่วันได้รับคำร้อง ถ้าไม่มีผู้เรียกร้องรัฐบาลมีอำนาจที่จะเข้าไปจัดการการไม่ทำตามคำพิพากษาของศาลที่ให้บริบททรัพย์สิน หรือแม้มีผู้เรียกร้องปรากฏขึ้นแต่เหตุผลในการขอคืนทรัพย์สินที่ถูกยึดไม่เพียงพอ เช่น อ้างว่าเงินที่ถูกยึดไม่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด ศาลก็จะไม่คืนทรัพย์สินให้¹³ การค้นหาข้อเท็จจริงและการพิจารณาคดีนั้น ถ้าผู้คัดค้านยื่นคำให้การตอบคำร้อง ผู้คัดค้านจะถูกผลักภาระการพิสูจน์และคดีจะดำเนินต่อไปด้วยกระบวนการทางศาล หากรัฐบาลสามารถพิสูจน์แล้วมีน้ำหนักมากกว่าศาลจะมีคำพิพากษาบริบททรัพย์สินนั้น ถ้ามีการยื่นคำร้องขอคืนทรัพย์สินหรือขอบรรเทาความเสียหาย (a petition for Remission or Mitigation) อัยการสหพันธรัฐอาจบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ยื่นคำร้องที่สุจริต (the innocent petitioner) การดำเนินการบริบททรัพย์สินนั้น หากเป็นเงินสดต้องโอนเงินจากบัญชี ผู้ครอบครองไปยังกองทุนบริบททรัพย์สิน แต่หากเป็นทรัพย์สินอื่นก็อาจนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางราชการหรือขายทรัพย์สินดังกล่าว

2. การบริบททรัพย์สินของฝ่ายบริหาร (Administrative forfeiture proceeding)

ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเปิดช่องให้หน่วยงานของสหพันธรัฐที่ยึดทรัพย์สินที่ถูกใช้ในการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายสหพันธรัฐสามารถดำเนินการกระบวนการบริบททรัพย์สินทางฝ่ายบริหารซึ่งดำเนินการได้รวดเร็วกว่า ประหยัดกว่า ง่ายกว่า และขั้นตอนน้อยกว่า โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาล อย่างไรก็ตามไม่ใช่ทรัพย์สินทุกประเภทที่สามารถใช้กระบวนการบริบททรัพย์สินทางฝ่ายบริหาร ทรัพย์สินที่จะถูกริบตามวิธีนี้ได้ต้องมีมูลค่าไม่เกิน 500,000 เหรียญ แต่หากเป็นทรัพย์สินประเภทยานพาหนะที่ใช้ในการเคลื่อนย้ายสิ่งผิดกฎหมาย และตัวเงิน ตราสารทางการเงิน หรือเงินสดอาจถูกริบได้โดยไม่คำนึงถึงมูลค่าของทรัพย์สินนั้น หลังจากการยึดทรัพย์สินอาจมีการจับกุมบุคคลหรือดำเนินการเพื่อออกหมายค้นหรือหมายยึด (ต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีเหตุอันควรเชื่อว่าทรัพย์สินดังกล่าวถูกใช้หรือจะใช้ในการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือทรัพย์สินนั้นเป็นผลประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งการยึดทรัพย์สินไปยังบุคคลทุกคนที่เชื่อว่ามีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้นเพื่อให้ยื่นคำคัดค้าน หากมีการคัดค้านการบริบททรัพย์สินทางฝ่ายบริหาร พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องส่งเรื่องให้อัยการสหพันธรัฐ (a U.S. attorney) เพื่อนำคดีขึ้นสู่กระบวนการบริบททรัพย์สินในชั้นศาล

กระบวนการบริบททรัพย์สินทางฝ่ายบริหารนั้น มีขั้นตอนโดยสรุปดังนี้ เริ่มด้วยการสืบสวนก่อนการยึดทรัพย์สินเพื่อพิจารณาถึงเหตุอันควรสงสัย การสืบสวนถึงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เพื่อยึดทรัพย์สินโดยมีหมายหรือไม่มีหมาย หรือรับทรัพย์สินที่ยึดจากมลรัฐหรือท้องถิ่น

¹³ เฟิงอ้าง, น.56

เมื่อยึดทรัพย์สินแล้วก็ต้องเก็บรักษาและประเมินราคาทรัพย์สิน รัฐมีหน้าที่ต้องประกาศการยึดทรัพย์สินดังกล่าวต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและประกาศการยึดทรัพย์สินเป็นเวลา 3 อาทิตย์ต่อเนื่องกัน ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความมุ่งประสงค์ในการยึดและริบทรัพย์สินดังกล่าว หากมีผู้มีส่วนได้เสียก็สามารถยื่นคำร้องขอคัดค้านตามกระบวนการที่กำหนดไว้ได้ หากมีผู้คัดค้านยื่นคำร้องเพื่อขอคืนทรัพย์สิน (Expedited release) อัยการสหพันธรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งตอบผู้คัดค้านดังกล่าวภายใน 20 วัน ตั้งแต่วันได้รับคำร้อง ในกรณีที่ไม่มีผู้คัดค้านภายใน 20 วัน นับแต่วันสุดท้ายของการประกาศในหนังสือพิมพ์ หัวหน้าหน่วยงานที่ทำการยึดทรัพย์สินสามารถมีคำสั่งริบทรัพย์สินทางฝ่ายบริหารได้ หากมีการร้องขอคืนทรัพย์สินหรือบรรเทาความเสียหาย ผู้ทำคำสั่งสามารถบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ยื่นคำร้องที่สุจริต การดำเนินการริบทรัพย์สินนั้น หากเป็นเงินสดต้องโอนเงินจากบัญชีผู้ครอบครองไปยังกองทุนริบทรัพย์สิน แต่หากเป็นทรัพย์สินอื่น ก็อาจนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางราชการหรือขายทรัพย์สินดังกล่าว

กฎหมายคุ้มครองบุคคลผู้สุจริตจากการริบทรัพย์สิน โดยที่บุคคลนั้นต้องไม่รู้ถึงการกระทำความผิดหรือไม่รู้ว่าทรัพย์สินนั้นเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม หลักทั่วไปที่กฎหมายคุ้มครองผู้สุจริต บุคคลนั้นต้องเป็น the Innocent Owner กล่าวคือไม่รู้ถึงการประกอบอาชญากรรม ไม่ยินยอมให้มีการทำอาชญากรรม ไม่สามารถรู้ถึงการประกอบอาชญากรรม หรือได้ดำเนินการที่เหมาะสมและเท่าที่เป็นไปได้เพื่อป้องกันการเกิดอาชญากรรม เมื่อพิจารณาถึงส่วนได้เสียของผู้สุจริต การริบทรัพย์สินอาจถูกยกเลิกหรือรัฐอาจจ่ายค่าเสียหายเท่ามูลค่าของส่วนได้เสียของบุคคลผู้สุจริตหลังจากการริบทรัพย์สินและขายทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว ในการนี้ผู้สุจริตต้องยื่นคำร้องต่อศาลหรือต่อหัวหน้าหน่วยงานที่ทำการริบทรัพย์สินทางฝ่ายบริหารแล้วแต่กรณี

แม้ว่าการริบทรัพย์สินทางแพ่งจะยึดถือหลักการดำเนินคดีแพ่งก็ตาม แต่เมื่อสภาพที่แท้จริงเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญา การบังคับใช้กฎหมายจึงมีปัญหาทางทฤษฎีอาญาสอดแทรกอยู่ ซึ่งศาลสูงสหรัฐได้เคยวินิจฉัยในปี ค.ศ.1886 และ ค.ศ.1965 วางหลักว่า หลักรัฐธรรมนูญในทางอาญาเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่ได้มาจากผู้กระทำความผิดเอง (Compulsory self-incrimination) และพยานหลักฐานที่ได้มาโดยการค้นและการยึดที่ไม่ชอบ (Unreasonable search and seizures) ต้องนำมาใช้ในคดีริบทรัพย์สินทางแพ่งด้วย สำหรับปัญหาของบุคคลที่สามซึ่งมิใช่ผู้กระทำความผิดหรือผู้สนับสนุนหรือตัวการร่วมด้วยนั้น ในสหรัฐอเมริกาก็มีคดีในศาลวินิจฉัยกันหลายคดีว่า ความสุจริตของบุคคลที่สามไม่เป็นข้อต่อสู้มิให้มีการริบทรัพย์สินของตน¹⁴

¹⁴ เฟิงอ้าง, น.58-59

เมื่อทรัพย์สินถูกยึดแล้วก็จะเป็นความรับผิดชอบของ the Marshals service ในการจัดการ ยกเว้นกรณีที่ทรัพย์สินถูกยึดโดยหน่วยงานของกระทรวงการคลัง หากเป็นการยึดเงินสด เงินดังกล่าวต้องถูกฝากเข้าบัญชีของกองทุนรับฝากทรัพย์สินที่ถูกยึดภายใน 60 วัน นับแต่วันยึด หรือภายใน 10 วันนับแต่วันมีคำสั่ง ทรัพย์สินที่ถูกยึดไม่สามารถนำไปใช้ได้จนกว่าจะมีการยืนยันถึงการริบทรัพย์สิน แต่ถ้าทรัพย์สินที่ยึดไม่ใช่เงินสดก็สามารถนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการได้ ทรัพย์สินทั้งหมดอาจถูกริบได้ไม่ว่าจะกรณีที่ไม่มีผู้คัดค้านหรือกรณีที่ศาลมีคำสั่ง ทรัพย์สินที่ถูกริบอาจนำไปใช้ประโยชน์ได้หลายอย่างขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพย์สินหรือประโยชน์เฉพาะของทรัพย์สินนั้น หากริบเงินสดต้องนำฝากเข้ากองทุนรับทรัพย์สินของหน่วยงานที่ยึดหรือของกระทรวงยุติธรรม หากเป็นทรัพย์สินอื่นอาจนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางราชการ หรือหากไม่ใช่ก็ต้องนำไปขายแล้วนำผลประโยชน์ที่ได้ไปใช้จ่ายในการดำเนินการไม่ว่าจะก่อนการอายัด หรือเพื่อการยึด การเก็บรักษา และการขาย หรือจ่ายให้เจ้าของผู้สุจริต หากมีส่วนที่เหลือต้องนำไปฝากในกองทุนรับทรัพย์สินต่อไป

3.1.2 เปรียบเทียบกับ การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการริบทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา สามารถเทียบได้กับการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) ซึ่งมีความเหมือนและความแตกต่างดังนี้

ในส่วนที่มีความคล้ายคลึงกัน เช่น

1. จุดมุ่งหมายในการดำเนินการกับตัวทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมีความผิดในตัวเองและสามารถดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นได้แม้ไม่มีการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดหรือศาลพิพากษายกฟ้องผู้กระทำความผิด
2. เหตุผลเบื้องหลังของนิยามทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด คือ หลักความสัมพันธ์ย้อนหลัง ซึ่งทำให้สามารถขอให้ทรัพย์สินที่แปรสภาพจากทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยตรงตกเป็นของแผ่นดินได้
3. กฎหมายกำหนดให้รัฐพิสูจน์เพียงบทสันนิษฐานในกฎหมายเท่านั้น คือมูลเหตุอันควรเชื่อว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และผลคือการพิสูจน์ไปยัง

ผู้คัดค้านที่จะพิสูจน์ว่าทรัพย์สินนั้นมีใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด นอกจากนั้นในการพิจารณาในชั้นศาลนั้น ศาลจะใช้มาตรฐานการพิสูจน์ในคดีแพ่ง คือ หลักการชั่งน้ำหนักพยาน

ในส่วนที่แตกต่างกัน เช่น

1. การยึดทรัพย์สินก่อนการริบทรัพย์สินทางแพ่ง ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายยึดทรัพย์สิน แต่สำหรับประเทศไทยนั้น สำนักงาน ปปง. โดยคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน) สามารถมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้เอง ระบบของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะมีศาลคอยถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในขณะที่ประเทศไทยนั้นจะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนที่ลิดรอนสิทธิของประชาชนมากกว่า และไม่มียกเว้นกรณีที่จะมาตรวจสอบหรือถ่วงดุลอำนาจกัน

2. การริบทรัพย์สินของฝ่ายบริหาร สหรัฐอเมริกาให้อำนาจแก่หน่วยงานที่ดำเนินการยึดทรัพย์สินอาจริบทรัพย์สินได้โดยอำนาจตนเองในกรณีที่ทรัพย์สินมีมูลค่าไม่เกิน 500,000 เหรียญ และเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเคลื่อนย้ายสิ่งผิดกฎหมาย และตัวเงิน ตราสารทางการเงิน หรือเงินสด อาจถูกริบได้โดยไม่คำนึงถึงมูลค่าของทรัพย์สิน ในกรณีที่ไม่มี การคัดค้านการยึดทรัพย์สินและการริบทรัพย์สินของฝ่ายบริหาร แต่สำหรับประเทศไทยนั้น สำนักงาน ปปง. ไม่สามารถยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินด้วยอำนาจตนเองได้ หากแต่ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ยึดตกเป็นของแผ่นดิน แม้ว่าจะไม่มีบุคคลใช้สิทธิในการคัดค้านการยึดทรัพย์สินของสำนักงาน ปปง. ก็ตาม ในกรณีนี้ระบบการริบทรัพย์สินของฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการที่ไม่จำเป็นลง กล่าวคือ กรณีที่ทรัพย์สินนั้นก็มีความไม่สูงนัก และไม่มีบุคคลใดอ้างสิทธิเหนือทรัพย์สินจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาทางศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลใดแต่อย่างใด นอกจากนั้นยังเป็นการลดภาระการพิจารณาคดีในชั้นศาลด้วย

3. การประกาศและระยะเวลาประกาศเมื่อศาลรับคำร้องขอริบทรัพย์สินทางแพ่ง หรือหน่วยงานทางบริหารจะดำเนินการริบทรัพย์สินของฝ่ายบริหาร การดำเนินการของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะต้องแจ้งผู้เกี่ยวข้องและประกาศในหนังสือพิมพ์เป็นระยะเวลา 3 อาทิตย์ต่อเนื่องกัน ส่วนการประกาศการรับคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของประเทศไทยนั้น กฎหมายกำหนดให้สำนักงาน ปปง. ต้องแจ้งผู้เกี่ยวข้อง และติดประกาศที่สำนักงาน ปปง. สถานีตำรวจท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ และต้องประกาศในหนังสือพิมพ์อย่างน้อย 2 วันติดต่อกัน ระบบการประกาศการดำเนินการริบทรัพย์สินทางแพ่งของสหรัฐอเมริกามีระยะเวลาในการประกาศ

นานกว่าการประกาศการรับคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของประเทศไทย ซึ่งจะคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกเพื่อให้ทราบถึงการดำเนินการกับทรัพย์สินและสามารถเข้ามาใช้สิทธิคัดค้านในคดีได้ แม้ว่าการประกาศนั้นจะประกาศแต่เพียงหนังสือพิมพ์และแจ้งไปยังผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่การประกาศในหนังสือพิมพ์ก็ครอบคลุมพื้นที่ได้มากเพียงพอ ส่วนระบบการประกาศการดำเนินการกับทรัพย์สินของประเทศไทยนั้นจะแจ้งไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการประกาศเพื่อให้บุคคลภายนอกทราบนั้น กฎหมายกำหนดให้ประกาศในหนังสือพิมพ์อย่างน้อยเพียงสองวันเท่านั้น นอกจากนั้นการประกาศที่สำนักงาน ป.ป.ง. และสถานีตำรวจท้องที่ที่ทรัพย์สินตั้งอยู่นั้นก็ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องประกาศเป็นระยะเวลาานเพียงใด

4. การดูแลและเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึดหรือริบ การดูแลและเก็บรักษาทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น หลังจากที่ได้ดำเนินการยึดแล้วทรัพย์สินที่ถูกยึดต้องอยู่ในความดูแลของ **the Marshals service** และหลังจากริบทรัพย์สินแล้วต้องส่งมอบทรัพย์สินให้กองทุนริบทรัพย์สินเป็นผู้ดูแลและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งหน่วยงานที่ดูแลและเก็บรักษาทรัพย์สินหลังยึดหรือริบและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทำการสืบสวนสอบสวนก่อนการยึดจะเป็นองค์กรที่แยกต่างหากจากกัน แต่ประเทศไทยนั้น สำนักงาน ป.ป.ง. จะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานเบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียว กล่าวคือ สำนักงาน ป.ป.ง. มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนก่อนการยึด เมื่อยึดทรัพย์สินชั่วคราวแล้ว ก็จะเป็นผู้ดูแลและเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึดนั้นจนกว่าคำสั่งศาลที่สั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินถึงที่สุดจึงจะดำเนินการส่งมอบทรัพย์สินไปยังกระทรวงการคลังต่อไป ระบบการดำเนินการของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นจะกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ประสานกันทำให้สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ แต่ระบบการดำเนินการของประเทศไทยสำนักงาน ป.ป.ง. จะมีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จอยู่เพียงองค์กรเดียวทำให้ไม่มีการตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจได้ ซึ่งทำให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจเป็นไปได้ยาก

5. เมื่อศาลสั่งให้ริบทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาอาจดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำผลประโยชน์ที่ได้ไปใช้ในการดำเนินการริบทรัพย์สิน หรือจ่ายให้กับเจ้าของทรัพย์สินผู้สุจริตเพื่อบรรเทาความเสียหาย หรือนำทรัพย์สินไปใช้เพื่อประโยชน์ทางราชการ และหากมีทรัพย์สินเหลือจากการใช้จ่ายดังกล่าวจะต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นไปยังกองทุนริบทรัพย์สินเพื่อนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการริบทรัพย์สินต่อไป แต่ประเทศไทยนั้นเมื่อศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว สำนักงาน ป.ป.ง. ต้องส่งทรัพย์สินทั้งหมดให้แก่กระทรวงการคลัง แม้ว่าการที่ศาลจะสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินส่วนราชการอาจขอใช้เพื่อประโยชน์ของทาง

ราชการได้ แต่หากศาลมีคำสั่งแล้วก็ต้องนำทรัพย์สินดังกล่าวส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของรัฐต่อไป

เมื่อพิจารณาระบบการริบทรัพย์สินทางแพ่งของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยรวมจะเห็นได้ว่าระบบการริบทรัพย์สินทางแพ่งนั้นจะเน้นที่การกระจายอำนาจให้หน่วยงานหลายๆ หน่วยงานทำงานประสานกันแต่ละขั้นตอน โดยแต่ละองค์กรจะมีหน้าที่เฉพาะของตนเมื่อองค์กรใดทำหน้าที่ในส่วนของตนเสร็จสมบูรณ์ก็จะส่งต่อการดำเนินการให้กับหน่วยงานอื่นต่อไป ทำให้เกิดประโยชน์ในส่วนของการตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอีกทางหนึ่งด้วย

3.2 ประเทศอังกฤษ¹⁵

เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะดำเนินการได้เฉพาะกับทรัพย์สินที่สามารถเรียกคืนได้ (Recoverable property) เท่านั้น ทรัพย์สินที่สามารถเรียกคืนได้หมายถึงทรัพย์สินที่บุคคลได้มาโดยการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือทรัพย์สินซึ่งได้มาแทนทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำที่ผิดกฎหมาย การที่บุคคลได้ทรัพย์สินมาเนื่องจากการกระทำผิดกฎหมาย ถ้าบุคคลได้มาโดยหรือเพื่อตอบแทนการกระทำไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้กระทำความผิดเองหรือไม่ โดยทรัพย์สินดังกล่าวอาจเป็นเงิน ทรัพย์สินทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่สามารถตกทอดหรือเปลี่ยนมือได้ และสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นที่ไม่มีรูปร่างหรือจับต้องไม่ได้¹⁶ ข้อยกเว้นที่จะไม่ดำเนินการกับทรัพย์สินที่สามารถเรียกคืนได้ คือ กรณีที่บุคคลได้รับทรัพย์สินมาด้วยความสุจริต เสียค่าตอบแทน และไม่ได้รับแจ้งว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่สามารถเรียกคืนได้ กรณีที่บุคคลได้รับทรัพย์สินตามคำพิพากษาเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น กรณีที่ได้รับชำระราคาเพื่อชดเชยความเสียหายหรือเป็นการดำเนินการตามคำสั่งเพื่อให้คืนสภาพเดิมในขณะที่ทรัพย์สินนั้นอยู่ในบังคับคำสั่งยับยั้งการดำเนินการซึ่งเป็นกระบวนการริบทรัพย์สินทางอาญา และทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้คำสั่งริบทรัพย์สินทางอาญา¹⁷

¹⁵Peter Alldridge, Money Laundering law; Forfeiture, Confiscation, Civil Recovery, Criminal Laundering and Taxation of the Proceeds of Crime, (Oxford: Hart Publishing, 2003).

¹⁶ Proceeds of Crime Act 2002 section 316 (4)

¹⁷ Proceeds of Crime Act 2002 section 308

เหตุผลพื้นฐานของการเรียกทรัพย์สินคืนก็คือบทสันนิษฐานที่ว่ารัฐมีสิทธิเหนือทรัพย์สินดังกล่าวเพื่อคุ้มครองการได้สิทธิก่อนในลักษณะที่ติดตามเอาผลประโยชน์ที่รัฐเป็นเจ้าของคืนโดยใช้กระบวนการทางศาลสูงซึ่งใช้วิธีพิจารณาความแพ่ง และในระหว่างที่ทรัพย์สินอยู่ในระหว่างพิจารณาจะต้องส่งมอบทรัพย์สินให้อยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สิน (an interim receiver) แต่รัฐไม่มีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลที่ได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและไม่รู้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

หลักพื้นฐานของกระบวนการเรียกทรัพย์สินคืนก็คือหลักเรื่องกรรมสิทธิ์ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้บังคับใช้กฎหมายในการติดตามทรัพย์สินจากบุคคลที่ได้รับทรัพย์สินมาจากการกระทำความผิดโดยตรงคนแรกและสามารถติดตามทรัพย์สินซึ่งได้มาแทนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย นอกจากนั้นยังรวมถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดด้วย ข้อความคิดพื้นฐานอีกประการหนึ่งที่ใช้ในการเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่งคือการใช้หลักเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานในการดำเนินคดีแพ่ง พยานบอกเล่าและคำให้การที่ไม่เป็นปฏิปักษ์กับตนเองนั้น ไม่ห้ามรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่งและนำมาตรฐานในคดีแพ่งมาบังคับใช้เพื่อพิสูจน์ความผิดที่ถูกกล่าวหา นอกจากนั้นการเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่งนั้นสามารถบังคับกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นก่อนที่กฎหมายเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่งจะบังคับใช้ได้ด้วย

3.2.1 กระบวนการใช้อำนาจในการเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่ง

กระบวนการใช้อำนาจโดยธรรมชาติแล้วเป็นกระบวนการทางอาญา หน่วยงานเรียกทรัพย์สินคืน (Assets Recovery Agency:ARA) โดยผู้อำนวยการ (the Director) มีอำนาจในการสืบสวนทางแพ่งจนกว่าจะมีการใช้สิทธิเรียกร้อง (claim form) ต่อศาล หรือศาลได้มีคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สินชั่วคราว (the Interim Receivership Order) ARA มีอำนาจในการค้น ยึด สืบสวน และอาจมีคำสั่งให้เปิดเผย (disclosure orders) เพื่อประโยชน์ในการหาข้อมูลเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการออกคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สินชั่วคราว ในกรณีที่ผู้อำนวยการสืบสวนแล้วเห็นว่ามีความเสี่ยงที่ทรัพย์สินอาจถูกใช้ให้หมดไป หรือเคลื่อนย้าย ผู้อำนวยการสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลสูง (the High Court) โดยต้องใช้สิทธิเรียกร้องหรือยื่นคำขอไปยังศาลปกครอง (the Administration Court) ซึ่งจะพิจารณาว่าจะส่งคดีไปยังแผนกใดในศาลสูง และอาจดำเนินการเพื่อพิจารณาออกคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สินชั่วคราว การดำเนินการของศาลนั้นอาจดำเนินการเป็นการลับได้ในกรณีที่เห็นว่าการแจ้งประกาศ (notice) จะทำให้เกิดความเสียหายแก่การใช้อำนาจ

ของเจ้าหน้าที่ การออกคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สินชั่วคราวดังกล่าว ผู้อำนวยการต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่ง เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าทรัพย์สินที่ถูกร้องขอให้พิทักษ์ทรัพย์สินชั่วคราวซึ่งระบุในคำร้องนั้นต้องสงสัยว่าเป็นทรัพย์สินที่อาจเรียกคืนได้หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ศาลก็จะมีคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สินดังกล่าวชั่วคราว

คำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สินชั่วคราวเป็นรูปแบบของการดำเนินการในระยะแรกของกระบวนการเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่งโดยเป็นคำสั่งที่ออกเพื่อบังคับให้ผู้ครอบครองทรัพย์สินส่งมอบทรัพย์สินให้อยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินเพื่อป้องกันการทำลายหรือปกปิดทรัพย์สินนั้นเพื่อขัดขวางกระบวนการเรียกทรัพย์สินคืน โดยเจ้าหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินต้องได้รับการแต่งตั้งโดยศาล และต้องไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเรียกคืนทรัพย์สิน (ARA) ในกรณีที่ศาลเห็นว่าทรัพย์สินนั้นเป็นหรือถือว่าเป็นทรัพย์สินที่เรียกคืนได้หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง (good arguable case) ศาลอาจมีคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สินชั่วคราวได้ แต่หากต่อมาศาลพิพากษาว่าทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่อาจเรียกคืนได้หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ศาลต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

คำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สินชั่วคราวอาจมีเพื่อ

1. การยับยั้ง ดูแล หรือเก็บรักษาทรัพย์สินซึ่งถูกกล่าวอ้างว่าเป็นทรัพย์สินที่อาจเรียกคืนได้หรือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง และเพื่อห้ามมิให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินดังกล่าว โดยคำสั่งดังกล่าวต้องแจ้งให้ผู้ครอบครองทรัพย์สินและเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินทราบ หากผู้ที่ได้รับแจ้งคำสั่งแล้วแต่ไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวจะถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาล ข้อยกเว้นของการดำเนินการตามคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สินชั่วคราวต้องเป็นไปเพื่อการใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพเท่าที่จำเป็น และการดำเนินกิจการค้า วิชาชีพ หรือธุรกิจต่อไป

2. เจ้าหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินมีอำนาจในการคุ้มครองทรัพย์สินมิให้หมดเปลืองหรือใช้สอย คุ้มครองมูลค่าของทรัพย์สิน และเพื่อทำการสืบสวนเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น เพื่อระบุตัวบุคคลที่มีส่วนได้เสียกับทรัพย์สินนั้น

3. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สิน

4. ยุติการสืบสวนของผู้บริหาร

ผู้อำนวยการต้องแสดงให้เห็นว่าทรัพย์สินที่พิจารณาเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดรวมถึงทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องด้วย นอกจากนั้นต้องระบุตัวบุคคลหรือหากไม่สามารถ

ระบุตัวบุคคลได้ผู้อำนวยความสะดวกต้องระบุถึงการดำเนินการทุกขั้นตอนอย่างเหมาะสมเพื่อระบุตัวบุคคลที่ครอบครองทรัพย์สิน

เจ้าหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินมีหน้าที่ต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อพิสูจน์ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่อาจเรียกคืนได้หรือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และต้องตรวจสอบต่อไปว่ายังมีทรัพย์สินอื่นที่สามารถเรียกคืนได้เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเดียวกันหรือไม่ ถ้ามีทรัพย์สินอื่นที่สามารถเรียกคืนได้บุคคลใดเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น ยิ่งไปกว่านั้นเจ้าหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินยังมีอำนาจในการยึดทรัพย์สิน การเข้าไป การค้น การทำสำเนา หรือเคลื่อนย้ายวัตถุที่เกี่ยวข้อง การได้รับข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน และการให้บุคคลตอบคำถาม โดยต้องไม่ใช่การให้การที่เป็นปฏิปักษ์กับตนเอง (แม้ว่าจะได้ข้อมูลมาก็ไม่อาจนำไปใช้ในการดำเนินคดีได้) เจ้าหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินมีอำนาจในการมอบหมายบุคคลมาช่วยในการบริหารจัดการทรัพย์สิน เช่น การขายทรัพย์สิน หรือการดำเนินธุรกิจต่อไป เจ้าหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินมีหน้าที่ต้องรายงานการดำเนินงานต่อศาล นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากการสูญเสียหรือเสียหายของทรัพย์สินจากการกระทำอันไม่ประมาท

เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่สามารถเรียกคืนได้ ศาลจะมีคำสั่งเรียกทรัพย์สินคืน และมอบทรัพย์สินให้อยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานเรียกทรัพย์สินคืน (Trustee for Civil Recovery:TCR) ซึ่งเจ้าพนักงานเรียกทรัพย์สินคืนจะดำเนินการในนามของ ARA แทนผู้อำนวยความสะดวกและต้องเป็นบุคคลที่มาจาก ARA เจ้าพนักงานเรียกทรัพย์สินคืนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินซึ่งอยู่ในการควบคุมและรวมถึงผลประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สินดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่สามารถเรียกคืนได้แต่หากมีคำสั่งเรียกทรัพย์สินคืนจะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญสิทธิมนุษยชน¹⁸ รวมถึงการได้ทรัพย์สินมาด้วยความสุจริต ศาลอาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่เรียกทรัพย์สินนั้นคืนเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

3.2.2 เปรียบเทียบกับการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเรียกคืนทรัพย์สินของประเทศอังกฤษสามารถเทียบได้กับการเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่ง (Civil Recovery) ซึ่งมีความเหมือนและความแตกต่างดังนี้

¹⁸The Human rights Act 1998 section 266 (3) (b)

ในส่วนที่มีความคล้ายคลึงกัน เช่น

1. จุดมุ่งหมายในการดำเนินการกับตัวทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมีความผิดในตัวเองและสามารถดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นได้แม้ไม่มีการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดหรือศาลพิพากษายกฟ้องผู้กระทำความผิด

2. เหตุผลเบื้องหลังของนิยามทรัพย์สิน ในส่วนของประเทศอังกฤษมีเหตุผลพื้นฐานของการเรียกทรัพย์สินคือนับถือพื้นฐานที่ว่ารัฐมีสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การเรียกคืนทรัพย์สินคือการคุ้มครองการได้สิทธิก่อนของรัฐในลักษณะที่ติดตามเอาผลประโยชน์ที่รัฐเป็นเจ้าของคืนโดยใช้กระบวนการทางศาลสูงซึ่งใช้วิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งทำให้สามารถเรียกทรัพย์สินที่แปรสภาพจากทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดคืนเป็นของรัฐได้ ส่วนของประเทศไทยนั้น เห็นว่าทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่เวลาที่ได้ทรัพย์สินนั้นมาจากการกระทำความผิดมูลฐาน จึงทำให้สามารถขอให้ทรัพย์สินที่แปรสภาพจากทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยตรงตกเป็นของแผ่นดินได้

ในส่วนที่แตกต่างกัน เช่น

1. การยึดทรัพย์สินก่อนการเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่ง ในส่วนของประเทศอังกฤษนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ ARA ต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สินชั่วคราว แต่สำหรับประเทศไทยนั้น สำนักงาน ปปง. โดยคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้เอง ซึ่งระบบของประเทศไทยจะสามารถถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของ ARA ได้ และเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากกว่า แต่ระบบของประเทศไทยจะมีประโยชน์มากกว่าในส่วนของความรวดเร็วในการดำเนินการยึดทรัพย์สินชั่วคราวเพื่อป้องกันมิให้มีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือปิดบัง ซ่อนเร้น ทรัพย์สินก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แต่การที่กฎหมายให้อำนาจแก่สำนักงาน ปปง. ดำเนินการได้สะดวกรวดเร็วนั้น จะเป็นการลดทอนสิทธิของประชาชนมากเกินไปจนความจำเป็นหรือไม่ หากพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่รัฐได้จากการติดตามตัวทรัพย์สินได้เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดนำไปใช้เพื่อประกอบอาชญากรรมอีกกับสิทธิของประชาชนที่ควรถูกคุ้มครอง

3. องค์การที่ดำเนินกระบวนการเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่งของอังกฤษนั้น จะมีองค์กรที่มีส่วนในการดำเนินการหลายองค์กร กล่าวคือเมื่อ ARA สืบสวนจนสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สินชั่วคราวได้แล้ว หากศาลมีคำสั่งบริหารจัดการทรัพย์สิน หน่วยงานที่จะดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินเพื่อสืบสวนในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปและดูแลเก็บรักษาทรัพย์สิน

คือ เจ้าหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินซึ่งศาลจะเป็นผู้แต่งตั้ง แต่การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของประเทศไทยนั้น สำนักงาน ปปง. จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเพียงองค์กรเดียวจนกว่ากระบวนการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจะอยู่ในการพิจารณาของศาล

เมื่อพิจารณาระบบการริบทรัพย์สินทางแพ่งของประเทศอังกฤษโดยรวมจะเห็นได้ว่า ระบบการเรียกคืนทรัพย์สินทางแพ่งนั้นจะคล้ายคลึงกับระบบการริบทรัพย์สินทางแพ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ องค์กรที่ดำเนินงานจะมีหลายองค์กรด้วยกันและต้องทำงานประสานกันแต่ละขั้นตอน โดยแต่ละองค์กรจะมีหน้าที่เฉพาะของตนเมื่อองค์กรใดทำหน้าที่ในส่วนของตนเสร็จสมบูรณ์ก็จะส่งต่อการดำเนินการให้กับหน่วยงานอื่นต่อไป ทำให้เกิดประโยชน์ในส่วนของการตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอีกทางหนึ่งด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการริบทรัพย์สินทางแพ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา (civil forfeiture) ระบบการเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่งของประเทศอังกฤษ (civil recovery) และระบบการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าระบบการริบทรัพย์สินทางแพ่งและระบบการเรียกทรัพย์สินคืนทางแพ่งจะกระจายอำนาจให้หลายองค์กรเข้ามาดำเนินการเพื่อเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน แต่ระบบการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของประเทศไทยนั้นจะเน้นที่ความรวดเร็ว และการคุ้มครองการมีอยู่ของตัวทรัพย์สินที่ขอให้ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินซึ่งอาจกระทบกับสิทธิของบุคคลที่ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินมากกว่าระบบของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ