

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ทั่วโลกต่างให้ความสนใจและให้ความสำคัญ โดยต่างถือว่าเป็นปัญหาที่เป็นวาระแห่งชาติ และเป็นปัญหาที่สำคัญในระดับโลก โดยองค์กรและกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศต่างพยายามที่จะจัดทำกฎหมาย และความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อป้องกัน และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ด้วยรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ และความมั่นคงของสังคมตลอดจนเป็นปัญหาที่บ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าทางจริยธรรมความยุติธรรม และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมิได้แต่การทุจริตคนยากจน ไปถึงการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมหาศาลของนักการเมือง นักธุรกิจรวมถึงข้าราชการระดับสูงที่โยงใยกับผู้ที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีการทุจริตเชิงนโยบาย การทุจริตข้ามชาติซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเมื่อเทียบกับการทุจริตคอร์รัปชันในอดีต

ปัญหาและภัยคุกคามของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทั่วโลกทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรภาคเอกชน ตลอดจนรัฐบาลของแต่ละประเทศต่างตื่นตัว และตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและภัยคุกคามที่เกิดขึ้นจากการทุจริตคอร์รัปชัน และร่วมมือกันเพื่อที่จะแก้ปัญหา และต่อต้านภัยที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน สำหรับประเทศไทยได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันนั้นได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองและบ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังส่งผลให้นานาประเทศขาดความเชื่อมั่นในการที่จะเข้ามาลงทุนเพื่อดำเนินธุรกิจในประเทศไทย โดยรัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารประเทศตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการสร้างความร่วมมือกับองค์กรภายในประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ และยกมาตรฐานในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้เกิดเป็นรูปธรรม ทั้งในการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศตลอดจนการให้

สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC)

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2554 อันก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวหลายประการ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการกำหนดความผิดการให้หรือรับสินบนที่เกี่ยวข้องเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ การกำหนดอายุความในกรณีหลบหนีและอายุความล่วงเลยการลงโทษ การกำหนดการริบทรัพย์สินในคดีทุจริตให้เป็นไปตามหลักการริบทรัพย์สินตามมูลค่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และเป็นหลักประกันมิให้เกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเพื่อเสนอต่อวุฒิสภา ไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไต่สวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการหรือเทียบเท่าขึ้นไป กรณีถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด และการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตลอดจนการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย

กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น เป็นกระบวนการที่มีเจตนารมณ์เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินก็ยังไม่เกิดผลสำเร็จเท่าที่ควรในการบังคับใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากเกิดปัญหาที่สำคัญหลายประการ คือ

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากในการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง โดยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่พ้นจากการดำรงตำแหน่งก็ไม่สามารถที่จะตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ และในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องความมีอยู่จริงหรือความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินนั้น ผู้วิจัยพบว่า มีปัญหาในการพิจารณาว่ากรณีใดจะถือว่ามีพฤติการณ์การได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินโดยไม่ชอบหรือจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงเพียงใดจึงจะถือว่ามี การ โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือเป็นการถือครองทรัพย์สินแทน อันจะเข้าลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน นอกจากนี้ การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ผู้วิจัยพบปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเปรียบเทียบกับ การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ร่ำรวยผิดปกติ

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน นั้น เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราว เนื่องจากไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพย์สิน ไม่มีวิธีการเก็บรักษาทรัพย์สิน ตลอดจนวิธีการจัดการทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราว

ซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าของทรัพย์สินในกรณีที่จะต้องคืนทรัพย์สินหรืออาจทำให้มูลค่าของทรัพย์สินลดน้อยลงอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะศึกษา วิเคราะห์ แนวคิดและทฤษฎีในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตลอดจนกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้มีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ถึงปัญหาการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และปัญหาการยึดอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ การศึกษาแนวคิด ทฤษฎีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจะทำให้สามารถวิเคราะห์และหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตลอดจนสามารถแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็น

ของแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มุ่งศึกษาถึงกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาของกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตลอดจนมาตรการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของต่างประเทศ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC)

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่องกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ตลอดจนงานวิจัยและเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการศึกษา วิเคราะห์ และสรุปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งข้อเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบสภาพปัญหาความหมาย แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของต่างประเทศ และประเทศไทย
3. ทำให้ทราบปัญหา ผลการวิเคราะห์ในกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมในการร้องขอให้
ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542