

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในการยึดทรัพย์สินคดียาเสพติด : กรณีศึกษาสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค 5 นั้น บทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนที่สำคัญในการดำเนินงาน การบริหารงานอย่างเป็นระบบ ซึ่งต้องมีการประสานงานร่วมกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ต้องใช้เทคนิคในการวางแผนงาน การสั่งการจากผู้บังคับบัญชา ดังนั้น บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในการยึดทรัพย์สิน ได้สอดคล้องกับแนวคิดหลักการบริหาร 14 ประการของเฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) ดังนี้

2.1 หลักการบริหาร 14 ประการของ เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol)

เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) นักวิศวกรอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศส ได้เขียนหนังสือเล่มหนึ่ง ชื่อ General and Industrial Administration ในปี ค.ศ. 1916 โดยอาศัยประสบการณ์ที่ได้จากการเป็นนักบริหารมาเป็นเวลานาน และรวบรวมขึ้นเป็นหลักการบริหาร

ฟาโยล์ (Fayol) เชื่อว่าเป็นไปได้ที่เราจะหาทางศึกษาถึงศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารที่สามารถใช้ได้กับการบริหารทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานอุตสาหกรรม งานรัฐบาล สถาบันอื่นๆ แนวความคิดของฟาโยล์ (Fayol) จึงอยู่ที่การค้นหากฎเกณฑ์ในการบริหารงานที่มีลักษณะเป็นสากล (Universal) ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับนักบริหารที่ต้องมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อการ

แนวคิดของฟาโยล์ (Fayol) สามารถนำมาสรุปได้ดังนี้

1. หลักเกี่ยวกับหน้าที่การจัดการ (Management Functions) กระบวนการจัดการงาน ประกอบด้วยหน้าที่ 5 ประการ หรือที่เรียกชื่อย่อว่า POCCC ซึ่งเป็นการรวมอักษรตัวแรกของหน้าแต่ละด้านดังนี้

การวางแผน (Planning) หมายถึง การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงานหรือวิถีทางที่จะปฏิบัติขึ้นไว้เป็นแนวทางการทำงานในอนาคต

การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆและอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง การสั่งงานต่างๆแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี และต้องเข้าใจผู้ปฏิบัติงานด้วยตลอดจนเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงการติดต่อสื่อสารภายในองค์การด้วย

การประสานงาน (Coordinating) หมายถึงการเชื่อมโยงของทุกคนให้เข้ากันได้และไปสู่เป้าหมายเดียวกันในที่สุด

การควบคุม (Controlling) หมายถึง การที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่วางไว้แล้ว

2. เกี่ยวกับหลักการจัดการ (Management) ฟาโยล์ (Fayol) ได้กำหนดหลักทั่วไปที่ใช้ในการจัดการซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปที่เรียกว่าหลัก 14 ประการของฟาโยล์ (Fayol 14 principles) ได้แก่

ประการที่ 1 หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ และอำนาจหน้าที่ควรมีควบคู่กับความรับผิดชอบ และเมื่อผู้ใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบต่องานใดงานหนึ่ง ผู้นั้นก็ควรจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เพียงพอที่จะใช้ปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จลุล่วงไปได้

ประการที่ 2 หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of Command) ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาการเพียงคนเดียวเท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในคำสั่งที่เกิดขึ้น

ประการที่ 3 หลักของการไปในทิศทางเดียวกัน (Unity of Direction) กิจกรรมของกลุ่มควรมีเป้าหมายเดียวกันและจะต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกันตามแผนงานที่กำหนด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายขององค์การในที่สุด

ประการที่ 4 หลักสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) การแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาจากระดับสูงสุดมาจกระดับต่ำสุดในองค์การ ที่เชื้ออำนาจในการบังคับบัญชาเป็นไปตามหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว และช่วยให้เกิดระเบียบในการติดต่อสื่อสารในองค์การอีกด้วย

ประการที่ 5 หลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of Work or Specialization) การแบ่งงานกันตามความถนัดเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ของบุคคลากรในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักเศรษฐศาสตร์

ประการที่ 6 หลักความมีระเบียบวินัย (Discipline) การยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงของสมาชิกภายในองค์การ โดยมุ่งให้เกิดความเคารพเชื่อฟังและทำงานตามหน้าที่และความตั้งใจ โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องมีความยุติธรรมและเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

ประการที่ 7 หลักประโยชน์ของส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม
(Subordination of the Individual Interest to General Interest) เป้าหมาย ผลประโยชน์ และส่วนได้ส่วนเสียของส่วนรวมหรือ ขององค์การจะต้องมีความสำคัญเหนือกว่าเป้าหมายส่วนบุคคลหรือของส่วนย่อยต่างๆแต่ทั้งนี้จะต้องมีการตกลงร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหาร คนงาน และกลุ่มต่างๆ โดยยึดถือหลักความเป็นธรรม

ประการที่ 8 หลักของการให้ผลตอบแทน (Remuneration) ต้องมีความยุติธรรมและให้เกิดความพอใจและประโยชน์มากที่สุดแก่ทั้งสองฝ่าย ลูกจ้างและนายจ้างให้สามารถดำรงอยู่ได้ในสังคม

ประการที่ 9 หลักของการรวมอำนาจ (Centralization) การจัดการจะต้องมีการรวมอำนาจไว้ที่จุดกลางเพื่อที่จะควบคุมส่วนต่างๆขององค์การไว้ได้เสมอแต่ต้องมีความสมดุลระหว่างรวมอำนาจและกระจายอำนาจทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะทำได้

ประการที่ 10 หลักความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Order) การจัดระเบียบสำหรับการทำงานของคนงานในองค์การนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องกำหนดลักษณะและขอบเขตของงานให้ถูกต้อง ชัดเจน พร้อมทั้งระบุถึงความสัมพันธ์ต่องานอื่นรวมถึงการจัดหาที่ตั้งของเครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการทำงาน

ประการที่ 11 หลักความเสมอภาค (Equity) ผู้บริหารต้องมีเมตตาและให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายภายในองค์การเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความจงรักภักดีและอุทิศตนในการทำงานกับองค์การ

ประการที่ 12 หลักความมั่นคงในการทำงาน (Stability of Tenure) การที่คนเข้าออกมากย่อมเป็นสาเหตุของการสั่นเปลี่ยงและทำให้การจัดการ ไม่เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้น ทั้งผู้บริหารและคนงานจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งเพื่อเรียนรู้งานและปัญหาต่างๆขององค์การ

ประการที่ 13 หลักความริเริ่ม (Initiative) การเปิดโอกาสให้คนภายในองค์การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคือเป็นพลังอันสำคัญที่จะทำให้องค์การเข้มแข็งขึ้นเพื่อปฏิบัติตามแผนงานและเป้าหมายต่างๆให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ประการที่ 14 หลักความสามัคคี (Esprit de Corps) การเน้นถึงความจำเป็นที่ทุกคนในองค์การจะต้องทำงานเป็นกลุ่มที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อจะให้เกิดการบรรลุเป้าหมายขององค์การเป็นอย่างดีภายในทิศทางเดียวกัน (พิทยา บวรวัฒนา, 2517 : 41-42)

หลักการบริหารของเฮนรี ฟาโยล์ ถือได้ว่าเป็นวิธีการบริหารจัดการ (Administrative Management) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบการจัดแผนงานการประสานงาน จุดใหญ่ที่สำคัญของระบบฟาโยล์ซึ่งกลายเป็นองค์ประกอบมูลฐานสำคัญของการบริหารที่มีชื่อเสียงอย่างมากในปัจจุบันก็คือ การวางแผน (Planning) การจัดระเบียบหน่วยงาน (Organizing) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) ทั้งนี้เพราะฟาโยล์ ได้ให้ความหมายของพฤติกรรมการบริหารไว้ว่า หมายถึง การคาดคะเน การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม

แนวคิดของฟาโยล์ ได้อธิบายในเรื่องของบทบาทในการตรวจสอบทรัพย์สินคดียาเสพติด นั้น ได้สอดคล้องกับแนวคิดนี้ โดยทุกๆกระบวนการของการตรวจสอบทรัพย์สินต้องใช้หลักของการวางแผน การบริหาร หลักของการบังคับบัญชา ตลอดจนการประสานงาน เป็นต้น

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับนิติธรรมและนิติรัฐ

ปรัชญาว่าด้วยรัฐในส่วนของนิติรัฐ มิได้กำหนดองค์ประกอบของรัฐ หากแต่กำหนดบทบาทหรือหน้าที่ของรัฐที่มีต่อราษฎรนั่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งในกฎหมายมหาชน เพราะจะถือว่ากฎหมายมหาชนนั้นมีได้ด้วยความอำนาจของรัฐที่จะบังคับเอาแก่ราษฎรได้ฝ่ายเดียว หากว่าด้วยบทบาทหรือหน้าที่ของรัฐที่มีต่อราษฎร อันเป็นความสัมพันธ์อีกลักษณะหนึ่งด้วย และเพราะนักกฎหมายธรรมชาติก็ดี นักศึกษากฎหมายบ้านเมืองก็ดี คิดเห็นอย่างนี้เองจึงได้พัฒนากฎหมายมหาชนไปในแนวทางที่เป็นธรรม และให้ราษฎรใช้ประโยชน์จากกฎหมายมหาชนได้ เช่นเดียวกับจากกฎหมายเอกชน อย่างเช่น นำไปใช้เป็นมูลฐานในการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เป็นต้น รากฐานของปรัชญาว่าด้วยนิติรัฐนั้น นับว่ามีมาตั้งแต่สมัยกรีก เมื่ออริสโตเติลกล่าวถึง รัฐที่ดีจะต้องมีผู้นำที่ดีและผู้นำที่ดีจะต้องเคารพกฎหมาย แม้ราษฎรจะเป็นอย่างไอก็ตาม ถ้าตกไปอยู่ในรัฐบาลแล้ว มีผู้นำแล้ว ไม่เคารพต่อกฎหมายของบ้านเมือง ราษฎรนั้นย่อมโชคร้ายเดือดร้อน อนึ่ง ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายเรื่องของนิติรัฐไว้อย่างรวบรัด ดังนี้ “รัฐตามรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ย่อมเป็นนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง หรือยอมใช้บังคับ”

ความคิดในเรื่องนิติรัฐ เป็นความคิดของประชาชนที่ศรัทธาในลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) และรัฐธรรมนูญของรัฐที่จะเป็นนิติรัฐได้นั้น จำต้องมีบทบัญญัติในประการสำคัญ กล่าวถึงหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรด้วย เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้ รัฐจึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆ ของราษฎรได้นั้น ย่อมมีอยู่

วิธีเดียว ก็คือ การที่รัฐยอมตนอยู่ได้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราใบที่กฎหมายยังใช้อยู่กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอความคิดเรื่องนิติรัฐ ย่อมเกิดขึ้นโดยการที่ราษฎรต่อสู้กับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยราษฎรเริ่มเรียกร้องเสรีภาพขึ้นก่อน

ดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นนิติรัฐได้นั้น ต้องมีลักษณะดังนี้

1) ในประเทศนั้นกฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งใดทั้งหมด การกระทำต่างๆ ในทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของตำรวจ จะต้องเป็นไปตามกฎหมายและชอบด้วยกฎหมาย หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมาย ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐเข้ามากล้ากราบสิทธิเสรีภาพของรัฐ โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เจ้าพนักงานก็ย่อมจะมีความผิดทางอาญา

2) ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐย่อมกำหนดไว้อย่างแน่นอน เริ่มแต่การแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีขอบเขตในการใช้อำนาจของรัฐ อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐที่ลดหลั่นลงมาก็เป็นอำนาจที่วัดได้ คือ เป็นอำนาจที่มีขอบเขตเช่นเดียวกัน และต้องมีการควบคุมให้มีการใช้อำนาจภายในขอบเขตเท่านั้น เช่น ในประเทศไทยบุคคลย่อมทราบได้จากกฎหมายว่า ตำรวจ มีอำนาจหน้าที่เพียงใด จะใช้อำนาจต่อราษฎรได้หรือไม่เพียงใด

3) ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยจะต้องมีหลักประกันดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ และเพียงแต่รัฐใดจะจัดให้ผู้พิพากษาเป็นอิสระ สำหรับพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ก็มีศาลแพ่งและศาลอาญาประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีอิสระสำหรับพิจารณาคดีแพ่งคดีอาญา ความสำคัญอยู่ที่จะต้องให้ศาลยุติธรรมควบคุมฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ให้ศาลยุติธรรมวินิจฉัยการกระทำของเจ้าพนักงานได้ว่าพนักงานได้กระทำผิดในทางอาญาต่อราษฎรหรือกระทำการละเมิดในทางแพ่งหรือไม่ โดยในนิติรัฐจึงเป็นรัฐยุติธรรม กล่าวคือ ศาลยุติธรรมควบคุมการกระทำของเจ้าพนักงานในทางอรรถคดี ปัญหาที่ว่า การที่รัฐบาลรัฐได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยเฉพาะนั้น จะยังคงเป็นนิติรัฐอยู่อีกหรือไม่ มีคำตอบข้อนี้ก็คือแล้วแต่ผู้พิพากษาศาลปกครองจะเป็นอิสระหรือไม่ ถ้าเป็นอิสระรัฐนั้นก็จะเป็นนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะความสำคัญอยู่ที่หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ซึ่งจะมีได้ต่อเมื่อผู้พิพากษาที่วินิจฉัยข้อพิพาทเป็นอิสระอย่างแท้จริง แต่การจัดตั้งศาลโดยเฉพาะขึ้น เช่น ศาลปกครองประกอบด้วยผู้พิพากษาที่รอบรู้ในวิชาปกครอง ย่อมจะอำนวยประโยชน์ เพราะทำให้ศาลที่จัดตั้งขึ้นไว้ สามารถพิพากษาคดีได้ถูกต้องขึ้น และเมื่อผู้พิพากษาในศาลดังกล่าวเป็นอิสระ ก็เป็นหลักประกันอันพอเพียงสำหรับราษฎร

แนวความคิดเรื่องนิติรัฐนี้เองก่อให้เกิด หลักนิติธรรม (The Rule of law) ขึ้นในระบบกฎหมายต่างๆ อันมีที่มาจากแนวคิดของอริสโตเติลที่ว่า การปกครองที่ดีไม่ใช่การปกครองโดยพลุชน หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยพลุชนย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะมีความเสมอภาค (equality) และเสรีภาพ (liberty) มากกว่า เพราะหากมีการปกครองโดยหลักนิติธรรมอยู่จริง ทุกคนก็จะมีเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย และมีเสรีภาพ คือ ปราศจากความหวาดกลัวว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยผู้ปกครอง แนวความคิดนี้จึงเป็นที่มาของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ซึ่งในอีกแง่หนึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า Law and Order หรือ บ้านเมืองมีชื่อมีแป นั่นเอง

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในอังกฤษ Albert Venn Dicey (1835-1922) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญผู้เรืองนามได้สรุปว่าหลักนิติธรรมนั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการดังนี้คือ

1) ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งหมายถึงบุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษนั้นต้องเป็นโทษตามกฎหมายอันแสดงให้เห็นว่าบุคคลจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายเท่านั้น เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจมิได้

2) บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและศาลเดียวกันจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาซึ่งหมายถึงบุคคลทุกคนต้องถูกกฎหมายบังคับโดยเท่า

3) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากกฎหมายธรรมดา ของประเทศ กล่าวคือ ศาลนั่นเองเป็นผู้พิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนทำให้เกิดการยอมรับสิทธิเสรีภาพขึ้น ในทางการปกครอง การปกครองโดยหลักนิติธรรมก็คือ หลักการที่ว่า บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งต้องกระทำการภายใต้กฎหมาย และรัฐธรรมนูญการปกครองใช้อำนาจภายในขอบเขตซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ ดังนั้น การปกครองโดยหลักนิติธรรมในนัยที่จะให้เกิดความเป็นธรรมนั้น จะต้องมีการออกกฎหมายที่เป็นธรรมด้วย

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม ก็คือ “การปกครองประเทศโดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลเสมอกันในกฎหมาย บุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใด ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาคดีจากศาลยุติธรรม ที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดีไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกันเองก็ดี หรือระหว่างเอกชนกับรัฐก็ดี” อาจถือได้ว่าหลักนิติธรรมนั้น เป็นหลักสำคัญของนิติรัฐ ตลอดจนเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยแท้

บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ภาค 5 ได้สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับนิติธรรมและนิติรัฐ โดยบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่ได้ทำการยึดทรัพย์สิน จะมีการใช้หลักของกฎหมายมาเกี่ยวข้องซึ่งควบคู่ไปกับหลักของคุณธรรม ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่สามารถใช้หลักของกฎหมายเพียงอย่างเดียวได้

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการริบทรัพย์สิน

การริบทรัพย์สินเป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งมีบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น การริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่ง การริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา การริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 เป็นต้น ซึ่งการริบทรัพย์สินตามกฎหมายต่างานั้น ย่อมมีวัตถุประสงค์ในการริบทรัพย์สินที่แตกต่างกัน เช่น การริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการบังคับในการชดใช้หรือเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ส่วนการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา การริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อริบทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิดในตัวเอง หรือริบทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้หรือได้มาจากการกระทำความผิด ซึ่งเป็นเจตนาที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีหรือได้มาซึ่งทรัพย์สิน ดังกล่าว

2.3.1 ความหมายเกี่ยวกับการริบทรัพย์สิน

การริบทรัพย์ หมายถึง การที่รัฐไปพรากเอาทรัพย์สินมาจากบุคคลใดโดยไม่มีค่าตอบแทนให้ เนื่องจากการที่บุคคลนั้นได้กระทำความผิดนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การบังคับเอาไปซึ่งทรัพย์สินเฉพาะอย่าง อันมีความเกี่ยวพันกับการกระทำความผิด

2.3.2 พัฒนาการของการริบทรัพย์สิน

การริบทรัพย์สินมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ในกฎหมายสิบสองโต๊ะที่มีบัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า “ถ้าสัตว์สี่เท้า (Quadruped) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ใครเจ้าของสัตว์นั้นต้องให้ (Tender) ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย หากผู้เสียหายไม่เอาค่าเสียหายเพื่อทดแทนความเสียหาย เจ้าของสัตว์นั้นจำต้องสละสัตว์ซึ่งก่อความเสียหายนั้นแก่ผู้เสียหาย” (มานิต สิทธิพล, 2522: 22)

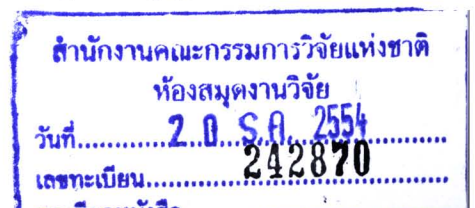
แนวความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น ได้เริ่มมีมานานตั้งแต่สมัยโบราณ โดยคัมภีร์ Old Testament บทที่ 21 ของ Exodus ได้มีคำกล่าวถึงกฎเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินข้อหนึ่งว่า “ถ้าวัวขวิดชายโคหรือหญิงใดจนเสียชีวิต วัวตัวนั้นผู้ใดจะแตะต้องมิได้ และห้ามบริโภควัวนั้น” และยังมีข้อความบางตอนที่บัญญัติเกี่ยวกับการเอาผิดแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินไว้ด้วย ดังเช่นข้อความตอนหนึ่งว่า “ถ้าสัตว์เลี้ยงทำให้ใครบาดเจ็บให้ผู้เป็นเจ้าของชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้บาดเจ็บ แต่ถ้าผู้บาดเจ็บนั้นไม่ยินยอม ให้เจ้าของสละสัตว์นั้นแก่ผู้รับบาดเจ็บ” นอกจากนั้นยังพบว่าในสมัย 389-



314 ปี ก่อนคริสตกาล ได้มีชาวกรีก ชื่อ Aeschines ได้บันทึกไว้ว่า “เราจะขับไล่ท่อนไม้ ก้อนหิน เหล็กกล้า และสิ่งไร้เสียง ไร้จิตใจ ออกไปเสียจากอาณาเขตของเราถ้าสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้นเป็นเหตุให้ คนของเราตาย แต่ถ้ามีใครฆ่าตัวตาย ให้แยกฝังมือกับร่างกายไว้คนละที่” (ซัยรัตน์ แก่นแก้ว, 2543: 24)

จากความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าในครั้งโบราณนั้นความคิดเกี่ยวกับการริบ ทรัพย์สินมีขึ้นเพื่อแก้แค้นทดแทน โดยอาจจะแก้แค้นเอาผิดต่อสิ่งที่กระทำ หรือเอาผิดต่อผู้เป็น เจ้าของทรัพย์สินนั้นแล้วแต่กรณี แต่เมื่อเวลาผ่านไปแนวคิดเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินเพื่อเป็นการแก้ แค้นทดแทนก็ค่อยพัฒนามาเรื่อยๆ จนกระทั่งในปัจจุบันการริบทรัพย์สินได้พัฒนาการแก้แค้น ทดแทนมาเป็นการริบทรัพย์สินเพื่อป้องกันสาธารณชนให้พ้นจากภัยอันตรายจากทรัพย์มากกว่าที่ จะเป็นการแก้แค้นทดแทน

สำหรับการริบทรัพย์สินในประเทศไทยมีปรากฏมาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งในลักษณะเป็น โทษโดยแท้ ตามกฎหมายสมัยโบราณ การลงโทษผู้กระทำผิดเป็นการลงโทษอย่างรุนแรง เห็นได้ ชัดว่าการลงโทษเช่นนั้นเกินกว่าความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำไป โทษในกฎหมายเก่าของไทย เช่น ฟัน คอ ริบเรือน ให้เอามะพร้าวห้าวขุดปาก คัดปาก คัดหู ถ้าเป็นการริบทรัพย์สินเป็นการริบราชบาตร กวาดเก็บ ทรัพย์สินสมบัติของผู้นั้นจนสิ้นเนื้อประดาตัว ส่วนการริบทรัพย์สินนั้นให้ทรัพย์สิน ทั้งหมดของผู้กระทำผิดตกเป็นของรัฐทั้งสิ้นในเรื่องนี้จึงได้มีนักกฎหมายบางท่านแสดงทัศนะว่า การริบทรัพย์สินไม่ใช่โทษที่กระทำต่อตัวบุคคลแต่เป็นโทษที่กระทำต่อตัวทรัพย์สินและเป็นการ ที่รัฐใช้อำนาจของตนที่จะริบทรัพย์สิน และการริบทรัพย์สินจะกระทำได้อเมื่อพิสูจน์ได้ว่า ทรัพย์สินมีวัตถุประสงค์และเป็นผลของการลงโทษ ทรัพย์สินที่สามารถริบได้ ได้แก่ทรัพย์สินที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งหมายถึงวัตถุที่มีรูปร่าง และผลเป็นการลงโทษย่อมรวมถึง สิทธิต่างๆด้วย สิทธิที่กล่าวถึงคือ ความชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยืนยันกับบุคคลอื่นเพื่อคุ้มครอง ตนเอง หรือเพื่อรักษาประโยชน์ของบุคคลนั้น ดังนั้นสิทธิในทรัพย์สินจึงหมายถึงความชอบธรรม หรือความถูกต้องของบุคคลที่มีต่อทรัพย์สินหรือ เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นจะต้องได้รับการ คุ้มครองโดยมีวัตถุประสงค์เป็นทรัพย์สินจากบทบัญญัติกฎหมายต่างๆของไทย เช่นกฎหมายตรา สามดวง กฎหมายลักษณะโจร กฎหมายอาญาหลวง กฎหมายลักษณะขบถศึก ได้บัญญัติถึงการริบ ทรัพย์สินเอาไว้โดยการเรียกว่า “ การริบราชบาตร ” ซึ่งได้แก่การริบทรัพย์สินของผู้กระทำผิดจน สิ้นเชิง และรวมถึงทรัพย์สมบัติของข้าทาสบริวารใดๆในสมัยนั้นถือว่าการริบราชบาตรเป็นโทษ อาญาร้ายแรงอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับ โทษประหารชีวิต หรือโทษที่เกี่ยวกับเสรีภาพให้จำคุกตลอด ชีวิต ต่อมาประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น ระบอบประชาธิปไตยได้มีการคุ้มครองถึงสิทธิต่าง ๆ มากขึ้น โดยรวมถึงสิทธิในทรัพย์สินด้วย แม้ว่า ประเทศไทยจะมีการรัฐประหารเกิดขึ้นหลายครั้งและในบางครั้งมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญเก่าโดย



บัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นทดแทน แต่ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดเลยที่จะคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินเสมอมาดังนั้นการจะไปจำกัดตัดทอนสิทธิต่างๆในทรัพย์สินของบุคคลย่อมไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่จะมีบัญญัติของกฎหมายออกมาเป็นการเฉพาะเจาะจงเพื่อเป็นการคุ้มครองอย่างมีเหตุและผ่านขั้นตอนการพิจารณา กลับกรองจากองค์กรที่ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย ซึ่งได้แก่ รัฐสภามาแล้วว่าสมควรให้มีกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ซึ่งขั้นตอนของการออกกฎหมายมีหลายขั้นตอนจึงมีความมั่นใจได้กว่าจะออกมาเป็นกฎหมาย และมีผลใช้บังคับนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาแล้วอย่างรอบคอบและมีเหตุผลอย่างเพียงพอ (ฉัตรแก้ว นิธิอุทัย, 2536: 47-48)

จะเห็นได้ว่าการริบทรัพย์สินในสมัยโบราณนั้น เป็นการแก้แค้นทดแทนต่อผู้กระทำผิดและเป็นการลงโทษที่รุนแรงเกินไปกว่าความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำไว้ การริบทรัพย์สินสมัยโบราณทำให้ผู้กระทำผิดสิ้นเนื้อประดาตัวทำให้ครอบครัวและบุคคลใกล้เคียงซึ่งเป็นญาติต้องพลอยสิ้นเนื้อประดาไปด้วย ทั้งที่บุตรภรรยาผู้นั้นมีได้กระทำผิดเลย เนื่องจากการริบทรัพย์สินเป็นการริบทั้งหมดเรียกว่าเป็นการริบราชบาตร การริบทรัพย์สินดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องและไม่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำไป ต่อมาแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษได้เปลี่ยนแปลงไป ตามแนวคิดทางตะวันตกการลงโทษจึงไม่ใช่การลงโทษแบบแก้แค้นทดแทนอย่างเดียวอีกต่อไป แต่การลงโทษมีวัตถุประสงค์อย่างอื่นด้วย เช่น การลงโทษเพื่อข่มขู่ การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข เป็นต้น

สำหรับระหว่างประเทศได้มีการพิจารณาถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในการริบทรัพย์สินคดีอาชญากรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปรากฏตามอนุสัญญา สหประชาชาติ ว่าด้วยการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ.1988 จนกระทั่งถึงอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งในการประชุมทุกครั้งจะมีการหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณา โดยให้รัฐบาลของทุกประเทศร่วมมือกันหามาตรการในการร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อยึดทรัพย์สิน (forfeiture of assets) ไม่ว่าจะได้มาจากการประกอบอาชญากรรมมาใช้เพื่อให้มีอำนาจริบทรัพย์สินของผู้กระทำผิดได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากทรัพย์สินที่ผู้กระทำผิดได้มานี้ มักจะถูกแปรสภาพไปเป็นทรัพย์สินอย่างอื่น เช่น ที่ดิน บ้าน เพชรนิลจินดา หรือนำไปลงทุนในธุรกิจอื่นๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายจึงทำให้ยากต่อการที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายธรรมดา มาจัดการกับทรัพย์สินเหล่านั้น ว่าได้มาโดยชอบหรือไม่ชอบถึงแม้ว่าการลงโทษริบทรัพย์สินนี้ จะเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล แต่ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้เพราะเป็นการคุ้มครองสังคมซึ่งอยู่เหนือกว่าประโยชน์และสิทธิส่วนบุคคล และจัดว่าเป็นมาตรการเสริม

การลงโทษรับทัณฑ์สันจึงมีความมุ่งหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. การรับทัณฑ์สันเป็นการลงโทษ (punitive) เมื่อความมุ่งหมายของการรับทัณฑ์สันเป็นการลงโทษแล้ว ก็จะต้องคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบของบุคคลในทางอาญาที่ว่าบุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาต่อเมื่อ ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษ แม้ว่าโทษรับทัณฑ์สันจะอยู่ในอันดับต่ำกว่าโทษอย่างอื่นก็ตาม เมื่อเป็นโทษทางอาญาแล้ว ก็จะต้องใช้โทษนั้นเฉพาะแก่ผู้ที่ได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น จะใช้โทษนั้นเฉพาะแก่ผู้ได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น จะใช้โทษทางอาญากับผู้ที่มิได้กระทำความผิดย่อมไม่ได้ ฉะนั้นในแนวทางมุ่งหมายของการรับทัณฑ์สันในกรณีที่ดีถือเป็นโทษ เช่นนี้จะต้องมีกฎหมายห้ามมิให้ทำอะไร ถ้าทำขึ้นมาแล้วก็ย่อมมีความผิดบรรดาทัณฑ์สันที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือจะใช้ในการกระทำความผิดดังกล่าวจึงเป็นทัณฑ์สันที่ต้องถูกริบตามบทบัญญัติของกฎหมาย

2. การรับทัณฑ์สันเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัย ความมุ่งหมายในการกำหนดโทษรับทัณฑ์สันตามแนวคิดนี้ก็เพื่อเป็นการป้องกัน (preventive) กล่าวคือ การรับทัณฑ์สันอาจจะทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลจากการกระทำผิดของตน โดยรับสิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิดซึ่งมีลักษณะเป็นการลงโทษ หรืออาจรับทัณฑ์สันที่มีบุคคลมิไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด วิธีการเช่นนี้มีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเพราะยังไม่มีมีการกระทำผิดเกิดขึ้น

ปัจจุบันประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 บัญญัติไว้ให้การรับทัณฑ์สันเป็นโทษอย่างหนึ่ง แต่จากการศึกษาได้ทราบว่าในชั้นการยกร่างประมวลกฎหมายอาญาเมื่อปี พ.ศ.2491 ร่างฉบับแรกนี้กำหนดให้การรับทัณฑ์สันเป็น วิธีการเพื่อความปลอดภัย แต่ร่างประมวลกฎหมายอาญฉบับนี้ไม่ผ่านสภาจึงได้มีการยกร่างใหม่ และเสนอต่อสภา เมื่อปี พ.ศ.2495 กำหนดให้การรับทัณฑ์สันเป็นโทษ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการรับทัณฑ์สันตามประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบันแตกต่างจากฉบับยกร่าง เมื่อปี พ.ศ.2491

บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค 5 ในการยึดทัณฑ์สันนั้น ได้มีการนำกฎหมายตาม พ.ร.บ.2534 มาใช้ในการดำเนินการยึดทัณฑ์สันคดียาเสพติด ในการยึดทัณฑ์สันของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดนั้น ก็เป็นอีกบทลงโทษหนึ่งที่ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดได้เกิดความเกรงกลัว และไม่กระทำผิดซ้ำอีก

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล

แม้ว่าการจัดวิธีการปกครองตามหลักธรรมาภิบาลอาจจะไม่มีวิธีที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว แต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้ต้องถือว่าเป็นองค์ประกอบร่วม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล องค์ประกอบเหล่านี้ได้แก่

- ภาระรับผิดชอบ
- ความโปร่งใส
- การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ
- การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง

1. ภาระรับผิดชอบ

ภาระรับผิดชอบหมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กรทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใดๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือกระทำในนามของสาธารณะ ในความหมายแคบภาระรับผิดชอบมุ่งเน้นเรื่องความสามารถที่จะอธิบายที่มาที่ไปของการจัดสรร การใช้ และการควบคุม อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบงบประมาณ การบัญชีและการตรวจสอบบัญชี ในความหมายกว้าง ภาระรับผิดชอบยังหมายรวมถึงการจัดตั้งและการใช้บังคับกฎหมายและระเบียบกติกาต่างๆของบรรษัทภิบาลด้วย

2. ความโปร่งใส

เราอาจนิยามความโปร่งใอย่างกว้างๆได้ว่า คือการที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบาย ด้านต่างๆของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจในการดำเนินตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้ เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจง และถ้อยแถลงต่างๆของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดและดำเนินนโยบายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งการเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่างๆอย่างเต็มที่ในการกำหนดทางเลือกของสังคม นอกจากนี้ ความโปร่งใยังทำให้การติดตามตรวจสอบของสาธารณชนมีความถูกต้องมากขึ้น และได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเงื่อนไข

3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ

การทุจริตและประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่หมายถึงการใช้อำนาจหน้าที่หรือการอาศัยความไว้วางใจที่สาธารณชนมอบให้ไปในทางที่เป็นการหาผลประโยชน์ส่วนตัว การทุจริตเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับบุคคล และองค์กรหรือสถาบัน ความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกือบทั้งหมด ทั้งที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่

หมายถึงการกระทำของหน่วยงานราชการหรือ ของข้าราชการที่มีชอบด้วยกฎหมาย การปราบปราม การทุจริต และการประพฤติดีมีชอบจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญ ที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้น

ในการบริหารงานภาครัฐ ความอ่อนแอของระบบบริหารราชการแผ่นดินจะส่งผลให้จริยธรรมและการยึดมั่นในจริยธรรมของข้าราชการเสื่อมถอยลง ทำให้การควบคุมรัฐบาลของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เพียงพอ นอกจากนั้น การทุจริตยังกัดกร่อนอำนาจหน้าที่และประสิทธิภาพขององค์กรหรือหน่วยงานราชการด้วยเหตุนี้การปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสของนโยบาย เศรษฐกิจ และการปฏิรูประบบราชการจึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการรณรงค์ต่อสู้กับการทุจริต และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

การมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย และมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรร การใช้และการรักษาทรัพยากรต่างๆที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตตน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการปกครอง และการบริหารการมีส่วนร่วมจะเน้นที่การอุดหนุนให้ประชาชนพลเมือง ซึ่งรวมผู้พลเมืองอยู่ด้วย มีอำนาจมากขึ้น และเน้นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและกิจกรรมต่างๆ ในภาคประชาสังคมการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับตั้งแต่ระดับรากหญ้าโดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติ ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่นตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

5. กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

ระบบยุติธรรมและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาและระบบการจัดการปกครองที่ดีนั้นคือการมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัยและเป็นอิสระ และเป็นระบบกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิดหรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าจากระบบเช่นนี้ไปหรือมีระบบที่อ่อนแอจะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากจะลงทุน ดันทุนในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจจะถูกบิดเบือนไป และพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่า (rent-seeking activities)



จะแพร่กระจายอย่างกว้างและปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะนำไปสู่การกระทำของบริษัทธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในทุกระดับ

ดังนั้น แนวคิดเรื่องของหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นแนวคิดที่สำคัญในการดำเนินงานตรวจสอบทรัพย์สิน ต้องใช้หลักของความรับผิดชอบ ความโปร่งใสในกระบวนการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนในการปฏิบัติงานควรยึดหลักของธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน เพราะจะทำให้องค์กรเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เกา สารสิน (2522) ได้ทำการศึกษาวิจัย โดยพิจารณาถึงปัญหาและวิธีการควบคุมยาเสพติดของประเทศไทย เฉพาะกรณีมาตรการและยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงของชาติ ผลการศึกษาในส่วนของ การป้องกันและการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด พบว่าวิธีที่ให้ผลที่สุด คือ การให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยการป้อนข้อมูลและความรู้ให้ถึงประชาชนให้มากที่สุด ซึ่งมีวิธีการหลายอย่าง โดยเฉพาะสื่อมวลชน เริ่มเป็นที่ยอมรับกันว่ามียาเสพติดและอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันของคนในสังคมปัจจุบันอย่างมาก

สุภา สุขคตะ (2538) ได้กล่าวไว้ว่าอาชญากรรมที่เกี่ยวกับยาเสพติดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่สังคม เศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงของประเทศไทย ผลตอบแทนที่สูงแก่ผู้กระทำผิด จึงมีผู้ร่วมกระทำผิดในองค์กรอาชญากรรมอย่างต่อเนื่อง และมีการนำเงินรายได้จากการค้ายาเสพติดไปใช้เป็นทุนในการกระทำผิดอีก จึงได้ทำการศึกษาถึงมาตรการติดตามทรัพย์สินของผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยการโยกย้ายเงินผ่านธนาคาร หรือสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 เพื่อทราบถึงสภาพปัญหา และอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย และข้อเสนอแนะ

ซึ่งผลจากการศึกษา พบว่า นักค้ายาเสพติดพยายามแสวงหาวิธีการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนโดยการโยกย้ายเงินหรือรายได้จากการค้ายาเสพติดด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อปกปิดแหล่งที่มาของเงิน ทำให้เงินนั้นกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายโดยการผ่านธนาคารหรือสถาบันทางการเงินเพราะสามารถกระทำได้ง่ายและเป็นระบบ และยากต่อการตรวจสอบ ดังนั้นการติดตามร่องรอยทางบัญชีต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการติดตามตรวจสอบและติดตามร่องรอยทางการเงิน โดยจะต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ของ ธนาคารหรือสถาบันทางการเงินในการให้ข้อมูลทางการเงินแก่หน่วยงานด้านการปราบปรามยาเสพติด ซึ่งสำหรับมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคาร หรือสถาบันการเงิน ที่ใช้บังคับในประเทศไทยคือหน่วยงานด้านการ

ปราบปรามยาเสพติดขอตรวจสอบข้อมูลทางการเงินจากธนาคาร หรือสถาบันการเงิน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 14 (5) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 และพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 มาตรา 25 (2) โดยมีหนังสือสอบถามไปยังธนาคารหรือสถาบันทางการเงิน ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นจะใช้วิธีขอความร่วมมือจากธนาคารขอความร่วมมือจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงิน และจะทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบและการติดตามการ โยกย้ายเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เนื่องจากไม่มีมาตรการทางกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของธนาคารหรือสถาบันทางการเงินไว้อย่างชัดเจนในการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานในการปราบปรามยาเสพติด

มานพ แสงโสทร (2547) ได้ทำการศึกษาในกรณีที่การริบทรัพย์สินของผู้ต้องหาที่ถึงแก่ความตายให้ตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 มาตรา 32 โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลนั้น จะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายรัฐธรรมนูญรองรับไว้หรือไม่และจะเป็นการขัดต่อหลักสิทธิการดำเนินคดีอาญาย่อมระงับไปด้วยความตายของผู้กระทำความผิดหรือไม่และการที่พนักงานเจ้าหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเสนอต่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินโดยไม่เปิดโอกาสให้ทนายของต้องหาเข้าชี้แจงหรือนำเสนอต่อคณะกรรมการโดยตรงและกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่ได้ระบุถึงช่องทางการนำเสนอต่อศาลปกครองไว้เฉพาะดังนี้ จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้หรือไม่ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่ามาตรการริบทรัพย์สินเป็นมาตรการลงโทษทางอาญาที่เป็นมาตรการทางบริหาร หรือการริบทรัพย์สินที่เป็นมาตรการพิเศษการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ทำให้สามารถริบทรัพย์สินของผู้กระทำได้จำนวนมาก การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ทำให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดความเกรงกลัว และเกิดการยับยั้งชั่งใจไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดและการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกระทบกระเทือนต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนโดยตรงในเรื่องทรัพย์สิน และการพิจารณาคดีของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็เป็นการรับฟังพยานหลักฐานจากพนักงานเจ้าหน้าที่เพียงฝ่ายเดียวโดยกฎหมายไม่เปิดช่องให้ผู้คัดค้านการริบทรัพย์สินนั้นสามารถนำพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็เป็นการรับฟังพยานหลักฐานจากพนักงานเจ้าหน้าที่เพียงฝ่ายเดียวโดยกฎหมายไม่เปิดช่องให้ผู้คัดค้านการริบทรัพย์สินนั้นสามารถนำพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้โดยตรง และไม่สามารถเข้าฟังการพิจารณาหรือแต่งตั้งทนายความเข้าทำการต่อสู้คดีหรือชักจูงพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรายงานคดีต่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ และในส่วนของคำสั่งของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั้นเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง อย่าง

หนึ่งสามารถที่จะนำคดีสู่ศาลปกครอง อย่างหนึ่งสามารถที่จะนำคดีสู่ศาลปกครองได้ ผู้ทำการศึกษาได้แสดงข้อเสนอแนะไว้กล่าวคือเห็นควรให้ทำการแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในกรณีที่เป็นการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนี หรือถึงแก่ความตาย ให้ผู้ถูกยึดหรืออายัดสามารถนำพยานหลักฐานเสนอต่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและสามารถแต่งตั้งทนายความเข้าสู่คดีและชักจูงพนักงานเจ้าหน้าที่รายงานคดีต่อคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ และเมื่อผู้ต้องหาถึงแก่ความตายโทษริบทรัพย์สินควรจะระงับโดยกำหนดให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจ และกำหนดให้ภาระการพิสูจน์ว่าผู้ต้องหานั้นเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดตกอยู่กับผู้ร้องและไม่ควรให้คำสั่งของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินในกรณีที่ผู้ต้องหาถึงแก่ความตายเป็นที่สุด โดยเห็นควรให้ส่งสำนวนแก่ศาลเป็นผู้วินิจฉัย ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดต่อมาตรการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปใช้ปฏิบัติ และเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการและหาแนวทางในการแก้ไขการป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การค้นคว้าแบบอิสระ เรื่องบทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค 5 ในการยึดทรัพย์สินคดียาเสพติด กรณีศึกษา สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค 5 เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการยึดทรัพย์สิน ประสิทธิภาพในการยึดทรัพย์สิน ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแนวทางการพัฒนากระบวนการยึดทรัพย์สินคดียาเสพติด โดยทำการศึกษาดังนี้

