ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ใหญ่วนิช สายแก้ว

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2560

Legal Problems Related to Civil Measures in Anti - Corruption

Yaiwanit Saikaew

DPU

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2017



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวมาตรการทางแพ่งในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

เสนอโดย นายใหญ่วนิช สายแก้ว

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา เลื่อนฉวี)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร.วรรณชัย บุญบำรุง)

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล)

วันที่ ๒๗ เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ชื่อผู้เขียน ใหญ่วนิช สายแก้ว
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2559

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเสนอแนะแนวทางและข้อสนับสนุนที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้การต่อต้านการทุจริตมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จเนื่องจากเป็นการดำเนินการแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงว่าผู้ถูกกล่าวหาจะได้กระทำความผิดทางอาญาหรือทางปกครองด้วยหรือไม่ กระบวนการพิสูจน์ความรับผิดของผู้ถูกกล่าวหาจะใช้หลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ทำให้ใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีสั้นกว่ามาตรการทางอาญาและทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายไทยยังไม่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จเท่าที่ควรด้วยเหตุ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 37/2 ได้วางหลักเกณฑ์ว่า ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้นั้น จะต้องให้ผู้ถูกกล่าวหายื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แล้วเห็นว่ามีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ทำให้การตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูก

กล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ใช้ระยะเวลานานมาก ประการที่สอง กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใดทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในการติดตามบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่เกิดจากการที่ผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติไว้โดยเฉพาะ ทำให้ไม่มีหน่วยงานใดรับช่วงต่อในการติดตามทรัพย์สินเพื่อยึดหรืออายัดให้ตกเป็นของแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว ประการที่สาม ตามประมวลรัษฎากร กรมสรรพากรไม่สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบข้อมูลภาษีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพลการได้ ยกเว้นมีหลักฐานปรากฏชัดเจน และได้รับการประสานข้อมูลเข้ามาถึงจะดำเนินการได้ กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบตามกฎหมายดังกล่าวจึงใช้ระยะเวลานานกว่าจะสามารถประเมินและเรียกเก็บภาษีจากผู้กระทำความผิดได้ ประการที่สี่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดที่เกิดจากการทุจริตในกฎหมายไทยนั้นยังคงใช้หลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitutio in Integrum) อันเป็นหลักการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น มิได้มุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิดโดยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายมากเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับ เพื่อป้องปรามทำให้เป็นเยี่ยงอย่าง และการลงโทษในความประพฤติที่น่าตำหนิ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ธนาคารหรือบริษัททางการเงินซึ่งสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ แจ้งรายงานทางการเงินให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องรอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอข้อมูลก่อน และออกกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง หรือกลุ่มอิทธิพลใด ๆ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามและดำเนินการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยเฉพาะ รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้กรมสรรพากรสามารถนำข้อมูลบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน และเอกสารประกอบ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปประกอบการประเมินภาษีได้ และกำหนดให้นำหลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาใช้บังคับแก่คดีที่เจ้าพนักงานของรัฐการกระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมด้วย

Thesis Title	Legal Problems Related to Civil Measures in Anti-Corruption
Author	Yaiwanit Saikaew
Thesis Advisor	Associate Professor Pinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2016

ABSTRACT

This thesis has its purpose to study the evolutions, concepts, theories and the principles of law related to civil measure in anti-corruptions nationally and internationally. The thesis also included legal analysis related to the topic in order to suggest the appropriate guidelines suited to solve civil measures in anti-corruptions.

From the studies found out that law principles related to civil measures is an important tools to evoke and prevent the anti-corruptions. It helps strengthening the anti-corruptions to become successful and efficient because it executed to the defendant's properties majorly without interfering with either criminal or administrative penalties. The process of proving liability of defendants is employing the weight of evidence principles which is resulted in less time consuming than criminal and administrative measures. Nonetheless, the civil measures in anti-corruptions of Thai law is not efficient and successful enough due to 4 factors: 1) According to the Organic Act On Counter Corruption, B.E. 2542 (1999), section 37/2 stating that the National Anti-Corruption Commission could audit the financial activities or the acquisition of properties and debts of the defendants whence the defendants have tendered the accounts stating all their properties and debts along with the process to earn them to the commission and found the anomaly of properties and debts, or any actions that caused the transferring, transforming or hiding, or illegal occupy that caused the increasing of properties and debt of defendants, in order to devolve those properties to the country. This process is time consuming. 2) Thai law does not appoint any particular governmental divisions to act as the enforcement officers to supervise defendants with charges of unusual wealth. This caused the interruption in continuity of devolving process of properties to the country in accordance to the court judgment. 3) According to the Revenue Code, the Revenue Department could not investigate tax payment data of persons holding political

positions, or government officers from the accounts stating all the properties and debt which have been presented to the National Anti-Corruption Commission arbitrarily unless there are evidence presented and the coordination also provided. This process consumes time before the evaluation and excising could be performed from the wrongdoers. 4) According to the Civil and Commercial Code, the principle of compensation indemnity that caused from the corruptions still employs with restitution in intergrum, which is the principles of restoring the victims to return to the status quo ante. These principles do not aim to seek penalties for the wrongdoers far greater than the damages of victims to prevent others from duplicating the actions.

Therefore, the researcher would like to suggest that the amendment of Organic Act On Counter Corruption, B.E. 2542 (1999) is necessary, and it should be amended that banks or financial companies, who suspected the persons holding political positions, or government officers may perform the corruptions, may report their doubts to National Anti-Corruption Commission without waiting for the request from the Commission. Nonetheless, there should be new governmental department, that is free from any political influences, established to enforce with court judgments of defendants who have to devolve their properties to the state. This Organic Act also should be amended for Revenue Department to use accounts information of assets and debts of persons holding political positions, or government officers to assess tax to National Anti-Corruption Commission. Moreover, punitive damages principle should be enforced for governmental officers who perform crimes to duties, positions and justice.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จไม่ได้หากปราศจากบุคคลสำคัญที่ให้ความช่วยเหลือและช่วยผลักดันให้ผู้วิจัยสามารถทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ลุล่วงได้ ได้แก่ ครอบครัวสายแก้ว ครู อาจารย์ มิตรสหาย และเพื่อนร่วมงาน ที่คอยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนและให้คำแนะนำ ตลอดจนให้กำลังใจผู้วิจัยด้วยดีตลอดมา

ในโอกาสนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ซึ่งได้ให้ความเมตตารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้สละเวลาอันมีค่าช่วยให้ความรู้และคำแนะนำอันมีคุณค่า ตลอดจนให้กำลังใจ จนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งรองศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา เลื่อนฉวี ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และอาจารย์ ดร.วรรณชัย บุญบำรุง กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งต่างได้สละเวลาให้คำแนะนำและให้ความรู้เพิ่มเติมในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดา ผู้ให้กำเนิดและอบรมเลี้ยงดูผู้วิจัย รวมทั้งสนับสนุนให้การศึกษาและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมา

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณนายธันยพัฒน์ ประมวลวิทย์ และนายภูนนท์ พาทีทิน พนักงานไต่สวนชำนาญการ สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ได้ให้สัมภาษณ์และข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งนายพุทธภูมิ รัตนเกตุ ที่ได้ให้ความรู้ ข้อคิดเห็นทางกฎหมาย และคำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนเพื่อน รุ่นพี่ รุ่นน้อง และผู้บังคับบัญชาสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งต่างคอยให้ความช่วยเหลือ และให้กำลังใจผู้วิจัยในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี

ท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะมีคุณค่าและเกิดประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษา โดยผู้วิจัยขอมอบผลแห่งคุณงามความดีเหล่านี้ให้แก่บิดา มารดา และทุก ๆ ท่านซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนเจ้าของผลงานทุกเล่มที่ผู้วิจัยนำมาอ้างอิงจนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี หากมีข้อผิดพลาดและบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ใหญ่วนิช สายแก้ว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย……...	ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ……..……	จ
กิตติกรรมประกาศ……...……	ช
บทที่	
1. บทนำ……..……..……	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา……..……....…	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา……....…….……	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา....…….……	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา……....……	4
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....……....……	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ……...…..……	5
2. วิวัฒนาการ แนวความคิด และหลักการเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามกาทุจริต…….……..	6
2.1 วิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต……...……	6
2.2 วิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการทางอาญาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต……...……	13
2.3 วิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับของมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต……...……	19
2.4 หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ…….	25
2.5 หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกรณีร่ำรวยผิดปกติ…….……	32
2.6 หลักการและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับภาษีอากร……..	40
2.7 หลักการและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับค่าเสียหายในเชิงลงโทษเพื่อละเมิด…..	48

DPU

สารบัญ(ต่อ)

บทที่		หน้า
	2.8 ที่มาและแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต……..…	55
	2.9 ข้อดีของการนำมาตรการทางแพ่งมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต...	57
	3. มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศและประเทศไทย……..…….	62
	3.1 อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต……..…	63
	3.2 มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ……	67
	3.3 มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย……	81
	4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต……..	125
	4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน……...……	125
	4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน…….……	133
	4.3 ปัญหาในการประเมินภาษีเงินได้โดยวิธีพิเศษของกรมสรรพากรโดยอาศัยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช…….....	137
	4.4 ปัญหาในการนำค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาใช้กับคดีละเมิดที่เกิดจากการทุจริต…….……	144
	5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ……	149
	5.1 บทสรุป……...	149
	5.2 ข้อเสนอแนะ……...	153
บรรณานุกรม……		158

ภาคผนวก……..…... 165
ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์
ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... …….. 166
ประวัติผู้เขียน……... 178

DPU

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านานในสังคมไทย และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างให้การยอมรับว่าปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นตัวบ่อนทำลายเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ประเทศต่าง ๆ จึงได้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางอาญาในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้เข็ดหลาบเพื่อชดใช้ต่อการกระทำความผิด และเป็นการข่มิให้บุคคลอื่นในสังคมกระทำความผิดเช่นนั้น หรือให้สังคมรู้สึกว่าได้รับการแก้แค้นทดแทนโดยรัฐดำเนินการให้แล้ว หรือมาตรการทางปกครองในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ มิให้ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของประชาชน และมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่สำคัญก็คือมาตรการทางแพ่ง ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การประเมินเรียกเก็บภาษีที่ได้จากการทุจริต และการเรียกให้ชดใช้ค่าเสีย ในเชิงลงโทษ ซึ่งเป็นกระบวนการทางแพ่งที่มุ่งดำเนินการต่อตัวทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง เหตุที่ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการ ทางแพ่งและได้นำมาตรการดังกล่าวมาใช้ ก็เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จมากขึ้นกว่าเดิมที่ใช้เพียงมาตรการทางอาญาที่ใช้ระยะเวลานานกว่าที่จะลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ เนื่องจากมาตรการลงโทษบุคคลทางอาญาจะต้องอาศัย การพิสูจน์ข้อเท็จจริงจนปราศจากข้อสงสัยว่าบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง หากมีข้อสงสัยตามสมควร ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย

สำหรับกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องลำดับแรก คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ในการตรวจสอบทรัพย์สินและ

หนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หรือตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์ อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้น เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว และให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีมีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ แล้วแต่กรณี โดยกฎหมายกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เพราะกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นมาตรการทางแพ่งอย่างหนึ่งแต่มาบัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องลำดับที่สอง คือ ประมวลรัษฎากร มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานประเมินโดยอนุมัติอธิบดีกรมสรรพากร มีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิขึ้น ในกรณีที่ผู้มีเงินได้มิได้ยื่นรายการเงินได้ หรือเจ้าพนักงานประเมินพิจารณาเห็นว่า ผู้มีเงินได้ยื่นรายการเงินได้ต่ำกว่าจำนวนที่ควรต้องยื่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องลำดับที่สาม คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีบทบัญญัติให้สิทธิผู้เสียหายในที่นี้อาจจะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ที่ได้รับความเสียหายจากกระทำละเมิด ฟ้องผู้ทำละเมิดในที่นี้อาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ร่วมหรือช่วยเหลือหรือสนับสนุนในการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ทำละเมิด เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังไม่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยปัญหาดังต่อไปนี้

1. ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ได้นั้น จะต้องให้ผู้ถูกกล่าวหายื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แล้วเห็นว่ามีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทนอันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ทำให้การตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ใช้ระยะเวลานานมาก และทำให้ผู้ถูกกล่าวหามีระยะเวลาในการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความยุ่งยากแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการที่จะยึด อายัด หรือบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา

2. กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใดทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในการติดตามบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่เกิดจากการที่ผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติไว้โดยเฉพาะ ทำให้ไม่มีหน่วยงานใดรับช่วงต่อในการติดตามทรัพย์สินเพื่อยึดหรืออายัดให้ตกเป็นของแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือได้แต่บางส่วน ทำให้กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

3. กรมสรรพากรจะออกหมายเรียกผู้เสียภาษีอากรมาไต่สวน ตามมาตรา 19 หรือมาตรา 23 แห่งประมวลรัษฎากรได้นั้น จะต้องมีกระบวนการในการแสวงหาพยานหลักฐาน การวิเคราะห์แบบแสดงรายการภาษี จนมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีการเสียภาษีไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่เสียภาษีอากร จึงจะมีอำนาจดำเนินการออกหมายเรียกดังกล่าวได้ โดยกรมสรรพากรไม่สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบข้อมูลภาษีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพลการได้ ยกเว้นมีหลักฐานปรากฏชัดเจน และได้รับการประสานข้อมูลเข้ามาถึงจะดำเนินการได้ กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบตามกฎหมายดังกล่าวจึงใช้ระยะเวลานานกว่าจะสามารถประเมินและเรียกเก็บภาษีจากผู้กระทำความผิดได้

4. หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดที่เกิดจากการทุจริตในกฎหมายไทยนั้นยังคงใช้หลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitutio in Integrum) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของค่าสินไหมทดแทนในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) อันเป็นหลักการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้จึงใช้หลักการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเป็นสำคัญ มิได้มุ่งที่จะลงโทษ

ผู้กระทำละเมิดโดยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายมากเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับ เพื่อป้องปราม ทำให้เป็นเยี่ยงอย่าง และการลงโทษในความประพฤติที่น่าตำหนิ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่ง ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางและข้อสนับสนุนที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ด้วยเหตุที่ปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านานในสังคมไทย และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างให้การยอมรับว่าปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นตัวบ่อนทำลายเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ลำพังมาตรการทางอาญาที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยปกติยังไม่เพียงพอที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากการบวนการทางอาญาต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา มาตรการทางแพ่งจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย ซึ่งปัจจุบันกฎหมายไทยก็มีมาตรการทางแพ่งดังกล่าว แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษามาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีของมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยและต่างประเทศ วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ

มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และหาแนวทางและข้อสนับสนุนที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาเอกสารต่าง ๆ เช่น หนังสือตำรากฎหมาย บทความในวารสาร หลักกฎหมาย และคำพิพากษาของศาล ทั้งในส่วนของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรอังกฤษ ราชอาณาจักรสวีเดน และราชอาณาจักรเดนมาร์ก รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ปฏิบัติงานซึ่งเกี่ยวข้อง เพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ และหาข้อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศและประเทศไทย

3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางและข้อสนับสนุนที่เหมาะสม ในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

บทที่ 2
วิวัฒนาการ แนวความคิด และหลักการเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การทุจริตและประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น สังคมไทยและทั่วโลกต่างให้การยอมรับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญและมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นอย่างมาก ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวกำลังทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยมิได้เกิดขึ้นเฉพาะภายในประเทศเท่านั้น แต่กำลังกลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ทุกประเทศต้องร่วมมือกันต่อต้านมิให้เกิดขึ้น เนื่องจากแต่ละประเทศได้มีการติดต่อ ทำธุรกิจ และเชื่อมสัมพันธ์กันมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือรัฐบาลด้วยกัน หรือเอกชนกับรัฐบาลของอีกประเทศหนึ่ง หรือมีการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศขึ้นมา หากมีการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้นย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมระหว่างกันอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าของผู้วิจัยพบว่าปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบมิใช่ปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นมาในสังคม แต่ปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นมายาวนานแล้วตั้งแต่สมัยอดีต เพียงแต่มิได้มีความสลับซับซ้อนอย่างเช่นทุกวันนี้ และตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะมีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่สำคัญอยู่ 3 มาตรการ ได้แก่ มาตรการทางปกครอง มาตรการทางอาญา และมาตรการทางแพ่ง ซึ่งมีวิวัฒนาการและแนวความคิดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.1 วิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

รัฐในยุคเริ่มต้น เป็นรัฐที่มีการปกครองในระบบกษัตริย์ กษัตริย์ทรงใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศและประชาชนด้วยพระองค์เอง ต่อมาเมื่อภารกิจทางปกครองเพิ่มขึ้น กษัตริย์ได้ทรงมอบอำนาจในภารกิจที่ไม่ค่อยจะสำคัญให้แก่บรรดาขุนนางใกล้ชิดที่ไว้วางพระทัยไปปฏิบัติการแทน โดยที่กษัตริย์ยังทรงควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของขุนนางอย่างใกล้ชิด ต่อมาการปกครองในระบบกษัตริย์ได้วิวัฒนาการไปสู่การปกครองที่ราษฎรได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาคและในท้องถิ่นมีอำนาจ ในการบริหารงานเองได้มากขึ้น แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ของรัฐฝ่ายปกครองยังคงเป็นการกระทำในนามของกษัตริย์ ดังนั้น หลักกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ที่ถือว่า “กษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (The king can do no wrong)” จึงมีอิทธิพลไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งหมายถึงประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะฟ้องร้องกล่าวโทษมิได้ อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และการลงโทษฝ่ายปกครองจึงอยู่ที่กษัตริย์โดยตรง ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงได้รับการดำเนินการทางปกครองที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนมากขึ้น จนกระทั่งได้มีการจลาจลล้มล้างรัฐบาลขึ้นในหลายประเทศ ผลของการปฏิวัติล้มล้างรัฐบาลดังกล่าวทำให้คณะผู้ก่อการได้สร้างระบบการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น โดยได้บัญญัติกฎหมายและระเบียบข้อบังคับวางหลักเกณฑ์และมาตรการสำหรับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ [1]

2.1.1 หลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.1.1.1 หลักนิติรัฐ

ความคิดในเรื่องหลักนิติรัฐเป็นความคิดของประชาชนที่ฝักใฝ่ในลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้ต้องมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะรัฐนี้ จึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่าง ๆ ของราษฎรได้ มีอยู่วิธีเดียวคือ รัฐยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบใดที่กฎหมายยังใช้อยู่ กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอ และโดยที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้ราษฎรเป็นองค์การ (Organ) ของรัฐในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ด้วยความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง [2]

2.1.1.2 หลักนิติธรรม

นักคิด นักปรัชญาทั้งหลายในโลกนี้ได้คิดค้นรูปแบบการปกครองที่ดีเพื่อนำไปสู่สังคมที่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข เป็นธรรมมานับเป็นพัน ๆ ปี จากประวัติศาสตร์อันยาวได้ข้อสรุป อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปก็คือ สังคมอันชอบธรรมที่ว่านี้จะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by Law) เป็นหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

---

[1] อุสาห์ โกมลปาณิก, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน 41201 Public Law, เล่มที่ 2, หน่วยที่ 8 – 15, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540), น. 857-858.

[2] หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), น. 95.

ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ (Rule by Men) เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจ โดยปราศจากการควบคุม [3]

หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษซึ่งมีแนวความคิดว่ามนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองด้วยกฎหมาย โดยแนวความคิดดังกล่าวได้เกิดขึ้นในยุคกลาง ในปี ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอห์น กษัตริย์อังกฤษในเวลานั้นได้ลงนามในเอกสารสำคัญที่ชื่อว่า “Magna Carta” หรือกฎบัตรอันยิ่งใหญ่ ซึ่งเป็นพันธะสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษให้ไว้แก่บรรดาขุนนางในการจำกัดอำนาจของพระองค์ ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญที่นำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ เนื่องจากเป็นเอกสารฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปอย่างชัดแจ้ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1628 ในยุคสมัยพระเจ้าชาร์ล์ที่ 1 แห่งราชวงศ์สจ๊วต รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยประกาศว่าผู้ปกครอง รัฐบาล ตลอดจนศาลต้องเคารพในสิทธิดังกล่าว ในเวลาต่อมาเอกสารฉบับนี้ได้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า Habeas Corpus Act (ค.ศ. 1679) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนที่ถูกจับ กล่าวคือ ในกรณีที่บุคคลใดถูกจับกุม บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิจะฟ้องร้องปกป้องตนเองต่อศาล[4] และเมื่อหลัง Glorious Revolution ค.ศ. 1688 กษัตริย์อังกฤษก็ยินยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐสภาและกฎหมายที่ใช้บังคับโดยศาล โดยการออกกฎหมาย “Bill of Right 1689” เข้าสู่ยุคสมัยของการปกครองโดยกฎหมายของอังกฤษตามความเป็นจริง ซึ่งการปกครองโดยกฎหมายได้นำไปใช้เรียกร้องในสังคมที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการเพื่อให้การปกครองเป็นไปตามกฎหมาย มิใช่เป็นไปตามความพึงพอใจโดยอิสระของผู้ปกครอง ต่อมาเจมส์ แฮริงตัน ได้เสนอแนวคิดในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” ว่ารัฐจะต้องปกครองโดยกฎหมายที่ทุกคนในสังคมร่วมกันทำขึ้นและไม่มีใครที่ถูกปกครองโดยผู้อื่น เว้นแต่โดยกฎหมายเพื่อประโยชน์อันร่วมกันเพื่อให้เป็น “การปกครองโดยกฎหมายและมิใช่การปกครองโดยมนุษย์” [5]

2.1.1.3 หลักความเสมอภาค

---

[3] กำชัย จงจักรพันธ์, “หลักนิติธรรม,” บทบัณฑิตย์, เล่มที่ 68, ตอน 4, น. 26(ธันวาคม 2555).

[4] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” วารสารจุลนิติ, ปีที่ 9, ฉบับที่ 1, น. 58-59 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2555).

[5] สมฤทธิ์ ไชยวงค์, “หลักนิติธรรม : การคุ้มครองหลักนิติธรรมโดยศาลรัฐธรรมนูญ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 15, เล่มที่ 45, น. 36-37 (กันยายน – ธันวาคม 2556).

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาค ในสมัยดั้งเดิมเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคของอาณาจักรโรมัน ต่อมาในสมัยกลาง ระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวความคิดเรื่องความเสมอภาคและสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้นแปรผันตามสภาพของที่ดินและบุคคล ศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกเป็นศาสนาเดียวที่ได้รับการยอมรับในทางกฎหมาย อย่างไรก็ตามความไม่เสมอภาคในสมัยกลางดังกล่าวค่อย ๆ เปลี่ยนไป เมื่อเกิดชนชั้นกลางที่สะสมความเข้มแข็งขึ้นจนนำไปสู่การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาคดังกล่าว ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

แม้ก่อนหน้าปี ค.ศ. 1789 จะมีเอกสารทางประวัติศาสตร์หลายชิ้นที่ระบุถึงความเสมอภาคไว้ก็ตาม แต่เอกสารที่แสดงออกถึงเรื่องนี้ได้ดีที่สุดก็คือ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ซึ่งตราขึ้นภายหลังการปฏิวัติใหญ่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยได้บัญญัติรับรองไว้ดังนี้

มาตรา 1 “มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้ก็แต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม”

มาตรา 6 “กฎหมายคือการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน ... กฎหมายจะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคนเท่าเทียมกันเบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องศักดิ์ศรี สถานะและงานภาครัฐตามความสามารถโดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน”

หลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศก็บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดแจ้ง[6]

2.1.2 ประเภทของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หากแบ่งวัตถุหรือสิ่งที่มุ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากแบ่งการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว สามารถที่จะแบ่งประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่

2.1.2.1 การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร [7]

---

[6] สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548), น. 71-72.

[7] สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการศึกษาวิจัยความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมดาเพลส, 2551), น. 23-24.

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร เฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีการควบคุมทั้ง 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์กับการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ การควบคุมภายในองค์กรทั้งสองดังกล่าวจะมีการควบคุมเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

2.1.2.2 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก อาจแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง

การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง เป็นการเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภาก็ดี หรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจต่อความบกพร่องเฉพาะที่จะทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบโดยทางการเมืองจึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบเชิงนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญเท่านั้น

2. การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมในลักษณะดังกล่าวเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนมากที่สุด ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการมีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้องค์กรตุลาการยังมี วิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนพิจารณาต่าง ๆ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้น อาจแยกได้ 2 ระบบ ได้แก่ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่นอกจากการแยกเป็นระบบศาลเดี่ยวและศาลคู่แล้ว ในบางประเทศยังกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีภาระหน้าที่หลักในการควบคุม

ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ ด้วย

3. การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระเป็นการมอบหมายให้องค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรทางการเมืองและองค์กรตุลาการได้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐภายในขอบเขตขององค์กรนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบเรื่องการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และตรวจสอบการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ โดยทั่วๆ ไปจะต้องมีระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับใช้ในการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรเจ้าหน้าที่ภายในขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ระเบียบหรือข้อบังคับที่นำมาใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าว เรียกว่า “วินัย” [8] ซึ่งถือว่ามีความสำคัญ เนื่องจากการบริหารงานในหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัยดีย่อมทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ อันมีผลทำให้ประชาชนมีความศรัทธาต่อหน่วยงานของรัฐ ในทางตรงกันข้ามหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีวินัยดีพอ การดำเนินงานของรัฐย่อมมีอุปสรรคและขาดประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาในตัวหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงาน อันเป็นผลทำให้ไม่ให้ความร่วมมือแก่ภาครัฐในการบริหารประเทศ[9] และ ยังส่งผลกระทบถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับ อาจจะได้รับผลจากการกระทำในหลาย ๆ ด้าน เช่น อาจต้องรับผิดทางแพ่งเป็นการส่วนตัวต่อบุคคลภายนอกโดยตรง หรือต้องรับผิดในค่าเสียหายที่หน่วยงานต้นสังกัดชดใช้ให้กับผู้เสียหายในกรณีที่หน่วยงานต้องร่วมรับผิดด้วย และยังอาจถูกดำเนินคดีอาญาเป็นความผิดทั่วไปหรือความผิดลหุโทษ ที่สืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติ

---

[8] ประนูญ สุวรรณภักดี, การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), น. 11.

[9] อุสาห์ โกมลปาณิก, *เพิ่งอ้าง*, น. 825.

ตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับหรือการกระทำนอกหน้าที่ และยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยอีกทางหนึ่ง [10]

2.1.3.1 วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัย [11]

1. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ

ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือเพื่อให้ผู้กระทำผิดตระหนักว่าต้องได้รับโทษเสมอ และปรามไว้มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

2. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การลงโทษทางวินัยต้องกระทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ต้องลงโทษโดยยุติธรรม คือ พิจารณาโดยถ่องแท้ว่ากระทำผิดจริง ลงโทษอย่างเป็นธรรม คือ เสมอหน้า ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และลงโทษในระดับที่เหมะสมกับความผิด ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติและรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในราชการทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติและปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีและทำงานให้ดี

3. เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

การลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิด ผู้บังคับบัญชาจะต้องชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษรู้เข้าใจและยอมรับในความผิดที่ได้กระทำ ซึ่งการทำให้เกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำลงไปว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ และผู้กระทำผิดจะได้รับผลสนองการกระทำความผิดโดยต้องถูกลงโทษเพื่อจูงใจให้ผู้กระทำผิดปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

4. เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ หากในหน่วยงานใดมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบกพร่องในเรื่องวินัยหรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บกพร่องนั้น ๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงของ ทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลที่ประพฤติดี มีระเบียบวินัยอันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการ

2.1.3.2 หลักการดำเนินการทางวินัย

ในการดำเนินการทางวินัย ผู้ที่มีหน้าที่ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยจะต้องคำนึงถึงหลักการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

---

[10] ปิยะศาสตร์ ไขว้พันธุ์, การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส, (ม.ป.ท. ; ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 1.สืบค้นเมื่อ 4 มกราคม 2559, จาก www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic_191212_163216.pdf.

[11] *เพิ่งอ้าง*, น. 45-47.

1. ความยุติธรรม การพิจารณาความผิดทางวินัยต้องมีข้อเท็จจริงที่แน่ชัดและมีเหตุผลที่จะวินิจฉัย ก่อนที่จะพิจารณาลงโทษควรต้องสอบสวนให้ได้ความจริง เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พร้อมทั้งนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์คำชี้แจงของคณะผู้พิจารณาสั่งลงโทษต้องรับฟังพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาด้วย

2. ความเป็นธรรม การกำหนดโทษต้องมีลักษณะเท่าเทียมกันในกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างเดียวกัน แต่การใช้ดุลพินิจในการลงโทษอาจหนักหรือเบาได้ตามควรแก่กรณี โดยนำเอาเหตุลดหย่อนผ่อนโทษมาประกอบการพิจารณา

3. ความฉับพลัน เมื่อมีการกระทำความผิดวินัยเกิดขึ้น การดำเนินการทางวินัยจะต้องทำไปโดยรวดเร็วฉับพลัน จึงจะเกิดผลสมความมุ่งหมายในการรักษาวินัย การล่าช้าในการสั่งลงโทษนอกจากจะทำให้วินัยขาดความศักดิ์สิทธิ์ ผู้ถูกลงโทษก็จะไม่มีความสำนึกในการกระทำ และผู้อื่นก็จะไม่รู้สึกในทันทีว่าเมื่อกระทำผิดวินัยแล้วจะต้องได้รับโทษ

นอกจากหลักที่ควรพิจารณาในการสั่งลงโทษทั้งสามประการดังกล่าว ผู้ซึ่งมีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษควรต้องมีมโนธรรมในการพิจารณาพฤติกรรมแห่งความผิดด้วย มโนธรรมจะเป็น สิ่งช่วยให้การวินิจฉัยลงโทษหนักเบาตามสมควรแก่กรณีความผิด แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระดับมาตรฐานโทษ การกระทำผิดบางอย่างอาจใช้วิธีการแก้ไขแทนการสั่งลงโทษได้ เช่น การเปลี่ยนหน้าที่ หรือการงดพิจารณาความชอบ เป็นต้น [12]

2.2 วิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการทางอาญาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรการทางอาญาเป็นมาตรการที่ใช้มากที่สุดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากโทษทางอาญาส่วนมากจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล เพื่อเป็นการแก้แค้น แก้ไข และข่มขู่จำเลยมิให้กระทำความผิดอีก ทำให้ถูกกล่าวหาผู้ค่อนข้างหวาดกลัวโทษทางอาญา มาตรการทางอาญาจะมุ่งที่ตัวบุคคลเป็นสำคัญ บุคคลจะต้องรับโทษทางอาญาก็ต่อเมื่อตนได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ โดยไม่ต้องรับผิดในการกระทำของบุคคลอื่น สำหรับกระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ถูกกล่าวหานั้นจะมีขั้นตอนวิธีการ และรายละเอียดที่กฎหมายกำหนดไว้ค่อนข้างมาก เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และเป็นหลักประกันว่าผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดีอาญา นอกจากนั้น ศาลจะลงโทษจำเลยได้ก็ต่อเมื่อรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยแล้วว่า

---

[12] อุสาห์ โกมลปาณิก, *เพิ่งอ้าง*, น. 838-839.

จำเลยกระทำความผิด โดยจากการศึกษาค้นคว้าของผู้วิจัยพบว่ามาตรการทางอาญามีมีวิวัฒนาการและแนวความคิดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.2.1 ความหมายของกฎหมายอาญา [13]

กฎหมายอาญา คือ กฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดเป็นความผิด และกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายอาญา คือ กฎหมายที่บัญญัติห้ามมิให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด หรือบังคับให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษ

การกระทำซึ่งเป็นความผิด เช่น การฆ่าผู้อื่น ตามมาตรา 288 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษตามที่ระบุไว้ในมาตรานี้ กรณีตามมาตรา 288 จึงเป็นบทบัญญัติห้ามมิให้กระทำ

การไม่กระทำซึ่งเป็นความผิด เช่น การไม่ช่วยผู้อื่นซึ่งตกอยู่ในภยันตรายแห่งชีวิต ตามมาตรา 374 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษตามที่ระบุไว้ในมาตรานี้ กรณีตามมาตรา 374 จึงเป็นบทบัญญัติบังคับให้กระทำ

โทษหรือสภาพบังคับในทางอาญาจะต้องเป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น กล่าวคือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน

กฎหมายอาญานั้น นอกจากที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายอาญาหลักของประเทศแล้ว ยังรวมถึงกฎหมายอื่น ๆ อีกมากมายซึ่งมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น เช่น พระราชบัญญัติอาวุธปืน พระราชบัญญัติจราจรทางบก พระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี ซึ่งเมื่อถือว่าพระราชบัญญัตินั้น ๆ เป็นกฎหมายอาญาแล้ว จะมีผลทำให้ต้องนำบทบัญญัติในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาไปใช้ในพระราชบัญญัตินั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

2.2.2 ภารกิจของกฎหมายอาญา

กฎหมายทุกลักษณะจะมีภารกิจของตัวเอง ในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจของกฎหมายอาญานั้นอาจกล่าวได้ในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 ภารกิจในการคุ้มครองสังคม [14]

---

[13] เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, (กรุงเทพมหานคร : พลสยาม พริ้นติ้ง (ประเทศไทย), 2551), น. 1-2.

[14] คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556), น. 61.

กฎหมายอาญามีภารกิจในการคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม มนุษย์ไม่อาจอยู่ได้โดยลำพังตนเองคนเดียวตลอดไป และโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์มีความจำเป็นต้องอยู่ร่วมกัน เมื่อมนุษย์จำเป็นต้องอยู่ร่วมกัน การกระทบกระทั่งกันไม่ทางใดก็ทางหนึ่งจะต้องเกิดขึ้นเป็นธรรมดา กฎหมายอาญาในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองจึงมีความสำคัญมาก จริงอยู่ในสังคมมนุษย์มีกฎเกณฑ์อันเป็นระเบียบสังคม (Soziale Ordnung) อันเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติที่มีมาแต่ดั้งเดิมอยู่แล้วเป็นจำนวนมาก และระเบียบสังคมก็เป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของมนุษย์ แต่การใช้ระเบียบสังคมเป็นเรื่องของความสมัครใจของแต่ละบุคคลโดยปราศจากสภาพบังคับจากภายนอก ระเบียบสังคมอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสังคมจะมีความสงบและมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยอย่างแท้จริง เหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเข้ามาเสริม แม้ว่ากฎหมายทุกลักษณะจะมีสภาพในเชิงบังคับอยู่แล้ว แต่กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีสภาพในเชิงบังคับที่รุนแรงที่สุด และหากว่ากฎหมายอาญาไม่สามารถประกันความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคมได้เมื่อใด สภาวะการจลาจลในบ้านเมืองก็จะเกิดตามมาเมื่อนั้น

2.2.2.2 ภารกิจในการปราบปรามและในการป้องกันการกระทำความผิด [15]

กฎหมายอาญามีภารกิจในการคุ้มครองสังคมสองทาง คือ ในทางปราบปรามและในทางป้องกัน

เมื่อการกระทำความผิดใดเกิดขึ้นก็จะต้องใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนั้น และการใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำความผิดยังเป็นการกระทำเพื่อป้องกันมิให้การกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นอีกในอนาคตด้วย ภารกิจในการคุ้มครองสังคมของกฎหมายทั้งสองประการ กล่าวคือ ภารกิจในการปราบปรามการกระทำความผิด และภารกิจในการป้องกัน การกระทำความผิดดังกล่าวมาแล้วนั้น หากพิจารณาอย่างผิวเผินจะเห็นว่าเป็นภารกิจที่แยกกัน แต่แท้จริงแล้วภารกิจทั้งสองประการมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

การลงโทษหรือการใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำความผิดจะต้องกระทำเพื่อให้เกิดความรู้สึกต่อทั้งผู้กระทำความผิดและบุคคลทั่วไป กล่าวคือ ต้องกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเองเห็นว่าสังคมไม่ยอมรับการกระทำของเขา และในขณะเดียวกันก็ต้องกระทำเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปด้วยว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นเกิดขึ้นอีกก็จะต้องมีการลงโทษเช่นเดียวกัน ฉะนั้น ถ้าการใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำความผิดเป็นไปโดยถูกต้องแล้ว การใช้

[15] *เพิ่งอ้าง*, น. 62.

กฎหมายอาญาก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการป้องกันทั่วไปของกฎหมายอาญาอันเป็นการป้องกันโดยอ้อม

2.2.2.3 ภารกิจในการคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมาย และในการคุ้มครองคุณภาพของการกระทำ [16]

ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวเนื่องกับการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมมีอยู่มากมายและมีความหลากหลายด้วย การที่จะใช้กฎหมายอาญาเข้าจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปัญหาย่อมจะเป็นเรื่อง ที่ไม่ถูกต้องเป็นอย่างยิ่ง เพราะปัญหาหลายปัญหาเป็นปัญหาที่เล็กน้อยที่ยังไม่สมควรหรือไม่จำเป็นถึงกับต้องใช้การลงโทษทางอาญา หรือไม่จำเป็นต้องใช้กฎหมายอาญาเข้าจัดการกับปัญหาเหล่านั้น กฎหมายอาญาควรจำกัดตัวเองอยู่กับการคุ้มครองคุณค่าพื้นฐาน (Grundwert) ของระเบียบสังคม (Soziale Ordnung) เท่านั้น ไม่ชอบที่จะขยายขอบเขตมากไปกว่านี้

สิ่งที่หล่อหลอมให้การอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปโดยปกติสุขเป็นสิ่งที่ไม่มีรูปร่าง เป็นสิ่งที่ไม่อาจสัมผัสได้โดยใช้ประสาทสัมผัส แต่เป็นสิ่งที่เป็นคุณค่า (Wert) และเป็นคุณค่าที่จำเป็นที่เป็นพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ สิ่งนี้เรียกว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” (Rechtgut)

คุณธรรมทางกฎหมายที่กฎหมายยอมรับเข้าไว้นั้นอาจเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล (Individualrechtgut) เช่น เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ หรืออาจเป็นคุณธรรมทางกฎฆมายที่เป็นส่วนรวม (Universalrechtsgut) เช่น ความปลอดภัยในจราจรในความผิดเกี่ยวกับจราจร กติกาของรัฐธรรมนูญในความผิดฐานกบฏรัฐธรรมนูญ หรือความคงอยู่ของดินแดนหรือความเป็นเอกภาพของดินแดนในความผิดฐานกบฏดินแดน หรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่งในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น

บทบัญญัติของกฎหมายอาญาของความผิดฐานต่าง ๆ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายอันใดอันหนึ่งหรือหลายอัน กฎหมายอาญาจึงมีภารกิจที่จะต้องคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายไม่ให้เป็นอันตรายหรือไม่ให้ถูกคุกคามให้ตกอยู่ในอันตราย

2.2.3 กระบวนการใช้บังคับกฎหมายอาญา [17]

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและความผิดนั้นยอมความไม่ได้ หรือเป็นความผิดที่ยอมความได้และผู้เสียหายติดใจที่จะให้มีการดำเนินคดี ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการนำตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไปลงโทษ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้มีบัญญัติเป็นหลักใหญ่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวโดยสรุปคือ ตำรวจมีอำนาจจับตัวผู้ต้องหา ค้นตัวผู้ต้องหา ค้นสถานที่ ฯลฯ พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหา สอบสวน

---

[16] *เพิ่งอ้าง*, น. 63-65.

[17] เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *เพิ่งอ้าง*, น. 15-16.

ผู้ต้องหาเพื่อค้นหาความจริง หลังจากนั้นก็ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการ หากอัยการมีความเห็นว่าควรดำเนินการฟ้องก็จะฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล และศาลก็พิจารณาพิพากษาคดี หากเห็นว่าจำเลยผิดก็จะพิพากษาลงโทษหากเป็นโทษจำคุกก็จะถูกส่งตัวไปรับโทษยังเรือนจำ

กฎหมายอาญาจะดีหรือไม่นั้นมิใช่ขึ้นอยู่กับตัวบทกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องคำนึงถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจะต้องมีการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างรวดเร็วทันควัน วัตถุประสงค์ในการลงโทษนั้นจะบรรลุได้อย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดได้รับโทษอย่างรวดเร็วหลังจากการกระทำความผิด การลงโทษอย่างรวดเร็วนั้นอาจมี ผลดีกว่าการลงโทษอย่างรุนแรงเสียอีก เพราะจะได้ผลเป็นการแก้แค้นข่มขู่ ดัดนิสัย และให้ความปลอดภัยด้วยการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม กระบวนการใช้บังคับกฎหมายอาญานั้นจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการนำตัวผู้บริสุทธิ์มาลงโทษให้มากที่สุด แม้สังคมปรารถนาที่จะให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษอย่างรวดเร็ว แต่สังคมก็คงไม่ต้องการที่จะให้มีการลงโทษผู้บริสุทธิ์อย่างแน่นอน กระบวนการใช้บังคับกฎหมายอาญานั้นจึงต้องมีความเป็นธรรม การคุ้มครองคนบริสุทธิ์ด้วยความเป็นธรรมนี้จะต้องมีทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจับ การค้น การสอบสวน การควบคุมตัว การสั่งฟ้องคดี การดำเนินคดี และการพิจารณาพิพากษาคดี

การให้สิทธิต่าง ๆ แก่ประชาชนซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาแต่เพียงอย่างเดียวนั้นไม่เป็นการเพียงพอ แต่รัฐจะต้องจัดหาวิธีการในการใช้สิทธิให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคกันด้วย ซึ่งความช่วยเหลือของทนายความที่มีความสามารถที่รัฐเป็นผู้จัดหาให้โดยเฉพาะผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งยากจนตั้งแต่ต้นนั้น นับว่าเป็นหัวใจของกระบวนการยุติธรรมในทางอาญาทีเดียว เมื่อรัฐได้จัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นในการใช้บังคับกฎหมายอาญา ก็เป็นหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกันที่จะต้องจัดหาผู้ว่าต่าง แก้ต่างให้แก่บุคคลซึ่งรัฐกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา ในเมื่อบุคคลนั้นไม่มีความสามารถที่จะจัดหาทนายความเองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้หลักที่ว่า “บุคคลเสมอภาคกันในกฎหมาย” มีความหมายอย่างจริงจัง เพราะความเสมอภาคกันในสิทธิที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายนั้นยังไม่ถือว่าเป็นการเพียงพอ บุคคลจะเสมอภาคกันในกฎหมายอย่างแท้จริงได้ก็ต่อเมื่อเขามีความเสมอภาคในการใช้สิทธิที่เท่าเทียมกันนั้นด้วย

2.2.4 วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา [18]

หลักสำคัญ คือ เพื่อแก้แค้น แก้ไข และข่มขู่ แยกโดยละเอียดออกได้ดังนี้

[18] ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : วิญญชน, 2558), น. 213-215.

2.2.4.1 เพื่อทดแทนให้สาสมกับความผิด (Retribution) โดยถือว่าเป็นการชดเชยความผิดอย่างหนึ่ง ความประสงค์นี้มีแนวคิดมาจากการที่เชื่อว่าบุคคลทั่วไปมีเจตจำนงอิสระ (Free Will) ในการตัดสินใจกระทำการใด ๆ ดังนั้น จึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น ๆ ของตน เมื่อทำผิดแล้วก็ต้องรับโทษให้สาสมแก่ความผิด ดังนั้น ถ้าถือความคิดนี้อย่างเคร่งครัดแล้ว การลงโทษด้วยความประสงค์นี้จึงไม่พิจารณาว่าจะมีประโยชน์ในอนาคตไม่ว่าจะเป็นของส่วนรวมหรือส่วนตัวของผู้กระทำอย่างไรหรือไม่ และหากเกิดประโยชน์ดังกล่าวขึ้นจริงก็เป็นเพียงผลพลอยได้จากการลงโทษเท่านั้น และถ้าไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ เลย ก็ไม่เป็นปัญหาเพราะผู้กระทำได้รับโทษอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของตนแล้ว ซึ่งเป็นความประสงค์โดยตรงของการแก้แค้นทดแทนความผิดเพื่อรักษาความยุติธรรมเอาไว้

2.2.4.2 เพื่อป้องกันความผิด (Deterence) โทษอาญามีขึ้นเพื่อป้องกันหรือห้ามปรามมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยหวังว่าโทษจะมีผลต่อบุคคลทั่วไปไม่ให้เอาอย่างอันเป็นการมองผลเพื่อป้องกันทั่วไป และมีผลต่อผู้กระทำความผิดให้หวาดกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอีกและกลับตนเป็นคนดีอันเป็นการป้องกันเฉพาะ ความคิดนี้มาจากแนวคิดของพวกอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ซึ่งตามความคิดนี้อาจต้องลงโทษอย่างรุนแรงเพื่อให้คนทั่วไปเกรงกลัว จึงอาจเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ ผู้รับโทษ การนำเอาแนวความคิดนี้มาใช้จะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่างประกอบด้วยกัน เช่น ความแตกต่างในลักษณะของความคิด โอกาสที่จะก่อให้เกิดการกระทำความผิด การบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคทั่วหน้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าถึงแม้จะมีข้อบกพร่องต่าง ๆ อยู่บ้าง แต่ก็มิได้หมายความว่าความคิดนี้จะมิได้ผลเอาเสียเลย เพียงแต่ให้มีการปรับปรุงปัจจัยและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่บกพร่องให้ดียิ่งขึ้น

2.2.4.3 เพื่อตัดนิสัยผู้กระทำความผิด (Reformation) การลงโทษทางอาญาแก่บุคคล (นอกจากโทษประหารชีวิตแล้ว) นั้นเป็นไปได้ว่าวันหนึ่งผู้รับโทษจะต้องผ่านและพ้นโทษนั้น ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุก กักขัง ปรับ หรือริบทรัพย์สิน ดังนั้น จึงเป็นการดีที่จะใช้การลงโทษดังกล่าวแก้ไขปรับปรุง ตัวผู้กระทำความผิดไปด้วยในตัว เพราะการกระทำความผิดของบุคคลอาจเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น อุปนิสัยใจคอของผู้กระทำประกอบพฤติการณ์ภายนอกแวดล้อม การศึกษาอบรม โอกาสในการกระทำความผิด เป็นต้น ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขบุคคลให้กลับนปืนคนดีได้เมื่อพ้นโทษแล้วจึงเป็นการดีที่สุด และจากการที่ผู้กระทำความผิดแต่ละคนมีปัญหาไม่เหมือนกันจึงควรหาวิธีที่เหมาะสมที่สุดสำหรับเขา ในกรณีต้องโทษจำคุก การใช้แนวความคิดนี้จะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกในระยะเวลาสั้น และจะต้องไม่พิจารณาว่าเป็นการลงโทษเพื่อป้องกันทั่วไป ตลอดจนไม่มองถึงความเสียหายที่ผู้กระทำ ได้ก่อขึ้นด้วย ดังนั้น จึงมีจุดบกพร่องอยู่ที่ว่าถ้าคำนึงถึงแต่การแก้ไขตัวผู้กระทำความผิดแต่อย่างเดียว จะทำให้ละเลยผู้เสียหายยิ่งกลับกลายเป็น

ความอยุติธรรมอย่างยิ่ง ดังนั้น ถ้าจะใช้ความคิดนี้แล้วก็ต้องคำนึงถึงการชดเชยให้แก่ผู้เสียหายซึ่งมิได้กระทำความผิดอะไรเลยด้วย

2.2.4.4 เพื่อตัดผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคม (Incapacitation) เป็นวิธีป้องกันสังคมจากผู้กระทำความผิด โดยแยกผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคม อาจเป็นการชั่วคราว เช่น จำคุก กักขัง หรือเป็นการถาวร ได้แก่ โทษประหารชีวิต เพื่อมิให้มีโอกาสกลับมากระทำความผิดอีก

2.2.4.5 เพื่อสร้างจิตสำนึก (Consciousness) การลงโทษเพื่อเป็นการยังยั้งผู้กระทำความผิดนี้อาจเป็นการสร้างจิตสำนึกในบุคคลทั่วไปให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีการลงโทษการเตือนจิตสำนึกของบุคคลทั่วไป เพื่อมิให้มีการละเมิดกฎหมาย เพราะโทษจะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่าการทำอย่างใดถูกและการทำอย่างใดผิด เป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันนั่นเอง

2.3 วิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในปัจจุบัน นอกจากมาตรการทางอาญาในการนำตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดในการยุติธรรม มาลงโทษทางอาญา หรือมาตรการทางปกครองในการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ดังกล่าวแล้ว ยังมีมาตรการที่สำคัญอีกมาตรการหนึ่งนั่นก็คือ มาตรการทางแพ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดยตรงต่อทรัพย์สินและมีผลต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยไม่พิจารณาความผิดของเจ้าของทรัพย์สินว่าจะมีความผิดทางอาญาหรือทางวินัยหรือไม่ คำพิพากษาของศาลในกระบวนการทางแพ่งนี้มีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้น แต่ไม่สามารถลงโทษตัวผู้กระทำความผิดหรือผู้ใดได้ และคำพิพากษามีผลผูกพันบุคคลภายนอก รวมทั้งผู้ที่อ้างว่ามีสิทธินอกจากนั้น การรับฟังพยานหลักฐานของศาลยังใช้หลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเหมือนในคดีแพ่ง กล่าวคือ ถ้าคู่ความฝ่ายใดมีน้ำหนักพยานหลักฐานมากกว่า ศาลก็จะพิจารณาให้ฝ่ายนั้นชนะคดี โดยไม่จำต้องพิสูจน์พยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยเหมือนในคดีอาญา และถือว่าตัวทรัพย์นั้นตกเป็นของรัฐตั้งแต่กระทำความผิด การโอนต่อ ๆ มาจึงไม่มีผล ผู้รับโอนจะอ้างว่าตนรับโอนมาโดยสุจริตไม่ได้ ซึ่งมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอาจจะเป็นเรื่องใหม่ในกฎหมายไทย แต่ในกฎหมายต่างประเทศถือว่าเป็นมาตรการที่มีมานานแล้ว

โดยจากการศึกษาค้นคว้าพบว่ามาตรการทางแพ่งดังกล่าวมีมาตั้งแต่สมัยโรมันสืบเนื่องมาจนถึงในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ในปัจจุบัน ซึ่งมีวิวัฒนาการและแนวความคิดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.3.1 วิวัฒนาการและแนวความคิดพื้นฐานของการใช้มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกฎหมายโรมัน [19]

ในสมัยโรมันมีหนี้ที่เกิดจากการกระทำคล้ายการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “Obligationes Quasi Ex Delicto” เป็นการจัดกลุ่มบ่อเกิดแห่งหนี้ของจักรพรรดิจัสติเนี่ยน โดยนำเอาการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่อยู่นอกเหนือกลุ่มของหนี้ที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมารวมไว้ ซึ่งการกระทำคล้ายการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้เกิดจากการทำงานของขุนนางผู้บริหารความยุติธรรม (Praetore) ซึ่งเห็นว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจมีในกรณีอื่น ๆ ที่กฎหมายพลเมืองของโรมันมิได้กำหนดไว้ แต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจึงควรที่จะต้องกำหนดให้มีความรับผิดหรือมีหนี้แก่บุคคลบางคนที่มีความเกี่ยวข้องที่จะต้องถูกลงโทษเพื่อความยุติธรรม โดยอนุญาตให้ผู้เสียหายใช้วิธีการฟ้องร้องตามข้อเท็จจริงที่เรียกว่า “Actiones In Factum Conceptae” ซึ่งในกฎหมายของจักรพรรดิจัสติเนี่ยน ถือว่ากรณีดังต่อไปนี้เป็นหนี้ที่เกิดจากการกระทำคล้ายการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “Quasi Delicto” กรณีเหล่านี้ ได้แก่

2.3.1.1 Actio De Effuses Et Deiectis เป็นวิธีการฟ้องร้องที่ทำต่อบุคคลที่อาศัยอยู่ในบ้านที่มีการขว้างปาวัตถุออกมานอกบ้าน ทั้งของแข็งหรือของเหลวในลักษณะที่ของนั้นตกบนถนนหรือสถานที่สาธารณะอื่นอันก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องชดใช้เป็นสองเท่าของราคาทรัพย์ที่ถูกทำลายหรือสองเท่าของมูลค่าทรัพย์ที่ลดลงจากความเสียหาย แต่ทำให้คนที่ผ่านมาได้รับความเสียหาย โดยมีลักษณะเป็นความรับผิดเด็ดขาดของบุคคลที่อาศัยอยู่ในบ้านต้องชดใช้ค่าเสียหายทั้งที่เขาอาจไม่ได้ตั้งใจและไม่ประมาท ต้องจ่าย 2 เท่าของความเสียหาย ถ้าผู้ที่เดินผ่านถึงตาย จ่าย 50,000 Cesterzi แต่ถ้ารู้ตัวคนแน่นอนว่าใครเป็นคนขว้างปาวัตถุออกมา ให้ใช้วิธีการฟ้องร้องที่เรียกว่า “Actio Legis Aquiliae” อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการขว้างปาวัตถุออกมาจากบ้านนี้ ในกฎหมายของจักรพรรดิจัสติเนี่ยนกำหนดความรับผิดบนฐานของความผิด

2.3.1.2 Actio De Posito Vel Suspenso เป็นวิธีการฟ้องร้องบุคคลที่อยู่ในบ้านสำหรับความเสียหายเพราะของหล่นจากระเบียงหรือหลังคาบ้าน ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย บุคคล

---

[19] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์ ก, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายเอกชนโรมัน, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน , 2559), น. 254-256.

ที่อยู่ในบ้านจะต้องถูกลงโทษเป็นเงิน 10,000 Cesterzi ในกรณีนี้กฎหมายคลาสสิคถือเป็นความรับผิดเด็ดขาด คือ ไม่ต้องการความผิด แต่ในกฎหมายจัสติเนี่ยนต้องพิสูจน์ความผิดด้วย

2.3.1.3 Actio Adversus Indicem Qui Litem Suam Fecit เรียกจากผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีไม่ยุติธรรมโดยไม่สุจริต

2.3.1.4 Actio Adversus Mensorem Qui Falsum Modum Dixerit ฟ้องเรียกจากเจ้าหน้าที่รังวัดที่ดินที่ถูกต้องให้เป็นกลางในข้อพิพาทมีหน้าที่ต้องกำหนดขอบเขตระหว่างที่ดินของเจ้าของสองคนหรือหลายคน แล้วโดยกลฉ้อฉลกำหนดขนาดผิด

2.3.1.5 Actio Servi Corrupti ให้เจ้าของทาสฟ้องเรียกจากผู้ที่ให้ที่พักแก่ทาสคนอื่นที่หลบหนีมาหรือยุยงให้เขากระทำความผิดหรือกระทำการที่เป็นอันตรายทำให้บาดเจ็บหรือถึงตายต้องจ่ายสองเท่าของความเสียหาย

2.3.1.6 Actio Sepolcri Violati เป็นการฟ้องจากคนที่ไปขุดหลุมฝังศพคนอื่นแล้วเอาคนในครอบครัวตนเองไปฝังแทน ถ้าไม่ยอมรับอาจถูกลงโทษถึง 100,000 Cesterzi

2.3.1.7 Actio Contra Nautas, Caupones, Stabularios เป็นการฟ้องร้องต่อผู้บังคับการเรือ เจ้าสำนักโรงแรม เจ้าของคอกม้าสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการจงใจหรือการลักทรัพย์ของผู้โดยสารและลูกค้าที่มอบหมายให้เขาดูแล ในกฎหมายคลาสสิคใช้วิธีการฟ้องร้องในกรณีลักทรัพย์ที่เรียกว่า “Action Furti”

2.3.1.8 Actio Contra Publicanum กล่าวคือ เป็นเรื่องของการฟ้องร้องผู้รับเหมาในการเก็บภาษีแล้วยักยอกเอาทรัพย์ของผู้เสียภาษีที่เก็บมาได้ภายในหนึ่งปี คดีนี้เป็นคดีอาญาและการลงโทษเป็นสองเท่า

2.3.1.9 กรณีอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว มีกรณีอื่น ๆ อีกที่ขุนนางผู้บริหารความยุติธรรมอนุญาตให้ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่น ๆ สามารถฟ้องร้องได้

2.3.2 พัฒนาการของการใช้มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทยเริ่มขึ้นตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 อันเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้สร้างโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น กฎหมายนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีกไม่เกิน 9 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนข้าราชการและพนักงานเทศบาลซึ่งประพฤติผิด

วินัยหรือหย่อนความสามารถ หากพบว่าข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหานั้นกระทำความผิดจริง ก็สามารถเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2489

ต่อมารัฐสภาได้เล็งเห็นความสำคัญของการตรวจสอบการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง โดยกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษตามลำดับชั้น และกำหนดความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริตเพิ่มเติม กล่าวคือ ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่ร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความร่ำรวยนั้นได้มาในทางที่ชอบให้ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต และให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจในการสอบสวนข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ หากคณะกรรมการเห็นว่ามีมูลก็ให้รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งลงโทษไล่ออกได้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 มีระยะเวลาบังคับใช้ที่ค่อนข้างสั้น คือ ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2491

ในช่วงสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งประกอบไปด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการ อีกไม่น้อยกว่า 6 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากทางราชการ หรือพนักงานเทศบาลที่กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จก็มีอำนาจเพียงเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป จนในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองสำเร็จลง เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2496 โดยมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและติดตามพฤติการณ์ของข้าราชการให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน นโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด จนกระทั่งใน พ.ศ. 2503 กรมตรวจราชการแผ่นดินได้ถูกยกเลิกไปในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503 โดยให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวแก่ภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ซึ่งภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติได้รวมภารกิจของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และคณะกรรมการตรวจและติดตามผล

การปฏิบัติราชการ สังกัดนายกรัฐมนตรี ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 จากนั้นจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2515 คณะกรรมการดังกล่าว ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 15 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีเลขาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ในการกำหนดแผนและวิธีการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ รวมถึงรายงานการปฏิบัติราชการต่อนายกรัฐมนตรี และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ยังมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดที่เกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถตรวจ ค้น และจับกุมบุคคลที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดได้ ส่งผลให้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าระบบการตรวจสอบการทุจริตดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ไว้กว้างขวางเกินไป จึงได้มีการยกเลิกคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ไป ภายหลังเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้มีคำสั่งลงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าวได้ถูกยุบไป เนื่องจากนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกไป จนกระทั่งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 2 จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นมาอีกครั้ง แต่แต่งตั้งมาได้ไม่นานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดดังกล่าวก็ได้ถูกยุบไปอีก เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2517 เนื่องจากได้มี การตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้นอย่างถาวร โดยให้มอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และให้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นมา แต่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 บังคับใช้มาได้ระยะเวลาหนึ่ง ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530

ต่อมาเมื่อปี 2538 สมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีการประกาศนโยบายสำคัญประการหนึ่ง คือ เร่งรัดให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยผลักดันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในหมวด 12 ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปการเมือง จากนั้นก็ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 โดยมีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่ง คือ มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างสุจริต ซึ่งบทบัญญัติในหมวด ที่ 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่มาตรา 219 - มาตรา 311 ได้ปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐใหม่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบอำนาจรัฐ และในเวลาต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐใหม่ให้มีความเป็นกลางและอิสระ รวมทั้งกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และปรับปรุงกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยให้เหมาะสมกว่าเดิม ซึ่งแม้ต่อมาจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ก็ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป [20]

ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีประกาศฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง แต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ก็ได้มีประกาศฉบับที่ 24/2557 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป และปัจจุบันรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการ สรรหา และมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ [21]

---

[20] วราภรณ์ วนาพิทักษ์, หน่วยที่ 15 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 8-10.สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2559, จาก www. law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41711-15.pdf.

[21] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234.

1. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

2.4 หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน [22]

การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นกระบวนการหาความผิดปกติของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นต้นทางของการดำเนินการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ และการดำเนินการไต่สวนกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติซึ่งเป็นฐานความผิดที่สำคัญมากและเป็นอำนาจพิเศษที่ไม่เคยมีมาก่อน หากสามารถดำเนินการจนถึงขั้นยึดทรัพย์สินกลับมาเป็นของรัฐได้จะทำให้การทุจริตไม่คุ้มค่าอีกต่อไป

สำหรับหลักการตรวจสอบทรัพย์สินนั้นจะต้องยึดหลักดังต่อไปนี้ 1) การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน 2) การ

---

[22] ภูริสุดา นิลวรรณ และมุทิตา แมนเมตตกุล, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2552), น. 6-8.

ตรวจสอบ เพื่อดำเนินการไต่สวนกรณีทรัพย์สินเพิ่มผิดปกติและกรณีร่ำรวยผิดปกติ การตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงเป็นกระบวนการตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่าทรัพย์สินและหนี้สินถูกต้องตรงตามที่ผู้ยื่นแสดงหรือไม่ ผู้ยื่นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ ซึ่งเป็นการตรวจสอบตามแบบแผนการตรวจสอบ ความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเป็นกระบวนการตรวจสอบเพื่อหาความผิดปกติของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นต้นทางของการดำเนินการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ รวมทั้งการดำเนินการไต่สวนทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งเป็นฐานความผิดที่สำคัญมากและเป็นอำนาจพิเศษที่ไม่เคยมีมาก่อน หากสามารถดำเนินการจนถึงขั้นยึดทรัพย์สินกลับมาเป็นของรัฐได้จะทำให้การทุจริตไม่คุ้มค่าอีกต่อไป

ในเรื่องกระบวนการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดรายเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ กล่าวคือ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งเมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีที่ผ่านมาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีหน้าที่ต้องยื่นซึ่งก็คือวันเข้ารับตำแหน่ง วันพ้นจากตำแหน่ง ส่วนวันครบกำหนดเวลาการยื่นบัญชี ครบกำหนดวันใดให้ถือวันนั้นเป็นวันครบกำหนด แม้จะเป็นวันหยุดราชการก็ตาม

สำหรับวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภานั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย

ส่วนวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่มีการยื่นไว้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ ถ้าเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือการวินิจฉัย การกระทำความผิด หรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผยตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2.4.1.1 หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน [23]

กรณีที่ 1 การตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงในวันที่ผู้ยื่นระบุในบัญชีเป็นวันยื่นบัญชี แต่วันที่ระบุเป็นวันยื่นบัญชีดังกล่าวและวันที่ยื่นต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในกำหนดระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 292

กรณีที่ 2 การตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงกรณียื่นบัญชีเข้ารับตำแหน่ง หรือเข้ารับตำแหน่งและพ้นตำแหน่งเป็นบัญชีเดียวกัน ให้ตรวจสอบว่ารายละเอียดของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีมีเอกสารประกอบถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หากเอกสารประกอบไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่น่าเชื่อถือให้ตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงต่อไป

กรณีที่ 3 กรณียื่นบัญชีกรณีพ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ให้ตรวจสอบอย่างกว้าง

กรณีที่ 4 การตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาย ให้ตรวจสอบตามกรณีที่ 2 โดยอนุโลม เว้นแต่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเป็นราย ๆ ไป

กรณีที่ 5 รายการทรัพย์สินอื่น ไม่ต้องออกไปตรวจสอบทุกกรณี เว้นแต่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการชี้ช่องให้ตรวจสอบ

2.4.1.2 หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา [24]

---

[23] มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 9/2542 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 และครั้งที่ 16/2542 เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2542.

[24] มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 66/2544 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2544.

วิธีการที่ 1 ให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ติดต่อประสานงานไปยังสมาชิกวุฒิสภารายที่แนบเอกสารประกอบไม่ครบถ้วนถูกต้อง เพื่อให้ส่งเอกสารให้ครบถ้วนถูกต้องโดยเร็วภายใน 30 วัน

วิธีการที่ 2 ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริง โดยตรวจสอบอย่างกว้างเป็นหมวด ๆ ทุกรายพร้อม ๆ กันไป และจะกระทำไปให้แล้วเสร็จก่อนที่สมาชิกวุฒิสภาชุดเลือกตั้งจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

วิธีการที่ 3 กรณีที่ตรวจสอบพบว่ามีการปกปิดรายการทรัพย์สินหรือแสดงรายการทรัพย์สินเป็นเท็จ ให้นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นราย ๆ ไป

วิธีการที่ 4 เมื่อมีการแจ้งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี ก็สามารถทำการเปรียบเทียบและทำการตรวจสอบเพิ่มเติมเฉพาะรายการ ที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น โดยไม่ต้องตรวจสอบอย่างกว้างทุกรายอีก

2.4.1.3 หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายหลังจากที่ยื่นเอกสารประกอบครบถ้วนถูกต้องแล้ว [25]

วิธีการที่ 1 ตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงทุกกรณี เมื่อยื่นเอกสารประกอบครบถ้วนถูกต้องแล้วให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทันที โดยไม่ต้องรอตรวจสอบอย่างกว้าง

วิธีการที่ 2 การตรวจสอบอย่างกว้างจะทำภายหลังเพื่อตรวจทานความถูกต้องและความมีอยู่จริง

วิธีการที่ 3 การตรวจสอบโดยละเอียดและการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงจะดำเนินการในกรณีมีการกล่าวหาร้องเรียนว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด กรณีมีการแจ้งเบาะแส กรณีปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนหรือมีการอภิปรายในรัฐสภา กรณีมีเหตุอันควรสงสัยจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและกรณีอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร

2.4.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้สถาบันการเงินรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

2.4.2.1 แหล่งที่มาจากการกระทำความผิด [26]

การฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเป็นการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของทุกประเทศ เนื่องจากเป็นเจตนารมณ์หลักของการ

---

[25] มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 50/2546 เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2546.

[26] ไชยยศ เหมะรัชตะ, มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2540), น. 12-13.

บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ส่วนความผิดซึ่งก่อรายได้อันไม่ชอบด้วยกฎหมายแก่อาชญากรซึ่งนำมาเปลี่ยนสภาพนี้ ได้แก่

1. ความผิดจากการค้ายาเสพติด ในปัจจุบันอาชญากรรมทางด้านการค้ายาเสพติดถือว่าเป็นแหล่งที่มาซึ่งใหญ่ที่สุดของการฟอกเงิน เนื่องจากเป็นอาชญากรรมที่เกิดขึ้นอย่างง่ายดายและร้ายแรงแพร่หลายในทุกประเทศ เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านวัตถุนิยมในสังคมเมือง ปัญหาการแพร่หลายของยาเสพติดกำลังคุกคามเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ เพราะเป็นอาชญากรรมที่ไม่มีผู้เสียหาย ด้วยเหตุที่ผู้เสพซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลร้ายจากการเสพยาต่างพึงพอใจในการเสพ และไม่คิด จะร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นการยากต่อการสอบสวนและปราบปราม ตลอดจนเป็นอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนสูงจากการกระทำความผิด จึงล่อใจให้ผู้คิดเสี่ยงที่จะก่ออาชญากรรมประเภทนี้ จำนวนเงินรายได้มากมายจากการประกอบอาชญากรรมค้ายาเสพติดนี้ ก่อให้เกิดรูปแบบวิธีการของการฟอกเงินเพื่อปกปิดความผิดและขยายเครือข่ายเป็นองค์กรอาชญากรรม เพื่อเพิ่มพูนรายได้และความมั่นคง เพื่อทำให้รอดพ้นจากการปราบปรามของรัฐ

2. ความผิดจากการทุจริตหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง การกระทำความผิดจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการคอร์รัปชั่นอาจเกิดในทุกระดับของข้าราชการประจำ และในเหล่าข้าราชการการเมือง ส่วนใหญ่ของเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ได้แก่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินที่ได้จากการกระทำทุจริตในทางการเมืองซึ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติ อันเป็นจำนวนเงินมหาศาลซึ่งต้องทำการฟอกเพื่อปกปิดความผิดของบรรดานักการเมืองบางคน

3. ความผิดจากการฉ้อโกงประชาชน บุคคลหรือนิติบุคคลหลายรายต่างหาผลประโยชน์ด้วยการกระทำอันขัดต่อกฎหมายในลักษณะที่เป็นการหลอกลวงประชาชนให้นำเงินมาร่วมลงทุนในกิจการใดกิจการหนึ่ง เช่น การหลอกลวงประชาชนให้มาเล่นแชร์ลูกโซ่หรือร่วมลงทุนในสถาบันการเงิน โดยนำเงินที่ได้มานั้นไปแสวหาประโยชน์ส่วนตัวหรือทำการยักยอกยักย้ายถ่ายเทเงินไปยังต่างประเทศ เป็นต้น

4. ความผิดจากการดำเนินธุรกิจอันขัดต่อศีลธรรมและกฎหมาย การได้มาซึ่งเงินหรือผลประโยชน์จากการกระทำความผิดบางประเภทซึ่งต้องทำการปิดบัง เพราะขัดต่อศีลธรรมและกฎหมาย เช่น จากการทำสัมปทานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากที่ได้มาในวงการพนัน จากการค้าทาสหรือโสเภณีในประเทศและข้ามชาติ และจากธุรกิจสินค้าเถื่อนอันหลบหลีกภาษี เป็นต้น

2.4.2.2 หน้าที่ของสถาบันการเงินในการช่วยป้องกันและตรวจสอบการฟอกเงิน [27]

---

[27] นิกร เภรีกุล, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : Translator-at-law.com, 2543), น. 46-49.

ในขณะที่การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องพึ่งพากลไกดั้งเดิมของสังคม คือ ระบบยุติธรรมของรัฐเป็นหลัก แต่เนื่องจากโดยลักษณะที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับสถาบันการเงินซึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือหลักในการฟอกเงิน และขอบเขตที่ข้ามพรมแดนประเทศ การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมการฟอกเงินจึงต้องอาศัยมาตรการที่ใช้กับสถาบันการเงินหรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง และการประสานงานระหว่างประเทศ ทำให้มีการทบทวนและพัฒนาแนวคิดเพื่อแก้ไขปัญหานี้ โดยคำนึงถึงว่าการต่อสู้กับอาชญากรรมการฟอกเงินไม่ควรเป็นความรับผิดชอบฝ่ายเดียวของรัฐหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย การจะประสบผลสำเร็จในการป้องกันและปราบปราม โดยเฉพาะการคาดหวังในระยะยาวเพื่อขจัดการฟอกเงินให้ถึงที่สุดจะต้องอาศัยเจตจำนงร่วมกัน รวมทั้งความร่วมมือร่วมใจของสาธารณชนและหน่วยงานภาคเอกชนด้วย

การริเริ่มระหว่างประเทศที่สำคัญในการดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าวเริ่มจากคำแถลงการณ์เกี่ยวกับการป้องกันมิให้อาชญากรใช้ระบบธนาคารเพื่อการฟอกเงิน ปี ค.ศ. 1988 (1988 Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering) ของคณะกรรมการเกี่ยวกับระเบียบและการกำกับดูแลธนาคารแห่งบาเซิล หรือคณะกรรมการแห่งบาเซิล (Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices – the Basle Committee) ซึ่งมุ่งหมายกระตุ้นให้ธนาคารต่าง ๆ รับประกันไม่ให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการซ่อนเร้นหรือฟอกเงินที่ได้จากอาชญากรรม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับยาเสพติด โดยผ่านสิ่งที่เรียกว่า “แถลงการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับหลักจรรยาบรรณ” (General Statement of Ethical Principles) ซึ่งต่อมาคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนิน

มาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force) หรือที่เรียกชื่อย่อว่า “FATF” ได้นำหลักการเดียวกันมาปรับปรุงเป็นข้อแนะนำ 40 ประการ ทั้งนี้ โดยขยายการใช้ให้รวมถึงสถาบันการเงินอื่นซึ่งไม่ใช่ธนาคาร (Non – Bank Institutions) ด้วย

บทบาทของธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ ถือเป็นหน่วยรบแนวหน้า (Frontier) ในการต่อสู้กับการฟอกเงิน เพราะต้องเผชิญกับอาชญากรซึ่งต้องการยึดครองและใช้สถาบันการเงินเหล่านี้เป็นเครื่องมือและหน้าที่ของสถาบันการเงินที่เป็นที่ยอมรับกันเป็นหลักสากล ประกอบด้วย

1. หน้าที่ในการรู้จักลูกค้าของตน (Know Your Customer) หรือหน้าที่ในการให้ลูกค้าแสดงตน (Customer Identification) สถาบันการเงินควรใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลในการได้มาซึ่งข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับตัวลูกค้า ให้ลูกค้าแสดงตนโดยตรวจสอบเอกสารราชการที่บ่งชี้เฉพาะบุคคลที่เหมาะสม เช่น บัตรประจำตัวประชาชน หนังสือเดินทางรวมทั้งบันทึกข้อมูลของลูกค้าทั้งลูกค้าประจำและขาจร กรณีนิติบุคคล สถาบันการเงินควรตรวจพิสูจน์การมีอยู่และโครงสร้างของลูกค้าจากทะเบียนสาธารณะ เช่น หนังสือแสดงการจดทะเบียน หรือหนังสือบริคณห์สนธิ เป็นต้น

สำหรับกรณีตัวแทนให้ตรวจสอบจากเอกสารการสอบอำนาจให้ถูกต้อง ที่สำคัญอีกประการ คือ พึงหลีกเลี่ยงไม่ให้บัญชีซึ่งไม่มีชื่อหรือบัญชีชื่อปลอม หรือบัญชีที่ไม่สามารถระบุเจ้าของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง

2. หน้าที่ในการตรวจตรา (Duty of Vigilance) หรือการตรวจสอบธุรกรรมบางประเภทเป็นพิเศษ (Special Surveillance of Certain Transaction) สถาบันการเงินมีหน้าที่เฝ้าตรวจธุรกรรมบางประเภทเป็นพิเศษ แม้จะไม่ปรากฏชัดเจนว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน ได้แก่

- ธุรกรรมมูลค่าสูง (เกินกว่าจำนวนที่ระบุ ซึ่งแล้วแต่ละประเทศนั้น ๆ จะระบุ)

- ธุรกรรมที่ประกอบด้วยพฤติการณ์แวดล้อมที่ผิดปกติ ซึ่งอาจพิจารณาจากลักษณะหรือชนิดของธุรกิจนั้น ๆ รวมทั้งวัตถุประสงค์และความเป็นไปได้ทางธุรกิจ และอาจรวมตลอดถึงบุคลิกภาพหรืออุปนิสัยของลูกค้าด้วย

4. หน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูล (Reservation of Records) ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลการแสดงตนของลูกค้าหรือข้อมูลธุรกรรมและรายงานธุรกรรม หลักการที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เก็บข้อมูลเป็นเวลา 5 ปี การเก็บรักษาข้อมูลเช่นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในกรณีที่ต้องมีการสืบสวนเพื่อทราบเกี่ยวกับธุรกรรมและบุคคลที่อาจเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมการฟอกเงินหรือในความผิดมูลฐาน นอกจากสถาบันมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเหล่านี้ในการตรวจตราธุรกรรมที่น่าสงสัยเองแล้ว เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐก็มีความจำเป็นต้องพึ่งพาข้อมูลเดียวกันในการสืบสวนและดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจ หรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น ศาล เป็นต้น

5. หน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายโดยทั่วไป (Compliance with Laws) ธนาคารและสถาบันการเงินควรดำเนินธุรกิจตามวิถีทางที่ถูกต้อง โดยยึดหลักจรรยาบรรณ (High Ethical Standards) และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด และไม่พึงให้บริการใด ๆ หากเห็นว่ามีเหตุผลทำให้เชื่อว่าธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน

6. หน้าที่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (Co – Operation with Law Enforcement Agencies) แม้จะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการต้องรักษาความลับของลูกค้า แต่ธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ ควรให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่า จะเป็นการฟอกเงิน ควรใช้มาตรการที่เหมาะสมที่จะทำได้ตามกฎหมายในการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

7. หน้าที่ดำเนินการภายในองค์กรเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน (Internal Programmes Against Money Laundering) ธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ ควรกำหนดนโยบายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ชัดเจน ซึ่งประกอบด้วยข้อพิจารณาในเรื่องการมอบหมายแต่งตั้ง

เจ้าหน้าที่ ในระดับจัดการเพื่อดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Compliance Officers) ในแต่ละสาขาหรือสำนักงาน การฝึกอบรม (Training) เพื่อส่งเสริมให้พนักงานมีความรู้ความเข้าใจที่ดีในการต่อต้านการฟอกเงิน การรวมศูนย์ข้อมูล (Centralization of Information) ตลอดถึงการตรวจสอบภายใน (Internal Auditing) เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานแลพะประสิทธิภาพของระบบ

2.5 หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกรณีร่ำรวยผิดปกติ

2.5.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกรณีร่ำรวยผิดปกติ [28]

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เรื่องขอให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตกเป็นของแผ่นดินได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีที่มาจากสภาพความเป็นจริงในทางกฎหมายที่ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการใช้มาตรการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไม่สามารถนำไปบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดได้โดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ เพราะมาตรการลงโทษบุคคลในคดีอาญาจะต้องอาศัยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงจนปราศจากข้อสงสัยว่าบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง หากมีข้อสงสัยตามสมควร ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย กฎหมายจึงได้สร้างระบบการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนอกเหนือจากมาตรการดำเนินคดีอาญา

2.5.2 ลักษณะการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติ [29]

ลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชั่นในสังคมไทยในปัจจุบันมีลักษณะที่ซับซ้อน มีการทุจริตคอร์รัปชั่น 3 ฝ่าย ได้แก่ ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งสังกัดหน่วยงานรัฐ ภาคธุรกิจ และภาคการเมือง ถึงแม้มาตรการทางอาญาและทางวินัยในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จะเป็นมาตรการที่สามารถแก้ไขปัญหาได้พอสมควร หากพิจารณาสภาพปัญหาและผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชั่นแล้วจะเห็นว่า มาตรการทั้งสองยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นเพียงมาตรการลงโทษผู้กระทำทุจริตเท่านั้น แต่ในส่วนของรัฐในฐานะ

---

[28] สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : วิญญชน, 2547), น. 210.

[29] นภสร ปิติกะวงษ์, ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีร่ำรวยผิดปกติ, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 20-21.

ผู้เสียหายนั้นถือว่าไม่ได้รับการเยียวยาในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำทุจริตดังกล่าว เพราะเมื่อพิจารณาการกระทำทุจริตส่วนใหญ่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสาเหตุหลักเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพื่อตนเองหรือพวกพ้อง ผู้กระทำความผิดได้รับผลประโยชน์จำนวนมาก ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีมาตรการดำเนินการทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือมาตรการทางอาญา ซึ่งมีโทษจำคุก ปรับ ริบทรัพย์สินก็ตาม แต่มาตรการเหล่านี้ก็ไม่สามารถดำเนินการทางทรัพย์สินที่ได้มาโดยการทุจริต หรือได้มาโดยปราศจากความชอบด้วยกฎหมายได้อย่างเต็มที่ จากปัญหาดังกล่าวจึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการกับตัวทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่สมควรเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากมีแนวคิดในเรื่องของทรัพย์สินสกปรก โดยจะเป็นการดำเนินการโดยตรงกับทรัพย์สินซึ่งอาจมีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์และเป็นการดำเนินการโดยตรงที่ไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญาของเจ้าของทรัพย์สินโดยเป็นคดีการเมืองหรือกึ่งการเมือง ซึ่งบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการนี้จะมิใช่ประชาชนทั่วไป แต่จำกัดเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับรัฐใน 2 สถานะ คือ สถานะแรก เป็นเครื่องมือของรัฐ การกระทำการใด ๆ ในสถานะดังกล่าวมิได้อาศัยสิทธิและหน้าที่ในฐานะส่วนตัว แต่เป็นการกระทำในฐานะองค์กรของรัฐเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ สถานะที่สอง ในฐานะเอกชนที่มีความสัมพันธ์ในฐานะเป็นลูกจ้างของรัฐแต่มิได้มีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นความสัมพันธ์พิเศษตามกฎหมายมหาชนในการดำเนินกิจการสาธารณะประโยชน์

2.5.3 ที่มาของการริบทรัพย์สินด้วยกระบวนการทางแพ่ง

กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ได้นำกระบวนการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeliture) มาใช้บังคับเพื่อทำลายเศรษฐกิจของอาชญากรที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา โดยได้รับอิทธิพลมาจากศาสนาคริสต์ เรื่องการริบทรัพย์สินให้กับพระผู้เป็นเจ้า ดังปรากฏในคัมภีร์ไบเบิลว่า “ถ้าวัวทำร้ายผู้ใดถึงตาย วัวนั้นจะถูกขว้างปาด้วยก้อนหินและห้ามบริโภคเนื้อวัว แต่เจ้าของวัวไม่ต้องรับโทษ” จะเห็นว่าเมื่อวัวทำความเสียหายแก่ผู้อื่น เจ้าของวัวจะสูญเสียสิทธิในทรัพย์สิน โดยไม่พิจารณาความบริสุทธิ์หรือความผิดของเจ้าของวัว [30] จึงเกิดหลัก Deodand ที่ว่าไม่ว่าทรัพย์สินใดเป็นสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต หากเป็นเหตุอันก่อให้เกิดความตายหรืออันตรายต่อมนุษย์แล้ว จำเป็นต้องริบทรัพย์นั้นมาเป็นของรัฐ ซึ่งมีพื้นฐานสมมติฐานทางกฎหมายว่าเครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่

[30] Michael F. Zelden and Roger G. Weiner, “Innocent Third Parties and Their Right in Forfeiture Proceeding,” American Criminal Law Review, (U.S.A : Georgetown University Law center, 1991), p. 843.

ใช้ในการกระทำความผิด และอาจใช้ทำร้ายผู้อื่นต่อไปจะต้องถูกริบเพราะผิดกฎหมายในตัวทรัพย์สินนั้นเอง จะไม่พิจารณาความผิดหรือความบริสุทธิ์ของเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดการริบทรัพย์ในราชอาณาจักรอังกฤษสมัยกลางเพื่อยุติการทะเลาะวิวาท โดยริบทรัพย์สิน ที่เป็นต้นเหตุแห่งความตายให้กับญาติพี่น้องของผู้ตาย เพราะเชื่อว่าจะทำให้ผู้ตาย นอนตายตาหลับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้แค้นทดแทน (Retribution) [31] จากแนวคิดดังกล่าวกระบวนการริบทรัพย์สินของราชอาณาจักรอังกฤษ จึงแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1 กระบวนการพิจารณาคดีต่อทรัพย์สิน (In Rem) Black's Law Dictionary ได้ให้คำนิยามคำว่า "In Rem" ไว้ว่า "[Latina against thing] Involving or determining the status of a thing, and therefore the right of persons generally with respect to that thing" ซึ่งหมายถึงกระบวนการที่ดำเนินการโดยตรงต่อทรัพย์สิน และมีผลต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาล โดยไม่พิจารณาความผิดของเจ้าของทรัพย์สิน จึงไม่เกี่ยวกับการพิจารณาความผิดทางอาญาต่อเจ้าของทรัพย์สิน คำพิพากษาในกระบวนการนี้มีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้น ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดหรือลงโทษผู้ใดได้ และคำพิพากษามีผลผูกพันบุคคลภายนอก รวมทั้งผู้ที่อ้างว่ามีสิทธิ แม้จะไม่ทราบว่าทรัพย์สินของตนถูกฟ้องเพื่อริบด้วย ศาลที่มีอำนาจพิจารณา คือ ศาลซึ่งทรัพย์สินนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาล

ประเภทที่ 2 กระบวนการพิจารณาคดีต่อบุคคล (In Personam) Black's Law Dictionary ได้ให้คำนิยามคำว่า "In Personam" ไว้ว่า "Latina against person" 1. Involving or determining the personal right and obligation of the parties 2. Brought against a person rather than property" เป็นการริบทรัพย์สินทางกฎหมายลายลักษณ์อักษร และเป็นการริบทรัพย์สินต่อผู้ประกอบอาชญากรรมร้ายแรงและทรยศต่อชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษบุคคล โดยต้องพิจารณาว่าบุคคลผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามฟ้องจริงหรือไม่ เมื่อโจทก์พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดจริง ศาลจึงจะมีคำพิพากษาลงโทษบุคคลนั้น โดยไม่พิจารณาว่าทรัพย์สินมีความผิดหรือไม่กระบวนการริบทรัพย์

ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญา ซึ่งเป็นกระบวนพิจารณาที่มุ่งตัวบุคคลที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ความรับผิดของบุคคลนั้น ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี คือ ศาลที่มีอำนาจเหนือบุคคลคำพิพากษาย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความที่ปรากฏตัวต่อหน้าศาลเท่านั้น

---

[31] วีระพงศ์ บุญโญภาส, รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ 2), (กรุงเทพมหานคร : สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด, 2548), น. 179.

สหรัฐอเมริกาได้นำหลัก Deodand มาใช้เป็นพื้นฐานความคิดกระบวนการริบทรัพย์สินทางแพ่ง โดยในปี ค.ศ. 1970 รัฐสภาได้ออกกฎหมายกำหนดริบทรัพย์ด้วยกระบวนการริบทรัพย์ทางแพ่งไว้ในกฎหมายการเดินเรือและศุลกากรสำหรับเรือ (Maritime and Custom Laws) เพื่อริบทรัพย์ที่ต้องห้ามหรือเรือที่ลำเลียงสินค้าต้องห้าม เนื่องจากการดำเนินคดีแก่เรือที่ลำเลียงสินค้าต้องห้ามจนศาลได้มีคำพิพากษาแก่ลูกเรือ แต่ศาลสหรัฐอเมริกาไม่มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าของเรือหรือดำเนินการริบเรือดังกล่าวได้ เพราะไม่ได้เข้ามาอยู่เขตอำนาจศาลสหรัฐอเมริกา เรือดำกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการกระทำความผิดอีก สหรัฐอเมริกาจึงนำกระบวนการริบทรัพย์ทางแพ่งมาแก้ปัญหาดังกล่าว ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้พัฒนานำกระบวนการริบทรัพย์ทางแพ่งมาใช้เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน ความผิดเกี่ยวกับการได้ทรัพย์สินมาโดยทุจริต [32]

2.5.4 ความหมายของการริบทรัพย์สิน [33]

"การริบทรัพย์สิน" หมายถึง การที่รัฐไปพรากเอาทรัพย์สินมาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือค่าสินไหมทดแทนให้ เนื่องจากการที่บุคคลนั้นได้กระทำความผิดขึ้น หรืออาจกล่าวได้อีกประการหนึ่งว่าหมายถึง การบังคับเอาไปซึ่งทรัพย์สินเฉพาะสิ่งเฉพาะอย่างอันมีความเกี่ยวพันกับการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิด

ส่วนนิยามของคำว่า "ทรัพย์" หมายถึง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 หมายถึง วัตถุมีรูปร่าง และคำว่า "ทรัพย์สิน" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 138 หมายความว่า รวมทั้งทรัพย์และวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ คำว่า "ทรัพย์สิน" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวมีความหมายกว้างกว่าคำว่า "ทรัพย์" เพราะทรัพย์สินหมายถึงวัตถุที่มีรูปร่าง เช่น ท่อนไม้ นาฬิกา เสื้อผ้า และวัตถุไม่มีรูปร่างด้วย เช่น ไฟฟ้า แก๊ส พลังงานต่าง ๆ สิทธิต่าง ๆ ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า เป็นต้น ส่วนคำว่า "ทรัพย์" หมายถึง เฉพาะวัตถุที่มีรูปร่างเพียงประการเดียว ดังนั้น ทรัพย์ทุกประเภทย่อมเป็นทรัพย์สินด้วยเสมอ ส่วนทรัพย์สินประเภทที่ไม่มีรูปร่างย่อมไม่ใช่ทรัพย์ เช่น พลังงาน ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร ไฟฟ้า เป็นต้น

---

[32] นภสร ปิติกะวงษ์, *เพิ่งอ้าง*, น. 23-24.

[33] จุฬา อินอิว, ปัญหาการริบทรัพย์สินของกลางในคดียาเสพติดตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557), น. 10-11.

2.5.5 ลักษณะของการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) [34]

2.5.5.1 การริบทรัพย์สินทางแพ่งเป็นการกระทำที่มุ่งตรงต่อตัวทรัพย์สิน (In Rem) และเป็นคนละส่วนกับการดำเนินคดีอาญาต่อตัวบุคคล (In Personam) ประเด็นในการพิจารณา คือ ตัวทรัพย์สินซึ่งต้องมีการดำเนินการฟ้องโดยตรงต่อตัวทรัพย์สิน

2.5.5.2 การตายของจำเลยมิได้ทำให้กระบวนการริบทรัพย์สินทางแพ่งสิ้นสุดเหมือนเช่นคดีอาญา เพราะการริบทรัพย์ตามมาตรการทางแพ่งนี้ แม้จำเลยจะตายระหว่างการดำเนินคดีอาญาก็สามารถดำเนินคดีริบทรัพย์ผู้ตายในคดีแพ่งได้ เพราะการริบทรัพย์ในทางแพ่งไม่คำนึงว่าเจ้าของทรัพย์สินจะถูกศาลตัดสินว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่แต่ประการใด จึงไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษาทางอาญาก็สามารถริบทรัพย์ของจำเลยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดได้เหมือนเช่นทรัพยืสินที่เกี่ยวข้องกับ การกระทำผิดอื่น ๆ ทรัพย์สินที่ถูกริบอาจเป็นของผู้กระทำผิดหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องอ้างอิงความผิดทางอาญาเพื่อเป็นเงื่อนไขในการริบทรัพย์ และการริบทรัพย์ทางแพ่งสามารถดำเนินคดีควบคู่ ไปกับการดำเนินคดีอาญา โดยจำเลยไม่มีสิทธิอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่ดำเนินการฟ้องริบทรัพย์ทางอาญาแทนมาตรการริบทรัพย์ในเบื้องต้นแล้ว จึงไม่สามารถดำเนินการริบทรัพย์ทางแพ่งของจำเลยได้อีก

2.5.5.3 การฟ้องคดีจะต้องฟ้องยังศาลที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ซึ่งถือเป็นเขตอำนาจศาล การฟ้องที่ตัวทรัพย์สินนั้นเป็นจำเลยแห่งคดีโดยตรง จึงไม่ต้องคำนึงว่าจะได้ผู้กระทำความผิดหรือมีตัวผู้กระทำความผิดในคดีนี้มาด้วยหรือไม่ ทรัพย์สินที่ถูกริบอาจเป็นของผู้กระทำผิดเองหรือของผู้อื่น ที่เกี่ยวข้อง

2.5.5.4 กระบวนการริบทรัพย์เริ่มเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย (Probable Cause) ว่าเป็นทรัพย์สินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยรัฐจะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์สินดังกล่าวเชื่อมโยงกับการกระทำความผิด และเจ้าของทรัพย์สินมีภาระต้องแสดงตัวและพิสูจน์ว่าทรัพย์สินของตนไม่สมควรต้องถูกริบ ซึ่งเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ (Reverse Burden of Prove) ให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย

2.5.5.5 การรับฟังพยานหลักฐานอาศัยการชั่งน้ำหนักพยาน (Preponderance of the Evidence) เมื่อเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นทรัพย์สินที่มิชอบด้วยกฎหมาย โดยรัฐมีภาระนำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อแสดงเหตุสงสัยว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีส่วนได้เสียมีสิทธิโต้แย้ง ผู้อ้างสิทธิมีภาระหน้าที่ในการพิสูจน์เพื่อหักล้างพยานหลักฐานของทางรัฐ ทั้งสองฝ่ายมีภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ให้เห็นถึง

---

[34] นภสร ปิติกะวงษ์, *เพิ่งอ้าง*, น. 26-27.

พยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือมากกว่า โดยศาลจะพิจารณาว่าพยานหลักฐานของฝ่ายใดมีความน่าเชื่อถือก่อนจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ริบทรัพย์

2.5.5.6 ถือว่าตัวทรัพย์นั้นเป็นสิ่งผิดกฎหมาย คดีริบทรัพย์ทางแพ่งการเป็นการฟ้องที่ตัวทรัพย์สินนั้นเป็นจำเลนในคดีโดยตรง เพราะถือว่าทรัพย์สินนั้นมีมลทินตั้งแต่มีการกระทำความผิดที่บทสันนิษฐานว่าทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือรับโอนมาโดยไม่สุจริต และการรับทรัพย์นี้มีผลให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของรัฐมาตั้งแต่กระทำความผิด การโอนทรัพย์สินต่อ ๆ มาในภายหลังไม่เป็นเหตุอ้างให้หลุดพ้นการริบทรัพย์ และผู้รับโอนจะอ้างว่าตนรับโอนมาโดยสุจริตไม่ได้

2.5.5.7 ยึดหลักเกณฑ์ในคดีแพ่งเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการริบทรัพย์ กรณีการริบทรัพย์สินทางแพ่งตามหลักกฎหมายสหรัฐอเมริกาจะไม่นำหลักการทางอาญามาใช้บังคับกับกระบวนการริบทรัพย์ทางแพ่ง เช่น หลัก Double Jeopardy หรือหลักการห้ามฟ้องซ้ำในคดีอาญาเดียวกันมาใช้ในการริบทรัพย์ทางแพ่งหรือยกฟ้องคดีอาญา

2.5.5.8 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจยึดทรัพย์ก่อนริบ (Administrative Forfeiture Proceeding) มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการป้องกันการโยกย้าย จำหน่ายจ่ายโอน หรือนำพาทรัพย์สินนั้นไปหลบซ่อนเสียก่อน ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้อำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจยึดทรัพย์สินที่อาจริบได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อนที่คดีจะเข้าสู่ขั้นตอนการริบทรัพย์

2.5.6 วัตถุประสงค์ของการริบทรัพย์สินทางแพ่ง [35]

กระบวนการริบทรัพย์สินทางแพ่งตามระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (Crime Control) ที่เกิดจากการดำเนินคดีอาญาด้วยระบบการต่อสู้ที่ศาลต้องดำรงความเป็นกลางด้วยการวางเฉยในการร่วมค้นหาความจริง ปล่อยหน้าที่ในการค้นหาความจริงเป็นของคู่ความ แต่เมื่อแนวโน้มในการประกอบอาชญากรรมเปลี่ยนแปลงไปจากอาชญากรที่ขาดปัจจัยในการดำรงชีวิตเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ในการประกอบอาชญากรรมเพื่อแสวงหาปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต แต่กระทำไปโดยมีแรงจูงใจเพื่อแสวงหาประโยชน์ ผลกำไรในทางเศรษฐกิจ ทั้งมีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กร มีการประกอบอาชญากรรมหลายอย่าง มีโครงสร้างการทำงานที่สลับซับซ้อน การดำเนินงานภายใต้ระบบปกปิดรักษาความลับในองค์กร มีลำดับชั้นในการบริหารจัดการองค์กร และมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่ง

---

[35] สุธี กิติทัศนาสรชัย, มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณีผลกระทบต่อสถานะการเป็นประธานแห่งคดี, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 35.

ผลประโยชน์จำนวนมหาศาลจากการกระทำความผิด ทำให้รัฐประสบปัญหาในการแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนปราศจากข้อสงสัยตามสมควรได้ (Beyond Reasonable Doube) จึงจำเป็นต้องปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไป

แต่กระบวนการริบทรัพย์ทางแพ่งถูกนำมาใช้เพื่อเป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดต่าง ๆ ถึงแม้รัฐจะไม่สามารถพิสูจน์ว่าบุคคลดังกล่าวกระทำความผิดอาญาได้จนศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง ซึ่งเป็นการทำลายประสิทธิภาพในการก่ออาชญากรรมด้านเศรษฐกิจ

2.5.7 แนวทางการเปรียบเทียบระหว่างมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งและมาตรการริบทรัพย์สินทางอาญา [36]

2.5.7.1 มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) เป็นกระบวนการริบทรัพย์สินที่กระทำต่อตัวทรัพย์ (In Rem Proceeding) ที่มิชอบด้วยกฎหมาย มิใช่ต่อเจ้าของทรัพย์ ซึ่งตามกฎหมายถือว่าเป็นทรัพย์สินซึ่งอาจริบได้ การรับฟังพยานหลักฐานถือหลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเหมือนในคดีแพ่ง กล่าวคือ ถ้าคู่ความฝ่ายใดมีน้ำหนักพยานหลักฐานมากกว่า ศาลก็จะพิจารณาให้ฝ่ายนั้นชนะคดี โดยไม่จำต้องพิสูจน์พยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัย (Proof Beyond Resonsble Doubt) เหมือนในคดีอาญา และถือว่าตัวทรัพย์นั้นตกเป็นของรัฐตั้งแต่กระทำความผิด การโอนต่อ ๆ มาจึงไม่มีผลให้ผู้รับโอนจะอ้างว่าตนรับโอนทรัพย์สินมาโดยสุจริตไม่ได้

2.5.7.2 มาตรการริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture) การริบทรัพย์ทางอาญาเป็นกระบวนการริบทรัพย์สินซึ่งกระทำต่อตัวบุคคล (In Personal Proceeding) โดยเป็นส่วนหนึ่งของ การฟ้องคดีอาญา เช่น คดียาเสพติดเป็นคดีอาญาประเภทหนึ่ง เมื่อยื่นคำฟ้อง หากมีทรัพย์สินใดที่สมควรจะริบ พนักงานอัยการจะต้องระบุในคำฟ้องด้วย เพื่อขอให้ศาลสั่งริบ เนื่องจากการริบทรัพย์สินทางอาญาเป็นการกระทำต่อตัวบุคคล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องยึดถือคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดเป็นหลักหากศาลวินิจฉัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด จึงจะริบทรัพย์สินได้ และการลงความเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดที่จะริบทรัพย์สินได้นั้นจะต้องมีการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยแล้ว

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่ามาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งและมาตรการริบทรัพย์สินทางอาญามีส่วนที่แตกต่างกันในสาระสำคัญหลายประการ ได้แก่ [37]

ประการที่ 1 การดำเนินคดี

การริบทรัพย์สินทางอาญาเป็นการดำเนินคดีต่อบุคคล (In Personam) หรือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญาต่อบุคคล แต่การริบทรัพย์สินทางแพ่งเป็นการดำเนินคดีต่อกอง

---

[36] จุฬา อินอิว, *เพิ่งอ้าง*, น. 11-12.

[37] นภสร ปิติกะวงษ์, *เพิ่งอ้าง*, น. 25.

ทรัพย์สิน (In Rem) หรือเป็นการฟ้องคดีต่อทรัพย์สิน ไม่ใช่ผู้กระทำความผิด (แต่ผู้ครองทรัพย์สินนั้นก็ต้องต่อสู้เรื่องกรรมสิทธิ์)

ประการที่ 2 ช่วงเวลาที่ดำเนินการ

การริบทรัพย์สินทางอาญาเป็นการดำเนินการภายหลังจากพิสูจน์ความผิดทางอาญา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษทางอาญา แต่การริบทรัพย์สินทางแพ่งเป็นการดำเนินการก่อนหรือระหว่างหรือหลังการพิสูจน์ความผิดทางอาญา หรือโดยไม่มีการฟ้องคดีอาญาเลยก็ได้

ประการที่ 3 มาตรฐานในการพิสูจน์

การริบทรัพย์สินทางอาญาต้องพิสูจน์ความผิดทางอาญาก่อน ซึ่งใช้มาตรฐานในการพิสูจน์แบบสิ้นความสงสัย (Beyond a Resonsble Doubt) หรือ Intimate Conviction แต่การริบทรัพย์สินทางแพ่งไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ความผิดทางอาญาก่อน โดยใช้มาตรฐานการพิสูจน์ คือ Balance of Probabilities (แต่อาจแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ)

ประการที่ 4 การริบทรัพย์

การริบทรัพย์สินทางอาญาเป็นการริบประโยชน์ของจำเลยในทรัพย์สิน แต่การริบทรัพย์สินทางแพ่งเป็นการริบทรัพย์สินโดยตรง โดยอาจอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นที่ไม่ได้กระทำความผิด

ประการที่ 5 อำนาจศาล

การริบทรัพย์สินทางอาญาและการริบทรัพย์สินทางแพ่ง อยู่ในอำนาจหลากหลายทั้งศาลแพ่งและศาลอาญาเหมือนกัน

2.5.8 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการริบทรัพย์สินทางอาญาและมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง [38]

การริบทรัพย์สินที่คนทั่วไปคุ้นเคยกันมาก คือ การริบทรัพย์สินทางอาญาซึ่งถือเป็นหนึ่งในโทษตามกฎหมายอาญา โดยจะทำได้ก็ต่อเมื่อผู้ต้องหากระทำความผิดทางอาญาและมีการจับกุมผู้ต้องหามาดำเนินคดี รวมทั้งศาลได้มีคำพิพากษาในคดีอาญาดังกล่าวว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง เมื่อเข้าเงื่อนไขดังกล่าวรัฐจึงมีอำนาจริบทรัพย์สินของจำเลยได้ เว้นแต่ทรัพย์สินบางอย่างที่กฎหมายอาญากำหนดให้ริบได้โดยไม่มีข้อยกเว้น เช่น ทรัพย์สินที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิด ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ ที่สำคัญภาระในการพิสูจน์ (Burder of Prove) เป็นของโจทก์ แต่มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งนั้น สามารถเริ่มต้นคดีได้เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ผู้ต้องหากระทำความผิดทางอาญาและมีการจับกุมผู้ต้องหามาดำเนินคดีเสียก่อน ส่วนภาระในการพิสูจน์นั้นจะกลับกัน (Reverse the Onus of Proof) โดย

[38] นิกร เภรีกุล, *เพิ่งอ้าง*, น. 217-218.

กฎหมายผลักภาระการพิสูจน์ให้เจ้าของหรือผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์ต้องพิสูจน์ว่าไม่เป็นทรัพย์สินอันจะสามารถริบได้ตามกฎหมาย

ถึงแม้ว่ามาตรการริบทรัพย์สินทางอาญาและมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งจะมีหลักการที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทั้งสองดังกล่าวก็มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ช่วยส่งเสริมซึ่งกันและกันได้ กล่าวคือ ในการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้ถูกกล่าวหาอาจถูกดำเนินคดีทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่งในคราวเดียวกันได้ ตัวอย่างเช่น คดีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเรียกรับสินบน ซึ่งอาจถูกตรวจสอบทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่งในคราวเดียวกัน โดยในคดีอาญาศาลจะลงโทษจำเลยได้ก็ต่อเมื่อแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น แต่ถ้ามีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย ซึ่งในคดีอาญาดังกล่าว ถ้าศาลมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ศาลอาจจะยกฟ้องโจทก์ แต่ในคดีแพ่งที่ขอให้ริบทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ศาลอาจจะมีคำสั่งให้ริบทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามที่โจทก์ร้องขอก็ได้ ถ้าในคดีแพ่งดังกล่าวจำเลยไม่สามารถแสดงให้ศาลเห็นว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบ ซึ่งเป็นไปตามหลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานโดยไม่ต้องคำนึงว่าศาลมีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดอาญาหรือไม่ เนื่องจากในคดีแพ่งเป็นเรื่องของการขอให้ริบทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แต่ในคดีอาญาเป็นเรื่องของการขอให้ลงโทษจำเลย ซึ่งในคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นคนละประเด็นกัน

2.6 หลักการและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับภาษีอากร

2.6.1 ความหมาย [39]

คำว่า “ภาษี” เป็นคำที่มีการกล่าวถึงมาตั้งแต่สมัยโบราณ เช่น โธมัส ฮ็อบส์ กล่าวไว้ในหนังสือ LIVIATHAN ว่า “ภาษีอากรมิใช่สิ่งอื่นใด หากแต่เป็นค่าจ้างที่ราษฎรจ่ายให้แก่องค์อธิปัตย์เพื่อให้องค์อธิปัตย์ให้ความคุ้มครองและอำนวยสันติสุขแก่ประชาราษฎร์นั่นเอง” ภายหลังโธมัส ฮอบส์ ก็มีผู้ให้นิยามของคำนี้อีกมากมาย อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความหมายของคำว่า “ภาษี” ในแง่มุมของกฎหมายการคลัง อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

2.6.1.1 ภาษีในความหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

ภาษี คือวิธีการในการแบ่งปันภาระในทางการคลังตามความสามารถในการเสียภาษีระหว่างเอกชนด้วยกัน

2.6.1.2 ภาษีในความหมายในทางกฎหมาย

---

[39] สมคิด เลิศไพฑูรย์ ข, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537), น. 73-77.

มีนักกฎหมายหลายท่านได้ให้คำนิยามในทางกฎหมายของคำว่า “ภาษี” ไว้ แต่เห็นควรนำมากล่าวที่สำคัญในที่นี้มี 2 ท่านด้วยกัน ได้แก่

1. ศาสตราจารย์ Gaston JEZE ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “ภาษีก็คือภาระทางการเงินที่รัฐบังคับเก็บจากเอกชนในลักษณะถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทน เพื่อนำไปใช้จ่ายในสิ่งที่เกี่ยวกับภาระสาธารณะ” คำนิยามนี้เป็นคำนิยามที่ยังได้รับการยอมรับจนถึงปัจจุบันนี้ อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ Maurice DUVERGER เห็นว่าการใช้คำว่า “ภาระทางการเงิน (Prestation Pecuniaire)” น่าจะแทนที่ด้วย คำว่า “เงินหรือภาระทางการเงินโดยตรง” เลยทีเดียว ทั้งนี้ เพื่อแยกให้เห็นว่าแตกต่างจากภาระทางอ้อม เช่น การจ่ายภาษีด้วยทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ คำว่า “เพื่อนำมาใช้จ่ายในสิ่งที่เกี่ยวกับภาระสาธารณะ” นั้นก็ไม่เพียงพอเสียแล้ว เพราะในปัจจุบันรัฐไม่ได้เก็บภาษีเพื่อให้มีรายได้เข้ารัฐเท่านั้น แต่รัฐยังใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายในทางเศรษฐกิจอีกด้วย

2. ศาสตราจารย์ Paul-Marie GAUDEMET และศาสตราจารย์ Joel MOLINER เสนอว่า “ภาษีก็คือทรัพย์สินที่บังคับเก็บเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการนำไปใช้จ่ายในสิ่งที่เกี่ยวกับภาระสาธารณะและจะต้องมีการแบ่งสรรภาระนั้น โดยคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของประชาชนด้วย”

2.6.2 ลักษณะของภาษี [40]

2.6.2.1 ลักษณะบังคับ

ภาษีเป็นส่วนแบ่งภาระสาธารณะซึ่งมาจากการที่รัฐใช้อำนาจบังคับจัดเก็บจากประชาชน ด้วยเหตุนี้ ส่วนแบ่งดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นส่วนแบ่งที่มาจากความสมัครใจ และภาระสาธารณะดังกล่าว ยังเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องมีการจัดเก็บภาษี จำนวนภาษีที่จัดเก็บจึงเป็นรายได้ที่มีไว้เพื่อครอบคลุมรายจ่าย ดังนั้น ภาษีจึงแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจรัฐในการกำหนดให้มีการแบ่งสรรภาระสาธารณะตามหลักความสามารถ ซึ่งจำเป็นต้องทำให้เกิดความยุติธรรมและต้องคำนึงถึงขอบเขตของกฎหมายงบประมาณด้วย เนื่องจากในการปกครองระบอบประชาธิปไตยรายได้ประเภทภาษีเป็นรายได้ที่เกิดจากกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายได้และรายจ่าย

2.6.2.2 ลักษณะการเป็นรายได้ที่ไม่เป็นผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรง

ภาษีมีลักษณะการเป็นรายได้ที่ไม่เป็นผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรง หมายถึง ผู้เสียภาษีไม่ได้รับผลตอบแทนโดยตรงหรือเป็นพิเศษเฉพาะตัว เพราะค่าภาษีที่จ่ายไปนั้นไม่ได้พิจารณาจากสัดส่วนของประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากรัฐ และในปัจจุบันภาษีมีลักษณะเป็นเงินตรา

---

[40] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547), น. 23-24.

กล่าวคือการที่บุคคลหนึ่งเสียภาษีให้แก่รัฐไม่ใช่เพราะว่ารัฐได้นำรายได้ประเภทภาษีไปใช้ในการสร้างถนนหรือซ่อมแซมถนนซึ่งเป็นผลให้บุคคลนั้นได้รับประโยชน์ ถึงแม้ว่ารัฐไม่จัดการใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากการเก็บภาษีเพื่อสร้างถนนหรือซ่อมแซมถนนซึ่งทำให้บุคคลนั้นได้รับประโยชน์ บุคคลนั้นก็ยังคงต้องชำระภาษี แต่อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีของรัฐนั้นมีขึ้นเพื่อนำรายได้จากภาษีไปใช้จ่ายในกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ จึงไม่อาจนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในกิจการที่เกิดประโยชน์แก่เฉพาะบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ ทั้งนี้ เพราะภาษีมีลักษณะเป็นส่วนแบ่งภาระสาธารณะประโยชน์ระหว่างประชาชนนั้นเอง

2.6.2.3 ลักษณะถาวร

ภาษีมีลักษณะถาวร หมายถึง ผู้เสียภาษีชำระภาษีให้แก่รัฐโดยไม่อาจเรียกคืนภาษีที่ชำระไป วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีนั้นมุ่งประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชนเป็นสำคัญ มิใช่เพื่อประโยชน์ของผู้ชำระภาษี

2.6.3 วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากร [41]

การจัดเก็บภาษีอากรมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแสวงหารายได้ให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายของรัฐ เนื่องจากภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐ แม้ว่ารัฐจะมีรายได้มาจากหลายทางก็ตาม นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีอากรมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ อีก เช่น การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มี ความเจริญเติบโตอย่างสม่ำเสมอ การกระจายรายได้เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ การควบคุมการอุปโภคบริโภคของประชาชน หรือใช้เป็นเครื่องมือในนโยบายเศรษฐกิจบางประเภท

2.6.4 นโยบายภาษีอากร [42]

2.6.4.1 การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีความสำคัญอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา โดยการเพิ่มอัตราการขยายตัวของรายได้ประชาชาติ ซึ่งจะมีผลให้รายได้ประชาชาติโดยส่วนรวมมีจำนวนมากขึ้น

2.6.4.2 การจัดสรรการใช้ทรัพยากร

การมีรายได้ประชาชาติจำนวนมากขึ้นแต่อย่างเดียว หากไม่มีการบริโภคและการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ตัวเลขรายได้ของประชาชาติซึ่งสูงจะมีความหมายน้อยสำหรับคนทั่วไป จึงอาจต้องใช้การภาษีอากรเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการจำกัดการบริโภคบางชนิด หรือส่งเสริม

---

[41] สุพจน์ ศักดิ์พิบูลย์จิตต์, ย่อหลักกฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2539), น. 1.

[42] วิทย์ ตันตยกุล, กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2523), น. 35-36.

การบริโภคบางชนิด เพื่อสร้างรากฐานการเจริญเติบโตในขั้นต่อไป ซึ่งก็คือการภาษีอากรในการจัดสรรการใช้ทรัพยากร

2.6.4.3 การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ถึงแม้ว่าบางประเทศจะมีปัจจัยพร้อมมูลในการส่งเสริมรายได้ประชาชาติให้สูงและการบริโภคอยู่ในระดับที่เหมาะสม หากมีความผันผวนทางเศรษฐกิจซึ่งทำให้คนว่างงานหรือเกิดเงินเฟ้อได้เป็นระยะ ความเจริญทางเศรษฐกิจก็หยุดชะงัก เพราะไม่มีการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างเต็มที่ หรือมีความสับสนอลหม่านเพราะเงินเฟ้อ จึงจำเป็นต้องใช้ภาษีอากรให้มีส่วนช่วยในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

2.6.4.4 การแบ่งสันปันส่วนรายได้และทรัพย์สิน

ถึงแม้ว่ารายได้ประชาชาติจะอยู่ในระดับที่สูงเท่าที่จะเป็นไปได้แล้ว ถ้าหากการแบ่งสันปันส่วนรายได้และทรัพย์สินในชาติไม่เหมาะสม มีคนกลุ่มน้อยถือเอารายได้และครอบครองทรัพย์สินส่วนใหญ่ในประเทศไว้ และมีคนหมู่มากมีความยากจนแร้นแค้น ความผาสุกของประชาชนในชาติรวมกันในแง่อัตถประโยชน์รวมจะมีน้อย ความมั่นคงของชาติในตัวเลขรวมก็จะไร้ความหมายและรังแต่จะสร้างความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง จึงจำเป็นต้องหาวิธีให้มีการแบ่งสันปันส่วนรายได้และทรัพย์สินให้เป็นธรรมซึ่งการภาษีอากรเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุด

2.6.5 ลักษณะของภาษีอากรที่ดี

2.6.5.1 มีความเป็นธรรม [43]

หลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี แบ่งเป็น 2 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 หลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีในแนวนอน (Horizontal Equity of Taxation) กล่าวคือ บุคคลที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกันควรถูกจัดเก็บภาษีเท่ากัน หรือคนที่มีรายได้เท่ากันจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าภาษีในจำนวนที่เท่ากัน และประการที่ 2 หลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีในแนวตั้ง (Vertical Equity of Taxation) กล่าวคือ บุคคลที่อยู่ในสถานการณ์ที่แตกต่างกันควรแบกรับภาษีที่แตกต่างกัน หรือคนที่มีรายได้มากจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าภาษีในจำนวนที่แตกต่างจากคนที่มีรายได้น้อยหรือคนรวยจ่ายภาษีในจำนวนที่สูงกว่าคนจน

หลักการนี้ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างปัจเจกชนที่เข้าไปเกี่ยวข้องในระบบตลาดทำให้การกระจายรายได้ภายใต้ระบบตลาด ทำให้การกระจายรายได้ภายใต้ระบบตลาดนำไปสู่ความเลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคด้านรายได้ แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ (Equity of Income Redistribution) จึงเกิดขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว

---

[43] จิรศักดิ์ รอดจันทน์, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), น. 29-30

รัฐบาลของประเทศ ต่าง ๆ จึงนำแนวความคิดหรือนโยบายการกระจายรายได้ครั้งใหม่มาปฏิบัติ เพื่อที่จะนำมาซึ่งการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมหรือเสมอภาคมากขึ้นที่เกิดจากการกระจายรายได้ครั้งแรกภายใต้ระบบตลาด เพื่อลดความเลื่อมล้ำด้านรายได้ในสังคม หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง หลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ครั้งใหม่ต้องการทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหรือความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างประชาชนในสังคมลดลง

2.6.5.2 มีความแน่นอน

รัฐต้องมีนโยบายแน่นอนในการเก็บภาษีอากร ไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อย ๆ เพราะการมีนโยบายที่ไม่แนนอนหรือเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ ย่อมทำให้ธุรกิจเอกชนกระทบกระเทือน เบื่อหน่าย และไม่มั่นใจในการลงทุน นอกจากจะต้องมีนโยบายที่แน่นอนแล้ว ตัวบทกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการจัดเก็บภาษีอากรต้องมีความแจ่มชัด ไม่กำกวม รู้ว่าผู้ใดบ้างที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี เสียเมื่อใดเสียจากฐานอะไร ในอัตราเท่าใด และวิธีการเสียเป็นอย่างไร

2.6.5.3 มีความสะดวก

ภาษีอากรที่ดีต้องมีความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดเก็บและสะดวกแก่ผู้เสียภาษีในการชำระภาษี กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนแบบพิมพ์รายการต่าง ๆ ต้องง่ายแก่การทำความเข้าใจและกรอกรายการ

2.6.5.4 มีความประหยัด

ภาษีอากรที่ดีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บต่ำที่สุดและเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด เหตุที่ภาษีอากรที่ดีต้องเสียค่าใช้จ่ายการจัดเก็บต่ำที่สุด เพราะถ้าเสียค่าใช้จ่ายมากก็หมายความว่ารายได้ ที่รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศต้องลดน้อยลงตามส่วน ส่วนเหตุที่ต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด เพราะในการเสียภาษีนอกจากค่าภาษีที่ผู้เสียต้องเสียแล้ว ผู้เสียภาษีอาจต้องเสียค่าใช้จ่าย อื่น ๆ อีก เช่น ค่าเก็บเอกสาร ค่าทำบัญชี ตรวจสอบบัญชี ค่าคำปรึกษากฎหมายภาษีอากร ฯลฯ หากภาษีใดทำให้ผู้เสียภาษีต้องเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวมากก็อาจทำให้ผู้เสียภาษีอยากหลบเลี่ยงภาษีหรือหนีภาษีได้

2.6.5.5 มีความเป็นกลางในทางเศรษฐกิจ

ภาษีอากรที่ดีควรมีความเป็นกลางในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ไม่ควรมีผลกระทบกระเทือนต่อการทำงานของกลไกตลาดหรือกระทบกระเทือนแต่น้อยที่สุด เช่น ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีจากสินค้าโดยทั่วไปไม่มีการยกเว้น การเก็บภาษีในลักษณะนี้จะไม่มีผลกระทบการเทือนต่อการตัดสินใจบริโภคของผู้เสียภาษีหรือกระทบกระเทือนแต่น้อยที่สุด การเก็บภาษีในลักษณะนี้จึงมีความเป็นกลาง แต่ในกรณีรัฐบาลเก็บภาษีจากสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่งเพียงประเภทเดียวโดยเฉพาะ การเก็บภาษีในลักษณะนี้จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการตัดสินใจบริโภคของผู้เสียภาษี

การเก็บภาษีในลักษณะนี้จึงไม่มีความเป็นกลาง อย่างไรก็ตาม ในกรณีสินค้าและบริการที่เป็นโทษ เช่น บุหรี่ สุรา และยาเสพติด เป็นต้น รัฐบาลอาจใช้ความไม่เป็นกลางของภาษีอากรเป็นเครื่องมือจำกัดการบริโภคหรือบังคับการเลือกบริโภคให้เหมาะสมได้

2.6.5.6 สามารถใช้บังคับในทางปฏิบัติ

ภาษีอากรที่ดีต้องสามารถจัดเก็บได้ในทางปฏิบัติ ภาษีบางอย่างแม้จะเป็นภาษีที่ดีในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติจัดเก็บได้ยาก ภาษีนั้นก็ไม่อาจถือเป็นภาษีที่ดีได้ เช่น ภาษีที่เก็บจากรายจ่าย (Expenditure Tax) แม้จะเป็นภาษีที่ดีในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติจัดเก็บได้ยาก จึงไม่อาจถือเป็นภาษี ที่ดีได้

2.6.5.7 มีความยืดหยุ่น

ภาษีที่ดีต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับความเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจได้ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บในอัตราก้าวหน้านับเป็นภาษีที่ดี เพราะในยามเศรษฐกิจรุ่งเรือง รายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น เมื่ออัตราภาษีที่จัดเก็บเป็นอัตราก้าวหน้า อัตราภาษีจะเพิ่มเร็วกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้น ทำให้รายได้ของประชาชนลดลงหรือมีเงินเข้าสู่ภาครัฐบาลมาก ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ลดความกดดันของเงินเฟ้อได้ ในกรณีตรงกันข้าม ในยามเศรษฐกิจตกต่ำ รายได้ของประชาชนลดลง เมื่ออัตราภาษีที่จัดเก็บเป็นอัตราก้าวหน้า อัตราภาษีจะลดลงเร็วกว่ารายได้ที่ลดลง ทำให้มีเงินเหลือในภาคเอกชนมาก ความเดือดร้อนของประชาชนจะบรรเทาเบาบางและเศรษฐกิจฟื้นตัวได้เร็ว [44]

2.6.6 ความหมายของการหนีภาษี (Tax Evasion) การหลบหลีกภาษี (Tax Avoidance) และข้อแตกต่างระหว่างการหนีภาษีและการหลบหลีกภาษี [45]

2.6.6.1 ความหมายของการหนีภาษี (Tax Evasion)

การหนีภาษี คือ การที่ผู้เสียภาษีใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือฉ้อฉลเพื่อที่จะทำให้ไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียภาษีน้อยลง ซึ่งการกระทำเช่นนี้มีความผิดและต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ตัวอย่างของการหนีภาษี เช่น ผู้เสียภาษีไม่กรอกจำนวนเงินได้หรือทรัพย์สินที่จะต้องเสียภาษีในแบบแสดงรายการโดยเจตนา หรือกรอกแต่กรอกไม่ตรงต่อความเป็นจริง เพื่อให้เสียภาษีน้อย หรือการตั้งราคาโอน (Tranfer Pricing) ก็เป็นการหนีภาษีเช่นเดียวกัน การตั้งราคาโอน หมายถึง การที่บริษัทในเครือของบริษัทข้ามชาติ (Multinational Firm) ซื้อสินค้าจากบริษัทหรือบริษัทในเครือในต่างประเทศใน

---

[44] ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ก, คำอธิบายกฎหมายภาษีอากร เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : สถาบัน T. Training Center, 2544), น. 19-20.

[45] ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ข, การวางแผนภาษีอากร (TAX PLANNING), (นนทบุรี : สถาบัน T. Training Center, 2544), น. 1-3.

ราคาสูงกว่าความเป็นจริง เพื่อทำให้ต้นทุนสูง กำไรของบริษัทในประเทศไทยจะได้ต่ำ ทำให้เสียภาษีน้อยลง หรือการที่บริษัทในประเทศไทยขายสินค้าให้แก่บริษัทแม่หรือบริษัทในเครือในต่างประเทศในราคาต่ำกว่าความเป็นจริง กำไรจะได้ต่ำหรือขาดทุน ทำให้เสียภาษีในประเทศไทยน้อยหรือไม่ต้องเสียภาษีเลย

2.6.6.2 ความหมายของการหลบหลีกภาษี (Tax Avoidance)

การหลบหลีกภาษี คือ การที่ผู้เสียภาษีใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อทำให้ไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียภาษีน้อยลง การใช้ช่องโหว่ของกฎหมายภาษีอากร (Tax Loopholes) เพื่อทำให้ไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียภาษีน้อยลง ก็ถือเป็นการหลบหลีกภาษีด้วย การหลบหลีกภาษีถือเป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย ฉะนั้น การหลบหลีกภาษีจึงเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนภาษีอากร ตัวอย่างของการหลบหลีกภาษี เช่น การที่ผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยไม่นำเงินได้ที่ได้รับจากการทำงานหรือประกอบธุรกิจในต่างประเทศเข้ามาในปีภาษีเดียวกันกับที่ได้รับเงินได้นั้น แต่นำเข้ามาในปีภาษีอื่น ทำให้ไม่ต้องเสียภาษี ก็เป็นการหลบหลีกภาษีที่ไม่ผิดกฎหมาย เพราะตามแนวปฏิบัติของกรมสรรพากร หากผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยไม่นำเงินได้ที่ได้รับจากการทำงานหรือประกอบธุรกิจในต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยในปีภาษีเดียวกับที่ได้รับเงินได้นั้น กรรมสรรพากรไม่เก็บภาษี (หนังสือกรมสรรพากร ที่ กค 0802/696 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2530)

2.6.6.3 ข้อแตกต่างระหว่างการหนีภาษีและการหลบหลีกภาษี

การหนีภาษี (Tax Evasion) คือ การไม่เสียภาษีหรือเสียภาษีน้อยโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น การไม่กรอกรายการที่ต้องเสียภาษีในแบบแสดงรายการโดยเจตนา ต่างกับการหลบหลีกภาษี (Tax Avoidance) ที่เป็นการไม่เสียภาษีหรือเสียภาษีน้อยโดยอาศัยวิธีการที่ไม่ผิดกฎหมายหรือโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายภาษีอากร ผู้หนีภาษี (Tax Evader) เป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย แต่ผู้หลบหลีกภาษี (Tax Avoidance) ไม่ใช่ผู้กระทำผิดกฎหมาย เป็นเพียงผู้ใช้ช่องโหว่ของกฎหมายให้เป็นประโยชน์เท่านั้น ซึ่งมีวุฒิสมาชิกของสหรัฐอเมริกาคนหนึ่งได้ให้ข้อแตกต่างระหว่างการหนีภาษีกับการหลบหลีกภาษีไว้ว่า “ชายคนหนึ่งเดินทางมาใกล้แม่น้ำซึ่งสามารถข้ามไปได้โดยใช้สะพาน 2 สะพาน สะพานหนึ่งไม่ต้องเสียค่าผ่านทาง แต่อีกสะพานหนึ่งต้องเสียค่าผ่านทาง ถ้าชายคนนั้นใช้สะพานที่ต้องเสียค่าผ่านทางก็เปรียบเสมือนชายคนนั้นหนีภาษีอากร (Tax Evasion) แต่ถ้าชายคนนั้นใช้สะพานที่ไม่ต้องเสียค่าผ่านทางก็เปรียบเสมือนชายคนนั้นหลบหลีกภาษีอากร (Tax Avoidance)” ไม่ว่าจะเป็นกรณีหนีภาษีอากรหรือหลบหลีกภาษีอากร ผู้ได้รับความเสียหายก็คือรัฐบาล

2.6.7 ผลที่เกิดจากการหนีภาษี [46]

---

[46] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 112.

2.6.7.1 ผลกระทบต่อการเงินของรัฐ

ภาษีเป็นรายได้หลักที่สำคัญของรัฐ ดังนั้น การหนีภาษีย่อมทำให้รายได้ของรัฐลดลง และอาจถึงขนาดทำให้รัฐมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย นอกจากนั้น การหนีภาษียังอาจส่งผลกระทบต่อนโยบายของรัฐ การวางแผนของรัฐ เนื่องจากโดยปกติแล้ว รัฐจะจัดทำประมาณการรายได้ไว้ก่อนการเก็บภาษีจริง ดังนั้น หากมีการหนีภาษีเกิดขึ้น รายได้ที่เก็บได้จริงย่อมไม่เพียงพอกับรายจ่ายของรัฐที่อนุมัติไว้ อันจะทำให้นโยบายที่รัฐได้กำหนดไว้แล้วขาดแคลนเม็ดเงินที่จะปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปได้

2.6.7.2 ผลกระทบต่อหลักความเสมอภาค

ภายใต้หลักความเสมอภาค บุคคลทุกคนย่อมมีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งหมายถึงบุคคลผู้หนีภาษีด้วย แต่เมื่อบุคคลเหล่านั้นไม่เสียภาษี ย่อมทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการรับภาระสาธารณะของประชาชน ซึ่งนานาชาติยอมรับว่าเป็นหลักการพื้นฐาน โดยถือว่าเป็นหน้าที่ร่วมกันตามรัฐธรรมนูญ

2.6.7.3 ผลกระทบทางระบบเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาถึงหลักเศรษฐศาสตร์ทั่วไป ที่โดยปกติหากผู้ประกอบการจะผลิตสินค้าหรือบริการใดก็ตาม จะต้องคิดคำนวณต้นทุนและผลกำไรที่คาดหวังจะได้รับ ซึ่งโดยวิสัยของผู้ประกอบการแล้วย่อมต้องรวมเอาภาษีที่ตนพึงเสียรวมไว้เป็นต้นทุนด้วย ดังนั้น การหนีภาษีย่อมทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการลดลง และได้กำไรมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการรายอื่น ซึ่งถือว่าเป็นการเอาเปรียบทางเศรษฐกิจประการหนึ่ง ถ้าหากว่าผู้ประกอบการรายที่เสียภาษีลดราคาสินค้าลง เพราะการหนีภาษีทำให้มีต้นทุนสินค้าต่ำกว่าผู้ประกอบการรายอื่น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นภายใต้หลักอุปสงค์อุปทาน คือ ผู้บริโภคเลือกที่จะบริโภคสินค้าหรือบริการที่ราคาต่ำกว่า แม้ว่าผู้ประกอบการรายที่หนีภาษีต้องเสียรายได้จากการขายต่อชิ้นในราคาที่ต่ำกว่าไปส่วนหนึ่ง แต่จะถูกชดเชยจากปริมาณสินค้าที่ขายได้เพิ่มขึ้นกว่าผู้ประกอบการรายอื่น ทำให้รายได้โดยรวมของผู้ประกอบการที่หนีภาษีเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่เสียภาษีท้อแท้และอาจจะเลิกประกอบกิจการ หรือหันไปเลือกใช้วัตถุดิบที่มีคุณภาพต่ำกว่า หรืออาจใช้วิธีการหนีภาษีเป็นทอดกันต่อไป ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคได้รับผลเสียมากที่สุดในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนั้น ยังอาจส่งผลให้ผู้บริโภคหมดความเชื่อถือคุณภาพสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ โดยหันไปเลือกซื้อสินค้านำเข้าที่มีคุณภาพมากกว่า แม้ว่าราคาแพงกว่าก็ตาม ผลที่ตามมาก็คือการขาดดุลการค้าอย่างเรื้อรังในที่สุด

2.7 หลักการและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับค่าเสียหายในเชิงลงโทษเพื่อละเมิด

บทบัญญัติความรับผิดเพื่อละเมิดของกฎหมายไทยนั้นได้ร่างขึ้นตามแบบอย่างประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) โดยกฎหมายไทยได้บัญญัติความรับผิดทางละเมิดอันเป็นหลักทั่วไปไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้ใช้มาตรา 823 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน เป็นต้นร่าง ด้วยเหตุนี้หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามกฎหมายไทยจึงเป็นหลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitutio in Integrum) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของค่าสินไหมทดแทนในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) อันเป็นหลักการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้ใช้หลักการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเป็นสำคัญ มิได้มุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิดโดยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายมากเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับ เพื่อป้องปราม ทำให้เป็นเยี่ยงอย่าง และการลงโทษในความประพฤติที่น่าตำหนิ เหมือนอย่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ซึ่งเป็นหลักการชดใช้ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าของผู้วิจัยพบว่าหลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitutio in Integrum) ตามระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) และหลักการชดใช้ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ทั้งสองหลักการ ต่างก็มีข้อดีและข้อเสียขึ้นอยู่กับว่าแต่ละประเทศต้องการนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างไร โดยจะขออธิบายทั้งสองหลักการดังต่อไปนี้

2.7.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับละเมิด

มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” มาตรานี้เป็นหลักละเมิดทั่วไปซึ่งเป็นหลักความรับผิดในการกระทำของตนเองที่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (Liability Based on Fault) โดยแนวคิดดังกล่าวมีที่มาจากกฎหมายโรมันที่ถือว่าความรับผิด ทางละเมิดอยู่บนพื้นฐานของความผิด ซึ่งหมายถึงการจงใจ (Dolus) หรือประมาทเลินเล่อ (Culpa) ล่วงสิทธิของบุคคลอื่น ซึ่งในที่นี้จะขออธิบายวิวัฒนาการและความหมายของกฎหมายละเมิด ดังนี้

2.7.1.1 วิวัฒนาการของกฎหมายละเมิด [47]

---

[47] สุษม ศุภนิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2546), น. 1-2.

ย้อนหลังไปในอดีต เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคมในยุคโบราณนั้น การประทุษร้ายกันและกันในสังคมยุคนั้น มีวิธีการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นการชดใช้ความเสียหาย คือ การให้ผู้เสียหายมีอำนาจแก้แค้นผู้ที่ประทุษร้ายตนได้โดยลำพัง แบบที่เรียกว่า “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” ต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์เจริญมากขึ้นขนาดมีผู้นำกลุมตลอดจนกระทั่งมีรัฐและผู้ปกครองรัฐ ความคิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายในรัฐ โดยกำหนดระเบียบและข้อกำหนดความประพฤติของประชาชนจึงเริ่มมีขึ้นโดยถือว่าการฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือข้อห้ามเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะลงโทษ การปล่อยให้มีการแก้แค้นระหว่างผู้เสียหายกับผู้ประทุษร้ายยิ่งทำให้เกิดความไม่สงบมากขึ้น ณ จุดนี้เองที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างการลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำความผิดโดยรัฐ เพื่อให้เกิดความสงบสุขและเพื่อปรามมิให้มี การกระทำเช่นนั้นอีก ส่วนผู้เสียหายที่ควรจะได้รับการชดใช้เพื่อความเสียหายที่ตนได้รับ กำหนดให้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเนื่องมาจากการประทุษร้ายนั้นได้อีกส่วนหนึ่ง

เรียกว่ากฎหมายลักษณะละเมิด ด้วยความเป็นมาดังกล่าวทำให้นักกฎหมายและนักประวัติศาสตร์กฎหมายกล่าวว่าละเมิดเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายลักษณะอื่นทั้งหมด เพราะถือว่าหลักตาต่อตา ฟันต่อฟันเกิดขึ้นก่อนหลักการลงโทษทางอาญา

สำหรับประวัติศาสตร์กฎหมายลักษณะละเมิดของไทยนั้น เดิมก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ ละเมิดเป็นคำที่ใช้ในกฎหมาย แต่มีความหมายแคบเฉพาะการกระทำความผิดต่อพระราชโองการ หรือ ที่เรียกว่าละเมิดพระราชอาญา และต้องถูกลงโทษโดยปรับไหมให้แก่ท้องพระคลังหลวงจึงใกล้เคียงกับการลงโทษทางอาญา ไม่มีความหมายในแง่ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ถูกทำละเมิดอย่างในปัจจุบัน เหตุนี้เอง แม้ว่าจะมีบทบัญญัติให้ชดใช้เป็นสินไหมกึ่ง (ให้แก่ผู้เสียหาย) พินัยกึ่ง (ให้แก่หลวง) ดังที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวงก็ตาม แต่มิได้มีหลักฐานแสดงให้เห็นชัดเจนว่ากฎหมายไทยสมัยนั้นแยกความผิดทางอาญาออกจากความผิดทางแพ่งโดยเด็ดขาด ทำให้เสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงบัญญัติชื่อ “การชดใช้ค่าเสียหาย” แก่ผู้ถูกทำละเมิดในกฎหมายสมัยรัตนโกสินทร์ให้ต่างจากความรับผิดทางอาญาในความหมายเดิม ให้เป็นว่า “ประทุษร้ายทางแพ่ง” จนกระทั่งมีการบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเปลี่ยนไปใช้คำว่า “ละเมิด” เหมือนเดิม แต่เป็นส่วนหนึ่งในเรื่องหนี้ทางแพ่ง

2.7.1.2 ความหมายของคำว่า “ละเมิด” [48]

“ละเมิด” คือ การกระทำผิดกฎหมายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือการก่อให้เกิดเหตุการณ์ใดอันเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย และการกระทำหรือเหตุการณ์นั้น

---

[48] วารี นาสกุล, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้, (กรุงเทพมหานคร : จิรรัชการพิมพ์, 2553), น. 5-6.

ก่อให้เกิด ความเสียแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นอาจกำหนดจำนวนได้แน่นอนหรือไม่แน่นอน และความเสียหายนั้นจะเป็นตัวเงินหรือไม่ก็ตาม เช่น ก. เอาหนังสือกฎหมายของ ข. ไป เห็นได้ว่านาย ข. ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนแน่นอน คือ จะต้องซื้อหนังสือใหม่ ในกรณีที่ความเสียหายไม่อาจกำหนดจำนวนได้แน่นอน เช่น ดำทำร้ายร่างกายเขียวบาดเจ็บ เขียวต้องทนทุกข์ทรมาน ความทนทุกข์ทรมานเป็นความเสียหายจำนวนไม่แน่นอน และความเสียหายที่จะคิดเป็นตัวเงินได้หรือไม่นั้น กล่าวคือ ความเสียหายที่ไม่อาจคิดเป็นตัวเงินได้ คือความเสียหายที่ไม่อาจตีราคาเงินได้ เช่น ทำให้ร่างกายพิการหรือทำให้เสียอนามัย ส่วนความเสียหายที่คิดเป็นตัวเงินได้นั้น ได้แก่ ค่าซ่อมแซมตัวทรัพย์ หรือค่าขาดอุปการะ เป็นต้น ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายหรือผู้ต้องรับผิดในการกระทำหรือเหตุการณ์นั้นจำต้องชดใช้ค่าสินไหมดทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย โดยไม่คำนึงว่าผู้กระทำจะประสงค์ให้การกระทำนั้นเกิดผลตามกฎหมายหรือไม่ คือ กฎหมายบังคับให้ผู้กระทำนั้นมีหนี้ที่จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ฉะนั้น จึงเรียกได้ว่าละเมิด

2.7.2 ความทั่วไปเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด

2.7.2.1 ความหมายของค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด

เมื่อบุคคลใดก่อความเสียหายให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ และความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำและการงดเว้นการกระทำดังกล่าวมาแล้ว ก็ย่อมเป็นความชอบธรรมที่จะต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นและทำขวัญและทำขวัญให้แก่ผู้เสียหายนั้น กฎหมายจึงบังคับว่าบุคคลนั้นจำต้องชดใช้ค่าสินไหมดทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เป็นต้นว่า ถ้าเป็นการเอาทรัพย์ของบุคคลอื่นไป ก็ต้องเอาทรัพย์กลับคืนมาแก่เจ้าของ จะเห็นได้ว่าการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น หาใช่เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดไม่ เพราะเป็นการทำให้ผู้เสียหายกลับสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงสถานะเดิมให้มากที่สุดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย ซึ่งข้อนี้เป็นหลักทั่วไปของกฎหมายลักษณะละเมิด และเป็นเหตุให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายลักษณะนี้ต่างจากกฎหมายอาญา การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเป็นวัตถุประสงค์สำคัญสำหรับการเรียกร้องในมูลละเมิด ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้เป็นแนวทางในมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายพ่งและพาณิชย์ ว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด”

“ค่าสินไหมทดแทน” นี้มีความหมายกว้างกว่า “ค่าเสียหาย” เพราะยังรวมถึงการใช้เยียวยาอย่างอื่นนอกจากค่าเสียหายด้วย เช่น ในกรณีที่ทำความเสียหายให้แก่เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือในการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ศาลอาจสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยการโฆษณาคำพิพากษาเพิ่มขึ้นจากการให้ค่าเสียหายเป็นเงินด้วยก็ได้ และจะให้เป็นรูปเงินเหมาหรือให้เป็นงวด ๆ ก็ได้ การ

ให้เป็นงวด ๆ นี้ควรกระทำเมื่อความเสียหายนั้นทำให้รายได้ซึ่งได้เป็นระยะเวลาหมดไปหรือว่าเป็นกรณีที่ทำให้สามารถทำงานได้ [49]

อีกทั้งเมื่อพิจารณามาตรา 438 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย” จะเห็นว่าค่าเสียหายธรรมดาหมายถึงค่าเสียหายที่เป็นเงินเท่านั้น ดังนั้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนั้นแยกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ [50]

ส่วนที่ 1 การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นเงิน ซึ่งในทางกฎหมายเรียกว่าค่าเสียหาย

ส่วนที่ 2 การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในรูปที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจเป็นการคืนทรัพย์ การเอาทรัพย์ประเภทเดียวกันมาคืน การคืนราคา เป็นต้น อันเป็นลักษณะเดียวกับที่เป็นอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน

2.7.2.2 หลักการพื้นฐานของค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด [51]

ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดนั้นมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 หลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitutio in Integrum) เป็นหลักการทั่วไปในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีหลักการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักการนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเป็นสำคัญ มิได้มุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิด โดยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายมากเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับแต่อย่างใด

ประการที่ 2 หลักการลงโทษ คือ หลักการเฉพาะเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนในเชิงลงโทษ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ลงโทษผู้กระทำละเมิดที่มีพฤติกรรมอันชั่วร้ายให้มีความเข็ดหลาบ (Punishment) และป้องปรามมิให้บุคคลในสังคมถือเอาพฤติกรรมนั้นเป็นเยี่ยงอย่างในอนาคต (Deterrence) หลักการนี้จึงมุ่งกำหนดค่าสินไหมทดแทนในลักษณะของ “ค่าเสียหายเชิงลงโทษ” (Punitive Damages) ซึ่ง เป็นค่าเสียหายที่กำหนดเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากค่าเสียหายที่แท้จริง

---

[49] *เพิ่งอ้าง*, น. 255-256.

[50] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์ ข, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้, (กรุงเทพมหานคร : วิญญชน, 2558), น. 314.

[51] จิตรา เพียรล้ำเลิศ, หน่วยที่ 8 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 10. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2559, จาก www.stou.ac.th/Schools/Slw/upload/Ex.40701-8.pdf.

หลักการพื้นฐานของค่าสินไหมทดแทนในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ซึ่งมีรากฐานสำคัญมาจากกฎหมายโรมันนั้นมีหลักในการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดตามทฤษฎีว่าด้วยหนี้ (Theory of Obligations) โดยถือว่าการละเมิดเป็นหนี้ในทางแพ่งที่ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ตามความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับเท่านั้น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) จึงมุ่งให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น

ส่วนหลักการพื้นฐานของค่าสินไหมทดแทนในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งชดใช้ความเสียหายแท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับเช่นที่ยึดถือในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) เท่านั้น ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) นอกจากจะมีค่าเสียหายเพื่อชดเชยความเสียหาย (Compensatory Damages) แล้วยังมีค่าเสียหาย ที่มิได้มุ่งชดเชยความเสียหาย (Non – Compensatory Damages) เช่น ค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำละเมิด และป้องปรามมิให้มีการกระทำเช่นเดียวกันนั้นในอนาคตอีกด้วย

2.7.3 ความทั่วไปเกี่ยวกับค่าเสียหายในเชิงลงโทษเพื่อละเมิด

2.7.3.1 ความหมายของค่าเสียหายในเชิงลงโทษ [52]

ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ค่าเสียหายเพื่อเป็นเยี่ยงอย่าง (Exemplary Damages) หรือค่าเสียหายที่ให้ชดใช้กันเป็นการแก้แค้นหรือลงโทษ หรือค่าเสียหายแบบเป็นโทษ (Vindictive or Punitive) ” ซึ่งความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ” หมายความว่า ค่าเสียหายในทางแพ่งซึ่งกำหนดให้เป็นค่าเสียหายที่เพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากค่าเสียหายในเชิงทดแทน (Compensatory Damages) อันมีสาเหตุมาจากลักษณะหรือพฤติการณ์ของจำเลยที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือเจตนา (Willful Action) ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Gross Negligence) กระทำการตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลอื่น (Recklessness) เจตนาชั่วร้าย (Malice) หรือกดขี่ข่มเหง (Oppressive) เลวร้ายอย่างเหลือเกิน (Egregiously) ใส่ร้าย (Invidious) อันเป็นค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำละเมิดและเพื่อป้องปรามมิให้กระทำมิชอบเช่นนั้นอีก และขณะเดียวกันยังมุ่งเพื่อเป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นมิให้กระทำตามเช่นนั้นด้วย แต่จะไม่กำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษสำหรับการกระทำละเมิดที่เป็นความสะเพร่าเล็กน้อยหรือความประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา

---

[52] สุรชัย พ่วงชูศักดิ์, “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ : การนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทย (Punitive Damages : Applicability and Practicability in Thai Legal System),” วารสารดุลพาห, ปีที่ 53, ฉบับที่ 2, น. 94-95 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2549).

2.7.3.2 ความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ของค่าเสียหายในเชิงลงโทษเพื่อละเมิด [53]

ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) ได้มีปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์ทางกฎหมายมายาวนานตั้งแต่ประมาณ 2,000 ปีก่อนคริสต์ศักราช โดยในสมัยก่อนนั้นอาจจะยังไม่รู้จักในชื่อที่เรียกว่า “Punitive Damages” หรือ “Exemplary Damages” แต่อาจจะรู้จักในชื่อที่เรียกว่า “ค่าเสียหายที่มีจำนวนหลายเท่าตัว” (Multiple Damages) ซึ่งค่าเสียหายชนิดนี้ได้ถูกบัญญัติขึ้นตั้งแต่ในยุคกฎหมาย บาบิโลเนียน (Babylonian) โดยปรากฏในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายฮัมบูราบี (the Code of Hammurabi) ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายที่มีความเก่าแก่เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ค่าเสียหายดังกล่าวจะถูกคำนวณโดยการทวีคูณความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเพิ่มเติมไปตามสัดส่วนที่ถูกกาหนดไว้เป็นการล่วงหน้าตามลักษณะของการกระทำของผู้กระทำละเมิดนั้น ซึ่งอาจมีการชดใช้ค่าเสียหายตั้งแต่ 3 เท่าจนถึง 30 เท่าของราคาทรัพย์สินที่ถูกกระทำให้เกิดความเสียหาย เช่น หากผู้ใดลักโค 1 ตัว จากวัด หรือพระราชวัง ตามประมวลกฎหมายฮัมบูราบีได้บัญญัติให้ผู้กระทำนั้นจะต้องถูกตัดสินให้ชดใช้โคเป็นจำนวน 30 ตัว เป็นต้น ดังนั้น ถ้าผู้ใดได้ลักโคไปเป็นจำนวนเท่าใดการชดใช้ค่าเสียหายก็จะเพิ่มทวีคูณตามจำนวนที่ประมวลกฎหมายฮัมบูราบีได้บัญญัติไว้ ในเวลาต่อมาค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้รับการพัฒนาในทางหลักกฎหมายอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) จากการค้นคว้าข้อมูลในทางประวัติศาสตร์กฎหมายพบว่า ค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้รับการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนในการพิจารณาคดีละเมิดของราชอาณาจักรอังกฤษ จึงถือได้ว่าราชอาณาจักรอังกฤษเป็นประเทศแรกที่นำหลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายอย่างเป็นทางการ โดยในค.ศ.1763 ค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างเป็นกิจจะลักษณะครั้งแรกในคดี Hackle v. Money ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวการล่วงละเมิด การข่มขู่ว่าจะทำร้าย และการจำคุกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ควบคุมตัวโจทก์ไว้โดยไม่มีหมายจับของศาล ซึ่งศาลอังกฤษเห็นว่าการกระทำโดยปราศจากอำนาจเช่นนี้เป็นการก่อภยันตรายต่อประชาชน ถึงแม้ว่าโจทก์จะไม่ได้รับอันตรายใด ๆ จากการกระทำนั้น อีกทั้งเมื่อได้คำนวณความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเป็นจานวนเพียง 20 ปอนด์ แต่ในคดีนี้คณะลูกขุนได้กำหนดค่าเสียหายให้โจทก์เป็นจานวนถึง 300 ปอนด์ ซึ่งนับเป็นจำนวนที่สูงมากในสมัยนั้น ยิ่งไปกว่านั้นในปีเดียวกันค่าเสียหายเชิงลงโทษก็ถูกวางหลักการให้เห็นอย่างชัดเจนอีกครั้งในคดี Wike v. Wood ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับการที่ John Wike ได้ตีพิมพ์หนังสือที่มีชื่อว่า North Briton แต่เนื่องจากหนังสือนั้นมีข้อความหมิ่นประมาทสถาบันพระมหากษัตริย์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้าไปค้นบ้านและยึดทรัพย์สินของโจทก์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาโจทก์ได้

---

[53] อรพรรณ ปางแก้ว, ปัญหากฎหมายในการทำธุรกิจเกี่ยวกับวัตถุอันตราย: ศึกษากรณีการคุ้มครองผู้บริโภค, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2555), น. 32-33.

นำการกระทำดังกล่าวมาฟ้องร้องและชนะคดี ซึ่งศาลอังกฤษได้พิจารณาจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่โจทก์โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการลงโทษและป้องปรามพฤติกรรมที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐในทางที่ผิด รวมทั้งเป็นการแก้ไขพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เหมาะสมโดยนำหลักค่าเสียหาย ในเชิงลงโทษมาปรับใช้

2.7.3.3 แนวคิดและทฤษฎีของค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

ค่าเสียหายในเชิงลงโทษเป็นหลักเกณฑ์ของการกำหนดค่าเสียหายในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) แนวคิดทฤษฎีที่ยืนยันและยอมรับโดยทั่วไปเกี่ยวกับ การกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ ก็คือแนวคิดทฤษฎีที่ว่าค่าเสียหายในเชิงลงโทษนั้นถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำละเมิด และเพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำความผิดที่คล้ายคลึงกันในอนาคต และขณะเดียวกันยังมุ่งเพื่อเป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นมิให้กระทำตามเช่นนั้นด้วย ภายใต้แนวคิดนี้ ค่าเสียหายดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และประโยชน์ของสังคมและส่วนรวม (the Interest of Society and for the Public Benefit) ไม่ใช่เพียงเพื่อกำหนดเป็นค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับเท่านั้น ซึ่งแนวคิดนี้มีแนวคิดในทางอาญาเจือปนอยู่มากกว่าที่จะกำหนดเป็นค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งเพียงอย่างเดียว และมีลักษณะแตกต่างไปจากการกำหนด ค่าสินไหมทดแทนในระบบประมวลกฎหมายที่เป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยหนี้ (Theory of Obligation)

โดยกำหนดให้หนี้ละเมิดเป็นภาระหน้าที่ในทางแพ่งที่จะต้องมีการชดใช้กันโดยมุ่งให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกับหนี้ตามสัญญา คือ ชดใช้ตามความเสียหายที่แท้จริงเท่านั้น โดยผู้เสียหายไม่ควรได้รับการชดใช้ค่าเสียหายเกินไปกว่าหนี้ละเมิดที่มีต่อตน [54]

2.7.3.4 ลักษณะสำคัญของค่าเสียหายในเชิงลงโทษเพื่อละเมิด [55]

1. เป็นค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นเพื่อลงโทษผู้กระทำละเมิด และเพื่อป้องกันปราบปรามมิให้กระทำมิชอบเช่นนั้นอีก และในขณะเดียวกันยังมุ่งให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นมิให้กระทำตามเช่นนั้นด้วย

2. เป็นค่าเสียหายที่ฝ่ายโจทก์ไม่จำต้องพิสูจน์ถึงจำนวนค่าเสียหายในส่วนนี้ เพราะศาลจะพิจารณากำหนดให้เองตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงลักษณะความร้ายแรงแห่งละเมิด ฐานะ

---

[54] สุรชัย พ่วงชูศักดิ์, *เพิ่งอ้าง*, น. 95.

[55] กฤษณา พิษณุโกศล, ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2531), น. 17.

ทางเศรษฐกิจของจำเลย ตลอดจนสภาพและปริมาณของความเสียหายที่โจทก์ได้รับจากการถูกกระทำละเมิดนั้น

3. เป็นค่าเสียหายที่กำหนดเพิ่มให้มากขึ้นนอกเหนือจากค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง (Actual Damages) แต่ในบางคดีซึ่งอาจไม่ปรากฏความเสียหายจริงที่จะชดใช้ทดแทนได้ ศาลก็จะกำหนดแต่เฉพาะค่าเสียหายในเชิงลงโทษนี้เพียงอย่างเดียว

4. ศาลจะกำหนดให้เฉพาะกรณีของการกระทำละเมิดที่มีพฤติการณ์รุนแรงมีลักษณะของการกระทำเช่นเดียวกับคดีอาญา เช่น มีการใช้กำลังทำร้าย ข่มขู่ หลอกลวง ฉ้อฉล ซึ่งผู้กระทำละเมิดมุ่งหมายให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อจิตใจของผู้เสียหาย ให้ผู้เสียหายอับอายหรือถูกเหยียดหยาม

2.8 ที่มาและแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต [56]

ในเรื่องการนำตัวผู้กระทำการทุจริตมาลงโทษนั้นเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่าเครื่องมือในการจับกุมผู้กระทำความผิดใช้ได้เฉพาะปลาตัวเล็ก แต่ใช้ไม่ได้กับปลาตัวใหญ่ หรือจับได้ก็กระโดดหนีลงน้ำไป ไม่สามารถตามจับให้มาบังคับรับโทษจริงได้ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ถูกโกงไปก็ไม่ได้คืน ความสูญเสียทรัพย์สินของแผ่นดินที่ถูกโกงไปก็ไม่ได้คืน ความสูญเสียทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นมีมูลค่าสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งที่สถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศทั่วโลกแล้วก็เรียกได้ว่า อยู่ในระดับที่เป็นประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่อยู่ในสถานะที่จะเรียกได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่มีอันจะกิน ประชาชนหลายภาคส่วนก็ได้มีความคิดเห็นที่จะลดความสูญเสียทรัพย์สินของแผ่นดินให้น้อยลงหรือหมดไป จึงได้มีความคิดริเริ่มที่จะสร้างกฎหมายเพื่อให้บรรลุผลตามความคิดของสังคมและสร้างวัฒนธรรมของสังคมไทยใหม่ ไม่ให้การทุจริตกลายเป็นวัฒนธรรม

2.8.1 ที่มาเกี่ยวกับการคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต

สำหรับประเทศไทยนั้น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหา และเห็นว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาควรนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับอย่างเคร่งครัดและกฎหมายที่นำมาใช้ต้องมีความทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันอีกด้วย จึงได้มีหนังสือ ที่ สผ (สปท) 0001 (1)/19 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2558 กราบเรียน นายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยได้แนบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย

---

[56] บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจาก การทุจริต พ.ศ. .... ตามที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้มีหนังสือ ที่ สผ (สปท) 0001 (1)/19 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2558 กราบเรียนนายกรัฐมนตรี.

คุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต พ.ศ. .... พร้อมข้อสังเกต มาประกอบการพิจารณาด้วย และนายกรัฐมนตรี ได้สั่งการมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยแนวความคิดในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวมาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ที่ประเทศไทยเป็นภาคีและได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว

2.8.2 เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ด้วยความห่วงกังวลจากผลที่มีความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่มีต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมซึ่งบ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม ความยุติธรรมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักนิติรัฐและนิติธรรมด้วยความเชื่อมั่นว่าความร่ำรวยส่วนบุคคลที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสถาบันประชาธิปไตยและเศรษฐกิจของชาติ จึงจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองป้องกัน สืบหา ยับยั้งและติดตามโดยวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการเสียไปซึ่งทรัพย์สินของแผ่นดินและการโอนทรัพย์สินของแผ่นดินที่ส่วนบุคคลได้ไปโดยมิชอบ เมื่อคำนึงถึงหลักการบริหารบ้านเมืองและทรัพย์สินของแผ่นดิน ความยุติธรรม ความรับผิดชอบ ความเสมอภาคกันทางกฎหมาย จึงจำเป็นในการพิทักษ์รักษาความซื่อสัตย์สุจริตและส่งเสริมวัฒนธรรมในการปฏิเสธการทุจริต โดยการสนับสนุนและการเข้าร่วมของสาธารณชนและกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่นอกภาครัฐ เช่น ประชาคมองค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ความพยายามของรัฐที่จะป้องกันและขจัดการทุจริต เพื่อให้ปัญหาเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมทุกด้านทุกชั้นเคลื่อนไหวไปด้วยทุนสัมมา และมีความสามัคคีในชาติอย่างแท้จริง โดยการดำเนินการ ดังนี้

2.8.2.1 ส่งเสริมและสร้างมาตรการในการป้องกันปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

2.8.2.2 เพื่ออนุวัตรการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวในการที่จะได้รับความร่วมมือจากรัฐภาคีกรณีที่มีทรัพย์สินของแผ่นดินที่ถูกเอาไปโดยทุจริตได้มีการโอนย้ายไปต่างประเทศ และเป็นการแสดงเจตจำนงว่าประเทศไทยจะให้ความร่วมมือกับรัฐภาคีในอนุสัญญาที่มีการโอนย้ายทรัพย์สินของรัฐต่างประเทศมาอยู่ในประเทศไทย

2.8.2.3 เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสริมสร้างวัฒนธรรมที่ถือเอาความซื่อสัตย์สุจริตเป็นวัฒนธรรมของชาติ

2.8.2.4 เพื่อเป็นการขจัดผู้ที่ประพฤติทุจริตและยับยั้งมิให้สังคมไปนิยมผู้ทุจริตเพื่อสร้างความตระหนักต่อสังคมให้ทราบถึงผลลัพธ์ความเลวร้ายของผู้ประพฤติทุจริต

2.8.2.5 เพื่อให้กิจการของบ้านเมืองไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนเคลื่อนไปด้วยทุนสัมมาและมิให้ทุนสามานย์เข้ามาสนับสนุนให้มีการแตกความสามัคคีและใช้อำนาจทุนสามานย์เข้ามายึดเอาอำนาจรัฐไปไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

2.8.3 หลักการคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC)

อนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องดำเนินการให้ความร่วมมือและการช่วยเหลือในเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืนตามหลักมูลค่า (Value Based) มีการตรวจสอบข้อมูลลูกค้าของสถาบัน การเงินและบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการโอนเงินที่แท้จริง มีการป้องกันและการสืบหาการโอน ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งคือ ความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการติดตามสินทรัพย์คืนที่มีการโอนย้ายสินทรัพย์ระหว่างรัฐภาคี การอายัดหรือยึดทรัพย์สินตามคำร้องขอของรัฐภาคีอื่น อนุสัญญานี้กำหนดให้ต้องมีการพิจารณามาตรการที่จำเป็นในการริบทรัพย์สิน ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้โดยใช้มาตรการทาง แพ่ง โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีอาญา รวมถึงการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่รัฐภาคีอื่น ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นได้

2.9 ข้อดีของการนำมาตรการทางแพ่งมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นเป็นมาตรการที่ใช้บังคับในกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรอังกฤษ ราชอาณาจักรสวีเดน และราชอาณาจักรเดนมาร์ก และประเทศเหล่านั้นต่างก็ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตได้เป็นอย่างดี ถึงแม้ปัญหาการทุจริตของประเทศดังกล่าวจะยังไม่หมดไป แต่ก็ลดลงอย่างมากดังจะเห็นได้จากการจัดลำดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชั่นโลกปี 2559 ซึ่งประเทศเหล่านั้นอยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่อยู่ในลำดับท้าย ๆ คือ ลำดับที่ 101 จากจำนวน 176 ประเทศ เมื่อพิจารณาถึงการนำมาตรการทางแพ่งมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยแล้วจะพบว่า มาตรการดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้บังคับน้อยมากในกฎหมายไทย เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคในการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ ทำให้มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ประสบผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร หากนำมาตรการทางแพ่งมาใช้บังคับมากกว่านี้อาจจะช่วยให้การทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทยลดน้อยลงมากกว่าเดิมได้ และทำให้กระบวนการปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รายละเอียดปรากฏจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งปฏิบัติ

หน้าที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดในการยุติธรรม ดังนี้

2.9.1 ข้อดีในด้านการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต [57]

มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นกระบวนการที่มุ่งดำเนินการแก่ตัวทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง โดยมิได้คำนึงว่าผู้ถูกกล่าวหาจะได้กระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาหรือทางปกครองหรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากมาตรการทางอาญาและทางปกครอง ที่เป็นกระบวนการอันมุ่งดำเนินการแก่ตัวบุคคลผู้กระทำความผิด กล่าวคือ มาตรการทางอาญาเป็นกระบวนการนำตัวผู้กระทำความผิดไปลงโทษให้เข็ดหลาบเพื่อชดใช้ต่อการกระทำความผิด และเป็น การขู่มิให้บุคคลอื่นในสังคมกระทำความผิดเช่นนั้น หรือให้สังคมรู้สึกว่าได้รับการแก้แค้นทดแทนโดยรัฐดำเนินการให้แล้วเพื่อมิให้ผู้เสียหายไปดำเนินการแก้แค้นผู้กระทำความผิดเป็นการส่วนตัวอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม โดยในกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต และได้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาล เมื่อศาลพิพากาว่าจำเลยกระทำความผิดจริง โทษที่จะลงแก่จำเลยมี 5 สถาน ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ส่วนมาตรการทางปกครองเป็นกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ โดยมิให้ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของประชาชน และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจใด ๆ ที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดซึ่งเข้าลักษณะมีมูลความผิดทางวินัยตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับของหน่วยงานที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยกับผู้กกล่าวหา ไม่ว่าจะเป็นวินัยร้ายแรงหรือวินัยไม่ร้ายแรง แล้วแต่กรณี ซึ่งมีโทษ 5 สถาน ได้แก่ ไล่ออก ปลดออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์

ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการทางอาญาและทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ในทางปฏิบัติจะมีขั้นตอนและรายละเอียด

[57] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายธันยพัฒน์ ประมวลวิทย์ พนักงานไต่สวนชำนาญการ สำนักงาน ป.ป.ช.

ที่ยุ่งยากและสลับซับซ้อนมาก เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา โดยมีขั้นตอนหลัก ๆ ดังนี้ ขั้นตอนที่หนึ่ง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริง ก็จะต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งองค์คณะพนักงานไต่สวนหรือคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้โอกาสคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานไต่สวนหรืออนุกรรมการไต่สวน ขั้นตอนที่สอง หากผู้ถูกกล่าวหา ไม่คัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานไต่สวนหรืออนุกรรมการไต่สวน ก็จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนที่สาม หากองค์คณะพนักงานไต่สวนหรือคณะอนุกรรมการไต่สวน เห็นว่าจากการไต่สวนข้อเท็จจริงมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด ก็จะมีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร ขั้นตอนที่ห้า เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ ข้อกล่าวหาแล้ว หรือไม่ยอมชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาที่กำหนด องค์คณะพนักงานไต่สวนหรือคณะอนุกรรมการไต่สวน ก็จะพิเคราะห์พยานหลักฐานทั้งปวงว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหามีมูลความผิดหรือไม่ และเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต่อไป

กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการทางแพ่งแก่ผู้ถูกกล่าวหา หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ถูกกล่าวหามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ในทางปฏิบัติจะมีขั้นตอนและรายละเอียดที่ยุ่งยากและสลับซับซ้อนน้อยกว่าการไต่สวนข้อเท็จกรณีผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางอาญาและทางวินัย โดยมีขั้นตอนหลัก ๆ เหมือนกับการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางอาญาและทางวินัย แต่รายละเอียดในการดำเนินการจะแตกต่างออกไปตรงที่การไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานจะไม่ลงลึกว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดทางอาญาหรือทางปกครองหรือไม่ แต่จะตรวจสอบเพียงทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าวหรือไม่ หากมีพฤติการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นต่อไป จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัดหรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องในคดีนั้น

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าในการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการทางแพ่งแก่ผู้ถูกกล่าวหาจะมีรายละเอียดน้อยกว่าการดำเนินการทางอาญาและทางปกครอง โดยไม่ลงลึกถึงขนาดต้องปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง และเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ที่มาที่ไปของทรัพย์สินให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งทำให้กระบวนการไต่สวนเพื่อดำเนินการทางแพ่งดังกล่าวใช้ระยะเวลาน้อยและมีประสิทธิภาพมากกว่ากระบวนการทางอาญาและทางปกครอง เนื่องจากการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนใหญ่เป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดของผู้ที่มีความรู้และผู้ที่มีตำแหน่งทางสังคม การใช้วิธีการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานโดยปกติย่อมเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก

2.9.2 ข้อดีในด้านประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริต [58]

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยและต่างประเทศต่างก็มีเป้าหมายเช่นเดียวกัน ได้แก่ เป้าหมายที่หนึ่ง ในเรื่องของการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ ทุกประเทศต่างก็ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง คุ้มค่า และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนให้มากที่สุด เป้าหมายที่สอง ในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทุกประเทศต่างก็ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ และเป็นธรรมต่อประชาชน ซึ่งการที่จะไปสู่เป้าหมายดังกล่าวได้นั้นมีวิธีการด้วยกันหลายวิธีแต่วิธีการที่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย นิยมนำมาใช้บังคับนั้นมีด้วยกัน 3 วิธี ได้แก่ มาตรการ ทางปกครอง มาตรการทางอาญา และมาตรการทางแพ่ง ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อน แต่วิธีใดจะได้รับการนำมาใช้มากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยมาตรการทางปกครองและทางอาญาจะเน้นที่การลงโทษตัวบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทางวินัยหรือทางอาญาซึ่งจะมีโทษแตกต่างกันไป ส่วนมาตรการทางแพ่งจะเน้นที่การบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของบุคคล โดยที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะไม่มีความผิดทางวินัยหรืออาญาเลยก็ได้

สำหรับการลงโทษทางวินัยนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อความเจริญก้าวหน้าและความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ หากข้าราชการมีวินัยดี ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เพื่อความผาสุกของประชาชน และเพื่อสร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ ส่วนการลงโทษทางอาญานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้นทดแทน เพื่อข่มขวัญยับยั้ง เพื่อตัดโอกาสกระทำผิด และเพื่อแก้ไข

[58] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายภูนนท์ พาทีทิน พนักงานไต่สวนชำนาญการ สำนักงาน ป.ป.ช.

ฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ส่วนการลงโทษทางแพ่งนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จำนวนมหาศาลจาก การกระทำความผิดที่รัฐประสบปัญหาในการแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนปราศจากข้อสงสัยตามสมควรได้ จึงจำเป็นต้องปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไป

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสิ่งที่รัฐจะได้จากมาตรการทางปกครองในการลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา คือ การไล่ออก การปลดออก การลดขั้นเงินเดือน การตัดเงินเดือน และการภาคทัณฑ์ และสิ่งที่รัฐจะได้จากมาตรการทางอาญาในความรับผิดทางอาญาของผู้ถูกกล่าวหา คือ การประหารชีวิตการจำคุก การกักขัง การปรับ และการริบทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการลงโทษผู้ถูกกล่าวหาที่รัฐสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดจริงเท่านั้น และภายหลังจากที่รัฐลงโทษผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวแล้วเรื่องก็เป็นอันจบไป ทั้งที่ในความจริงแล้วความเสียหายที่รัฐได้รับจากการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ถูกกล่าวหานั้นเป็นจำนวนมหาศาลมาก การที่รับลงโทษเพียงตัวผู้กระทำความผิดแล้วภายหลังจากนั้นก็ปล่อยผู้กระทำความผิดมาเสวยสุขกับทรัพย์สินเงินทองที่ผู้นั้นได้มาจากการทุจริตและประพฤติมิชอบจำนวนมากจึงเป็นสิ่งที่ไม่คุ้มค่ากับความเสียหายที่รัฐได้รับ และเป็นการทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่เกรงกลัวต่อการกระทำดังกล่าว เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐการทำการทุจริตและประพฤติมิชอบก็เพื่อหวังผลตอบแทนและความสะดวกสบายที่ได้รับจากการกระทำการดังกล่าวโดยไม่สนใจที่จะกระทำการงานให้เป็นไปโดยถูกต้องละเป็นธรรม ฉะนั้น ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาจึงเป็นหัวใจและเป็นเป้าหมายของการกระทำความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ หากรัฐมุ่งแก้ปัญหาดังกล่าวให้ถูกจุดย่อมจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด และรัฐยังได้ทรัพย์สินที่ผู้ถูกกล่าวหาได้มาโดยไม่ถูกไม่ควรกลับมาเป็นของแผ่นดินเป็นจำนวนมาก เพื่อที่รัฐจะได้นำทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศต่อไป

บทที่ 3
มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในต่างประเทศและประเทศไทย

มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายไทยได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และหมวด 7 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งทั้งสองหมวดนี้จะเป็นเรื่องของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ ซึ่งคำว่า “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ และคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมาผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ดังกล่าวก็จะเข้าสู่กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งกระบวนการพิจารณาของศาล และการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล กฎหมายกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้ากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้วพบว่า ในกฎหมายต่างประเทศมิได้บัญญัติมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้เฉพาะเรื่องของการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเท่านั้น แต่ยังมีเรื่องของมาตรการทางภาษี และค่าเสียหายในเชิงลงโทษกับ ผู้ที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดในการยุติธรรม แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดด้วยดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1 อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต

การทุจริตทำให้อัตราการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของรัฐถดถอยลงทำให้ความไม่เสมอภาคในสังคมสูงยิ่งขึ้นและเพิ่มความระแวงต่อรัฐบาลให้เลวร้ายลงไปอีก นอกจากนั้น การทุจริตยังเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foriegn Direct Investment-FDI) ในลักษณะเดียวกับภาษีการลงทุน การทุจริตลดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยทำให้ผู้รับเหมาหรือผู้ได้รับสัมปทานคิดราคาสูงกว่าที่ควร และเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ

การทุจริตมิได้เป็นผลดีต่อผู้ผลิตสินค้าที่ดีที่สุดและถูกที่สุด แต่จะเป็นผลดีต่อผู้ผลิตที่จ่ายเงินสินบนมากที่สุด ดังนั้น ผู้ผลิตจึงต้องเจียดทรัพยากรไปจากที่จะต้องใช้สำหรับงานนั้นทำให้คุณภาพของงานด้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น เพื่อนำไปเพิ่มในการจ่ายเงินสินบนแทน ยิ่งกว่านั้นการทุจริตยังทำลายความชอบธรรมของรัฐบาล และก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจนักการเมืองอย่างแพร่หลายและกว้างขวาง และยังเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตยด้วย เพราะว่าการทุจริตมักจะถูกใช้เป็นข้ออ้างสำหรับการกระทำการปฏิวัติและรัฐประหาร ทำให้นานาชาติเริ่มตระหนักดีขึ้นทุกทีว่าการทุจริตเป็นอันตรายที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง และไม่ได้จำกัดอยู่เพียงในประเทศเท่านั้น แต่ระบาดข้ามแดนไปได้ในทุกประเทศ

ประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามต่อต้านการทุจริตทั้งในมิติระหว่างประเทศและมิติในประเทศ ทั้งในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเริ่มมีผลเป็นรูปธรรมขึ้นมาเมื่อเกิดอนุสัญญาองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนเจ้าพนักงานรัฐบาลต่างชาติ ในธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ ค.ศ. 1997 (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997) และสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายให้ การติดสินบนข้าราชการหรือเจ้าพนักงานต่างชาติในธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญา โดยสภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้ตรารัฐบัญญัติว่าด้วยการทุจริตข้ามชาติ (Foreign Corrupt Practice Act - FCPA) อันเป็นที่มาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC)[1] โดยประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และให้สัตยาบันเพื่อ เข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 ส่งผลให้อนุสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในวันที่ 31 มีนาคม 2554 ซึ่งเป็นวันที่ 30 หลังจากวันที่ประเทศไทยยื่นสัตยาบันสาร ตามข้อ 68 วรรค 2 ของอนุสัญญาดังกล่าว

---

[1] แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, รายงานการวิจัยการศึกษาพันธกรณี และความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003, (กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา, 2551), น. 80-81.

และเมื่อพิจารณามาตรการในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรระหว่างประเทศแล้ว จะพบว่า นอกจากมาตรการในการป้องกันการทุจริตของประเทศภาคี การกำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดอาญา และความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ ยังกำหนดให้มีมาตรการทางแพ่งในการต่อต้านการทุจริตด้วย อาทิเช่น มาตรการติดตามสินทรัพย์คืน มาตรการทางภาษี และมาตรการเรียกค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1.1 องค์กรความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co - Operation and Development: OECD) [2]

องค์กรความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ OECD ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1961 ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกาลังพัฒนาซึ่งมีระดับอัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับสูง จำนวน 30 ประเทศ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์กรกว่า 2,500 คน ซึ่งภารกิจหลักของ OECD คือ เพิ่มพูนคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยร่วมมือกับประเทศสมาชิกในการสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ดี ภารกิจของ OECD ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะความร่วมมือในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประเทศสมาชิกเท่านั้น แต่ OECD ยังขยายภารกิจดังกล่าวให้ครอบคลุมไปยังประเทศอื่น ๆ ผ่านกลไกความร่วมมือต่าง ๆ โดยเฉพาะการหารือร่วมกับประเทศและองค์กรที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) เพื่อแบ่งปันและถ่ายทอดประสบการณ์ในการพัฒนา การร่วมกันแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการร่วมกันกำหนดแนวปฏิบัติที่เหมาะสม (Best Practice) ในการดำเนินการพัฒนาประเทศ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้บรรลุภารกิจข้างต้น OECD จึงได้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ใน 5 สาขาหลัก ได้แก่ (1) กิจกรรมที่เกี่ยวพันกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ อาทิ การพัฒนาและการเพิ่มพูนศักยภาพด้านการแข่งขัน (2) กิจกรรมด้านสังคม อาทิ การพัฒนาด้านการศึกษา สาธารณสุขและการส่งเสริมการจ้างงาน (3) กิจกรรมด้านการคลังโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภาษีและการลงทุน (4) กิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับการส่งเสริมนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ และ (5) กิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับการส่งเสริมธรรมาภิบาล (good governance)

ทั้งนี้ การป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันถือเป็นหนึ่งในกิจกรรมย่อยที่จัดอยู่ในความพยายามในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของ OECD เนื่องจากคอร์รัปชันเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม คอร์รัปชันจึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมากจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ และองค์กรระหว่าง

---

[2] เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภู่เจริญ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ช., 2553), น. 33-35.

ประเทศ ในปัจจุบัน สำหรับ OECD เห็นว่าคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ขวางอยู่ระหว่างเส้นทางในการบรรลุภารกิจเพื่อการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน ทั้งนี้ คอร์รัปชันจะส่งผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาของสถาบันที่จำเป็นสาหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะสถาบันประชาธิปไตยและหลักการธรรมาภิบาลของประเทศ นอกจากนี้ ในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งกิจกรรมในประเทศหนึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ผ่านทางความร่วมมือทางเศรษฐกิจ คอร์รัปชันยังอาจส่งผลกระทบทางลบไปยังประเทศที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

OECD เป็นหนึ่งในองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทนำในการดำเนินความพยายามป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน โดยการดำเนินการของ OECD ครอบคลุม (1) การป้องกันและปราบปรามการเอื้อประโยชน์ทางภาษีในเชิงสินบนแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ (Tax Treatment of Bribes) (2) การป้องกันและปราบปรามการติดสินบนในเวทีธุรกิจระหว่างประเทศ (Bribery in International Business) (3) การส่งเสริมคุณธรรมและขจัดการคอร์รัปชันในภาคราชการ (Ethics and Corruption in Public Sector) และ (4) การติดสินบนในธุรกรรมเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ (Bribery and Export Credits)

3.1.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) [3]

ด้วยสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (UNCAC) มีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืนซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติบางเรื่องมีเนื้อหาเชิงบูรณาการเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจภาคประชาสังคม สื่อมวลชน ซึ่งมีลักษณะต่างจากข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ให้ความสำคัญ เฉพาะบางเรื่องเท่านั้น อนุสัญญาฉบับนี้มีหลักการสำคัญให้รัฐภาคีออกกฎหมายภายในของตน กำหนดให้การกระทำรูปแบบต่าง ๆ ที่อนุสัญญานี้มุ่งจะป้องกันและปราบปรามเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งครอบคลุมทั้งการทุจริตทางตรงและทางอ้อม การทุจริตรายเล็กและรายใหญ่ ตลอดจนเกี่ยวพันกับความผิดของบุคคลทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ยิ่งกว่านั้นเพื่อให้สามารถอนุวัติการอนุสัญญานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรณีของการทุจริตข้ามชาติ อนุสัญญาจึงได้บัญญัติให้มีรัฐภาคีมีพันธกรณีในการร่วมมือกันและสร้างกลไกในการติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านั้นด้วย สำหรับพันธกรณี ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้มีความผูกพันในระดับที่แตกต่างกัน 3 ระดับ คือ กลุ่มแรก เป็นพันธกรณี ที่รัฐภาคีมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตาม (Mandatory) กลุ่มที่สอง รัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้ (Optional Requirements: Obligation to Consider) และกลุ่มสุดท้าย รัฐ

[3] แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, *เพิ่งอ้าง*, น. 2-4.

ภาคีมีเพียงพันธกรณีที่จะต้องพิจารณา (Optional Measures: Measures States Parties May Wish to Consider) เนื้อหาหลักในอนุสัญญา UNCAC แบ่งเป็นหมวดหมู่ได้ 4 หมวดหลัก ดังนี้

3.1.2.1 หมวดการป้องกันการทุจริต (Chapter 2 Preventive Measures)

ความในหมวดนี้ครอบคลุมมาตรการป้องกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐ มาตรการความโปร่งใสในการสนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมือง มาตรการประกันความเป็นอิสระและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของฝ่ายตุลาการและอัยการ การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง การป้องกันความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมของอดีตข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ลาออกหรือเกษียณอายุการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนอย่าง เปิดกว้าง และไม่เปิดเผยชื่อผู้รายงานการทุจริต พันธกรณีในหมวดนี้ครอบคลุมทั้งเรื่องการทุจริตในภาครัฐ ภาคธุรกิจ รวมถึงภาคประชาสังคมซึ่งส่วนใหญ่มีทั้งพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม และพันธกรณี ซึ่งเลือกที่จะไม่รับเอาหรือไม่ก็ได้

3.1.2.2 หมวดการกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Chapter 3 Criminalization and Law Enforcement)

มาตรการส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายไทย และมีมาตรการใหม่ที่สำคัญ คือ รัฐภาคีต้องกำหนดความผิดอาญาในเรื่องการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศระดับระหว่างรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการเรียกหรือการรับประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา การยักยอก เบียดบัง หรือยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเจตนา และกำหนดให้การให้สินบนแก่บุคคลในหน่วยงานเอกชนเป็นความผิดทางอาญา (Bribery in the Private Sector) นอกจากนั้นยังครอบคลุมฐานความผิดอื่น ได้แก่ การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ (Trading in Influence) การร่ำรวยผิดปกติ (Illicit Enrichment) การยักยอกทรัพย์ในภาคเอกชน (Embezzlement of Property in the Private Sector) การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด (Laundering of Proceeds of Crime) การปกปิดทรัพย์สินซึ่งได้มาภายหลังการกระทำความผิด (Concealment) การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม (Obstruction of Justice) การกำหนดอายุความสำหรับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้มีระยะเวลานานขึ้น หรือให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีกระบวนการยุติธรรม จนไม่อาจนำตัวมาดำเนินคดีในรัฐภาคีได้

3.1.2.3 หมวดความร่วมมือระหว่างประเทศ (Chapter 4 International Cooperation)

สาระสำคัญในหมวดนี้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องให้ความร่วมมือในการช่วยเหลือกันและกันทางกฎหมาย (Mutual Legal Assistance) ตั้งแต่การสืบสวนสอบสวน และกระบวนพิจารณา

ทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองเกี่ยวกับการทุจริต การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition) ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กัน แม้ในกรณีที่การกระทำอันเป็นพื้นฐานทางกฎหมายของการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้จะไม่เป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอก็ตาม กล่าวคือ อนุสัญญานี้กำหนดเป็นพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องยกเว้นให้มิต้องใช้หลัก Double หรือ Dual Criminality นอกจากนี้ยังมีมาตรการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายในการสืบสวน สอบสวน การฟ้องคดี และกระบวนการทางศาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความผิดภายในอนุสัญญานี้

3.1.2.4 หมวดการติดตามสินทรัพย์คืน (Chapter 5 Asset Recovery)

อนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องดำเนินการให้ความร่วมมือและการช่วยเหลือในเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืนตามหลักมูลค่า (Value Based) มีการตรวจสอบข้อมูลลูกค้าของสถาบันการเงินและบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการโอนเงินที่แท้จริง มีการป้องกันและการสืบหาการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งคือ ความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการติดตามสินทรัพย์คืนที่มีการโอนย้ายสินทรัพย์ระหว่างรัฐภาคี การอายัดหรือยึดทรัพย์สินตามคำร้องขอของรัฐภาคีอื่น อนุสัญญานี้กำหนดให้ต้องมีการพิจารณามาตรการที่จำเป็นในการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้โดยใช้มาตรการทางแพ่ง โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีอาญา รวมถึงการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่รัฐภาคีอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นได้

3.2 มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกฎหมายต่างประเทศ นอกจากมาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครองที่คล้ายคลึงกับกฎหมายไทยแล้วยังมีมาตรการทางแพ่งซึ่งเป็นมาตรการที่ต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศภาคพื้นยุโรป ได้นำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมานานแล้ว แต่สำหรับประเทศไทยยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย ถึงแม้ว่ามาตรการทางแพ่งตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้นจะมีลักษณะประการสำคัญที่คล้ายกันในเรื่องของวัตถุประสงค์ของการดำเนินการที่มุ่งที่ตัวทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้มาโดยไม่มีที่มาที่ไปหรือไม่สามารถชี้แจงได้ว่าได้มาอย่างไร โดยไม่ได้มุ่งประสงค์ที่จะลงโทษตัวบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบมาตรการ ทางแพ่งในกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศแล้วพบว่ามาตรการทางแพ่งดังกล่าวในกฎหมายไทย ยังมีมาตรการที่ไม่หลากหลายเหมือนกับกฎหมายในต่างประเทศ โดยในที่นี้จะขอยกตัวอย่างกฎหมายเพียง 4 ประเทศ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.1 สหรัฐอเมริกา

3.2.1.1 การเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (Financial Disclosure) เพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน (Conflict of Interest) [4]

นับตั้งแต่ปี 1979 เป็นต้นมา เจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ตุลาการ หรือนิติบัญญัติ จะต้องยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สิน แต่ไม่ได้เป็นข้อมูลที่เปิดเผยเป็นการทั่วไป จะเปิดเผยต่อเมื่อมีการร้องขอเท่านั้น กระบวนการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินนี้ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อเป็นการช่วยเหลือตัวข้าราชการเอง กล่าวคือ ทางสำนักงานจริยธรรมรัฐบาลโดยเจ้าหน้าที่จริยธรรม (Ethics Officer) รวมถึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจริยธรรมรัฐบาล จะได้ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตอันเกิดจากตัวทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้น ๆ ครอบครองอยู่ เพื่อมาพิจารณาถึงการป้องกันปัญหาผลประโยชน์ขัดกัน

3.2.1.2 การติดตามทรัพย์สินคืน

ในปี พ.ศ. 2513 รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการรายงานในเรื่องการหมุนเวียนของเงินตราและการโอนเงินตราต่างประเทศ หรือ Bank Secrecy Act 1970 ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายสหรัฐอเมริกา บรรพ 31 โดยเรียกกันว่า “Bank Secrecy Act” อันมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ [5]

1. เพื่อการพิสูจน์ทราบแหล่งที่มาของจำนวนเงินที่ต้องสงสัยในสถาบันการเงิน

2. เพื่อทราบการหมุนเวียนของกระแสการเงินที่มีการนำเข้าหรือส่งออกนอกประเทศ

3. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถทำการตรวจสอบและสืบสวนผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญาและกฎหมายเกี่ยวกับภาษี

หลักกฎหมายในเรื่องนี้มีสาระสำคัญ ได้แก่

1. ให้สถาบันการเงินภายในประเทศรายงานการโอนเงิน การจ่ายเงิน และการรับเงินตั้งแต่ 10,000 เหรียญขึ้นไปที่ผ่านทางสถาบันการเงิน

2. ให้บุคคลผู้ใดหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้นำเข้าหรือนำออกซึ่งเงินกว่า 5,000 เหรียญต้องรายงานการดังกล่าวต่อทางการ

สหรัฐอเมริกามีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาการฟอกเงินของประเทศ คือ FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) ซึ่งจัดตั้งโดยกระทรวงการคลังของ

---

[4] แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, *เพิ่งอ้าง*, น. 126.

[5] วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2547), น. 70.

สหรัฐอเมริกาทำหน้าที่บริหารข้อมูลเกี่ยวกับความผิด และวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติซึ่งมาจากธุรกรรมที่มิชอบด้วยกฎหมาย อันสามารถนำไปสู่การวินิจฉัยถึงพฤติกรรมที่ผิดปกติในระบบการเงินได้ FinCEN ใช้มาตรการหลายอย่างประสานกัน (วิเคราะห์ ตรวจสอบ และสืบสวน) โดยได้ข้อมูลจากหลายหน่วยงาน เช่น จากเจ้าหน้าที่ปราบปรามของรัฐบาลกลางและของรัฐ หน่วยงานด้านกฎระเบียบ รัฐบาลของท้องที่และรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐ การร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลจากภาคเอกชนด้วย สำหรับข้อมูลและข่าวสารที่วิเคราะห์แล้ว FinCEN จะใช้ประโยชน์ในการบ่งชี้ และรายงานเกี่ยวกับเป้าหมายสำคัญของอาชญากรรม รวมทั้งวิธีการ รูปแบบ และแนวโน้มของอาชญากรรมด้วย ข้อมูลดังกล่าวเป็นประโยชน์อย่างมากในการดำเนินคดีริบทรัพย์สินต่าง ๆ รวมทั้งความผิดฐานฟอกเงินด้วย การใช้มาตรการหลายอย่างประสานกัน (Multi-Disciplinary Approach) เช่น การวิเคราะห์ การตรวจสอบ การสืบสวนสอบสวน รวมทั้งการใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำงานร่วมกัน (Multi-Agency) เช่น หน่วยงานปราบปราม เจ้าหน้าที่กำกับดูแลของธนาคาร เป็นผลให้ FinCEN สามารถรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ได้ ในรูปของรายงานการสืบสวนสอบสวน หมายค้น และข้อมูลส่วนตัว เป็นต้น เมื่อมีการรวบรวมข้อมูลได้แล้ว ก็จะมีการผสมผสานทั้งข้อมูลที่ได้จากคนและจากคอมพิวเตอร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะแสดงความผิดปกติ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำผิดกฎหมายได้ เมื่อได้มีการแสดงถึงความผิดปกติหรือสิ่งบ่งชี้เดี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายแล้ว ทีมงานของ FinCEN ก็จะทำการแยกสิ่งบ่งชี้ว่าเป็นธุรกรรมที่ชอบด้วยกฎหมายออกไป และเมื่อได้แยกธุรกรรมที่ชอบด้วยกฎหมายออกไปแล้ว ทีมงานของ FinCEN ก็จะเริ่มกระบวนการวินิจฉัยรูปแบบของการกระทำผิดกฎหมาย อันเป็นเหตุให้พบความผิดปกติของธุรกรรมที่ผิดกฎหมาย ภายหลังจากที่ได้มีการวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมายแล้ว ผลการวินิจฉัยก็จะถูกส่งไปยังหน่วยงานปราบปรามที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการสืบสวนเพิ่มเติมต่อไป การสืบสวนดังกล่าวจะเป็นการกลั่นกรองการวิเคราะห์ของ FinCEN ซึ่งจะเป็นผลต่อการจับกุมและการยึดทรัพย์สิน [6]

อีกทั้งกฎหมายสหรัฐอเมริกาได้อนุญาตให้รัฐต่างประเทศสามารถเข้ามาเป็นผู้ร้องสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกขโมยหรือฟอกทรัพย์สินมาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชั่นในประเทศที่ร้องขอได้ โดยยื่นต่อศาลสหรัฐอเมริกาในคดีแพ่ง และกฎหมายสหรัฐอเมริกาได้อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนดำเนินการบังคับตามคำสั่งริบทรัพย์สินซึ่งออกโดยศาลของอีกรัฐภาคีหนึ่ง และดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่ออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนออกคำสั่งริบทรัพย์สินที่มีแหล่งที่มาจากต่างประเทศ โดยคำพิพากษาว่าเป็นความผิด

---

[6] สุรพล ไตรเวทย์, คำอธิบายกฎหมายฟอกเงิน ปัญหา ข้อเท็จจริง คำอธิบาย, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548), น. 41-42.

เกี่ยวกับการฟอกเงินหรือความผิดอื่นที่อาจอยู่ภายในเขตอำนาจศาลของสหรัฐอเมริกา ส่วนในกรณีที่ไม่สามารถฟ้องร้องผู้กระทำความผิดได้ เนื่องจากเสียชีวิต หลบหนี หรือไม่ปรากฏตัว หรือในกรณีอื่น ๆ กฎหมายสหรัฐอเมริกาก็เปิดช่องในการริบทรัพย์สินในทางแพ่งอีกช่องทางหนึ่งโดยไม่ต้องมีคำพิพากษาลงโทษในทางอาญา

การจัดการทรัพย์สินที่ถูกริบตามกฎหมายสหรัฐอเมริกามีอยู่สองประการได้แก่ การยึดทรัพย์ (Seizure) การริบทรัพย์ (Confiscation) และการเรียกคืนทรัพย์สินทั้งสองประเภทในสหรัฐอเมริกาสามารถทำได้หลายทาง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการผ่านกระบวนการการต่อต้านการฟอกเงิน หรือยื่นต่อศาลสหรัฐอเมริกาในคดีแพ่ง สำหรับการหักค่าใช้จ่ายในการส่งคืน หรือจัดการทรัพย์สินที่ถูกริบ สหรัฐอเมริกาจะใช้หลักการหักค่าใช้จ่ายในการส่งคืน หรือจัดการทรัพย์สินที่ถูกริบเท่าที่ได้จ่ายไปจริงในการดำเนินการเท่านั้น มิได้คิดเป็นสัดส่วนของมูลค่าของทรัพย์สิน เนื่องจากมุ่งเน้นที่จะส่งคืนทรัพย์สินให้แก่เจ้าของเท่านั้น [7]

3.2.1.3 ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในสหรัฐอเมริกาจะมิได้ถูกจำกัดไว้เพียงบางกรณี อย่างเช่น ราชอาณาจักรอังกฤษ ดังนั้น คดีที่อนุญาตให้กำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในสหรัฐอเมริกาจึงมีความหลากหลายมาก และไม่ได้ถูกจำกัดไว้เพียงคดีละเมิดเท่านั้นด้วย โดยคดีที่มีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษจะมีทั้งคดีเกี่ยวกับสัญญา, คดีทรัพย์สิน, คดีเกี่ยวกับการบุกรุกทางทะเล, คดีแรงงาน และคดีครอบครัว ส่วนคดีละเมิดที่มีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษนั้นจะมีความแตกต่างไปตามเขตอำนาจศาลที่ตัดสิน โดยมลรัฐส่วนใหญ่ที่อนุญาตให้มีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษจะมิได้จำกัดอยู่ที่ชนิดของการกระทำ แต่ส่วนใหญ่จะพิจารณาจากเจตนาชั่วร้ายหรือความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำละเมิดเสียมากกว่า โดยหากพิจารณาพฤติกรรมนั้น ๆ แล้วพบว่าเป็นการกระทำละเมิดที่มีเจตนาชั่วร้าย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าผู้กระทำละเมิดมิได้แยแสใส่ใจกับอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับทรัพย์สินหรือร่างกายของผู้ใดเลย อีกทั้งยังเป็นพฤติกรรมที่คนในสังคมมองว่า ไม่ควรถือเป็นเยี่ยงอย่างและควรป้องปรามมิให้เกิดขึ้นในสังคมอีก การกระทำเช่นนั้นก็จะถูกกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษขึ้น สำหรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษของสหรัฐอเมริกา มีดังนี้ [8]

1. การตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษในมลรัฐส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกาจะอนุญาตให้มีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ แต่มีเพียง 5 มลรัฐเท่านั้นที่มีจำกัดการกำหนดค่าเสียหายเชิง

---

[7] แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, *เพิ่งอ้าง*, น. 137-138.

[8] ปริญญาวัน ชมเสวก, "ค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีละเมิด," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 69-71.

ลงโทษไว้ ซึ่งการจำกัดในที่นี้ก็จะหมายถึงทั้งการไม่อนุญาตไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น อย่างในมลรัฐ Louisiana, New Hampshire และ Massachusetts ซึ่งจะกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษได้เฉพาะแต่ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นการตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษในมลรัฐส่วนใหญ่ จะตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษไม่ว่าจำเลยจะอยู่ภายใต้การดำเนินคดีอาญาในความประพฤติเดียวกับการฟ้องร้องค่าเสียหายแล้ว โดยมีเหตุผลสองประการสำหรับการตัดสินนี้ ได้แก่ หลักห้ามฟ้องซ้ำในความผิดเดียวกัน (Double Jeopardy) จะนำมาใช้ได้เพียงกรณีที่มีการฟ้องซ้ำหลายครั้งในคดีอาญาเท่านั้น ดังนั้น การกระทำที่เป็นความผิดทางอาญา จึงมิได้ขัดขวางการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษที่จะมีการฟ้องร้องทางแพ่งเกิดขึ้นในภายหลัง ส่วนเหตุผลประการที่สอง คือ บทลงโทษทางแพ่งกับอาญาใช้วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยบทลงโทษทางอาญาเป็นการชดใช้ความผิดที่กระทำต่อรัฐ ส่วนค่าเสียหายเชิงลงโทษจะชดใช้ความผิดที่กระทำต่อคู่กรณีที่เป็นเอกชน

2. ธรรมเนียมปฏิบัติของการประเมินจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษในสหรัฐอเมริกานั้นจะให้ลูกขุนเป็นผู้มีบทบาทในการไตร่ตรองพิจารณาได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งครั้งหนึ่งมีการตัดสินว่าความประพฤติที่ถูกกำหนดค่าความเสียหายเชิงลงโทษที่ลูกขุนเป็นผู้ประเมินจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษนั้นต้องพิจารณาถึงน้ำหนักของความผิด รวมถึงความจำเป็นที่ต้องป้องปรามความประพฤติที่มิชอบ แบบเดียวกันนี้มิให้เกิดขึ้นในภายภาคหน้าด้วย นอกจากนั้น คำตัดสินของลูกขุนจะถูกตรวจสอบอีกครั้งโดยผู้พิพากษาที่ทำการพิจารณาคดีหรือศาลอุทรณ์

3. การควบคุมจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกานั้นจะมีหลักเกณฑ์ในการจำกัดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษที่แตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่างเช่นในมลรัฐ New Jersey จะจำกัดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ที่ห้าเท่าของจำนวนค่าเสียหายที่พิสูจน์ได้ หรือกำหนด 350,000 ดอลลาร์ เป็นจำนวนสูงสุดของค่าเสียหายเชิงลงโทษ ส่วนมลรัฐ Oklahomaได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 เมื่อลูกขุนเห็นโดยชัดเจนและมั่นใจในพยานหลักฐานว่าจำเลยมีความผิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กระทำการใดโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้อื่นเช่นนี้ ลูกขุนอาจกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นจำนวนไม่เกินไปกว่า 100,000 ดอลลาร์ หรือจำนวนของค่าเสียหายที่พิสูจน์ได้

ประเภทที่ 2 เมื่อลูกขุนเห็นโดยชัดเจนและมั่นใจในพยานหลักฐานว่า จำเลยกระทำละเมิดโดยจงใจและมีเจตนาร้ายต่อผู้อื่น ลูกขุนอาจกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นจำนวนไม่เกินไปกว่า 500,000 ดอลลาร์ หรือสองเท่าของจำนวนค่าเสียหายที่พิสูจน์ได้ หรือผลกำไรที่จำเลยได้รับในฐานะที่เป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำที่จำเลยทำให้โจทก์และผู้อื่นได้รับความเสียหาย

ประเภทที่ 3 เมื่อลูกขุนเห็นโดยชัดเจนและมั่นใจในพยานหลักฐานว่าจำเลยกระทำโดยจงใจและมีเจตนาร้ายต่อผู้อื่น และศาลยังพบว่ามีพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นจนปราศจากความสงสัยถึงการที่จำเลยกระทำโดยจงใจและมีเจตนาร้าย อีกทั้งยังเป็นความประพฤติที่ข่มขู่เอาชีวิตมนุษย์ ลูกขุนอาจกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นจำนวนที่เห็นว่าเหมาะสมได้

ส่วนในระดับสหพันธรัฐนั้น มีกฎหมายบางฉบับที่อนุญาตให้มีการตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษขึ้นได้ แต่เป็นการให้อำนาจไว้เฉพาะการกระทำละเมิดบางกรณีเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น The Fair Credit Reporting Act ศาลอาจกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเมื่อตัวแทนลูกค้าจงใจละเลยการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายอื่น ๆ ที่อนุญาตให้กำหนดค่าเสียหายเป็นสามเท่า คือ The Clayton Act, The Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act (RICO) และ The Comprehensive Environment Response Compensation and Liability Act (CERCLA) แต่ในทางตรงกันข้าม กฎหมายระดับสหพันธรัฐที่ห้ามการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้อย่างชัดเจนก็มีเช่นเดียวกัน เช่น The Foreign Sovereign Immunities Act และ The Federal Tort Claims Act เป็นต้น

3.2.2 ราชอาณาจักรอังกฤษ

3.2.2.1 องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด [9]

Asset Recovery Agency (ARA) เป็นหน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2003 โดยองค์กรนี้มีภารกิจในการดำเนินการให้เป็นไปตามกลยุทธ์การติดตามเอาทรัพย์สินคืน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการสืบสวน สอบสวน ฟ้องคดี การยึด อายัด และการริบทรัพย์ ที่ได้มาจากอาชญากรรม รวมทั้งได้มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ (มาตรา 4) อาทิ ศุลกากร สรรพากร ตำรวจ เป็นต้น จัดตั้งขึ้นเป็น “กองจัดการองค์กรอาชญากรรม” (Organized Crime Task Force) โดย ARA มีผู้อำนวยการ (Director) ที่ถูกตั้งโดย Secretary of State (มาตรา 1 (2)) เป็นหัวหน้า และมีเจ้าพนักงานเป็นของตนเอง

ภารกิจที่สำคัญของ ARA มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับการริบทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา (Criminal Confiscation) การดำเนินการเกี่ยวกับกับการคืนให้แก่แผ่นดินซึ่งทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย (Civil Recovery) และการเก็บภาษีจากเงินได้ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม โดยหน้าที่ทั้งหลายนี้มีเป้าหมายร่วมกันอยู่ที่การลดปริมาณอาชญากรรมลง (มาตรา 2 (1))

ประสิทธิภาพของ ARA แสดงให้เห็นตั้งแต่ก่อตั้งองค์กรในปี 2003 จนถึงปี 2006 ได้กำจัด 160 องค์กรอาชญากรรม ได้ริบทรัพย์ตามคำสั่งริบ 23 ครั้งรวมมูลค่า 13.5 ล้านปอนด์ และได้

---

[9] แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, *เพิ่งอ้าง*, น. 150-151.

คืนให้แก่แผ่นดินซึ่งทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมายจำนวน 9.6 ล้านปอนด์ ส่วนในการเก็บภาษีมีอยู่ 24 คดี รวมเป็นเงิน 9.2 ล้านปอนด์

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2008 หน้าที่ด้านการดำเนินการเกี่ยวกับกับการคืนให้แก่แผ่นดินซึ่งทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นความผิดอาญาเท่านั้น และการเก็บภาษีจากเงินได้ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมนั้นได้ถ่ายโอนมายัง SOCAโดยผลของ Serious Crime Act 2007 โดยมีเงื่อนไขว่าทรัพย์สินที่จะคืนนั้นต้องประกอบไปด้วยทรัพย์สินอย่างอื่นที่ไม่ใช่เงินหรือตราสารทางการเงินโดยมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 10,000 ปอนด์ และในการพิจารณาจากใช้มาตรฐานการพิสูจน์แบบคดีแพ่ง คือ การชั่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน แต่ใน ด้านการริบทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา SOCA ไม่ได้มีอำนาจอย่างกว้างขวางทั้งหมดเหมือน ARA เพราะกฎหมายให้อำนาจไว้เฉพาะเรื่องการสอบสวนเพื่อนำไปสู่การริบทรัพย์เท่านั้น

ในด้านการเก็บภาษีจากอาชญากรรม SOCA จะมีอำนาจในการดำเนินการแทนกรมสรรพากรในการเก็บภาษีต่าง ๆ หลายประเภท เช่น ภาษีเงินได้ เป็นต้น เฉพาะในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อหรือสงสัยได้ว่ารายรับ รายได้ หรือกำไรเกิดขึ้นมาจากการกระทำความผิดอาญา หรือเงินได้นั้นไม่สามารถแจ้งแหล่งที่มาของเงินได้นั้นได้ (มาตรา 319 (1)) ตามหลักการเก็บภาษีที่ไม่แยกที่มาของรายรับว่าเป็นการได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตามหากเหตุอันน่าสงสัยดังกล่าวหมดสิ้นไปอำนาจในการเก็บภาษีย่อมกลับคืนไปเป็นของสรรพากรตามเดิม

3.2.2.2 การให้หน่วยงานรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspicious Activities Reports หรือ SAR) [10]

Serious Organised Crime and Police Act 2005 ได้ก่อตั้งองค์กรเพื่อป้องกันอาชญากรรมร้ายแรง (SOCA) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก Home Secretary แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐแต่ประการใด องค์กรดังกล่าวโดยถือกำเนิดขึ้นมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2006 โดยมีการออกแบบให้หน่วยงานรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspicious Activities Reports หรือ SAR) ตามข้อแนะนำที่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงอันจะเป็นประโยชน์ในการคืนทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และการประเมินภาษีจากเงินได้ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม

3.2.2.3 ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

ประเทศแรกที่นำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาบัญญัติไว้อย่างชัดเจน คือ ราชอาณาจักรอังกฤษ ซึ่งแม้ในสมัยนั้นจะยังมิได้เรียกว่าเป็นค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) หรือ

---

[10] *เพิ่งอ้าง*, น. 143.

ค่าเสียหายเพื่อเป็นเยี่ยงอย่าง (Exemplary Damages) ก็ตาม แต่มักจะรู้จักค่าเสียหายชนิดนี้ในรูปของค่าเสียหายที่เป็นทวีคูณ (Multiple Damages) [11] จนกระทั่ง ปี ค.ศ.1763 ค่าเสียหายเชิงลงโทษถึงได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในคดี Huckle v. Money [12] ซึ่งเป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ควบคุมตัวผู้เสียหายไว้โดยไม่มีหมายจับของศาล และศาลอังกฤษเห็นว่าเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจและก่อภยันตรายต่อประชาชน ถึงแม้ว่าโจทก์จะไม่ได้รับอันตรายจากการกระทำนั้น แต่ลูกขุนได้กำหนดค่าเสียหายให้ผู้เสียหายเป็นจำนวนถึง 300 ปอนด์ ซึ่งนับเป็นจำนวนที่สูงมากในสมัยนั้น ต่อมาค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ถูกบัญญัติอีกครั้งในคดี Wikes v. Wood [13] ซึ่ง John Wilkes ได้ตีพิมพ์หนังสือที่มีชื่อว่า North Briton โดยมีเนื้อหาหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์ เจ้าพนักงานของรัฐจึงเข้าไปค้นบ้านและยึดทรัพย์สิน แต่กระทำ โดยมิชอบ ต่อมา John Wilkes นำการกระทำดังกล่าวไปฟ้องร้องและชนะคดี นับแต่นั้นมาศาลอังกฤษ

ก็นำการเยียวยาทางแพ่งมาใช้เพื่อเป็นการลงโทษ และป้องปรามพฤติกรรมที่เกิดจากอำนาจในทางที่ผิดหรือไม่สมควรของเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุของการวางหลักในการจำกัดกรณีที่จะกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษของประเทศอังกฤษ 3 กรณี ไว้ในคดี Rookes v. Barnard เมื่อปี ค.ศ.1946

ในคำตัดสินคดี Wikes v.Wood นั้น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล Pratt ได้เขียนวัตถุประสงค์ของค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ว่า ลูกขุนมีอำนาจในการกำหนดค่าเสียหายได้มากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งค่าเสียหายนี้ได้ถูกกำหนดขึ้นไม่เพียงแต่เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายพึงพอใจเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่ลงโทษผู้กระทำละเมิดและป้องปรามมิให้พฤติกรรมนั้น ๆ เกิดขึ้นในภายภาคหน้าได้อีก ยิ่งโดยเฉพาะ ในคดี Treadaway v. Chief Constable of West Midland นับว่าเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนในการแสดงถึงความสำคัญและความจำเป็นในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษขึ้น เพื่อใช้ป้องปรามความประพฤติที่เจ้าพนักงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าทีตำรวจกระทำการดูหมิ่นประชาชน โดยคณะกรรมการทางกฎหมายได้กล่าวว่า การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษนั้นสามารถทำหน้าที่ในการป้องปราม ทำให้เป็นเยี่ยงอย่าง และการลงโทษในความประพฤติที่น่าตำหนิ นอกจากนี้ ค่าเสียหายเชิงลงโทษยังสามารถคุ้มครองคู่กรณีที่อ่อนแอกว่าจากการถูกดูหมิ่นและถูก

---

[11] ปริญญาวัน ชมเสวก, *เพิ่งอ้าง*, น. 54.

[12] กฤษณ ทองคำแท้, “ปัญหาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายต่อสิทธินอกทรัพย์สิน: ศึกษาเฉพาะกรณีค่าเสียหายเชิงลงโทษ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2550), น. 43.

[13] The Founder’ s Constitution Volume 5 Amendment IV Document 4, Wilkes v.Wood, สืบค้นเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2559, จาก http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/amendIVs4.html.

ละเมิดสิทธิได้อีกด้วย จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศอังกฤษนั้นจะมุ่งเน้นไปที่การลงโทษและป้องปรามผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่ใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นสำคัญ [14]

กฎหมายอังกฤษได้นำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือเสริมความแข็งแกร่งให้กับระบบกฎหมายอาญา โดยมุ่งลงโทษความประพฤติที่เป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิทางทรัพย์สินมากกว่าการทำให้เสียหายต่อบุคคล ซึ่งค่าเสียหายเชิงลงโทษในสมัยนั้นจะกำหนดขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม โดยนำมาใช้ในฐานะเป็นบทลงโทษความประพฤติที่ขัดกับกฎระเบียบของสังคม ซึ่งกฎหมายอาญาไม่สามารถป้องปรามได้ โดยในปี ค.ศ. 1964 สภาขุนนางได้วางหลักเกณฑ์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับคดีใดบ้างที่สามารถนำค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ได้ โดยระบุไว้อย่างชัดเจนชัดเจนในคดี Rookes v. Barnard ทำให้การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศอังกฤษมีการจำกัดขอบเขตให้อยู่ใน 3 กรณี ต่อไปนี้ ได้แก่ [15]

1. คดีที่เจ้าพนักงานของรัฐกดขี่ข่มเหงเอกชน ใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเป็นการกระทำละเมิดฝ่าฝืนกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในคดี Rookes v. Barnard มิได้ให้คำจำกัดความคำว่า “เจ้าพนักงาน ของรัฐ” เอาไว้ สภาขุนนางจึงทำให้มีความชัดเจนขึ้นโดยกล่าวไว้ในคำตัดสินคดี Cassell & Co., Ltd v. Broome ว่า เจ้าพนักงานของรัฐในที่นี้ไม่เพียงแต่หมายถึงเจ้าพนักงานที่มีตำแหน่งยศถาบรรดาศักดิ์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงเจ้าหน้าทีตำรวจ พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น ๆด้วย แต่ทั้งนี้มีปัญหาที่ต้องพิจารณาอีกว่าความประพฤติของผู้กระทำละเมิดต้องครบทั้ง 3 ประการข้างต้นถึงจะเข้าข่ายกรณีนี้หรือไม่ แต่ในคดี Holden v. Chief Constable of Lancashire นั้น ศาลอุทธรณ์ได้ระบุเอาไว้ว่าการกระทำทั้งสามสามารถแยกออกจากกันได้ หากเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว มิได้เป็นการกดขี่ข่มเหงหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจก็อาจเข้าข่ายอยู่ภายในกรณีนี้ได้โดยเหตุผลที่สมควรแก่การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในกรณีนี้มีพื้นฐานอยู่บนฐานะทีแตกต่างกันระหว่างเจ้าพนักงานของรัฐ กับบริษัทเอกชน หรือบุคคลธรรมดา ซึ่ง Lord Devlin ได้กล่าวไว้ในคดี Rookes v. Barnard ว่าในที่ซึ่งหนึ่งคนมีอำนาจกว่าคนอื่น มักจะหลีกเลียงไม่ได้ที่เขาจะพยายามใช้อำนาจของเขาเพื่อแสวงหาประโยชน์ และถ้าอำนาจของเขามี

---

[14] ปริญญาวัน ชมเสว ก., *เพิ่งอ้าง*, น. 55.

[15] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาใช้ในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553), น. 36.

มากกว่าคนอื่น บางทีก็จะใช้มันเพื่อข่มเหงรังแกผู้อื่น ถ้าเขาใช้อำนาจของเขาอย่างผิดกฎหมายก็สมควรต้องชดใช้เงินสำหรับการกระทำที่มิชอบ

2. คดีที่จำเลยกระทำละเมิดโดยไตร่ตรองแล้วว่าจะได้กำไรจากการละเมิด แม้ต้องชดใช้ค่าเสียหายเชิงชดเชยแก่โจทก์ไปแล้ว ในคดี Broome v. Cassell & Co Ltd. สภาขุนนางได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่ากรณีนี้ต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 2 ข้อ ได้แก่ การรับรู้ว่าการกระทำที่วางแผนไว้นั้นจะขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการประมาทเลินเล่อ โดยไม่คำนึงถึงว่าแท้จริงแล้วการกระทำที่วางแผนไว้นั้นจะขัดต่อกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และองค์ประกอบอีกข้อหนึ่ง คือ การกระทำที่วางแผน ได้ดำเนินไปเพราะความคาดหวังในผลประโยชน์ที่มากเกินกว่าสิ่งที่คาดว่าจะเสียไปโดยการกระทำที่เข้าข่ายในกรณีนี้ ได้แก่ การหมิ่นประมาท การบุกรุกที่ดินของผู้อื่น และการกระทำอื่น ๆ ที่มีเจตนาร้ายและผิดกฎหมาย

3. คดีที่กฎหมายบัญญัติให้คิดค่าเสียหายเชิงลงโทษแก่ผู้เสียหายอย่างชัดแจ้ง สำหรับราชอาณาจักรอังกฤษมีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้คิดค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ในตัวกฎหมายเอง เช่น ในพระราชบัญญัติการยึดทรัพย์สินที่เช่าเพื่อประกันการชำระหนี้ (The Distress for Rent Acts of 1689) บัญญัติว่า “โจทก์ควรได้รับค่าเสียหายชดเชยเป็นสองเท่าของความเสียหายที่พิสูจน์ได้” หรือในพระราชบัญญัติผู้ให้เช่าและผู้เช่าในอสังหาริมทรัพย์ (The Landlord and Tenant Act of 1730) ก็บัญญัติ ไว้ว่า “โจทก์ควรได้รับการชดใช้เป็นจำนวนสามเท่าของความเสียหายที่พิสูจน์ได้”

โดยทั่วไปค่าเสียหายเชิงลงโทษในราชอาณาจักรอังกฤษจะตัดสินโดยลูกขุนซึ่งจะเป็นทั้งผู้ตัดสินและประเมินจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดยตามธรรมเนียมปฏิบัติของราชอาณาจักรอังกฤษนั้นจะมีแนวทางที่กำหนดไว้เพื่อแนะนำให้ลูกขุนตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษได้อย่างเหมาะสมและ

เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งในการตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษในราชอาณาจักรอังกฤษจะมีข้อจำกัดที่ต้องนำมาใช้พิจารณาว่าสมควรจะกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีนั้น ๆ หรือไม่อยู่ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ [16]

1. ศาลจะสามารถตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษได้เพียงในคดีที่ค่าเสียหายที่โจทก์พิสูจน์ได้เป็นจำนวนที่เล็กน้อย จนคาดการณ์ได้ว่าจำเลยอาจไม่เข็ดหลาบและหวนกลับมากระทำละเมิดด้วยพฤติกรรมเช่นเดิมอีก

2. โจทก์ที่ได้รับค่าเสียหายเชิงลงโทษต้องเป็นผู้เคราะห์ร้ายจากความประพฤติอันชั่วร้ายและน่าตำหนิของจำเลย

---

[16] ปริญญาวัน ชมเสวก., *เพิ่งอ้าง*, น. 59-63.

3. ค่าเสียหายเชิงลงโทษอาจไม่เหมาะสมในคดีที่จำเลยได้รับการลงโทษสำหรับความประพฤติที่ผิดกฎหมายนั้นแล้ว เพราะบุคคลคนเดียวไม่ควรถูกลงโทษซ้ำสองครั้งในความผิดเดียวกัน

4. คดีที่มีโจทก์หลายคนอาจถูกจำกัดในค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ เพราะศาลอาจไม่สามารถจัดสรรเงินให้โจทก์ได้ครบหมดทุกคน

5. ในคดีที่จำเลยได้กระทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายโดยสุจริต ค่าเสียหายเชิงลงโทษอาจไม่ถูกกำหนดขึ้นในคดีนั้นก็ได้

6. ถ้าโจทก์เป็นต้นเหตุหรือให้ความช่วยเหลือในความประพฤติที่ถูกฟ้องร้องอาจทำให้สิ้นโอกาสได้รับค่าเสียหายเชิงลงโทษไป

สำหรับการกำหนดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษในราชอาณาจักรอังกฤษจะต้องนำทุกๆ สิ่งที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา ทั้งสิ่งที่ทำให้ความประพฤติของจำเลยชั่วร้ายมากขึ้น และสิ่งที่ช่วยบรรเทาความร้ายแรงให้เบาบางลง อีกทั้งศาลต้องนำปัจจัยที่ใช้ประเมินจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษมาคำนึงถึงประกอบด้วย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ฐานะทางการเงินของจำเลย, ผลพลอยได้ที่โจทก์ได้รับจากการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ, จำนวนโจทก์หรือจำเลยที่เกี่ยวข้องในคดี, โจทก์เป็นต้นเหตุในการกระทำละเมิดของจำเลยหรือไม่, จำเลยกระทำโดยสุจริตหรือไม่, ความจำเป็นที่ต้องยับยั้งการกำหนดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษ เป็นต้น

ส่วนการควบคุมจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษในราชอาณาจักรอังกฤษ เนื่องจากศาลอังกฤษจะเคารพคำตัดสินของลูกขุน และไม่บ่อยนักที่จะกลับคำตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษในฐานะที่เป็นจำนวนมากเกินไป Lord Hailshem ได้อธิบายไว้ ในคดี Broome v. Cassell & Co Ltd. ว่าคำตัดสินในค่าเสียหายเชิงลงโทษอาจไม่ถูกกลับ เว้นเสียแต่มันเป็นจำนวนที่มากเกินไป หรือคำตัดสินไม่มีความสมเหตุสมผล หรือสัดส่วนระหว่างจำนวนที่ถูกกำหนดและพฤติการณ์ของคดีไม่เหมาะสมกัน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติศาลและการบริการทางกฎหมาย (The Court and Legal Service Act of 1990) ได้ยอมให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจที่จะกลับคำตัดสินของลูกขุนและพิจารณาคดีใหม่ได้ ในคดีที่คำตัดสินของลูกขุนเป็นจำนวนที่มากเกินไป และศาลอุทธรณ์ต้องเข้ามาตรวจสอบคำตัดสินอย่างใกล้ชิดและลดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษลงให้มีความเหมาะสม ยกตัวอย่างในคดี John v. MGN Ltd. หรือที่รู้จักในฐานะของศิลปิน Sir Elton John ได้ฟ้องบริษัท MGN ซึ่งเป็นสำนักพิมพ์ของหนังสือพิมพ์รายหนึ่ง ด้วยเหตุที่ได้ลงบทความว่า John มีวิธีการลดความอ้วนแบบแปลกประหลาดจนอาจคร่าชีวิตตัวเองได้ ในคดีนี้ลูกขุนตัดสินให้ John ได้รับค่าเสียหายที่พิสูจน์ได้เป็นจำนวน 75,000 ปอนด์ และค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นจำนวน 275,000 ปอนด์ แต่ MGN อุทธรณ์คำตัดสินนี้ ซึ่งศาลอุทธรณ์เห็นว่าค่าเสียหายดังกล่าวเป็นจำนวนที่มากเกินไป จึงพิพากษาลดจำนวน

ค่าเสียหายที่พิสูจน์คงเหลือ 25,000 ปอนด์ และลดค่าเสียหายเชิงลงโทษคงเหลือ 50,000 บาท โดยให้เหตุผลว่าแม้ว่าข้อความในบทความนี้จะไม่เป็นจริงและเป็นการล่วงละเมิดต่อ John อีกทั้งสำนักพิมพ์นี้ก็ยังมิได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาที่ลงในหนังสือพิมพ์ แต่นั้นก็ไม่ได้ทำให้ชื่อเสียงในฐานะศิลปินของ John เสียหายไป

3.2.3 ราชอาณาจักรสวีเดน

3.2.3.1 องค์กรต่อต้านการคอร์รัปชั่นที่สำคัญของราชอาณาจักรสวีเดน มีดังนี้ [17]

1. Swedish National Economic Crimes Bureau (ECB or Ekobrottsmyndigheten) จัดตั้งขึ้นในปี 1998 ภายใต้การกำกับดูแลของอัยการสูงสุด (Prosecutor-General) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง ในการดูแลการประสานงานและต่อสู้กับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ทุกประเภท เช่น ความผิดด้านภาษี, Insider Trading, คดีล้มละลาย, การฉ้อโกง รวมถึงการคอร์รัปชั่นด้วย ทั้งนี้ ภารกิจหลักของ ECB คือ การป้องกันการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการตรวจสอบแผนการหรืออาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้น ดังนั้น ECB จึงสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลการทุจริตทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนได้

ภารกิจของ ECB มาตรการในการดำเนินงานของ ECB นั้นให้ความสำคัญกับการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการค้าและภาษี และอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ด้านการเงินของสหภาพยุโรป การทำงานของ ECB แบ่งเป็นกลุ่ม (Chamber) ที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 20-25 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมาย และสามารถขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นได้ เช่น เจ้าหน้าที่ด้านภาษีอากร เจ้าหน้าที่ด้านศุลกากร หรือเจ้าหน้าที่ด้านการเงิน เป็นต้น ทั้งนี้ การทำงานของแต่ละกลุ่มเป็นระบบปิด ในการสืบสวนสอบสวน ECB มีอำนาจในการบังคับ ค้นหา ตรวจจับ ภายใต้คำแนะนำของเจ้าพนักงานสืบสวน (Detective Superintendent)

2. หน่วยต่อต้านการคอรัปชั่นแห่งชาติ (National Anti-Corruption Unit) ในปี ค.ศ. 2003 อัยการสูงสุดตั้ง National Anti-Corruption Unit (NACU) ขึ้นภายใต้สำนักงานอัยการสูงสุด โดยแรกเริ่มนั้น หน่วยการต่อต้านการคอร์รัปชั่นนี้ประกอบด้วย พนักงานอัยการเพียง 5 คนเท่านั้น โดยภารกิจของ NACU นั้นครอบคลุมการติดสินบน และการคอร์รัปชั่นทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสวีเดน เช่น สินบนข้ามชาติ เป็นต้น ภารกิจของ NACU มีสามประการ ได้แก่ ระบุว่าสิ่งใดเป็นการคอร์รัปชั่น, นำเฉพาะคดีที่สำคัญมาดำเนินการตามกฎหมาย และต่อต้านวัฒนธรรมคอร์รัปชั่นที่เพิ่มขึ้นในสังคม ในขณะที่เจ้าหน้าที่อัยการ NACU มีเพียง 5 คนเท่านั้นในการดำเนินการตามภารกิจ ถ้าไม่นับผู้อำนวยการหน่วยแล้วจะเหลือเพียงแค่ 4 คนที่ต้องรับการ

[17] เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภู่เจริญ, *เพิ่งอ้าง*, น. 45-47.

ดำเนินการต่อคดีการทุจริตประมาณคนละ 25 กรณี ดังนั้น จึงต้องใช้แนวทางการดำเนินงานอย่างเป็นเครือข่าย โดยการประสานงานกับตำรวจท้องถิ่นและภูมิภาคและพนักงานสอบสวนของประเทศในการสืบสวนสอบสวนพยานหลักฐานต่าง ๆ (United Nation, 2006) หรือการร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อการคอร์รัปชั่น เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ประกันสังคม ตรวจคนเข้าเมือง ระบบอาญา ตลาดการเงินและการส่งออก เป็นต้น หรือร่วมมือกับหน่วยงานที่มีข้อมูลที่ต้องการ เช่น National Audit Office สำหรับตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ, National Tax Board สำหรับการตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทเอกชน เป็นต้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ NACU พบว่าการสืบสวนคดีแต่ละคดีจะใช้พนักงานอัยการ 1 คน และมีเจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยอีก 2 คน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของ NACU จะไม่สามารถสืบสวนคดีที่ผู้เกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์ส่วนตัวได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยแนวปฏิบัติของประเทศสวีเดนที่เอกสารทุกอย่างของรัฐต้องเปิดเผยได้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 17 จึงทำให้การสืบสวนคดีต่าง ๆ ของ NACU จะต้องเปิดเผยได้ด้วย

ส่วนของการป้องกันนั้น NACU ได้ร่วมกับ Administrative Development Agency (VERVA) สร้าง National Anti-Corruption Network โดยให้ตัวแทนของแต่ละหน่วยงานภาครัฐได้มีส่วนร่วมในการสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านการคอร์รัปชั่น เพื่อสร้างความตระหนักให้กับทุกส่วนราชการ และเพื่อให้ได้แนวทางการปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ในการสร้างเครือข่ายการป้องกันการคอร์รัปชั่น (GRECO 2007) แม้ NACU จะเป็นหน่วยงานเฉพาะที่ดูแลเรื่องการคอร์รัปชั่นของสวีเดน แต่ ECB ก็สามารถพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชั่นบางเรื่องได้ด้วย เช่น การฉ้อโกง การยักยอกทรัพย์ และอื่น ๆ เป็นต้น เนื่องจาก ECB มีพนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

3.2.3.2 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง [18]

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี จะต้องแสดงที่มาที่ไปของทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของตนเองก่อนเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อหมดวาระหรือออกจากตำแหน่งจะต้องแสดงที่มาและที่ไปของทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้ง ทั้งนี้ รายได้ของทุกคนในประเทศสวีเดนสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้ หากธนาคารหรือบริษัททางการเงินสงสัยว่าบุคคลหรือบริษัทรายใดอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการติดสินบน จากธุรกรรมทางการเงินนั้น ก็ให้แจ้งรายงานทางการเงินที่มีเหตุอันควรสงสัยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

---

[18] *เพิ่งอ้าง*, น. 51.

3.2.4 ราชอาณาจักรเดนมาร์ก

3.2.4.1 กฎหมายภาษีเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้และรายจ่ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย [19]

การรักษารายได้และรายจ่ายเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือการกระทำผิดทางอาญาอย่างใดอย่างหนึ่ง ปัญหาในเรื่องการจัดเก็บภาษีจากการดำเนินการต่าง ๆ และภาระภาษีในค่าใช้จ่ายอย่างใดอย่างหนึ่ง นั้น ตามหลักการจัดเก็บภาษีทั่วไปในมาตรา 4 แห่งกฎหมายภาษีของรัฐ รายได้ที่ได้รับมาทั้งหมด รวมทั้งรายได้ที่ได้รับมาจากประเทศอื่น ต้องถูกจัดเก็บภาษี นอกจากถูกบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง รายจ่ายตามกฎหมายเดนมาร์กจะถูกหักจากรายได้ ถ้าเงินได้จากการรับสินบนหรือการทุจริตอื่น ๆ ซึ่งได้รับมา แต่ถูกยึดไปจากผู้รับผลประโยชน์ตั้งแต่แรก จะไม่ถือว่าเป็นรายได้ตามกฎหมายและจะต้องอยู่ในฐานที่ต้องเรียกเก็บภาษี ดังนั้น ผู้รับผลประโยชน์จึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องแสดงรายได้จากการรับสินบน หรือมีความรับผิดตามกฎหมายอาญาสำหรับการไม่ยื่นแบบแสดงรายได้ดังกล่าว เมื่อผู้รับผลประโยชน์ไม่ถูกริบทรัพย์สินและไม่ถูกดำเนินการดังกล่าว ผู้ให้สินบนจะมีหน้าที่ตามหลักกฎหมายที่จะต้องยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีโดยระบุรายได้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้อง ถูกจัดเก็บภาษีดังกล่าว กรณีนี้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่กฎหมายภาษีเดนมาร์กไม่ได้จำแนกระหว่างรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายอาญาดังกล่าวในทางตรงกันข้าม รายได้ทั้งหมด คือแหล่งที่มาของการจัดเก็บรายได้

3.2.4.2 การเรียกค่าเสียหายทางแพ่งทั่วไปในกฎหมายเดนมาร์ก [20]

วัตถุประสงค์ของบทบัญญัตินี้ คือ การนำเสนอรูปแบบที่หลากหลายของการเรียกค่าเสียหายทางแพ่งซึ่งได้นำมาประยุกต์ใช้ในคดีทุจริต ตามกฎหมายเดนมาร์กซึ่งสถานการณ์แทบจะเกิดขึ้นได้ยากที่การทุจริตจะก่อให้เกิดการเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง รวมทั้งคดีที่มีการซ่อนเร้นหรือกลฉ้อฉลแล้วได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ได้ถูกจ่ายโดยคู่สัญญาแก่ตัวแทนหรือลูกจ้างของคู่สัญญาหรือบุคคลที่สาม คดีจำนวนไม่น้อยได้เกี่ยวข้องกับรูปแบบของการรับสินบนหรือการทุจริต เช่น สัญญาลับระหว่างคู่สัญญาในการเสนอแข่งขันราคา เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้ข้อเสนอให้สูงกว่าความเป็นจริงและ

---

[19] Morten M. Fogt, “Civil Law Consequences of Corruption in Danish Law – The oil-foe-Food Programme Cases and Beyond,” The Civil Law Consequences of Corruption, (Germany : Ringgold, Inc, 2009), p. 77.

[20] *Ibid*, p. 79-80.

เรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทน กฎหมายเดนมาร์กบัญญัติเพียงแต่การเรียกค่าเสียหายทางแพ่งที่เกี่ยวกับการรับสินบนไว้ แต่สุดท้ายศาลเดนมาร์กตีความรวมถึงการตกลงระหว่างคู่สัญญาเพื่อจ่ายค่าธรรมเนียมและเงินสินบนแก่ตัวแทน หุ้นส่วน และเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ

การเรียกค่าเสียหายทางแพ่งที่ใช้ทั่วไปในคดีทุจริตตามกฎหมายเดนมาร์กรวมถึงการเริ่มต้นและสิ้นสุดสัญญา ซึ่งถูกถ่ายทอดผ่านบทบัญญัตินี้เพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ การเยียวยาตามกฎหมายหรือตามข้อตกลงอันมีผลมาจากการฝ่าฝืนสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจำเป็น ต้องถูกนำขึ้นพิจารณา การเยียวยารูปแบบทั่วไปของการผิดสัญญา คือ หลักการที่ใช้คดีที่เป็นโมฆะบางส่วนหรือทั้งหมด และโมฆะแยกส่วน

3.3 มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกฎหมายไทย นอกจากจะปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แล้วยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ได้แก่ ประมวลรัษฎากร และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติในเรื่องของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้โดยเฉพาะเหมือนดังเช่นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายไทยมีรายละเอียด ดังนี้

3.3.1 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ได้ประสิทธิภาพอย่างยิ่ง คือ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่การเข้ารับตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งระหว่างการดำรงตำแหน่ง หากตรวจสอบพบว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ [21]พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่

[21] สิริลักษณา คอมันตร์ และคณะ, คอร์รัปชันและกลไกกำจัดกลโกง, (กรุงเทพมหานคร : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (PPSI), 2557), น. 131.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และบางตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ที่ยินยอม ก็ต้องเปิดเผยบัญชีสาธารณชนทราบโดยเร็ว ซึ่งในเรื่องของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มีหลักเกณฑ์ดังนี้

3.3.1.1 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งต่อคณะรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด โดยทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ผู้นั้นต้องแยกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งตามระยะเวลาการยื่นบัญชีที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ [22] สำหรับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. สมาชิกวุฒิสภา
5. ข้าราชการการเมืองอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการ

---

[22] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 32.

กรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร และเลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร

6. ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้แก่ ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา ที่ปรึกษาผู้นำ ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โฆษกประธานสภาผู้แทนราษฎร โฆษกประธานวุฒิสภา โฆษกผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการประธานรัฐสภา เลขานุการรองประธานรัฐสภา เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการประธานวุฒิสภา เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการรองประธานวุฒิสภา เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการประธานรัฐสภา ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานรัฐสภา ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการประธานวุฒิสภา ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้ช่วยเลขานุการรองประธานวุฒิสภา ผู้ช่วยเลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

7. ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนี้ [23]

- กรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

- เมืองพัทยา ได้แก่ นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยา

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- เทศบาลนคร ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล

---

[23] ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2554.

- เทศบาลเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล

- เทศบาลตำบล ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี

- องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

3.3.1.2 วิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินขงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน [24] โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ ดังนี้ [25]

1. การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบให้ใช้แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยผู้ยื่นบัญชีจะจัดส่งด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นจัดส่งแทนหรือจะทำโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้ โดยให้จัดส่งต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

---

[24] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 33.

[25] ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555.

กรณีจัดส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นจัดส่งแทน ให้ถือวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบรับบัญชีเป็นวันยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกรณีที่จัดส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ถือวันที่เจ้าพนักงานไปรษณ์ได้รับลงทะเบียนเป็นวันยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2. ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบจำนวนสองชุด ชุดหนึ่งเป็นต้นฉบับ และอีกชุดหนึ่งเป็นสำเนาคู่ฉบับ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบให้ลงทะเบียนบัญชีในสารบบและใบรับบัญชีให้ผู้ยื่นไว้เป็นหลักฐาน

3. ผู้ยื่นบัญชีผู้ใดพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เพื่อไปดำรงตำแหน่งอื่นภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งที่ยื่นไว้ จะแจ้งเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอใช้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวแทนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งใหม่ก็ได้ แต่ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะรายการที่มีการเปลี่ยนแปลงต่อสำนักงาน ป.ป.ช. หรือจะยื่นด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทางเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ก็ได้

ผู้ยื่นบัญชีผู้ใดซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งไว้แล้ว ต่อมาภายในสามสิบวันได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ จะแจ้งเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อของใช้บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในตำแหน่ที่ได้ยื่นไว้แล้วแทนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ก็ได้ แต่ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะรายการที่มีการเปลี่ยนแปลงต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ก็ได้ ทั้งนี้ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ

4. ผู้ยื่นบัญชีที่มีความประสงค์จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ จะต้องส่งคำขอทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังสำนักงาน

ป.ป.ช. โดยแนบคำขอยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ให้เป็นไปตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ยื่นบัญชีจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด เมื่อสำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณาคำขอยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แล้วเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ให้ส่งมอบชื่อผู้ใช้และรหัสผ่านให้กับผู้ยื่นบัญชี เพื่อใช้เป็นรหัสผ่านเข้าสู่ระบบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

3.3.1.3 ระยะเวลายื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง [26]

1. กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

วันที่ถือว่าเป็นวันเข้ารับตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ หากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ให้ถือวันถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง หากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้ถือวันปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาเป็นวันเข้ารับตำแหน่ง หากเป็นข้าราชการการเมืองอื่น ให้ถือวันที่มีคำสั่งแต่งตั้งมีผลเป็นวันเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งหมายถึงวันที่คำสั่งแต่งตั้งระบุให้คำสั่งมีผล มิใช่วันที่ที่ลงไว้ในคำสั่ง และหากเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถือดังนี้

- กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการแถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่นก่อนเข้าบริหารงาน ให้ถือวันแถลงนโยบายเป็นวันเข้ารับตำแหน่ง ได้แก่ นายกเทศมนตรีนคร นายกเทศมนตรีเมือง นายกเทศมนตรีตำบล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

- กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาท้องถิ่นก่อนเข้ารับหน้าที่ ให้ถือวันปฏิญาณตนเป็นวันเข้ารับตำแหน่ง ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลนคร สมาชิกสภาเทศบาลเมือง และสมาชิกสภาเมืองพัทยา

- กรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ ให้ถือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งเป็นวันเข้ารับตำแหน่ง ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

---

[26] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 33.

- กรณีตำแหน่งรองนายก ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาและเลขานุการ ผู้บริหารท้องถิ่น ให้ถือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผลเป็นการเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งหมายถึงวันที่คำสั่งแต่งตั้งระบุให้คำสั่งมีผล มิใช่วันที่ลงในคำสั่ง

- ข้าราชการการเมืองอื่น สังกัดกรุงเทพมหานคร ให้ถือวันที่คำสั่งแต่งตั้งมีผลใช้บังคับ เป็นวันเข้ารับตำแหน่ง

2. กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

วันที่ถือว่าเป็นวันพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

- รัฐมนตรีทั้งคณะ ให้ถือวันที่คณะรัฐมนตรีคณะใหม่ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้ว หากศาลฎีกามีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง ให้ถือวันที่ศาลฎีกามีคำสั่งเป็นวันพ้นจากตำแหน่ง กรณีผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น หากศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอน สิทธิการเลือกตั้ง ให้สมาชิกภาพผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลง ให้ถือวันที่ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งเป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

- ข้าราชการการเมืองอื่น นอกจากพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก ถูกสั่งให้ออก หรือขาดคุณสมบัติแล้ว จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อผู้สั่งแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วย

- วันพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แล้วแต่กรณี กล่าวคือ กรณีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารชุดใหม่จะเข้ารับตำแหน่ง ให้ถือวันที่ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารชุดใหม่เข้ารับตำแหน่งเป็นวันพ้นจากตำแหน่ง หรือกรณีที่ได้รับตำแหน่งจากผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ให้ถือวันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

- นอกเหนือจากกรณีข้างต้น ให้ถือวันครบกำหนดวาระหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งนั้น ๆ ด้วยเหตุอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นวันพ้นจากตำแหน่ง

3. กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้ว 1 ปี ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

4. ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดง

รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

3.3.1.4 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ [27]

1. ประธานศาลฎีกา
2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
3. ประธานศาลปกครองสูงสุด
4. อัยการสูงสุด
5. กรรมการการเลือกตั้ง
6. ผู้ตรวจการแผ่นดิน
7. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
8. กรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน
9. รองประธานศาลฎีกา
10. รองประธานศาลปกครองสูงสุด
11. หัวหน้าสำนักตุลาการศาลทหาร
12. ผู้พิพากษาในศาลฎีกา
13. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
14. รองอัยการสูงสุด
15. ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่

- หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง หรือกรม สำหรับข้าราชการพลเรือน
- ปลัดกระทรวงกลาโหม
- ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- ผู้บัญชาการเหล่าทัพ

---

[27] สำนักงาน ป.ป.ช., ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2558), น. 5-11. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2559, จาก www.stopcorruption.moph.go.th/adm/files/userfiles/files/sin2559.pdf.

- ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

- ปลัดกรุงเทพมหานคร

- กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ

- หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

- กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ที่ประกาศกำหนดแล้ว ได้แก่ ประธานกรรมการและกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และเลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

- ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

16. ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

17. ประธานกรรมการ และกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

18. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

19. เลขาธิการวุฒิสภา

20. กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

21. ประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย กรรมการบริหาร ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

22. ประธานกรรมการ และกรรมการตรวจสอบ ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำ ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549

23. กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี

24. ผู้แทนการค้าไทย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยผู้แทนการค้าไทย

25. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ตามมาตรา 40 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้แก่ ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการธุรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ผู้บัญชาการ สำนักงานตรวจคน เข้าเมือง ผู้บัญชาการ ตำรวจภูธรภาค ผู้บังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล ผู้

บังคับการตำรวจจราจร ผู้บังคับการตำรวจนครบาล ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บังคับการสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ ผู้บังคับการอารักขาและควบคุมฝูงชน ผู้บังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ผู้บังคับการปราบปราม ผู้บังคับการตำรวจทางหลวง ผู้บังคับการตำรวจรถไฟ ผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยว ผู้บังคับการตำรวจน้ำ ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ผู้บังคับการปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้บังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้บังคับการตรวจคนเข้าเมือง ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้บังคับการอำนวยการ ตำรวจ ภูธรภาค ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรภาค ผู้บังคับการ ตำรวจภูธรจังหวัด สรรพากรภาค สรรพากรพื้นที่ ผู้อำนวยการสำนักงานสรรพสามิตภาค สรรพสามิตพื้นที่ ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรตรวจของผู้โดยสาร ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรกรุงเทพ ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าลาดกระบัง ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรภาค นายด่านศุลกากร อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง อธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน อธิการบดีมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง อธิบดีผู้พิพากษา ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งธนบุรี อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา อธิบดีผู้พิพากษา ศาลอาญากรุงเทพใต้ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาธนบุรี อธิบดีผู้พิพากษาศาลภาษีอากรกลาง อธิบดีผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลาง อธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง อธิบดีผู้พิพากษาภาค ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัด (เฉพาะผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งที่ศาลจังหวัดและปฏิบัติราชการที่ศาลจังหวัดอย่างแท้จริงเท่านั้น ไม่หมายความรวมถึงผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัด แต่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติราชการประจำสำนักงานศาลยุติธรรม) อธิบดีอัยการภาค/อธิบดีอัยการ อัยการจังหวัด ได้แก่ พนักงานอัยการ ซึ่งปฏิบัติราชการในตำแหน่งอัยการจังหวัด ณ สำนักงานอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการคดีศาลแขวง สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด และสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี

จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาในกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการทัณฑสถาน ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษ ผู้บัญชาการเรือนจำกลาง ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด อธิบดีผู้พิพากษา ศาลแรงงานภาค ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลแขวง ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด

26. เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 40 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ประกาศกำหนดตำแหน่ง

27. กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด

3.3.1.5 กำหนดเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง [28]

1. ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

2. ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันดำรงตำแหน่งครบทุกสามปี

3. ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

4. ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

5. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตาย

3.3.1.6 อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สิน [29]

ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้นได้ เพื่อ

---

[28] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 มาตรา 39-40.

[29] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 37/2.

ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีผู้ถูกร้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 หรือยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ กรณีผู้ถูกร้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่บุคคลตามมาตรา 66 เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว โดยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือสถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน หากมีความจำเป็นเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ปปง.) และคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ด้วย เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ นอกจากนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นไว้ชั่วคราวก็ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 37/2 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ปปง.) และคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ด้วย หากมีความจำเป็นเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้สถาบัน

การเงินมีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

3.3.1.7 ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

1. หน้าที่ของสถาบันการเงินในการรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้แก่ [30]

- ธุรกรรมที่มีเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป
- ธุรกรรมที่เกี่ยวกับมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ห้าล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป
- ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

2.ความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 [31]

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้บัญญัติความผิดมูลฐาน หมายความว่า

- ความผิดความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
- ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหาล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี
- ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
- ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจ

---

[30] นิพันธ์ อักษรกาญจน์, ปัญหาธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2555), น. 15.

[31] *เพิ่งอ้าง*, น. 13-14.

หลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดยกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น

- ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

- ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอั้งยี่หรือซ่องโจรตามประมวลกฎมายอาญา

- ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

- ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

- ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยคน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาทขึ้นไป

นอกจากนี้ ความผิดมูลฐานยังได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาของสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 53 กล่าวคือ การทุจริตจากการเลือกตั้ง และกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 อีกด้วย

3. ลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย [32]

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำอยู่ปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้กระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ ไม่ว่าเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง

ธุรกรรมที่มีความสลับซับซ้อนผิดปกติ กล่าวคือ โดยทั่วไปในการทำธุรกรรมในการดำเนินการสุจริตใด ๆ ย่อมต้องมีรูปแบบที่ง่าย รวดเร็ว และเป็นที่ยอมรับกันในแวดวงธุรกิจ แต่บุคคลซึ่งมีเจตนาทุจริตต้องการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดกฎหมาย ต้องการสร้างความสับสนให้กับ ผู้ซึ่งติดตามตรวจสอบทรัพย์สินซึ่งได้มาโดยมิชอบดังกล่าว จึงจงใจทำให้ธุรกรรมนั้น

---

[32] *เพิ่งอ้าง*, น. 16-18.

ซับซ้อนไปกว่าที่คนทั่วไปกระทำกัน เพื่อกลบเกลื่อนหรือเบนความสนใจ หรือเจตนาสร้างความยากลำบากให้เกิดขึ้นในการติดตามร่องรอยการกระทำความผิด เช่น นักการเมือง ก มีที่อยู่ปกติที่กรุงเทพมหานคร แต่ไปเปิดบัญชีเงินฝากที่จังหวัดสุพรรณบุรี ในนามของพี่ชายและน้องสาว ฝากเงินสดจำนวนมากที่ได้จากการทุจริต ต่อมาได้โอนเงินสกปรกดังกล่าวเข้าบัญชีธนาคารในกรุงเทพมหานคร ในนามของลูกชาย สุดท้ายจึงโอนเงินดังกล่าวเข้าบัญชีธนาคารในนามของตนเอง หรือนักการเมือง ข เปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารหลายบัญชี และมีการโอนเงินจากบุคคลต่าง ๆ เข้ามาในบัญชีธนาคารแต่ละบัญชีของนักการเมือง ข แต่ละวันมีเงินรวมกันนับสิบล้านบาท ต่อมานักการเมือง ข ได้โอนเงินในแต่ละบัญชีมารวมไว้ในบัญชีธนาคารเดียวแล้วโอนไปยังบุคคลที่สามในประเทศหมู่เกาะแคริบเบียน

ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ กล่าวคือ การทำธุรกิจตามธรรมดาย่อมต้องมีการคิดคำนวณต้นทุนและผลตอบแทนหรือกำไร แต่การฟอกเงินเป็นกิจกรรมที่อาชญากรประสงค์จะให้เกิดผล คือ ทำให้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือเงินสกปรก ดูเหมือนเงินสะอาดเป็นสำคัญ เพื่อให้ประสบผลดังกล่าว จึงอาจเห็นได้ว่าในการทำธุรกรรมนั้นมีแต่ขาดทุน หรือเห็นได้ชัดว่าไม่มีใครทำธุรกรรมนั้น เพราะมองไม่เห็นวิธีว่าจะทำให้เกิดผลกำไรมาได้อย่างไร

ธุรกรรมที่ทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการรายงานธุรกรรมตามกฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการรายงานการทำธุรกรรมบางประเภท เช่น ธุรกรรมเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป หรือธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป ซึ่งบุคคลผู้สุจริตส่วนใหญ่จะยอมรับภาระในการให้ข้อมูลแก่สถาบันการเงินเกี่ยวกับตนเองและธุรกรรมที่ทำ แต่อาชญากรหรือนักฟอกเงินไม่ต้องการให้มีข้อมูลใดเชื่อมโยงไปถึงตนเองและกิจการสกปรกได้ จึงต้องหาทางหลีกเลี่ยงมิให้มีการรายงานดังกล่าว เช่น ข้าราชการ ค นำเงินสดจำนวนมากที่ได้จากการรับสินบนจากการทุจริตในหน้าที่ไปซื้อดราฟท์ธนาคารและเช็คเดินทาง อ้างว่าเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในทางธุรกิจต่างประเทศ ทั้งที่ไม่เคยมีประวัติการทำธุรกิจมาก่อน

ธุรกรรมที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน กล่าวคือ ในกรณีธุรกรรมที่มีเหตุเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ผู้มีหน้าที่ต้องรายงานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เกี่ยวกับธุรกรรมนั้นในฐานะที่เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยทันที พนักงานรัฐวิสาหกิจง เกรงว่าหากนำเงินสดจำนวนหกล้านบาทที่ได้รับจากการทุจริตไปฝากธนาคาร จำนวนสองล้านบาทขึ้นไป ธนาคารจะต้องมีการรายงานไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงแบ่งเงินสดดังกล่าวเป็นส่วน ๆ ละหนึ่งล้านห้าแสนบาท แล้วแยกฝากรวม 4 ครั้ง เพื่อไม่ให้ธนาคาร

รายงานการทำธุรกรรมของตน หรือข้าราชการต้องการฟอกเงิน จำนวนสิบล้านบาทที่ได้จากการทุจริตไปฝากธนาคาร จึงแบ่งเงินสดดังกล่าวเป็นส่วน ๆ ละไม่ถึงสองล้านบาท แล้วจ้างบริวาณทั้งหลายให้ไปฝากธนาคารนามของตนทั้งต่างธนาคารและต่างสาขากันในเวลาไล่เลี่ยกัน เพื่อให้ไม่ต้องมีการรายงานการทำธุรกรรมเงินสด

3.3.2 ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อริบทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้เป็นทรัพย์สินที่ต้องริบ เพื่อมิให้ทรัพย์สินนั้นเป็นแรงจูงใจในการกระทำความผิด หรือมิให้ผู้กระทำความผิดได้ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้กำหนดมาตรการริบทรัพย์สินหรืออีกนัยหนึ่ง คือ การให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมาย ดังนี้

3.3.2.1 การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน [33]

การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการริบทรัพย์สินตามกฎหมายนี้ แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าเมื่อมีการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วทรัพย์สินนั้นจะต้องถูกริบหรือตกเป็นของแผ่นดินเสมอไป เพราะกฎหมายนี้ได้กำหนดให้มีการพิสูจน์ความบริสุทธิของผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินและความบริสุทธิ์ของทรัพย์สิน หากพิสูจน์ได้และศาลเชื่อตามนั้นก็จะได้รับทรัพย์สินนั้นคืนไป

ในการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจะกระทำได้เมื่อมีหลักฐานซึ่งเชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณา เพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว

พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ หากเห็นว่าเรื่องที่เสนอมายังไม่สมบูรณ์พอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งได้ พนักงานอัยการจะแจ้งให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทราบ โดยระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นด้วยเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดำเนินการแล้วจะส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าพนักงานอัยการยังเห็นว่าไม่มีเหตุเพียงพอที่จะยื่น คำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งได้ พนักงานอัยการจะแจ้งให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน ทราบ เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอก

---

[33] สุรพล ไตรเวทย์, *เพิ่งอ้าง*, น. 146-147.

เงิน วินิจฉัยชี้ขาดซึ่งถ้าผลการชี้ขาดเป็นอย่างไร พนักงานอัยการและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จะต้องปฏิบัติตามนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มิได้วินิจฉัย ชี้ขาดภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่ได้รับเรื่องจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน ก็ต้องปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานอัยการ

3.3.2.2 การอ้างกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน [34]

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้สิทธิและโอกาสแก่ผู้ที่อ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินในการยื่นคำร้องก่อนศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยแสดงให้ศาลเห็นว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริงและทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งตนเป็นผู้รับโอน หรือผู้รับประโยชน์โดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกุศลสาธารณะ

3.3.2.3 การให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน [35]

เมื่อศาลทำการไต่สวนคำร้องของพนักงานอัยการซึ่งขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ถ้าศาลเชื่อว่าทรัพย์สินตามคำร้องดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ประกอบกับผู้ที่อ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถแสดงให้ศาลเห็นว่าตนเป็นเจ้าของอันแท้จริงและทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือไม่สามารถแสดงให้ศาลเห็นว่าตนเป็นผู้รับโอน หรือผู้รับประโยชน์โดยสุจริต และมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกุศลสาธารณะ ศาลจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

การสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินจะเห็นได้ว่าศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุผลสำคัญ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง พิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุผลตามคำร้องของพนักงานอัยการซึ่งแสดงว่าทรัพย์สินตามคำร้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด พร้อมกับขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ประการที่สอง พิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุผลของผู้ที่อ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินประกอบกันด้วย ถ้าผู้ที่อ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถแสดงให้ศาลเชื่อได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวแล้วข้างต้น ศาลจะสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

---

[34] *เพิ่งอ้าง*, น. 148.

[35] *เพิ่งอ้าง*, น. 149.

ดังนั้น ผู้ที่อ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินสามารถแสดงให้ศาลเชื่อตามข้อเท็จจริงและเหตุผลซึ่งเสนอต่อศาลแล้ว ศาลก็จะสั่งคืนทรัพย์สินนั้น

3.3.2.4 ข้อสันนิษฐานว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด [36]

เนื่องจากเป็นการยากลำบากที่จะพิจารณาเบื้องต้นว่าทรัพย์สินส่วนใดหรือจำนวนเท่าใดน่าจะเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด กฎหมายจึงได้กำหนดแนวทางซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานว่า หากผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนทรัพย์สินเป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง หรือเคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานว่าบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริต แล้วแต่กรณี

เมื่อกฎหมายกำหนดข้อสันนิษฐานดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการซึ่งยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ก็ต้องนำสืบให้เข้าข้อสันนิษฐานว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับ การกระทำความผิด จากนั้นผู้ที่อ้างว่าเป็นเจ้าของ หรือผู้รับโอน หรือผู้รับประโยชน์แล้วแต่กรณีจะต้องพิสูจน์หรือแสดงข้อเท็จจริงหักล้างข้อสันนิษฐาน ซึ่งถ้าศาลเชื่อหรือฟังขึ้นก็จะเป็นผลให้ศาลสั่งคืนทรัพย์สินนั้น แต่ถ้าศาลไม่เชื่อข้อเท็จจริงที่แสดงต่อศาล ศาลก็จะสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

3.3.2.5 การคุ้มครองสิทธิของผู้รับประโยชน์ [37]

ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นขงแผ่นดิน เมื่อได้ยื่นคำร้องขอคุ้มครองสิทธิของตน (ก่อนศาลมีคำสั่ง) ศาลจะทำการไต่สวนคำร้องดังกล่าว เห็นว่าฟังขึ้น เช่น ผู้ร้องเป็นผู้รับประโยชน์โดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาซึ่งประโยชน์โดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกุศลสาธารณะ ศาลจะมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิของผู้รับประโยชน์ ทั้งนี้ จะกำหนดเงื่อนไขด้วยก็ได้

ในกรณีที่ผู้อ้างว่าเป็นผู้รับประโยชน์ดังกล่าวเป็นผู้เกี่ยวข้อง หรือเคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นผลประโยชน์ที่มีอยู่หรือได้มาโดยไม่สุจริต

3.3.2.6 การคืนทรัพย์สินภายหลังศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน [38]

การคืนทรัพย์สินให้แก่ผู้เป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นมาตรการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของผู้บริสุทธิ์ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

---

[36] *เพิ่งอ้าง*, น. 149-150.

[37] *เพิ่งอ้าง*, น. 150.

[38] *เพิ่งอ้าง*, น. 150-151.

พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้กำหนดให้มีการคืนทรัพย์สิน แม้ศาลจะสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว ถ้าปรากฏตามคำร้องภายหลังของเจ้าของทรัพย์สิน หรือผู้รับโอน หรือผู้รับประโยชน์ทรัพย์สินนั้น ซึ่งแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลว่าตนเป็นเจ้าของ หรือรับโอนหรือรับประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย และศาลเห็นว่าฟังขึ้น ศาลก็จะสั่งคืนทรัพย์สินนั้น หรือกำหนดเงื่อนไขในการคุ้มครองสิทธิของผู้รับประโยชน์ ในกรณีที่ไม่สามารถคืนทรัพย์สินได้ก็จะต้องใช้ราคาหรือค่าเสียหายแทน แล้วแต่กรณี

การคืนทรัพย์สินภายหลังศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วเป็นการคืนทรัพย์สินกรณีพิเศษ ซึ่งมีเฉพาะกรณีที่ผู้ร้องไม่สามารถยื่นคำร้องเพื่อพิสูจน์หรือแสดงการเป็นเจ้าของ หรือเป็นผู้รับโอน หรือรับประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะผู้ร้องไม่ทราบประกาศหรือหนังสือแจ้งของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือมีเหตุขัดข้องอันสมควรประการอื่น

ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดระยะเวลาและเหตุผลในการยื่นคำร้องไว้ว่า คำร้องจะต้องยื่นภายในหนึ่งปีนับแต่คำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินถึงที่สุด และผู้ร้องต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า ไม่สามารถยื่นคำร้องคัดค้านก่อนศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะไม่ทราบถึงประกาศ หรือหนังสือแจ้งของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือมีเหตุขัดข้องดังกล่าวแล้วข้างต้น

3.3.2.7 กรณีพบทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิดเพิ่มขึ้น [39]

แม้ว่าศาลจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินแล้ว ถ้าปรากฏว่ามีทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิดเพิ่มขึ้นอีก กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้ การกำหนดไว้ในลักษณะดังกล่าวเพื่อป้องกันปัญหาการตีความว่า จะสามารถดำเนินการกับทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่พบเพิ่มขึ้นภายหลังได้หรือไม่ เพียงใด

สำหรับขั้นตอนทางศาลของการดำเนินการในชั้นนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับขั้นตอนการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีปกติ กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว ผู้ที่อ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หรือผู้รับโอน หรือผู้รับประโยชน์ โดยชอบด้วยกฎหมาย จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลก่อนศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยแสดง

---

[39] *เพิ่งอ้าง*, น. 151-152.

ข้อเท็จจริงและเหตุผลว่าตนเป็นเจ้าของ หรือรับโอน หรือรับประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย ถ้าข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าวศาลเห็นว่าฟังขึ้น ศาลก็จะสั่งคืนทรัพย์สินแก่ผู้ร้อง แต่ถ้าฟังไม่ขึ้น ศาลจะสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

3.3.2.8 การยึดหรืออายัดทรัพย์สินระหว่างดำเนินการทางศาล [40]

เมื่อเริ่มกระบวนการทางศาลโดยปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่า ทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องต่อศาลแล้ว อาจมีการโอน จำหน่าย หรือยักย้ายทรัพย์สิน เพื่อมิให้ถูกดำเนินการทางศาลได้ ซึ่งถ้าปราศจากมาตรการคุ้มครองทรัพย์สินแล้ว ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินก็อาจจะไม่มีตัวทรัพย์สิน หรือมีทรัพย์สินไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตามคำสั่งศาล ทั้งนี้ เพราะทรัพย์สินได้ถูกโอน จำหน่าย หรือยักย้ายไปแล้ว

กฎหมายจึงได้กำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพย์สินไว้ว่าหลังจากที่พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย หรือยักย้ายไปเสียซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดให้พ้นจากอำนาจศาล เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำขอฝ่ายเดียวร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวก่อนศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อศาลได้รับคำขอของพนักงานอัยการแล้ว ศาลจะพิจารณาเป็นการด่วน ถ้ามีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าคำขอนั้นมีเหตุอันสมควร ศาลจะมีคำสั่งตามที่ขอโดยไม่ชักช้า

3.3.2.9 การดำเนินการตามคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน [41]

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามคำสั่งศาลจะต้องเป็นไปตามกระบวนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาล แต่สำหรับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามคำสั่งของคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามคำสั่งแล้วรายงานให้ผู้มีคำสั่งทราบ พร้อมทั้งประเมินราคาทรัพย์สินโดยเร็ว ทั้งนี้ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินและการประเมินราคาทรพย์สิน ที่ยึดหรืออายัดไว้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

---

[40] *เพิ่งอ้าง*, น. 152.

[41] *เพิ่งอ้าง*, น. 153.

3.3.2.10 การเก็บรักษาและการจัดการทรัพย์สิน [42]

การเก็บรักษาและการจัดการทรัพย์สินที่คณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีคำสั่งยึดหรืออายัด กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กำหนด อย่างไรก็ตาม ถ้าทรัพย์สินดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะเก็บรักษาไว้หรือการเก็บรักษาจะเป็นภาระแก่ทางราชการมากกว่าการนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อาจสั่งให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ผู้มีส่วนได้เสียรับทรัพย์สินนั้นไปดูแลและใช้ประโยชน์โดยมีประกันหรือหลักประกัน หรือ

(2) ให้นำทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาด หรือ

(3) นำไปใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการแล้วรายงานให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทราบ

ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กำหนด

ในกรณีที่ทรัพย์สินที่นำออกขายทอดตลาด หรือนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการมิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด จะต้องคืนทรัพย์สินนั้นพร้อมทั้งชดใช้ค่าเสียหายและค่าเสื่อมสภาพตามจำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กำหนดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ถ้าไม่อาจคืนทรัพย์สินได้ ให้ชดใช้ราคาทรัพย์สินนั้นตามราคาที่ประเมินได้ในวันที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือตามราคาที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น แล้วแต่กรณี โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่ได้รับคืนหรือชดใช้ราคา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ การประเมินค่าเสียหายและค่าเสื่อมสภาพดังกล่าวข้างต้นจะเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กำหนด

3.3.3 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีร่ำรวยผิดปกติ

การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินมีที่มาจากสภาพความจริงในทางกฎหมายที่ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการใช้มาตรการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ไม่สามารถนำไปบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดได้โดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ เพราะมาตรการลงโทษบุคคล

---

[42] *เพิ่งอ้าง*, น. 153-154.

ในคดีอาญาจะต้องอาศัยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงจนปราศจากความสงสัยว่าบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง หากมีข้อสงสัย

ตามสมควร ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย รัฐธรรมนูญจึงได้สร้างระบบการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนอกเหนือจากมาตรการดำเนินคดีอาญา [43]

3.3.3.1 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน [44]

การกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ผู้กล่าวหาต้องดำเนินการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหายังดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปีซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่กล่าวหานั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยการกล่าวหานั้นจะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีแล้ว จะมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้นอีกไม่ได้ แต่ก็ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติขึ้นไต่สวนได้ แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แล้วแต่กรณี ซึ่งหากเรื่องที่กล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ หรือในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

---

[43] สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : วิญญชน, 2547), น. 251-252.

[44] สำนักกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช., สารัตถะเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2555), น. 183-185.

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายใดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพหรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว โดยไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ โดยมีหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้

เมื่อมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีการพิสูจน์เกี่ยวกับทรัพย์สินโดยเร็ว ซึ่งกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าข้อกล่าวไม่มีมูลซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องในคดีนั้น แต่ถ้าหากสามารถพิสูจน์ได้ก็ให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้นั้น โดยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาตามรายการวิธีการ และภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แต่ไม่เกินหกสิบวัน

หากมีการโอนหรือกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี มีคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนการโอนหรือระงับการกระทำนั้น ๆ ได้ เว้นแต่ผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์จะแสดงให้เป็นที่พอใจแก่ศาลว่าตนได้รับโอนทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นมาโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน

ในกรณีศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน แต่ไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือได้แต่บางส่วน ให้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในอายุความสิบปี แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน

การขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินนั้นจะดำเนินการโดยให้อัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี โดยยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยในคดีที่ร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น ผู้ถูกกล่าวหามีภาระการพิสูจน์ที่ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ

3.3.3.2 การพิจารณาคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน [45]

เมื่อได้ยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียม และให้อนุโลมบทบัญญัติต่าง ๆ ในเรื่องดังกล่าวมาใช้

สำหรับการพิจารณาคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินมีกรณีที่ต้องดำเนินการ คือ การประกาศและส่งสำเนาคำร้อง ณ สถานที่ต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ถูกกล่าวหา (ว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติ) โต้แย้ง หรือบุคคลภายนอกคัดค้านว่าทรัพย์สินที่ถูกขอให้ตกเป็นของแผ่นดินเป็นของตนเอง ผู้คัดค้านต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หลังจากนั้นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องส่งสำเนาคำคัดค้านแก่ผู้ร้องและผู้ถูกกล่าวหาด้วย

ในการไต่สวนพยานหลักฐานให้ดำเนินการเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญา แต่กฎหมายกำหนดให้ศาลไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาที่โต้แย้ง หรือคำคัดค้านของบุคคลภายนอกก่อน แล้วจึงไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ร้อง เว้นแต่จะเห็นสมควรเป็นประการอื่น เพราะในคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้นภาระการพิสูจน์ตกอยู่ที่ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา แต่อย่างไรก็ตาม ศาลอาจไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ร้องก่อนก็ได้ นอกจากนั้น การไต่สวนพยานหลักฐานต่างๆ ตลอดจนการมีคำสั่งตามคำร้องให้นำบทบัญญัติที่กำหนดในการดำเนินคดีอาญามาใช้ด้วย

ถ้าผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ศาลสั่งยกคำร้องของอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ โดยไม่ต้องวินิจฉัยคำคัดค้านของบุคคลภายนอก

การสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ถ้าผู้มีภาระการพิสูจน์ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน (คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2553 ระหว่างอัยการสูงสุด ผู้ร้อง พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร กับพวก ผู้ถูกกล่าวหา)

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วจะต้องมีการบังคับคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

---

[45] ประพันธ์ ทรัพย์แสง, หน่วยที่ 15 แนวคิดพื้นฐานและกระบวนการดำเนินคดีทางอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 66-67. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2559, จาก www.law.stou.ac.th/dynfiles/41717-15-NE.pdf.

ในกรณีที่ศาลสั่งให้ทรัพย์สินใดตกเป็นของแผ่นดินเพราะผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แต่ไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน กฎหมายบัญญัติให้สามารถบังคับเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในอายุความ 10 ปี แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน เช่น ศาลสั่งให้เงินที่ได้จากการขายหุ้นและเงินปันผล จำนวน 46,373,687.70 บาท ตกเป็นของแผ่นดิน โดยบังคับเอาจากทรัพย์สินที่คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) อายัดไว้ ถ้าไม่พอก็เอาจากทรัพย์สินอื่น (คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2553)

3.3.4 การประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษของกรมสรรพากร

รายได้ภาษีอากรเป็นรายได้หลักของรายได้ภาครัฐ กล่าวคือ รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 90 ของรายได้รวมของรัฐบาลทั้งหมด การจัดเก็บภาษีอากรอย่างมีประสิทธิภาพได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยนับเป็นหัวใจของการบริหารราชการ เพราะเงินรายได้ต้องนำมาใช้จ่ายเป็นเงินเดือนและสร้างระบบแรงจูงใจให้ข้าราชการ และนำมาใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้สาธารณูปโภคและสวัสดิการที่มีคุณภาพ จะได้เป็นแรงจูงใจให้จ่ายภาษีอย่างเต็มใจ ดังนั้น การให้ความสนใจกับ ปัญหาคอร์รัปชั่นและปัญหาการรั่วไหลในระบบภาษีจึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไข [46]

การประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษเป็นไปตามหลักการที่ว่าการที่บุคคลใดมีทรัพย์สินเงินทองมาก มีเงินใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีมากเกินกว่าที่ควรจะเป็น ย่อมได้รับการสันนิษฐาน ในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นมีรายได้มาก เมื่อบุคคลนั้นมีรายได้มากก็ควรต้องยื่นรายการเสียภาษีมาก ถ้าบุคคลนั้นไม่ยื่นรายการเสียภาษีหรือยื่นรายการเสียภาษีต่ำกว่าที่ควรต้องยื่น แสดงว่าบุคคลนั้นหนีภาษีเจ้าพนักงานประเมินย่อมมีอำนาจที่จะตรวจสอบไต่สวนและประเมินเรียกเก็บภาษีจากบุคคลนั้นได้ โดยอาศัยมาตรา 19 ถึง 26 แห่งประมวลรัษฎากร [47] ซึ่งการตรวจสอบไต่

---

[46] ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชั่นในระบบราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., 2541), น. 11.

[47] ประมวลรัษฎากร มาตรา 19 บัญญัติว่า "เว้นแต่จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น กรณีที่เจ้าพนักงานประเมินมีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้ใดแสดงรายการตามแบบที่ยื่นไว้ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่บริบูรณ์ ให้เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจออกหมายเรียกผู้ยื่นรายการนั้นมาไต่สวน และออกหมายเรียกพยานกับสั่งให้ผู้ยื่นรายการหรือพยานนั้นนำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันควรแก่เรื่องมาแสดงได้ แต่ต้องให้เวลาล่วงหน้าที่ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันส่งหมาย ทั้งนี้ การออกหมายเรียกดังกล่าวจะต้องกระทำภายในเวลาสองปี นับแต่วันที่ได้ยื่นรายการไม่ว่าการยื่นรายการนั้นจะได้กระทำภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือเวลาที่รัฐมนตรีหรืออธิบดีขยายหรือเลื่อนออกไปหรือไม่ ทั้งนี้ แล้วแต่วันใดจะเป็นวันหลัง เว้นแต่กรณีปรากฏหลักฐานหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ยื่นรายการมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีอากร หรือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการคืนภาษีอากร อธิบดีจะอนุมัติให้

สวนดังกล่าวเป็นการตรวจสอบไต่สวนหารายได้ที่บุคคลนั้นได้รับในรอบปีหรือ “เงินได้พึงประเมิน” แล้วหักด้วยค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน เหลือเป็นเงินได้สุทธิ แล้วนำไปคำนวณกับอัตราภาษี เป็นเงินภาษีเท่าใด ก็ประเมินให้บุคคลนั้นเสีย พร้อมเบี้ยปรับกับเงินเพิ่ม หากบุคคลนั้นมีหลักฐานให้ตรวจสอบไต่สวนหายอดเงินได้พึงประเมินที่แท้จริงได้ หรือเจ้าพนักงานประเมินสามารถหาหลักฐานเกี่ยวกับยอดเงินได้พึงประเมินที่บุคคลนั้นได้รับจริงในรอบปีได้ การตรวจสอบไต่สวนและการประเมินภาษีโดยวิธีดังกล่าวย่อมไม่มีปัญหา แต่ถ้าบุคคลนั้นไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบไต่สวนหายอดเงินได้พึงประเมินที่แท้จริงได้ หรือเจ้าพนักงานประเมินไม่อาจหาหลักฐานเกี่ยวกับยอดเงินได้พึงประเมินที่บุคคลนั้นได้รับจริงในรอบปีได้ การประเมินภาษีโดยอาศัยวิธีการย่อมมีปัญหา ประมวลรัษฎากรจึงหาวิธีการแก้ปัญหาโดยให้เจ้าพนักงานประเมินทำการประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษ

ขยายเวลาการออกหมายเรียกดังกล่าวเกินกว่าสองปีก็ได้ แต่ต้องไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่ได้ยื่นรายการ แต่กรณีขยายเวลาเพื่อประโยชน์ในการคืนภาษีอากร ให้ขยายได้ไม่เกินกำหนดเวลาตามที่มีสิทธิขอคืนภาษีอากร”

ประมวลรัษฎากร มาตรา 20 บัญญัติว่า “เมื่อได้จัดการตามมาตรา 19 และทราบข้อความแล้ว เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจที่จะแก้จำนวนเงินที่ประเมินหรือที่ยื่นรายการไว้เดิมโดยอาศัยพยานหลักฐานที่ปรากฏ และแจ้งจำนวนเงินที่ต้องชำระอีกไปยังผู้ต้องเสีย ภาษีอากร ในกรณีนี้จะอุทธรณ์การประเมินก็ได้”

ประมวลรัษฎากร มาตรา 21 บัญญัติว่า “ถ้าผู้ต้องเสียภาษีอากรไม่ปฏิบัติตามหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานประเมินตามมาตรา 19 หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อซักถาม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจประเมินเงินภาษีอากรตามที่รู้เห็นว่าถูกต้อง และแจ้งจำนวนเงินซึ่งต้องชำระไปยังผู้ต้องเสียภาษีอากร ในกรณีนี้ห้ามมิให้อุทธรณ์การประเมิน”

ประมวลรัษฎากร มาตรา 22 บัญญัติว่า “ในการประเมินตามมาตรา 20 หรือมาตรา 21 ผู้ต้องเสียภาษีต้องรับผิดเสีย เบี้ยปรับหนึ่งเท่าของจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระอีก”

ประมวลรัษฎากร มาตรา 23 บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ยื่นรายการให้อำเภอหรือเจ้าพนักงานประเมินแล้วแต่กรณีมีอำนาจออกหมายเรียกตัวผู้นั้นมาไต่สวน และออกหมายเรียกพยานกับสั่งให้ผู้ที่ไม่ยื่นรายการหรือพยานนั้นนำบัญชีหรือพยานหลักฐานอื่นอันควรแก่เรื่องมาแสดงได้ แต่ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันส่งหมาย”

ประมวลรัษฎากร มาตรา 24 บัญญัติว่า “เมื่อได้จัดการตามมาตรา 23 และทราบข้อความแล้วอำเภอหรือเจ้าพนักงานประเมินแล้วแต่กรณี มีอำนาจประเมินเงินภาษีอากรและแจ้งจำนวนภาษีอากรที่ต้องชำระไปยังผู้ต้องเสียภาษีอากร ในกรณีนี้จะอุทธรณ์การประเมินก็ได้”

ประมวลรัษฎากร มาตรา 25 บัญญัติว่า “ถ้าผู้ได้รับหมายหรือคำสั่งของอำเภอหรือเจ้าพนักงานประเมินแล้วแต่กรณีไม่ปฏิบัติตามหมายหรือคำสั่งของอำเภอหรือเจ้าพนักงานประเมินตามมาตรา 23 หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อซักถาม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อำเภอหรือเจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจประเมินเงินภาษีอากรตามที่รู้เห็นว่าถูกต้อง และแจ้งจำนวนภาษีอากรไปยังผู้ต้องเสียภาษีอากรในกรณีนี้ห้ามมิให้อุทธรณ์การประเมิน”

ประมวลรัษฎากร มาตรา 26 บัญญัติว่า “เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในลักษณะนี้ ในการประเมินตามมาตรา 24 หรือมาตรา 25 ผู้ต้องเสียภาษีต้องรับผิดเสียเบี้ยปรับอีกสองเท่าของจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระ”

ทั้งนี้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่ผู้มีเงินได้มิได้ยื่นรายการเงินได้ หรือเจ้าพนักงานประเมินพิจารณาเห็นว่า ผู้มีเงินได้ยื่นรายการเงินได้ต่ำกว่าจำนวนที่ควรต้องยื่น ให้เจ้าพนักงานประเมินโดยอนุมัติอธิบดีมีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิขึ้น ทั้งนี้ โดยถือเงินหรือทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ หรือเข้ามาอยู่ในความครอบครองของผู้มีเงินได้ หรือรายจ่ายของผู้มีเงินได้ หรือฐานะความเป็นอยู่ หรือพฤติการณ์ของผู้มีเงินได้ หรือสถิติเงินได้ของผู้มีเงินได้เอง หรือของผู้อื่นที่ทำกิจการทำนองเดียวกับของผู้มีเงินได้เป็นหลักในการพิจารณาแล้วทำการประเมินแจ้งจำนวนเงินที่ต้องชำระไปยังผู้ที่ต้องเสียภาษี ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 19 ถึง 26 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยการประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษดังกล่าว กรมสรรพากรจะใช้วิธีกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิจากค่าเพิ่มทรัพย์สินสุทธิ (Net Worth Increase Method) ซึ่งทำได้โดยการหาผลต่างระหว่างมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (ทรัพย์สินรวม – หนี้สินรวม) ณ วันต้นปีเปรียบเทียบกับมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ ณ วันสิ้นปีเดียวกัน ผลเพิ่มที่หาได้หรืออีกนัยหนึ่งทรัพย์สินสุทธิที่เพิ่มขึ้นให้นำมาบวกกับค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการหารายได้และทรัพย์สินที่สูญไปโดยไม่เกี่ยวกับการหารายได้แล้วหักด้วยเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษี และค่าลดหย่อน ผลลัพธ์เป็นเงินได้สุทธิ นำไปคำนวณกับอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ผลลัพธ์เป็นภาษีที่ต้องเสีย [48]

สำหรับค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการหารายได้นั้น เช่น ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ค่าใช้จ่ายครอบครัว ค่าบริจาคการกุศล ค่าการกีฬาและพักผ่อน ส่วนทรัพย์สินที่สูญไปโดยไม่เกี่ยวกับการหารายได้ เช่น รถยนต์สูญหายหรือถูกไฟไหม้

ตัวอย่าง [49]

ในปี 2547 นาย ก. มีค่าใช้จ่ายส่วนตัว 25,000,000 บาท บริจาคการกุศล 4,500,000 บาท ได้รับรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาล 200,000 บาท และมีทรัพย์สิน ณ วันต้นปีและปลายปี ดังนี้

---

[48] ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ค, คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554), น. 350-351.

[49] *เพิ่งอ้าง*, น. 352-353.

	ยอด ณ 1 ม.ค. 59	ยอด ณ 31 ธ.ค. 59	หมายเหตุ
ทรัพย์สิน			
บ้านและที่ดิน	5,000,000	8,000,000	ระหว่างปีซื้อบ้านที่หมู่บ้านกฤษฎานคร 1 หลัง
รถยนต์	1,000,000	1,000,000	รถเบนซ์ ราคา 5,000,000 บาท ที่ซื้อระหว่างปีถูกไฟไหม้ไป
ลูกหนี้	4,000,000	2,000,000	
เพชรพลอย	6,000,000	2,500,000	เพชรถูกขโมยไป 3,500,000 บาท
เงินสด	1,000,000	6,000,000	
ทรัพย์สินรวม	17,000,000	19,500,000	
หนี้สิน			
เจ้าหนี้	3,000,000	1,000,000	
เบิกเงินเกินบัญชีธนาคาร	10,000,000	5,000,000	
หนี้สินรวม	13,000,000	6,000,000	
ทรัพย์สินสุทธิ	4,000,000	13,500,000	

จากข้อมูลข้างต้น สามารถคำนวณเงินได้สุทธิของนาย ก. ในปี 2559 ได้ ดังนี้

	ค่าเพิ่มทรัพย์สินสุทธิ (13,500,000 - 4,000,000)	=	9,500,000
บวก	ค่าใช้จ่ายส่วนตัวและเงินบริจาค (25,000,000 + 4,500,000)	=	29,500,000
	มูลค่ารถเบนซ์และเพชรถูกขโมย (5,000,000 + 3,500,000)	=	8,500,000
	เงินได้สุทธิ		47,500,000
หัก	เงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษี		200,000
	เงินได้พึงประเมินหลังเงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีแล้ว		47,300,000
หัก	ค่าลดหย่อน		100,000
	เงินได้สุทธิ		47,200,000

DPU

ยอดเงิน 47,200,000 บาท จะนำไปคำนวณภาษีตามอัตราในบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อไป

ทั้งนี้ เงินได้สุทธิที่คำนวณได้ดังกล่าวไม่มีการหักค่าใช้จ่ายตามกฎหมายเพราะถือว่าเป็นรายได้ที่ได้หักค่าใช้จ่ายโดยตรงเกี่ยวกับรายได้แล้ว แต่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3802-3803/2534 (พันเอก ณรงค์ กิตติขจร กับพวก โจทก์ กรมสรรพากร จำเลย) วินิจฉัยว่าที่กรมสรรพากรหักค่าใช้จ่ายให้ตามกฎหมายชอบแล้ว ในปัจจุบันกรมสรรพากรให้หักค่าใช้จ่ายได้เฉพาะกรณีมีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) และ (2) เท่านั้น โดยให้หักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาตามมาตรา 42 ทวิ ต่างจากในสหรัฐอเมริกาที่ให้หักค่าใช้จ่ายได้ทุกประเภท เว้นแต่ค่าใช้จ่ายที่ต้องห้ามอย่างชัดเจน

เหตุที่ใช้ทรัพย์สินและค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการหารายได้เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษี เพราะการที่บุคคลจะมีทรัพย์สินและมีค่าใช้จ่ายนั้น บุคคลนั้นจะต้องมีรายได้ เมื่อรายได้หรือที่ภาษากฎหมายเรียกว่า “เงินได้พึงประเมิน” เป็นสิ่งที่ต้องเสียภาษีเงินได้ จึงเป็นการถูกต้องที่จะต้องใช้ทรัพย์สินและรายจ่ายของบุคคลเป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษีในเมื่อไม่อาจทราบรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงของบุคคลนั้นได้ อย่างไรก็ดี ทรัพย์สินบางอย่างได้รับยกเว้นภาษี เช่น ทรัพย์สินที่ได้จากการรับมรดกหรือจากการให้โดยเสน่หาเนื่องในพิธีหรือตามโอกาสแห่งขนบธรรมเนียมประเพณี หรือจากการอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยา ตามประมวลรัษฎากร มาตา 42 (10) จึงนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษีไม่ได้ ในการคำนวณจึงต้องหักทรัพย์สินหรือเงินได้พึงประเมินดังกล่าวออกก่อน ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1261/2520 (นางประเทียบ ชลทรัพย์ โจทก์ กรมสรรพากร กับพวก จำเลย) ซึ่งวินิจฉัยว่า “โจทก์ไม่ยื่นรายการภาษีเงินได้ แต่โจทก์มีเงินได้เพิ่มขึ้นมาก เจ้าพนักงานจึงประเมินตามประมวลรัษฎากร มาตรา 49 โดยถือมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นเป็นหลักและให้โจทก์ชี้แจงตามมาตรา 23 และ 24 นั้น เป็นวิธีการที่ชอบแล้ว แต่เจ้าพนักงานจะไม่หักรายการที่ได้รับการยกเว้นภาษีตามมาตรา 42 ออกก่อนไม่ได้” [50]

นอกจากนี้ ทรัพย์สินใดหากได้มาโดยการนำทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษีไปซื้อหรือแลกเปลี่ยนมาโดยมิได้มุ่งค้าหากำไรแล้ว ทรัพย์สินนั้นก็นำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษีไม่ได้เช่นเดียวกัน ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2675/2528 (นางประภา วิริยะประไพกิจ โจทก์ กรรมสรรพากร กับพวก จำเลย) ซึ่งวินิจฉัยว่า “บิดามารดาโจทก์ ประกอบอาชีพค้าขายมีโรงสีและฐานะร่ำรวยได้สะสมทรัพย์สินจำพวกเครื่องเพชรพลอย ทองรูปพรรณและของมีค่าอื่นไว้เป็นจำนวนมาก เมื่อมารดาตาย ทรัพย์สินจำพวกดังกล่าวตกได้แก่โจทก์ซึ่งบุตรสาวเพียงคนเดียว ระหว่างสงครามโลก โจทก์ค้าขายเหล็กกำไรมาก จึงซื้อเพชรพลอยและของมีค่าเก็บสะสมไว้แทนเงินสด ซึ่งโจทก์ได้ใช้เป็นเครื่องประดับกายและประดับบ้าน โดยมิได้มุ่งในทางการค้าหรือหา

[50] *เพิ่งอ้าง*, น. 353-354.

กำไร ต่อมาปี พ.ศ. 2515 ถึง 2517 โจทก์ต้องการนำเงินไปขยายกิจการ จึงขายทรัพย์สินเครื่องใช้ส่วนตัวจำพวกเพชรพลอยและของมีค่าไป ล้วนเป็นสังหาริมทรัพย์ซึ่งกฎหมายมิได้บังคับว่าในการซื้อขายจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ทั้งประมวลรัษฎากรมิได้บัญญัติว่าการขายสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมิได้มุ่งในทางการค้าหรือหากำไรอันได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้นั้น ผู้มีเงินได้จะต้องจัดทำบัญชีหรือแจ้งรายการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แม้โจทก์ไม่มีเอกสารเป็นหลักฐาน แต่เมื่อเงินที่โจทก์นำมาซื้อที่ดินและลงทุนเข้าหุ้นในห้างหุ้นส่วนบริษัทระหว่างปี พ.ศ. 2515 ถึง 2517 โจทก์ได้มาจากการขายทรัพย์สินเครื่องใช้ส่วนตัวอันได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 42 (9) การที่เจ้าพนักงานประเมินกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิของโจทก์จากทรัพย์สินสุทธิที่เพิ่มขึ้น เพราะการได้ทรัพย์สินมาดังกล่าวแล้วประเมินภาษีเงินได้ให้โจทก์ชำระจึงไม่ถูกต้อง"

ทั้งมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2724/2534 (นายอนันต์ วงศ์สุรพิเชษฐ์ กับพวก โจทก์ กรมสรรพากร จำเลย) วินิจฉัยว่า "การที่จะประเมินโดยอาศัยมาตรา 49 จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ถูกประเมิน มีเงินได้พึงประเมินเกินกว่าที่ได้ยื่นรายการไว้ เมื่อเงินที่โจทก์จะให้บริษัท ทองไทยการทอ จำกัด กู้ยืมและเงินที่ซื้อหุ้นเพิ่มเป็นเงินของโจทก์ที่มีมาแต่เดิม และเป็นเงินที่โจทก์หยิบยืมมาจากบุคคลอื่นในบางส่วนแล้ว จำนวนเงินที่ปรากฏในการให้กู้ยืมและที่ซื้อหุ้นเพิ่มจึงมิใช่รายได้ของโจทก์ที่เพิ่มขึ้นในปีที่ให้กู้ยืมหรือ ปีที่ซื้อหุ้น จึงฟังไม่ได้ว่าโจทก์ยื่นรายการเงินได้ต่ำกว่าจำนวนที่ควรต้องยื่น เจ้าพนักงานประเมินจึงไม่อาจประเมินเรียกเก็บภาษีเพิ่มโดยอาศัยมาตรา 49 ได้"

คดีดังกล่าวเงินที่โจทก์ให้บริษัทอื่นกู้ยืมและเงินที่โจทก์นำไปซื้อหุ้นในบริษัทอื่นนั้น ส่วนหนึ่งได้มาจากเงินสดที่โจทก์ได้รับในพิธีสมรสและการรับมรดก อีกส่วนหนึ่งได้มาจากการนำทรัพย์สินจำพวกเครื่องเพชรเครื่องทองที่โจทก์ได้รับในพิธีสมรสและการรับมรดกไปขาย กับอีกส่วนหนึ่งได้มาจากการหยิบยืมจากบุคคลอื่น เมื่อเงินสดและทรัพย์สินที่ได้รับในพิธีสมรสและการรับมรดกเป็น เงินได้พึงประเมินที่ได้รับยกเว้นภาษีตามมาตรา 42 (10) และเงินที่หยิบยืมมาจากบุคคลอื่นมิใช่เงินได้ พึงประเมินของโจทก์ การที่เจ้าพนักงานประเมินนำเงินที่โจทก์ให้บริษัทอื่นกู้ยืมและเงินที่โจทก์นำไปซื้อหุ้นมาใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษีจึงไม่ชอบ

คำพิพากษาดังกล่าวนอกจากจะสนับสนุนหลักที่ว่า "ทรัพย์สินที่จะนำมาใช้ในการประเมินภาษีตามมาตรา 49 ต้องมิใช่ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษีและมิใช่ทรัพย์สินที่ได้มาจากการนำทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษีไปซื้อหรือแลกเปลี่ยนมา" แล้วยังให้หลักเพิ่มเติมว่า "ในการประเมินภาษีตามมาตรา 49 เจ้าพนักงานประเมินจะนำเงินสดที่ผู้ถูกประเมินหยิบยืมมาจากบุคคลอื่นมาประเมินภาษีไม่ได้" ซึ่งการให้หลักเช่นนี้นับว่าถูกต้อง เพราะเงินที่หยิบยืมมาจากบุคคลอื่นไม่ถือเป็นเงินได้พึงประเมินของผู้ถูกประเมิน จึงไม่ต้องเสียภาษี

อีกทั้งมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2383/2534 (นายสุวิทย์ คัณธามานนท์ โจทก์ กรมสรรพากร กับพวก จำเลย) ซึ่งวินิจฉัยว่า “เงินที่โจทก์จ่ายชำระหนี้ให้บุคคลอื่นไม่ถือเป็นทรัพย์สินของโจทก์ที่เพิ่มขึ้นในปีที่มีการชำระหนี้นั้น การที่เจ้าพนักงานนำเอาเงินดังกล่าวบวกเพิ่มเป็นทรัพย์สินสุทธิของโจทก์ในปีนั้นและประเมินภาษีตามมาตรา 49 จึงไม่ชอบ” โดยศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ตราชูธรรม เห็นว่า “เงินที่ผู้ถูกประเมินจ่ายชำระหนี้ให้บุคคลอื่นจะไม่ถือเป็นทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นในปีที่มีการชำระหนี้ต่อเมื่อเงินจำนวนนั้นเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนปีที่มีการชำระหนี้นั้น ถ้าเป็นเงินที่หามาได้ในปีที่มีการชำระหนี้นั้นย่อมถือเป็นทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นในปีนั้น จึงจะนำมารวมคำนวณและประเมินภาษีตามมาตรา 49 ในปีนั้นได้ เว้นแต่เงินดังกล่าวจะเป็นเงินที่หยิบยืมมาจากบุคคลอื่นหรือได้รับมาโดยได้รับยกเว้นภาษีหรือนำทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษีไปขายได้เงินมา จึงจะนำมารวมคำนวณและประเมินภาษีไม่ได้ตามหลักที่กล่าวมาแล้ว”

สำหรับค่าใช้จ่ายที่จะนำมาบวกกับทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นเพื่อประเมินภาษีนั้นต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการหารายได้ เช่น ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ค่าใช้จ่ายในครอบครัว ค่าการกีฬาและพักผ่อน เงินบริจาคการกุศล เหตุที่นำค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการหารายได้มารวมคำนวณภาษีได้เพราะค่าใช้จ่ายดังกล่าวแท้จริงคือเงินได้นั้นเอง เพราะจะต้องมีเงินได้เสียก่อนจึงจะสามารถนำไปใช้จ่ายได้ ซึ่งศาลฎีกา ก็เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 409/2524 (กรมสรรพากร โจทก์ ท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัตน์ กับพวก จำเลย) ว่า “เงินค่าใช้จ่ายส่วนตัวและค่าใช้จ่ายในการบริจาคการกุศลเป็นส่วนหนึ่งของเงินได้ เพราะจะต้องมีเงินได้เสียก่อนจึงจะสามารถนำไปใช้จ่ายได้ ฉะนั้น การที่เจ้าพนักงานประเมินนำยอดเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปรวมกับยอดเงินและมูลค่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นแล้วกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิจึงเป็นการชอบ”

ส่วนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการหารายได้ เช่น ต้นทุนของสินค้า เงินเดือนที่จ่ายให้ลูกจ้างพนักงาน ค่านายหน้า ค่าโฆษณา ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์ ค่าโทรสาร จะนำมาบวกกับทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นเพื่อประเมินภาษีไม่ได้ เพราะเป็นค่าใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดเงินได้ เป็นค่าใช้จ่ายจริง ๆ มิใช่เงินได้ดังเช่นค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการหารายได้ [51]

หากเจ้าพนักงานประเมินตรวจสอบไต่สวนแล้วสามารถทราบได้ว่าผู้ถูกประเมินมีรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงเพียงใดแล้ว เจ้าพนักงานประเมินจะประเมินภาษีโดยอาศัยมาตรา 49 ไม่ได้ ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2231/2534 ประชุมใหญ่ (นายสุกิจ จิตติวรานนท์ โจทก์ กรมสรรพากร กับพวก จำเลย) ซึ่งวินิจฉัยว่า “การที่เจ้าพนักงานประเมินจะประเมินภาษีโจทก์โดยวิธีการตามมาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากรได้ จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานประเมินไม่สามารถทราบได้ว่าโจทก์มีรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงเพียงใด หาใช่เพียงแต่เจ้า

[51] *เพิ่งอ้าง*, น. 354-356.

พนักงานประเมินเห็นว่าผู้มีเงินได้มิได้ยื่นรายการเงินได้หรือยื่นรายการเงินได้ต่ำกว่าจำนวนที่ควรต้องยื่น ก็มีอำนาจกำหนดเงินได้สุทธิตามอำนาจพิเศษที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 โดยอนุมัติอธิบดีกรมสรรพากรได้ทันทีไม่ ดังจะเห็นได้จากตัวบทบัญญัติมาตรา 49 ที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 19 ถึง 26 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งหมายความว่าเจ้าพนักงานประเมินจะต้องทำการตรวจสอบไต่สวนโดยวิธีปกติตามอำนาจในมาตรา 19 และ 23 จนไม่อาจทราบได้ว่าผู้มีเงินได้นั้นมีรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงเพียงใดแล้ว จึงชอบที่จะใช้อำนาจตามมาตรา 49 ได้" [52]

ต่อมามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5218/2534 (นายกมฮก แซ่ล้อ โจทก์ กรมสรรพากร จำเลย) ซึ่งวินิจฉัยว่า "เจ้าพนักงานประเมินหมายเรียกโจทก์นำเอกสารหลักฐานไปทำการตรวจสอบ แต่โจทก์ ไม่นำบัญชีเอกสารการรับจ่ายไปให้ทำการตรวจสอบ เจ้าพนักงานประเมินไม่สามารถทราบได้ว่าโจทก์มีเงินได้แท้จริงเป็นจำนวนเท่าใด เจ้าพนักงานประเมินโดยได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมสรรพากร ย่อมมีอำนาจทำการประเมินภาษีโจทก์เพิ่มได้ตามมาตรา 49"

คดีนี้ต่างจากคดีก่อน คดีก่อนผลการตรวจสอบไต่สวนของเจ้าพนักงานทราบได้ว่าโจทก์มีรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงเพียงใด เจ้าพนักงานประเมินจึงใช้อำนาจประเมินภาษีตามมาตรา 49 ไม่ได้ แต่คดีนี้เจ้าพนักงานประเมินไม่สามารถทราบได้ว่าโจทก์มีเงินได้แท้จริงเป็นจำนวนเท่าใด เจ้าพนักงานประเมินจึงใช้อำนาจประเมินภาษีตามมาตรา 49 ได้ [53]

สรุปแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาเกี่ยวกับการประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษ ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 49

จากคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับที่กล่าวมาอาจสรุปแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาเกี่ยวกับการประเมินภาษีโดยวิธีกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิจากค่าเพิ่มทรัพย์สินสุทธิตามประมวลรัษฎากร มาตรา 49 ได้ ดังนี้

1. ทรัพย์สินหรือเงินที่ได้รับยกเว้นภาษี เช่น ทรัพย์สินหรือเงินที่ได้รับจากการรับมรดกหรือการให้โดยเสน่หาเนื่องในพิธีหรือตามโอกาสแห่งขนบธรรมเนียมประเพณีหรือจากการอุปการะ โดยหน้าที่ธรรมจรรยาจะนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษีไม่ได้

2. ทรัพย์สินใดหากได้มาโดยการนำทรัพย์สินหรือเงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีไปซื้อหรือแลกเปลี่ยนมาโดยมิได้มุ่งค้าหรือหากำไรแล้ว ทรัพย์สินนั้นย่อมนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษีไม่ได้

3. เงินที่ผู้ถูกประเมินหยิบยืมมาจากบุคคลอื่น เจ้าพนักงานประเมินจะนำมาใช้ในการประเมินภาษีไม่ได้ เพราะไม่ถือว่าเป็นเงินได้พึงประเมินของผู้ถูกประเมิน

---

[52] *เพิ่งอ้าง*, น. 356-357.

[53] *เพิ่งอ้าง*, น. 358.

4. เงินที่ผู้ถูกประเมินจ่ายชำระหนี้ให้บุคคลอื่น เจ้าพนักงานประเมินจะนำมาใช้ในการประเมินภาษีไม่ได้ เพราะไม่ใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกประเมินที่เพิ่มขึ้นในปีที่มีการชำระหนี้นั้น

5. ค่าใช้จ่ายที่จะนำมาบวกกับทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นเพื่อประเมินภาษีนั้นต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการหารายได้ เช่น ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ค่าใช้จ่ายในครอบครัว ค่าการกีฬาและพักผ่อนและเงินบริจาคการกุศล

6. เจ้าพนักงานประเมินจะมีอำนาจประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษตามมาตรา 49 ได้ นอกจากจะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมสรรพากรแล้วยังจะต้องปรากฏว่าเจ้าพนักงานประเมินได้ตรวจสอบ ไต่สวนโดยวิธีปกติตามมาตรา 19 หรือ 23 แล้วไม่สามารถทราบได้ว่าผู้ถูกประเมินมีรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงเพียงใด หากผลการตรวจสอบไต่สวนปรากฏว่าเจ้าพนักงานประเมินสามารถทราบรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงของผู้ถูกประเมินได้ เจ้าพนักงานประเมินจะประเมินโดยใช้วิธีพิเศษตามมาตรา 49 ไม่ได้

7. การประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษตามมาตรา 49 แม้ตอนประเมินจะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมสรรพากรก่อน แต่ตอนหมายเรียกเพื่อไต่สวนซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการประเมินไม่ต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดีกรมสรรพากรก่อน เพราะประมวลรัษฎากรมิได้บัญญัติให้ต้องขออนุมัติจากอธิบดีกรมสรรพากรก่อน (เว้นแต่จะเป็นกรณีขยายเวลาการออกหมายเรียกตามมาตรา 19 เนื่องจากไม่อาจออกหมายเรียกได้ภายใน 2 ปี นับแต่วันยื่นรายการ)

ข้อแตกต่างระหว่างการตรวจสอบและประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษตามมาตรา 49 กับวิธีปกติตามมาตรา 19 ถึง 27 แห่งประมวลรัษฎากร

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3665/2540 (นายสุบิน ปิ่นขยัน โจทก์ กรมสรรพากร จำเลย) ซึ่งวินิจฉัยแสดงข้อแตกต่างระหว่างการประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษตามมาตรา 49 ทวิ กับวิธีปกติตามมาตรา 19 ถึง 27 ไว้ว่า “ขั้นตอนวิธีการตรวจสอบตามมาตรา 49 เจ้าพนักงานประเมินจะต้องตรวจสอบถึงมูลค่าทรัพย์สินสุทธิต้นปีและตรวจสอบมูลค่าทรัพย์สินสุทธิปลายปี จากนั้นจะหาผลต่างระหว่างมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ ณ วันต้นปี กับมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ ณ วันสิ้นปีเดียวกัน ผลเพิ่มที่หาได้หรือทรัพย์สินสุทธิที่เพิ่มขึ้นให้นำมาบวกกับค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการหารายได้แล้วหักด้วยเงินได้ที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องมารวมคำนวณภาษี ผลลัพธ์เป็นเงินได้สุทธินำไปคำนวณกับอัตราภาษีก็จะเป็นภาษีที่ต้องเสีย และการประเมินตามมาตรา 49 จะไม่มีการนำค่าใช้จ่ายมาหักออกแต่อย่างใด

ส่วนการประเมินตามวิธีปกติตามมาตรา 19 ถึง 27 แห่งประมวลรัษฎากรนั้น เป็นวิธีการตรวจสอบไต่สวนหารายได้ของผู้มีเงินได้ที่ได้รับในรอบปี หรือที่เรียกว่าเงินได้พึงประเมิน แล้วตรวจสอบดูว่าเป็นเงินได้ประเภทใดตามมาตรา 40 (1) ถึง (8) จากนั้นจึงหักด้วยค่าใช้จ่ายตาม

ประเภทของเงินได้และหักค่าลดหย่อน เหลือเท่าใดถือเป็นเงินได้สุทธิที่จะต้องนำไปคำนวณภาษีเงินได้ตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

การที่เจ้าพนักงานประเมินของจำเลยได้นำยอดเงินได้พึงประเมินที่โจทก์และภริยาได้รับทั้งหมดในปีภาษีพิพาทมาหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน เหลือเป็นเงินได้สุทธิ นำไปคำนวณภาษีเงินได้ตามอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและประเมินให้โจทก์ชำระภาษี จึงถือเป็นการตรวจสอบและประเมินภาษีโดยวิธีปกติตามมาตรา 19 ถึง 27 แห่งประมวลรัษฎากร โดยชอบแล้ว ไม่ใช่เป็นการตรวจสอบและประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษตามมาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากร" [54]

ดังนั้น การกำหนดเงินได้สุทธิขึ้นโดยอาศัยหลักในการพิจารณาตามที่กล่าวมาข้างต้นมีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการ ในประการแรก เจ้าพนักงานประเมินไม่ได้ประเมินเป็นเงินได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายเหมือนการประเมินกรณีอื่น ๆ แต่ประเมินไปเป็นเงินได้สุทธิเลยทีเดียว จึงไม่มีเรื่องค่าใช้จ่ายหรือลดหย่อนต้องนำมาพิจารณาแต่อย่างใด อีกประการหนึ่ง การที่ประมวลรัษฎากรบัญญัติมาตรา 19 ถึง 26 มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น หมายความว่า กระบวนวิธีการออกหมายเรียกผู้มีเงินได้หรือพยานมาไต่สวน หรือเรียกให้นำบัญชีหรือพยานหลักฐานมาแสดงก็ดี การประเมินเงินภาษีตลอดจนการให้ผู้มีเงินได้รับผิดเสียเงินเพิ่มก็ดี การแจ้งจำนวนเงินที่ต้องเสียไปยังผู้มีเงินได้ก็ดี เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจทำได้ทำนองเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในแปดมาตราดังกล่าว [55]

3.3.5 ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

3.3.5.1 ค่าสินไหมดทดแทนเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า "ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียหายไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย"

ตามบทบัญญัติดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า ค่าสินไหมทดแทน คือ การชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียหายไปหรือใช้ราคาทรัพย์สิน

---

[54] *เพิ่งอ้าง*, น. 359-361.

[55] ภาณินี กิจพ่อค้า, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายภาษีอากร 1, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551), น. 27.

นั้น รวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้ [56]

ความมุ่งหมายในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็คือให้ผู้เสียหายได้กลับสู่ฐานะเดิมเหมือนเมื่อยังไม่มีการละเมิด เช่น เอาทรัพย์ของเขาไปต้องคืนทรัพย์ให้แก่เขา แต่ถ้าทรัพย์นั้นไม่อาจคืนได้ เพราะไม่สามารถทำให้คงสภาพเดิมได้หรือทรัพย์ถูกทำลายเสียแล้วก็ต้องชดใช้กันด้วยประการอื่นให้ผู้เสียหายได้กลับคืนใกล้เคียงกับฐานะเดิมมากที่สุดที่จะทำได้ ซึ่งถ้าไม่มีทางอื่นก็ต้องใช้เงินอันเป็นวิธี ชดใช้ได้ทั่วไปในเมื่อไม่สามารถหาวิธีอื่นได้ดีกว่านั้นได้ แม้เป็นความเสียหายที่ไม่อาจคิดเป็นราคาเงินได้ เช่น ความเสียหายทางร่างกายหรือจิตใจ ก็อาจบังคับให้ต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงินเพราะไมมีทางอื่นที่จะทำให้ดีกว่านั้น แต่ถ้ายังสามารถชดใช้กันโดยการกลับสู่ฐานะเดิมได้ จะชดใช้กันเป็นเงินไม่ได้ เช่น เลิกสัญญาเช่าซื้อ ผู้ให้เช่าซื้อจะเอาราคาทรัพย์โดยไม่ยอมรับทรัพย์คืนไม่ได้ แต่ทั้งนี้ไม่เกี่ยวกับการช่วงสิทธิช่วงทรัพย์ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 226 มาตรา 227 หรือการที่เจ้าหน้าที่ยอมรับชำระหนี้เป็นอย่างอื่นตามมาตรา 320 หรือการแปลงหนี้ใหม่ระหว่างคู่กรณี ตามมาตรา 349 หรือการใช้ค่าเสียหายเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันก่อขึ้นนอกจากการคืนทรัพย์ของผู้เสียหายที่ต้องเสียไปเพราะละเมิดตามมาตรา 348 วรรคสอง

อนึ่ง การชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่จำกัดอยู่เพียงวิธีการตามมาตรา 348 วรรคสอง เท่านั้น เพราะเมื่อหนี้ละเมิดเกิดขึ้นแล้ว การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนขึ้นอยู่กับสภาพแห่งหนี้เปิดช่องให้ชดใช้กันได้ก็ต้องชดใช้อย่างนั้น มาตรา 438 วรรคหนึ่ง ก็บัญญัติไว้เช่นนั้น โดยใช้คำว่า "... โดยสถานใด ..." จึงมีความหมายกว้างกว่าวรรคสอง จึงต้องย้อนไปดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 และประมวลลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 276 เรื่องการบังคับตามสภาพแห่งหนี้ ซึ่งเปิดช่องให้ทำได้ ส่วนกรณีตามวรรคสองของมาตรา 438 เป็นการกล่าวเฉพาะเรื่องเท่านั้น [57]

---

[56] ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2540), น. 178.

[57] ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2548), น. 223.

คำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” มีความหมายกว้างกว่าค่าเสียหาย ซึ่งตามมาตรา 438 วรรคสอง ค่าสินไหมทดแทนมี 2 กรณี ได้แก่ [58]

1. การคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคา

ทรัพย์สินที่ต้องเสียไปเพราะถูกเอาไปโดยละเมิดในลักษณะแย่งการครอบครอง เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองมีสิทธิติดตามเอาคืนได้ตามมาตรา 438 ประกอบมาตรา 1336 หรือมาตรา 1375 ถ้าคืนไม่ได้ก็ต้องใช้ราคาแทน แม้เงินจะเป็นวัตถุกลางที่ใช้แทนสิ่งอื่นได้ แต่การให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินได้ก็ต่อเมื่อไม่สามารถชดใช้ด้วยวิธีอื่นที่จะให้ผู้เสียหายคืนสู่สภาเดิมได้ก่อนการเอาทรัพย์เขาไป ก็ต้องคืนทรัพย์นั้น เช่น จำเลยหลอกให้โจทก์ขายนา แล้วจำเลยไปซื้อนานั้นจากคนที่ซื้อจากโจทก์ก็ต้องให้จำเลยคืนนานั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 863-864/2496) ต่อเมื่อคืนไม่ได้จึงให้ใช้ราคาแทน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 691/2490) แต่ถ้าทรัพย์สินที่ต้องคืนนั้นเสื่อมเสียหรือถูกทำลายลงโดยอุบัติเหตุก่อนการเอาคืน ผู้ทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 493

การคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคานี้ต้องเป็นไปตามลำดับ คือ หากสามารถคืนทรัพย์ได้ต้องให้คืนทรัพย์ก่อน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเลือกขอใช้ราคาทั้งที่ยังสามารถคืนทรัพย์ได้หาได้ไม่ ที่มีปัญหาโต้แย้งในชั้นศาลบ่อย ๆ คือ เรื่องผิดสัญญาซื้อขายที่ดิน แม้ไม่ใช่ละเมิด แต่ก็พอเทียบเคียงในเรื่องนี้ได้ คือ ตอนที่การซื้อขายที่ดินเฟื่องฟู ราคาที่ดินสูงขึ้นเรื่อง ๆ ผู้ขายผิดสัญญาไม่ยอมโอน ผู้ซื้อฟ้องศาลในที่สุดศาลพิพากษาให้ผู้ขายโอนที่ดิน แต่ผู้ซื้อไม่ยอม ในกรณีนี้ก็ต้องบังคับคดีให้โอนที่ดินเพราะยังสามารถโอนได้ แต่กลับกันพอภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ราคาที่ดินตกลงไปมาก ราคาที่ดินที่ศาลพิพากษาให้ใช้สูงกว่าราคาในขณะบังคับคดี ผู้ซื้อจะไม่ยอมรับโอนที่ดิน แต่จะขอให้ใช้ราคาแทนไม่ได้ ในกรณีทำละเมิด โดยรื้อไม้ไปจากโรงเรือน เจ้าของฟ้องเรียกค่าเสียหายอย่างเดียวโดยไม่ขอให้คืนไม้ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 691/2490) เพราะเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ทำให้โรงเรือนเสียหาย มิใช่ฟ้องเรียกเอาไม้คืน

2. การใช้ค่าเสียหาย

นอกเหนือจากการให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์ที่ถูกทำละเมิดแล้ว ค่าสินไหมทดแทนอีกอย่างหนึ่ง คือ ค่าเสียหาย ค่าเสียหายนี้หมายถึงทำให้เขาเกิดความเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 ที่ว่า “... เสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างอื่น ...” ความเสียหายที่ว่านี้มีวิธีการเรียกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 438 ถึง 448 การฟ้องเรียกค่าสินไหมดทดแทนเราต้องดูว่าเขาฟ้องเรียกอะไร ฟ้องให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์ หรือเป็นการให้ใช้ค่าเสียหาย ถ้าเป็น

---

[58] เพ็ง เพ็งนิติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, (กรุงเทพมหานคร : จิรรัชการพิมพ์, 2553), น. 392-394.

การฟ้องให้คืนหรือใช้ ราคาทรัพย์ อายุความอย่างหนึ่งอาจจะยาวกว่า แต่ถ้าฟ้องให้ใช้ค่าเสียหาย อายุความก็สั้นกว่า หรือประเด็นแห่งคำฟ้องมีว่าอย่างไร ต้องดูความมุ่งหมายในคำฟ้องเขาต้องการเรียกอะไรในคดีละเมิดนี้ เมื่อโจทก์ฟ้องว่าจำเลยทำละเมิด นอกจากโจทย์จะต้องนำสืบถึงการทำละเมิดของจำเลยตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 420 หรือมาตราต่อ ๆ มาแล้ว โจทก์ยังต้องนำสืบถึงค่าสินไหมทดแทนที่จะให้จำเลยชดใช้ด้วย แต่ถ้าสืบไม่ได้ ศาลก็อาจจะกำหนดให้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 438 วรรคหนึ่ง

วิธีกำหนดค่าสินไหมทดแทน ศาลไทยมีอำนาจที่จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายได้อย่างกว้างขวาง เพราะเมื่อมีการทำละเมิด ผู้กระทำจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้นตามมาตรา 420 ส่วนค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้สถานใดเพียงใดนั้น มาตรา 438 ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้เสียหายมีส่วนผิดศาลยังมีอำนาจจะแบ่งส่วนความรับผิดได้ตามมาตรา 442 และมาตรา 223 แม้ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลหลายคนโดยมิใช่ร่วมกันทำละเมิดตามมาตรา 432 ศาลก็อาจแบ่งส่วนความรับผิดได้โดยอาศัยมาตรา 438

ความในมาตรา 438 วรรคแรก ที่ว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด” หมายความดังนี้ [59]

1. โดยสถานใด หมายความว่า โดยวิธีอย่างไร เช่น ให้คืนทรัพย์สิน ถ้าคืนไม่ได้ให้ใช้ราคา หรือให้ใช้ค่าเสียหาย หรือให้ระงับการกระทำอันเป็นละเมิดต่อไป

2. เพียงใด หมายความว่า จำนวนเท่าใด

3. พฤติการณ์แห่งละเมิด หมายความว่า พฤติการณ์ในการกระทำละเมิด

4. ความร้ายแรงแห่งละเมิด หมายความว่า การละเมิดนั้นก่อความเสียหายเพียงใด

กฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้กว้างขวาง เมื่อจำเลยกระทำละเมิดต่อโจทก์ ถึงแม้โจทก์นำสืบค่าเสียหายไม่ได้แน่นอน ศาลก็มีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 909/2497, 768/2509, 1204/2511 และ 3101/2524) แต่ทางพิจารณาจะต้องได้ความเสียก่อนว่าค่าเสียหายที่โจทก์ขอมาเป็นค่าอะไร เป็นค่าเสียหายโดยตรงที่เกิดจากการะกระทำละเมิดของจำเลยหรือไม่ ถ้าไม่ทราบว่าเป็นค่าอะไรแล้ว ศาลย่อมใช้ดุลพินิจให้ถูกต้องและเหมาะสมให้ได้ ศาลจึงไม่กำหนดค่าเสียหายในส่วนนั้นให้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3317/2536) และศาลมีอำนาจรับฟังพยานหลักฐานจำเลยเป็นส่วนหนึ่งเพื่อประกอบดุลพินิจที่จะกำหนดค่าเสียหายให้ตามสมควรได้ตามมาตรา 438 ไม่เป็นการนอกประเด็น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1482-1484/2524) มาตรา 438 ให้อำนาจศาลกำหนดค่าสินไหม

---

[59] ศักดิ์ สนองชาติ, *เพิ่งอ้าง*, น. 178-179.

ทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด จะนำกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับความรับผิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอุบัติเหตุขณะปฏิบัติหน้าที่มาใช้บังคับไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2499/2524)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดของไทยยังคงใช้หลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitutio in Integrum) ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นหลักการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเป็นสำคัญ มิได้มุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิดโดยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายมากเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดในเรื่องค่าเสียหายในเชิงลงโทษนั้นได้เริ่มนำเข้ามาบังคับในกฎหมายของไทยแล้ว เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

3.3.5.2 ค่าเสียหายในเชิงลงโทษตามกฎหมายความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย [60]

พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ให้อำนาจศาลในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงตามมาตรา 11 (2) กล่าวคือ ผู้ประกอบการได้ผลิต นำเข้า หรือขายสินค้า โดยรู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเมื่อรู้ว่าสินค้าไม่ปลอดภัยภายหลังจากการผลิต นำเข้า หรือขายสินค้านั้นแล้วไม่ดำเนินการใด ๆ ตามสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้น จากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความร้ายแรงของความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ การที่ผู้ประกอบการรู้ถึงความไม่ปลอดภัยของสินค้า ระยะเวลาที่ผู้ประกอบการปกปิดความไม่ปลอดภัยของสินค้า การดำเนินการของผู้ประกอบการเมื่อทราบว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบการ การที่ผู้ประกอบการได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้เสียหายมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นต้น แม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อ

---

[60] สมบัติ พฤติพงศภัค, “ค่าสินไหมทดแทนในคดีผู้บริโภค,” วารสารดุลพาห, ปีที่ 56, ฉบับที่ 2, น. 116-117 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2552).

การลงโทษได้ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริง แต่ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะเรียกค่าเสียหายโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายหมายอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ซึ่งกรณีนี้ผู้เสียหายยังมีสิทธิเรียกค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2554 มาตรา 42 วรรคสอง ได้ โดยศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียที่แท้จริงที่ศาลกำหนด ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดนั้นมีจำนวนเงินไม่เกินห้าหมื่นบาท ดังนั้น จะเห็นได้ว่าค่าสินไหมทดแทนในคดีผู้บริโภค โดยเฉพาะการอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 นั้นมีอยู่หลายประการและมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมดทดแทนที่คล้ายคลึงและแตกต่างจากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ดี กรณีผู้เสียหายเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยอาศัยสิทธิตามบทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับใดหากกฎหมายดังกล่าวรวมทั้งพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องค่าสินไหมทดแทนไว้เป็นการเฉพาะก็ต้องกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีผู้บริโภคนั้น โดยใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีแพ่ง

3.3.6 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ....

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านานในสังคมไทย และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างให้การยอมรับว่าปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นตัวบ่อนทำลายเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ประเทศต่าง ๆ จึงได้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย สำหรับประเทศไทยนั้น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหา และเห็นว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาควรนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับอย่างเคร่งครัดและกฎหมายที่นำมาใช้ต้องมีความทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันอีกด้วย จึงได้มีหนังสือ ที่ สผ (สปท) 0001 (1)/19 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2558 กราบเรียน นายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยได้แนบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... มาประกอบการพิจารณาด้วย และนายกรัฐมนตรี ได้สั่งการมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... เสร็จแล้ว (เรื่องเสร็จที่ 1290/2559) โดยสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0902/221 ลงวันที่ 19 กันยายน 2559 เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้ [61]

3.3.6.1 เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่การบริหารงานของรัฐจะต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใสและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน รวมทั้งต้องให้ประชาชนปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยในความซื่อสัตย์สุจริตของผู้มีหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐ จึงต้องห้ามการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้มีหน้าที่ดังกล่าวกับประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

3.3.6.2 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. บทนิยาม

กำหนดนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” “หน่วยงานของรัฐ” “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” “คู่สมรส” “ญาติ” “โดยทุจริต” “ประโยชน์อื่นอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” “ปกติประเพณีนิยม” และ “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” (ร่างมาตรา 3)

2. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กำหนดหลักกการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการ โดยยึดประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ สุจริตและเที่ยงธรรม ไม่กระทำการที่จะก่อให้เกิดความไม่เชื่อถือหรือความไม่ไว้วางใจ และไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (ร่างมาตรา 4)

3. การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรสหรือบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นโดยอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้ามีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์ของ

---

[61] บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0902/221 ลงวันที่ 19 กันยายน 2559 เรียนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

ตนเองหรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (ร่างมาตรา 5)

4. กรณีบุคคลได้รับประโยชน์จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส หรือบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นตามมาตรา 5 วรรคห้า

กำหนดโทษกรณีบุคคลอื่นได้รับประโยชน์จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส หรือบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นตามมาตรา 5 วรรคห้า โดยรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำดังกล่าว (ร่างมาตรา 6)

5. ของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่มีผู้มอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่มีผู้มอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือตามที่ได้รับมอบหมาย และกำหนดห้ามคู่สมรสและญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่มีผู้มอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นสิ่งที่อาจได้รับตามกฎหมายหรือกฎ หรือเป็นสิ่งที่ได้รับตามจำนวนที่สมควรตามปกติประเพณีนิยมในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการรับการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด (ร่างมาตรา 7)

6. การไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยการกระทำความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กำหนดระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ใดมีพฤติการณ์ส่อว่ากระทำความผิดตามมาตรา 5 หรือมาตรา 6

7. การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ทำงานในธุรกิจของเอกชน

การกำหนดมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ยังไม่ถึงสองปีเป็นกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน ลูกจ้าง ผู้รับจ้าง หรือดำรงตำแหน่งอื่นในธุรกิจของเอกชนซึ่งเคยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี และรับเงิน หรือประโยชน์ ตอบแทนอื่นจากธุรกิจของเอกชนดังกล่าวเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่ธุรกิจนั้นปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในกิจการงานตามปกติ (ร่างมาตรา 9)

8. กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าร่างสัญญาของรัฐทำขึ้นโดยทุจริตหรือมีลักษณะเป็นการขัดกันของผลประโยชน์

กำหนดกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจร่างสัญญาของรัฐแล้วปรากฏเหตุอันควรเชื่อว่าสัญญาดังกล่าวกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทุจริตหรือมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมซึ่งอาจมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์อย่างร้ายแรง หรือการทุจริตหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนัยสำคัญ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดแจ้งความเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐซึ่งจะเป็นคู่สัญญาและหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ และให้เสนอร่างสัญญานั้นพร้อมความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้ ในระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามวรรคหนึ่ง ให้ระงับการทำสัญญาไว้ก่อนจนกว่าคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรดังกล่าวจะมีมติหรือสั่งให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง (ร่างมาตรา 10)

9. ผลของสัญญาของรัฐที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการทำหรือให้ความเห็นชอบสัญญานั้นโดยทุจริตหรือทำขึ้นโดยมีลักษณะเป็นการขัดกันของผลประโยชน์

กำหนดให้สัญญาของรัฐที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการทำหรือให้ความเห็นชอบสัญญานั้นโดยทุจริตหรือมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมให้มีผลเป็นโมฆะ หรือให้ดำเนินการตามสัญญาต่อไป หรือให้มีผลเป็นโมฆะเฉพาะส่วน แล้วแต่กรณี และกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาตามประเภทของสัญญานั้นแล้วแต่กรณี ต่อไป (ร่างมาตรา 11)

10. กรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพบว่าสัญญาใดโดยทุจริตหรือทำขึ้นโดยมีลักษณะเป็นการขัดกันของผลประโยชน์ตามมาตรา 11

กำหนดกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่าสัญญาใดมีลักษณะตาม มาตรา 11 ให้เสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา 11 ต่อไป (ร่างมาตรา 12)

11. การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อระงับสัญญาสัมปทานของรัฐ หรือสัญญาที่รัฐให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

กำหนดบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเข้าลักษณะตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง เป็นสัญญาสัมปทานของรัฐ หรือสัญญาที่รัฐให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่ง

สาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน กำหนดระยะเวลาไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด (ร่างมาตรา 13)

12. การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อระงับโครงการของรัฐ

กำหนดให้นำกระบวนการตามมาตรา 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับโครงการของรัฐที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเข้าลักษณะตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง และการทุจริตหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์อย่างร้ายแรงหรือการทุจริตหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนัยสำคัญในการทำโครงการดังกล่าว โดยในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาภายในสองปีนับแต่วันเริ่มโครงการ เพื่อสั่งให้ยุติโครงการหรือสั่งให้นำโครงการดังกล่าวกลับไปทบทวนใหม่เพื่อแก้ไขให้รัฐไม่เสียประโยชน์ (ร่างมาตรา 14)

13. การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงข้อมูลและรายได้จากการดำรงตำแหน่ง การประกอบอาชีพ วิชาชีพ หรือกิจกรรมอื่น ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ควบคุม ดูแล กำกับ ตรวจสอบ หรือดำเนินคดีบุคคล และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ต้องแสดงข้อมูลและรายได้จากการดำรงตำแหน่ง การประกอบอาชีพ วิชาชีพ หรือกิจกรรมอื่น ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของข้อมูลและรายได้ดังกล่าวด้วย (ร่างมาตรา 15)

14. การจัดให้มีหน่วยงานพิเศษเพื่อรับผิดชอบในการกำกับดูแลและการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้

กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีหน่วยงานพิเศษขึ้นภายในสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อรับผิดชอบในการกำกับดูแลและการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ และกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำข้อกำหนดและคู่มือการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีหน้าที่ตอบข้อหารือที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหารือเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 16)

15. กำหนดให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้บังคับแก่การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม (ร่างมาตรา 17)

16. บทกำหนดโทษ

กำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 15 (ร่างมาตรา 18 ร่างมาตรา 19 ร่างมาตรา 20 และร่างมาตรา 21)

17. กำหนดให้บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ (ร่างมาตรา 22)

18. กำหนดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต้องได้รับโทษหนักขึ้น (ร่างมาตรา 23)

19. บทเฉพาะกาล

กำหนดมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคสอง (5) มาใช้บังคับจนกว่าจะมีระเบียบตามมาตรา 5 วรรคหก (ร่างมาตรา 24) และกำหนดมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 9 มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา 25)

20. มาตรารักษาการ

กำหนดให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกประกาศและระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 26)

DPU

บทที่ 4
ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในปัจจุบัน มาตรการทางแพ่งเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเป็นมาตรการที่มุ่งดำเนินการกับตัวทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่สนับสนุนการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดในการยุติธรรมโดยตรง และเป็นมาตรการที่นำมาเสริมเพิ่มเติมมาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครองในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เนื่องจากในบางกรณีมาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครองก็มีข้อจำกัดบางอย่างที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลในเรื่องของวัตถุประสงค์ของการลงโทษและภาระการพิสูจน์ ทำให้ไม่ผู้กระทำความผิดไม่เกิดความเกรงกลัวต่อผลของการกระทำไม่สามารถนำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดกลับคืนสู่แผ่นดินได้ รวมทั้งภาษีอากรที่ควรจะต้องเรียกเก็บเข้ามาเป็นรายได้ของแผ่นดิน และการเรียกค่าเสียหายแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่สนับสนุนการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดในการยุติธรรม เพื่อเป็นการลงโทษและป้องปรามการทำความผิดในอนาคต แต่อย่างไรก็ตามมาตรการทางแพ่งตามกฎหมายไทยที่นำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ยังมีปัญหาบางประการที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยผู้วิจัยได้ศึกษาและขอนำเสนอใน 4 ประเด็น ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หรือตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากคณะกรรมการ

ป.ป.ช. เห็นว่ามีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้น เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา 37/2 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวเป็นเหตุให้การดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรด้วยเงื่อนไขเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งหนี้สินและทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งจะดำเนินการตรวจสอบกรณีดังกล่าวได้ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ ดังนี้

เงื่อนไขที่ 1 ผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว การที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวเป็นเหตุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทาง การเงินหรือการได้มาซึ่งหนี้สินและทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยื่นบัญชีในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณีตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด โดยทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ผู้นั้นต้องแยกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่ง ตามระยะเวลาการยื่นบัญชีที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ การยื่นบัญชีบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชี

และสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าพร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นบัญชีภายในสามสิบวัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ยื่นภายในสามสิบวัน นับแต่วันดำรงตำแหน่งครบทุกสามปี ยื่นภายในสามสิบวัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ยื่นภายในสามสิบวัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาเป็นเวลาหนึ่งปี และในกรณีที่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตายภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้นตาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

เงื่อนไขที่ 2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้วเห็นว่า มีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ การที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเงื่อนไขเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งหนี้สินและทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหานั้น นอกจากผู้ถูกกล่าวหาจะได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว

เห็นว่า มีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติอีกด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งหนี้สินและทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือสถาบันการเงิน และผู้มีหน้าที่รายงาน การทำธุรกรรมทางการเงิน หากมีความจำเป็นเพื่อการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ด้วย และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่าทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทายาทหรือผู้จัดการมรดก แล้วแต่กรณี ชี้แจงการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าวก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ในกรณีที่ปรากฏว่าดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่งของศาล คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไว้ชั่วคราวก็ได้

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาตรา 37/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ดังกล่าวได้บัญญัติขึ้นมาโดยเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งหนี้สินและทรัพย์สิน เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ หากมีกรณีดังต่อไปนี้

1. มีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือ

2. พฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือ

3. ปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้องจากสำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน หรือสถาบันการเงิน และผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินนั้น และในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังสามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ด้วย นอกจากนั้น กฎหมายยังเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติไว้ชั่วคราว กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางแพ่งในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หรือตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินดังกล่าวยังมีจุดอ่อนตรงที่ก่อนคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้นั้น จะต้องให้ผู้ถูกกล่าวหายื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้วเห็นว่ามีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับ

การได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์ อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ทำให้การตรวจสอบธุรกรรมทาง การเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถริเริ่มดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินได้เอง แต่ต้องรอให้มีการดำเนินการให้ครบถ้วนตามเงื่อนไข 2 ประการ ดังกล่าว เมื่อมีการดำเนินการครบถ้วนตามเงื่อนไข 2 ประการ ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะสามารถดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้ โดยขอข้อมูลจากสถาบันการเงินหรือบริษัทต่าง ๆ ทำให้การตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวใช้ระยะเวลานานมาก และทำให้ผู้ถูกกล่าวหามีระยะเวลาในการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน ประกอบกับในปัจจุบันการการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน มักจะกระทำโดยผ่านสถาบันการเงิน ทำให้การเคลื่อนย้ายทรัพย์สินเป็นไปได้อย่างรวดเร็วภายใต้ระบบเครือข่ายบริการอิเล็กทรอนิกส์ และการแข่งขันการให้บริการแก่ลูกค้าของสถาบันการเงิน ทำให้การโอนเงินไม่มีการตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของเงิน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความยุ่งยากแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการที่จะยึด อายัด หรือบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา การที่กฎหมายไทยบัญญัติขั้นตอนในการดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาไว้ดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำงานในลักษณะเชิงรับ คือ ต้องรอให้ผู้ถูกกล่าวหายื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้วเห็นว่า มีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ จึงจะดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา และไม่เป็นการทำงานในลักษณะของการบูรณาการร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสถาบันการเงิน เพื่อร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

อีกทั้งเมื่อพิจารณาคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีผู้ถูกกล่าวหามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหลาย ๆ คดีแล้วจะพบว่า ทรัพย์สินที่ศาลมีคำพิพากษาให้ตกเป็นของแผ่นดินส่วนใหญ่จะมาจากทรัพย์สินในสถาบันการเงินเสียส่วนใหญ่ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม. 30/2557 เมื่อวันที่

ธันวาคม 2557 ระหว่างอัยการสูงสุด ผู้ร้อง กับนางสาวนฤมล หรือณัฐกมล หรือณฐกมล หรืออินทร์ริตา นนทะโชติ หรือนนทะวัชรศิริโชติ ผู้ถูกกล่าวหา ที่พิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา จำนวน 68,104,000 บาท ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราวตามคำสั่งที่ 8 - 11/2556 ลงวันที่ 15 มกราคม 2556 ได้แก่ เงินฝากสะสมทรัพย์ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) สาขาโชคชัย 4 ลาดพร้าว เลขที่บัญชี 230 - 0 - 62394 - 5 คงเหลือเงิน 33,144.25 บาท เงินฝากประจำ 7 เดือน ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) สาขาโชคชัย 4 ลาดพร้าว เลขที่บัญชี 230 - 2 - 10604 - 8 (ปิดบัญชีวันที่ 27 สิงหาคม 2555) เงินฝากออมทรัพย์ธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน) สาขาเมืองทองธานี เลขที่บัญชี 938 - 102 - 870 - 0 คงเหลือเงิน 438,742.31 บาท เงินฝากประจำ 3 เดือน ธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน) สาขาเมืองทองธานี เลขที่บัญชี 938 - 001 - 107 - 3 คงเหลือเงิน 275,917.44 บาท เงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาเซ็นทรัลแอร์พอร์ตพลาซ่า เชียงใหม่ เลขที่บัญชี 497 - 0 - 15190 - 3 คงเหลือเงิน 169,389 บาท รถยนต์ยี่ห้อเบนซ์ (BENZ) หมายเลขทะเบียน ษฉ 919 กรุงเทพมหานคร และรถยนต์ยี่ห้อโตโยต้า อัลพาด (TOYOTA ALPHARD) หมายเลขทะเบียน ศษ 3339 กรุงเทพมหานคร พร้อมดอกผลตกเป็นของแผ่นดิน ให้ผู้ถูกกล่าวหาส่งมอบทรัพย์สินหรือชำระเงิน จำนวนดังกล่าวแก่กระทรวงการคลัง หากไม่ส่งมอบทรัพย์สินหรือไม่ชำระเงินให้บังคับคดีเอาจากทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหา แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินให้ผู้ถูกกล่าวหาส่งมอบเอกสารสิทธิและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือเงิน 68,104,000 บาท แก่กระทรวงการคลัง คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก [1] ซึ่งจากคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ยกตัวอย่างขึ้นมาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ทรัพย์สินที่ของผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลมีคำพิพากษาให้ตกเป็นของแผ่นดินมีจำนวน 68,104,000 บาท แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติไว้ชั่วคราวได้เพียงบางส่วน นอกเหนือจากนั้นได้มีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติไว้ชั่วคราว เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากกว่าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้ตรวจสอบเปรียบเทียบบัญชีของผู้ถูกกล่าวหา แล้วเห็นว่ามีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน

[1] สำนักข่าวอิศรา ก, คำพิพากษาฉบับเต็ม! คดียึดทรัพย์ “ณฐกมล” ลูกสาว พล.อ. คนสนิท “บิ๊กจิ๋ว” 68 ล, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2558), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2559, จาก http://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealt/item/35786-sandika_580114.html.

หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ผู้ถูกกล่าวหาก็ได้มีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินไปแล้ว

เมื่อพิจารณากฎหมายไทยข้างต้นแล้วจะพบว่ามีความแตกต่างจากกฎหมายของประเทศอาทิเช่น สหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรอังกฤษ และราชอาณาจักรสวีเดน ที่กำหนดวิธีการในการเฝ้าระวังหรือการตรวจสอบทางธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำความผิด โดยให้ธนาคารหรือบริษัททางการเงินต่าง ๆ แจ้งรายงานทางการเงินของธนาคาร ซึ่งหากธนาคารหรือบริษัททางการเงินสงสัยว่าบุคคลหรือบริษัทรายใดอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากธุรกรรมทางการเงินนั้น ให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริต โดยไม่ต้องรอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขอข้อมูลก่อน อันเป็นการบังคับให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตอีกแรง เพื่อประโยชน์ในการยึดทรัพย์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ตกเป็นของแผ่นดินได้เต็มตามจำนวน และเป็นการป้องกันการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือ ซุกซ่อนทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาก่อนที่จะมีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเพื่อให้มาตรการทางแพ่งในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หรือตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้ธนาคารหรือบริษัททางการเงินซึ่งสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ แจ้งรายงานทางการเงินให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องรอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอข้อมูลก่อน อันเป็นการบังคับให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกแรง เพื่อประโยชน์ในการยึดทรัพย์ของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ตกเป็นของแผ่นดินได้เต็มตามจำนวน และเป็นการป้องกันการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาก่อนที่จะมีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่น สืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยใช้มาตรการทางอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เพียงอย่างเดียวนั้นไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมาตรการลงโทษบุคคลทางอาญาจะต้องอาศัยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงจนปราศจากข้อสงสัยว่าบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง หากมีข้อสงสัยตามสมควร ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย กฎหมายจึงได้กำหนดระบบของการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อเป็นมาตรการทางแพ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนอกเหนือจากมาตรการทางอาญา โดยการผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่จำเลยที่ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้นิยามว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

จากคำนิยามดังกล่าว สรุปได้ว่าการร่ำรวยผิดปกตินั้นสามารถจำแนกได้เป็น 4 กรณีดังนี้

- การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือ
- การมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือ
- การมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือ
- การได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

ด้วยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ถือว่าการร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดอาญาในตัวเอง แต่เป็นความผิดทางแพ่งซึ่งรัฐสามารถดำเนินการยึดทรัพย์บุคคลดังกล่าวได้ โดยผ่านกระบวนการร้องให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แต่หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้นำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ทรัพย์สินของจำเลยตกเป็นของแผ่นดินแล้วก็จะเข้าสู่กระบวนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งในเรื่องของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นมีอยู่ด้วยกัน ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 การยึดหรืออายัดทรัพย์สินก่อนศาลมีคำพิพากษา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายใดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ และพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพหรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ โดยมีหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้ เมื่อมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวแล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการพิสูจน์เกี่ยวกับทรัพย์สินโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าข้อกล่าวหา ไม่มีมูล ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องในคดีนั้น แต่ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ก็ให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้นั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กรณีที่ 2 การยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายหลังศาลมีคำพิพากษา

ถ้าศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แต่ไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในอายุความสิบปี แต่ต้อง ไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งในเรื่องของกระบวนการบังคับคดีกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาก็จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ ศาลจะออกคำบังคับให้จำเลยปฏิบัติการชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดหากจำเลยไม่ปฏิบัติการชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีกับทรัพย์สินของจำเลย จากนั้นเจ้าหนี้ตามคำ

พิพากษาก็ต้องนำเจ้าพนักงานบังคับคดีกับทรัพย์สินของจำเลยภายในระยะเวลาสิบปี แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน

เมื่อพิเคราะห์มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายไทยแล้วจะพบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดเพียงกระบวนการในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติจนกระทั่งส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่น คำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน สำหรับในเรื่องของการดำเนินกระบวนพิจารณาในชั้นศาล รวมทั้งการบังคับคดี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้นำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่กฎหมายทั้งสามฉบับไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใดทำหน้าที่ในการติดตามทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ไม่ถูกต้อง หรือมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติไว้โดยเฉพาะ โดยในทางปฏิบัติที่ผ่านมาทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินเกิดจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาแล้วไม่พบทรัพย์สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่มีผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ และพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว โดยผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สิน ที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ ทั้งนี้ ตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ ก็จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี เพื่อสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งมอบทรัพย์สินที่ยึดไว้ชั่วคราวดังกล่าวให้กระทรวงการคลังติดตามนำเงินหรือเปลี่ยนเป็นเงินมาฝากเข้าบัญชีนอกงบประมาณที่เปิดไว้ เพื่อให้

หน่วยงานที่ดำเนินการยึดทรัพย์นำฝากเงินที่ได้จากการยึดทรัพย์สิน และส่งเข้าคลังเป็นรายได้ของแผ่นดินต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่มักเกิดตามมาภายหลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินก็คือกรณีที่ไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือได้แต่บางส่วน เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใดทำหน้าที่ในการติดตามทรัพย์สินที่เกิดจากการที่ผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติไว้โดยเฉพาะ ทำให้ไม่มีหน่วยงานใดรับช่วงต่อในการติดตามทรัพย์สินเพื่อยึดหรืออายัดให้ตกเป็นของแผ่นดิน และคำพิพากษาศาลที่ให้ยึดทรัพย์ของผู้ถูกกล่าวหาตกเป็นขอแผ่นดินจึงเป็นเพียงการยึดทรัพย์ในกระดาษ แต่ตัวทรัพย์สินไม่ได้ถูกยึดจริงเนื่องจากได้มีการยักย้ายถ่ายเทไปหมดแล้ว ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2546 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 ระหว่าง อัยการสูงสุด ผู้ร้องกับนายรักเกียรติ สุขธนะ ที่ 1 นางสุรกัญญา สุขธนะ ที่ 2 ผู้คัดค้าน ซึ่งพิพากษาว่าผู้คัดค้านที่ 1 ร่ำรวยผิดปกติ ให้ทรัพย์สินของผู้คัดค้านที่ 1 จำนวน 233,880,000 บาท ตกเป็นของแผ่นดิน [2] ซึ่งนับตั้งแต่ศาลมีคำพิพากษาจนกระทั่งถึงปัจจุบันยังไม่สามารถยึดทรัพย์ตามคำพิพากษาดังกล่าวได้เต็มจำนวน เนื่องจากมีการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินหรือแปรสภาพไปเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นจำนวนมาก

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่ากระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งที่ในความจริงแล้วกฎหมายมีเจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรการทางแพ่งขึ้นมาก็เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จมากขึ้นกว่าเดิมที่ใช้เพียงมาตรการทางอาญาที่ใช้ระยะเวลานานกว่าที่จะลงโทษบุคคล ที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ เนื่องจากมาตรการลงโทษบุคคลทางอาญาจะต้องอาศัยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงจนปราศจากข้อสงสัยว่าบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง หากมีข้อสงสัยตามสมควร ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ด้วยเหตุนี้ การติดตามทรัพย์สินคืนจากการกระทำความผิดทุจริตมีความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างยิ่ง เพราะหัวใจของ การทุจริต คือ ทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่จะได้จากการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ในรูปใด ๆ ก็ตาม ดังนั้น การติดตามทรัพย์สินคืนจึงเป็นมาตรการที่ตรงเข้าทำลายหัวใจของการทุจริต หากมีกฎหมายและบังคับใช้อย่างได้ผล การปราบปรามทุจริตจะได้ผลแน่นอน และเป็นการตัดกำลังผู้กระทำผิดมิให้ใช้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่ได้มาเป็นกำลังต่อสู้กับรัฐหรือองค์กรปราบปราม

---

[2] ฐานันท์ วรรณโกวิท, ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 3. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2559, จาก www.supremecourt.or.th/file/criminal/new%203.pdf.

การทุจริต เพราะการทุจริตติดสินบนนั้น ทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดหยิบยื่นให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปราบปรามทุจริต และกระบวนการยุติธรรมจะเป็นตัวทำลายประสิทธิภาพในการปราบปรามทุจริต

การที่กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใดทำหน้าที่ในการติดตามทรัพย์สินที่เกิดจากการที่ผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติไว้โดยเฉพาะ ทำให้กฎหมายไทยแตกต่างจากกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายอังกฤษที่กำหนดให้มีการพิจารณาคดีริบทรัพย์แยกต่างหากจากคดีอาญาปกติ มีการผลักภาระการพิสูจน์ในการริบทรัพย์ให้เป็นหน้าที่ของจำเลย และกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการติดตามทรัพย์สินคืนโดยตรงเรียกว่า Serious Organised Crime Agency (SOCA) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการคืนให้แก่แผ่นดินซึ่งทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นความผิดอาญาเท่านั้น มีการจำแนกความประพฤติของผู้กระทำความผิดซึ่งมีข้อสันนิษฐานการริบทรัพย์แตกต่างกัน ได้แก่ ผู้กระทำความผิดติดนิสัย และผู้กระทำความผิดเป็นครั้งคราว สามารถริบทรัพย์ตามมูลค่าได้ เป็นต้น ซึ่งจากมาตรการดังกล่าวทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการกระทำผิดทุจริตในราชอาณาจักรอังกฤษอย่างได้ผล

ฉะนั้น จากที่กล่าวหามาข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าประเทศไทยจำเป็นจะต้องออกกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง หรือกลุ่มอิทธิพลใด ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าหนี้ตามคำสั่งศาลในการติดตามและดำเนินการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยเฉพาะ รวมทั้งทำหน้าที่ในการช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการติดตามทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาทั้งในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และดำเนินการบังคับคดีเอากับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลได้มีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แต่ไม่เกินมูลค่าของทรัพยีสินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน

4.3 ปัญหาในการประเมินภาษีเงินได้โดยวิธีพิเศษของกรมสรรพากรโดยอาศัยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรการทางภาษีเป็นมาตรการทางแพ่งอย่างหนึ่งที่ได้รับการเรียกร้องให้นำมาใช้กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังคมไทยอีกวิธีหนึ่งในขณะนี้ เนื่องจากในปัจจุบันมาตรการทางแพ่งที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายได้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีมีผู้กล่าวหาหรือกรณีมี

เหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทั้งนี้ ตามมาตรา 75 และ 77 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งมีหน้าที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยื่นบัญชีในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณีตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด โดยทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ผู้นั้นต้องแยกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่ง ตามระยะเวลาการยื่นบัญชีที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ การยื่นบัญชีบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าพร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 32 และ 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นบัญชีภายในสามสิบวัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ยื่นภายในสามสิบวัน นับแต่วันดำรงตำแหน่งครบทุกสามปี ยื่นภายในสามสิบวัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ยื่นภายในสามสิบวัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาเป็นเวลาหนึ่งปี และในกรณีที่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้วตายในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตายภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้นตาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 และตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว แต่ในส่วนของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือ การวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย

เมื่อพิเคราะห์มาตรการทางแพ่งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วพบว่าการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีมีผู้กล่าวหาหรือกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือมีอำนาจตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ก็เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ โดยไม่ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยวิธีใดก็ตาม จุดหมายปลายทางก็คือการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอันเป็นมาตรการทางแพ่งที่ดำเนินการโดยตรงกับตัวทรัพย์สินซึ่งอาจมีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา โดยมิใช่การดำเนินการโดยตรงกับตัวบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และไม่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญาของเจ้าของทรัพย์สิน แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อำนาจหน้าที่ในการประเมินภาษีในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้มีเงินได้มิได้ยื่นรายการเงินได้ หรือ ผู้มีเงินได้

ยื่นรายการเงินได้ต่ำกว่าจำนวนที่ควรต้องยื่น และไม่สามารถทราบรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงของผู้ถูกกล่าวหาได้ เหมือนดังเช่นเจ้าพนักงานประเมินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษตามประมวลรัษฎากร ซึ่งการประเมินภาษีดังกล่าวเป็นไปตามหลักการที่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีทรัพย์สิน เงินทองมาก มีเงินใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีมากเกินกว่าที่ควรจะเป็น ย่อมได้รับการสันนิษฐานในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นมีรายได้มาก เมื่อบุคคลนั้นมีรายได้มากก็ควรต้องยื่นรายการเสียภาษีมาก ถ้าบุคคลนั้นไม่ยื่นรายการเสียภาษีหรือยื่นรายการเสียภาษี ต่ำกว่าที่ควรต้องยื่น แสดงว่าบุคคลนั้นหนีภาษี เจ้าพนักงานประเมินย่อมมีอำนาจที่จะตรวจสอบไต่สวนและประเมินเรียกเก็บภาษีจากบุคคลนั้นได้โดยอาศัยมาตรา 19 ถึง 26 แห่งประมวลรัษฎากรซึ่งการตรวจสอบไต่สวนดังกล่าวเป็นการตรวจสอบไต่สวนหารายได้ที่บุคคลนั้นได้รับในรอบปีหรือ “เงินได้พึงประเมิน” แล้วหักด้วยค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน เหลือเป็นเงินได้สุทธิ แล้วนำไปคำนวณกับอัตราภาษี เป็นเงินภาษีเท่าใดก็ประเมินให้บุคคลนั้นเสียพร้อมเบี้ยปรับกับเงินเพิ่ม หากบุคคลนั้นมีหลักฐานให้ตรวจสอบไต่สวนหายอดเงินได้พึงประเมินที่แท้จริงได้หรือเจ้าพนักงานประเมินสามารถหาหลักฐานเกี่ยวกับยอดเงินได้พึงประเมินที่บุคคลนั้นได้รับจริงในรอบปีได้ การตรวจสอบไต่สวนและการประเมินภาษีโดยวิธีดังกล่าวย่อมไม่มีปัญหา แต่ถ้าบุคคลนั้นไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบไต่สวนหายอดเงินได้พึงประเมินที่แท้จริงได้ หรือเจ้าพนักงานประเมินไม่อาจหาหลักฐานเกี่ยวกับยอดเงินได้พึงประเมินที่บุคคลนั้นได้รับจริงในรอบปีได้ การประเมินภาษีโดยอาศัยวิธีการย่อมมีปัญหา ดังนั้น ประมวลรัษฎากรจึงหาวิธีการแก้ปัญหา โดยให้เจ้าพนักงานประเมินทำการประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษ ทั้งนี้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่ผู้มีเงินได้มิได้ยื่นรายการเงินได้ หรือเจ้าพนักงานประเมินพิจารณาเห็นว่า ผู้มีเงินได้ยื่นรายการเงินได้ต่ำกว่าจำนวนที่ควรต้องยื่นให้เจ้าพนักงานประเมินโดยอนุมัติอธิบดีมีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิขึ้น ทั้งนี้ โดยถือเงินหรือทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์หรือเข้ามาอยู่ในความครอบครองของผู้มีเงินได้ หรือรายจ่ายของผู้มีเงินได้ หรือฐานะความเป็นอยู่หรือพฤติการณ์ของผู้มีเงินได้ หรือสถิติเงินได้ของผู้มีเงินได้เอง หรือของผู้อื่นที่ทำกิจการทำนองเดียวกับของผู้มีเงินได้เป็นหลักในการพิจารณา แล้วทำการประเมินแจ้งจำนวนเงินที่ต้องชำระไปยังผู้ที่ต้องเสียภาษี ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 19 ถึง 26 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยการประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษดังกล่าว กรมสรรพากรจะใช้วิธีกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิจากค่าเพิ่มทรัพย์สินสุทธิ (Net Worth Increase Method) ซึ่งทำได้โดยการหาผลต่างระหว่างมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (ทรัพย์สินรวม – หนี้สินรวม) ณ วันต้นปีเปรียบเทียบกับมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ ณ วันสิ้นปีเดียวกัน ผลเพิ่มที่หาได้หรืออีกนัยหนึ่งทรัพย์สินสุทธิที่เพิ่มขึ้นให้นำมาบวกกับค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการหารายได้และทรัพย์สินที่สูญไปโดยไม่เกี่ยวกับการหารายได้แล้วหักด้วยเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษี และค่า

ลดหย่อน ผลลัพธ์เป็นเงินได้สุทธินำไปคำนวณกับอัตรภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ผลลัพธ์เป็นภาษีที่ต้องเสีย แต่การนำวิธีการประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษดังกล่าวมาใช้ยังมีปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของของเจ้าพนักงานประเมิน กล่าวคือ ถึงแม้ว่าตามมาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากร ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานประเมินในการกำหนดเงินได้สุทธิโดยวิธีค่าเพิ่มทรัพย์สินสุทธิ ในกรณีได้ตรวจสอบไต่สวนผู้ยื่นรายการเงินได้หรือไม่ยื่นรายการเงินได้ตามวิธีการปกติแล้วไม่อาจทราบได้ว่าบุคคลนั้นมีรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงเพียงใด โดยเฉพาะการใช้วิธีการดังกล่าวกับนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ที่รัฐไม่สามารถพิสูจน์ถึงที่มาที่ไปของรายได้หรือทรัพย์สินได้ ประกอบกับปัจจุบันองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ มีข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบภาษีอากรของกรมสรรพากร เช่น ข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในอำนาจและการครอบครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งหากกรมสรรพากรนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบ การประเมินภาษีตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากร จะทำให้รัฐได้รับเงิน และทรัพย์สินที่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐได้มาจากการทุจริตคอร์รัปชั่นคืนมาในรูปภาษีอากรได้แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของกลุ่มบุคคลดังกล่าวมิใช่หลักฐานที่แสดงว่ามีการกระทำผิดทางภาษีอากร หรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีอากร และโดยที่มาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดให้นำมาตรา 19 ถึงมาตรา 26 แห่งประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น กรมสรรพากรจะออกหมายเรียกผู้เสียภาษีอากรมาไต่สวน ตามมาตรา 19 หรือมาตรา 23 แห่งประมวลรัษฎากรได้นั้น จะต้องมีกระบวนการในการแสวงหาพยานหลักฐาน การวิเคราะห์แบบแสดงรายการภาษี จนมีเหตุอันควรเชื่อว่ามี การเสียภาษีไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่เสียภาษีอากร จึงจะมีอำนาจดำเนินการออกหมายเรียกดังกล่าวได้ [3] จึงเห็นได้ว่ากรมสรรพากรไม่สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบข้อมูลภาษีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยพลการได้ ยกเว้นมีหลักฐานปรากฏชัดเจนและได้รับการประสานข้อมูลเข้ามาถึงจะดำเนินการได้ กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบตามกฎหมายดังกล่าวจึงใช้ระยะเวลานานกว่าจะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ส่งผลทำให้กระทำความผิดไม่เกิดความเกรงกลัว และยังคงอาศัยอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ อีกทั้งในเรื่องดังกล่าวสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้เคยมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ตผ 0012/6258 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2557 ไปยังกรมสรรพากร เพื่อขอให้นำมาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากรดังกล่าว มาใช้เป็นมาตรการทางอ้อมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชั่นในวงราชการ แต่ได้รับแจ้งจาก

---

[3] สำนักข่าวอิศรา, “สตง.” VS “สรรพากร” ว่าด้วยปมมาตรการภาษีตรวจสอบทุจริตนักการเมือง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2558), สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2559, จาก http://www.isranews.org/isranews-scoop/item/37406-report_37406.html.

กรมสรรพากรว่าข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของกลุ่มบุคคลดังกล่าว มิใช่หลักฐานที่แสดงว่ามีการกระทำผิดทางภาษีอากร หรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีอากร และโดยที่มาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดให้นำมาตรา 19 ถึงมาตรา 26 แห่งประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น กรมสรรพากรจึงต้องออกหมายเรียกผู้เสียภาษีอากร ตามมาตรา 19 หรือมาตรา 23 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งจะต้องมีกระบวนการในการแสวงหาพยานหลักฐาน การวิเคราะห์แบบแสดงรายการภาษี จนมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีการเสียภาษีไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่เสียภาษีอากร จึงจะดำเนินการออกหมายเรียกดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พบข้อมูลที่มีเหตุอันควรเชื่อดังกล่าว หรือพบข้อมูลการเสียภาษีไม่ถูกต้องของบุคคลใด ขอให้แจ้งให้กรมสรรพากรทราบ เพื่อกรมสรรพากรจะได้ดำเนินการตรวจสอบการเสียภาษีของบุคคลนั้น ๆ ต่อไป หรือก็คือ กรมสรรพากรไม่สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบข้อมูลภาษีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยพลการได้ ยกเว้นต้องมีหลักฐานปรากฏชัดเจน และได้รับการประสานข้อมูลเข้ามา ถึงจะดำเนินการได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินการประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษของกรมสรรพากร เพื่อใช้ในการเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังไม่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากการดำเนินการการประเมินภาษีโดยวิธีพิเศษของกรมสรรพากรยังเป็นไปในลักษณะเชิงรับ กล่าวคือ กรมสรรพากรต้องแสวงหาพยานหลักฐาน การวิเคราะห์แบบแสดงรายการภาษี จนมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีการเสียภาษีไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่เสียภาษีอากร หรือต้องมีหน่วยงานหรือบุคคลใด พบข้อมูลที่มีเหตุอันควรเชื่อ หรือพบข้อมูลการเสียภาษีไม่ถูกต้องของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน แล้วแจ้งหรือส่งข้อมูลให้กรมสรรพากรทราบ กรมสรรพากรถึงจะดำเนินการออกหมายเรียกผู้เสียภาษีอากรมาตรวจสอบไต่สวน ตามมาตรา 19 หรือมาตรา 23 แห่งประมวลรัษฎากร หากตรวจสอบไต่สวนแล้วไม่สามารถทราบรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงของผู้ถูกประเมินได้ เจ้าพนักงานประเมินจึงจะสามารถใช้วิธีการประเมินโดยใช้วิธีพิเศษได้ ประกอบกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ พร้อมทั้งเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่กรมสรรพากรก็มิได้นำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการประเมินภาษีตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากร จะทำให้รัฐได้รับเงินและทรัพย์สินที่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐได้มาจากการทุจริตคอร์รัปชั่นคืนมาในรูปภาษีอากรได้ ด้วยเหตุผลที่ว่ากรมสรรพากรไม่สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบข้อมูลภาษีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยพลการได้ ยกเว้นมีหลักฐานปรากฏชัดเจนและได้รับการประสานข้อมูลเข้ามาถึงจะดำเนินการได้ กรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้มีการใช้มาตรการทางภาษีในการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรอังกฤษ ราชอาณาจักรสวีเดน และราชอาณาจักรเดนมาร์ก จะให้ความสำคัญกับมาตรการทางภาษีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะราชอาณาจักรอังกฤษที่มีหน่วยงาน คือ Serious Organised Crime Agency (SOCA) ที่ทำหน้าที่ในการมีอำนาจในการดำเนินการแทนกรมสรรพากรในการเก็บภาษีต่าง ๆ หลายประเภท เช่น ภาษีเงินได้ เป็นต้น เฉพาะในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อหรือสงสัยได้ว่ารายรับ รายได้ หรือกำไรเกิดขึ้น มาจากการกระทำความผิดอาญา หรือเงินได้นั้นไม่สามารถแจ้งแหล่งที่มาของเงินได้นั้นได้ ตามหลักการเก็บภาษีที่ไม่แยกที่มาของรายรับว่าเป็นการได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และราชอาณาจักรเดนมาร์กที่ไม่ได้จำแนกระหว่างรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายอาญา แต่ให้ถือว่ารายได้ทั้งหมด คือ แหล่งที่มาของการจัดเก็บรายได้ทั้งหมด แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่ให้ความสำคัญกับมาตรการทางภาษีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่าที่ควร การใช้มาตรการทางภาษีดังกล่าวยังไม่คล่องตัวเหมือนดังเช่นต่างประเทศ

ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่ากฎหมายไทย คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จำเป็นต้องกำหนดให้กรมสรรพากรสามารถนำข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปประกอบการประเมินภาษีตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ถึงมาตรา 26 และมาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากร หากเจ้าพนักงานประเมินตรวจสอบไต่สวนแล้วไม่อาจทราบได้ว่าบุคคลนั้นมีรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงเพียงใด และบุคคลนั้นไม่สามารถพิสูจน์ถึงที่มาที่ไปของรายได้หรือทรัพย์สินได้ เจ้าพนักงานประเมินโดยอนุมัติอธิบดีก็มีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิขึ้น แล้วทำการประเมินแจ้งจำนวนเงินที่ต้องชำระไปยัง ผู้เสียภาษีได้ ซึ่งหากกฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวจะทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นการตรวจสอบคู่ขนานระหว่างกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และกระบวนการตรวจสอบทางภาษีของกรมสรรพากร อันจะเป็นการทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความหวาดกลัวในการกระทำการทุจริต และเป็นการยับยั้งการกระทำผิดของบุคคลดังกล่าว อีกทั้งยังทำให้มาตรการทางแพ่งในการปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

4.4 ปัญหาในการนำค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาใช้กับคดีละเมิดที่เกิดจากการทุจริต

ในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม นอกจากจากการกระทำดังกล่าวจะเป็นความผิดทางอาญาแล้ว ในบางกรณีการกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระผิดฐานละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย หากเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ผู้กระทำละเมิด ก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ซึ่งผู้เสียหายในที่นี้อาจจะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ที่ได้รับความเสียหายจากกระทำละเมิด และผู้ทำละเมิดอาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ร่วมหรือช่วยเหลือหรือสนับสนุนในการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะการละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย ซึ่งค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดนั้นมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. หลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitutio in Integrum) เป็นหลักการทั่วไปในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีหลักการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักการนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเป็นสำคัญ มิได้มุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิด โดยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายมากเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับแต่อย่างใด

2. หลักการลงโทษ คือ หลักการเฉพาะเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนในเชิงลงโทษ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ลงโทษผู้กระทำละเมิดที่มีพฤติกรรมอันชั่วร้ายให้มีความเข็ดหลาบ (Punishment) และป้องปรามมิให้บุคคลในสังคมถือเอาพฤติกรรมนั้นเป็นเยี่ยงอย่างในอนาคต (Deterrence) หลักการนี้จึงมุ่งกำหนดค่าสินไหมทดแทนในลักษณะของ “ค่าเสียหายเชิงลงโทษ” (Punitive Damages) ซึ่งเป็นค่าเสียหายที่กำหนดเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากค่าเสียหายที่แท้จริง

หลักการพื้นฐานของค่าสินไหมทดแทนในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ซึ่งมีรากฐานสำคัญมาจากกฎหมายโรมันนั้นมีหลักในการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดตามทฤษฎีว่าด้วยหนี้ (Theory of Obligations) โดยถือว่าการละเมิดเป็นหนี้ในทางแพ่งที่ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ตามความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับเท่านั้น การ

กำหนดค่าสินไหมทดแทนในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) จึงมุ่งให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น

ส่วนหลักการพื้นฐานของค่าสินไหมทดแทนในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งชดใช้ความเสียหายแท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับเช่นที่ยึดถือในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) เท่านั้น ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) นอกจากจะมีค่าเสียหายเพื่อชดเชยความเสียหาย (Compensatory Damages) แล้วยังมีค่าเสียหายที่มิได้มุ่งชดเชยความเสียหาย (Non – Compensatory Damages) เช่น ค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำละเมิด และป้องปรามมิให้มีการกระทำเช่นเดียวกันนั้นในอนาคตอีกด้วย

เมื่อพิเคราะห์หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยแล้วพบว่ามีหลักการพื้นฐานเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) คือ หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับ เพื่อมุ่งให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิด โดยกฎหมายละเมิดของไทยได้ให้อำนาจศาลในการใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงของการทำละเมิด ซึ่งก็ได้แก่การนำลักษณะแห่งการกระทำของจำเลย และผลเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีนั้นมาใช้เป็นปัจจัย ในการประเมินจำนวนค่าเสียหาย

สำหรับทางปฏิบัติของศาลไทยในการนำพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดมาประกอบในการวินิจฉัยกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้นอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. ถ้าโจทก์นำสืบความเสียหายแท้จริงเป็นจำนวนแน่นอนได้ โดยปกติศาลก็จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายจริง (Substantial Damages) ที่โจทก์พิสูจน์ได้

2. ถ้าโจทก์นำสืบว่าตนได้รับความเสียหายจริง แต่ไม่สามารถนำสืบได้ว่าเป็นจำนวนแน่นอนเท่าใด ศาลก็มีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ได้ โดยพิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

3. แม้โจทก์เรียกค่าเสียหายมาแน่นอนในฟ้อง แต่เมื่อโจทก์นำสืบถึงจำนวนความเสียหายแล้วศาลเห็นว่ามิได้เสียหายถึงขนาดที่กล่าวในฟ้อง ศาลก็มีอำนาจลดค่าสินไหมทดแทนลงได้ โดยพิจารณาตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิด

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแนวคิดในเรื่องค่าเสียหายในเชิงลงโทษนั้นได้เริ่มนำเข้ามาใช้บังคับในกฎหมายของไทยแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ 2551 แต่ในส่วนของหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดที่เกิดจากการทุจริตในกฎหมายไทยนั้นยังคงใช้

หลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitutio in Integrum) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของค่าสินไหมทดแทนในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) อันเป็นหลักการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้จึงใช้หลักการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเป็นสำคัญ มิได้มุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิดโดยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายมากเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับ ทั้งที่ในความจริงแล้วปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในสังคมประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านาน รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในทุกปี ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในแต่ละปีพ่อค้าและนักธุรกิจประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์ต้องสูญเสียเงินให้กับการคอรัปชั่นเป็นจำนวนสูงถึงเกือบสามแสนล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้หากไม่ตกอยู่กับคนเพียงไม่กี่คนย่อมสามารถอำนวยประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศได้ ไม่ว่าจะเป็นการมี ถนนหนทางที่มีคุณภาพเชื่อมโยงชนบทกับเมือง หรือภูมิภาคกับภูมิภาค ระบบคมนาคมและระบบโทรคมนาคมที่ทันสมัย มีโรงพยาบาลหรือโรงเรียนเพิ่มขึ้น ตลอดจนคุณภาพและคุณค่าชีวิตของคนไทย นอกจากนั้น ปัญหาการทุจริตยังถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่ด้อยพัฒนา และการทุจริตได้กลายมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของหลายประเทศ โดยปัญหานี้ยังไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป อีกทั้งยังทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบการบริหารราชการสมัยใหม่มีการรณรงค์จากองค์กรของรัฐหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ อย่างเช่น องค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลกและภาคประชาชน ที่ต่างเห็นพ้องกันว่าทุจริตเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริง ประเทศต่าง ๆ อาทิเช่น ราชอาณาจักรอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา จึงได้นำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้บังคับในการป้องปราม ทำให้เป็นเยี่ยงอย่าง และการลงโทษในความประพฤติที่น่าตำหนิ โดยเฉพาะราชอาณาจักรอังกฤษได้นำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้บังคับคดีที่เจ้าพนักงานของรัฐกดขี่ข่มเหงเอกชน ใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเป็นการกระทำละเมิดฝ่าฝืน กฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย ปรากฏในคดี Treadaway v. Chief Constable of West Midland [4] ซึ่งโดยทั่วไปค่าเสียหายเชิงลงโทษในราชอาณาจักรอังกฤษจะ

[4] Treadaway v. Chief Constable of West Midland, (1983), คดีนี้ โจทก์ถูกจับกุมในข้อหาลักทรัพย์โดยมีอาวุธ ซึ่งโจทก์ได้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ข่มขู่ให้โจทก์ลงลายมือชื่อในข้อความรับสารภาพที่ถูกแต่งขึ้นมา ต่อมาเดือนมีนาคม ค.ศ. 1983 โจทก์ถูกพิพากษาจำคุก 15 ปี โจทก์ได้นำคดีมาฟ้องร้องโดยกล่าวว่า เขาได้ลงลายมือชื่อลงไปในคำรับสารภาพหลังจากที่เขาถูกใส่กุญแจมือโดยเอามือไพล่หลัง และยังถูกเอากระเป๋าพลาสติก 4 ใบวางไว้เหนือศีรษะ เป็นเหตุให้เขาต้องต่อสู้และเป็นลมหมดสติไป ซ้ำร้ายโจทก์ยังถูกปฏิเสธในสิทธิ ที่จะได้รับการจัดหา

ตัดสินโดยลูกขุน โดยลูกขุนจะเป็นทั้งผู้ตัดสินและประเมินจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดยตามธรรมเนียมปฏิบัติของราชอาณาจักรอังกฤษนั้นจะมีแนวทางที่กำหนดไว้ เพื่อแนะนำให้ลูกขุนตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษได้อย่างเหมาะสมและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งในการตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศอังกฤษจะมีข้อจำกัดที่ต้องนำมาใช้พิจารณาว่าสมควรจะกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีนั้น ๆ หรือไม่ อยู่ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ [5]

ประการที่ 1 ศาลจะสามารถตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษได้เพียงในคดีที่ค่าเสียหายที่โจทก์พิสูจน์ได้เป็นจำนวนที่เล็กน้อยจนคาดการณ์ได้ว่าจำเลยอาจไม่เข็ดหลาบและหวนกลับมากระทำละเมิดด้วยพฤติกรรมเช่นเดิมอีก

ประการที่ 2 โจทก์ที่ได้รับค่าเสียหายเชิงลงโทษต้องเป็นผู้เคราะห์ร้ายจากความประพฤติ อันชั่วร้ายและน่าตำหนิของจำเลย

ประการที่ 3 ค่าเสียหายเชิงลงโทษอาจไม่เหมาะสมในคดีที่จำเลยได้รับการลงโทษสำหรับความประพฤติที่ผิดกฎหมายนั้นแล้ว เพราะบุคคลคนเดียวไม่ควรถูกลงโทษซ้ำสองครั้งในความผิดเดียวกัน แต่กรณีนี้ไม่รวมถึงการรับโทษทางอาญาและการชดใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษพร้อมกัน

ประการที่ 4 คดีที่มีโจทก์หลายคนอาจถูกจำกัดในค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ เพราะศาลอาจไม่สามารถจัดสรรเงินให้โจทก์ได้ครบหมดทุกคน

ประการที่ 5 ในคดีที่จำเลยได้กระทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายโดยสุจริต ค่าเสียหายเชิงลงโทษอาจไม่ถูกกำหนดขึ้นในคดีนั้นก็ได้

ประการที่ 6 ถ้าโจทก์เป็นต้นเหตุหรือให้ความช่วยเหลือในความประพฤติที่ถูกฟ้องร้องอาจทำให้สิ้นโอกาสได้รับค่าเสียหายเชิงลงโทษไป

ทั้งนี้ การกำหนดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษในราชอาณาจักรอังกฤษจะต้องนำทุก ๆ สิ่งที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา ทั้งสิ่งที่ทำให้ความประพฤติของจำเลยชั่วร้ายมากขึ้น และสิ่งที่ช่วยบรรเทาความร้ายแรงให้เบาบางลง อีกทั้งศาลต้องนำปัจจัยที่ใช้ประเมินจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษมาคำนึงถึงประกอบด้วย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ฐานะทางการเงินของจำเลย, ผลพลอยได้ที่โจทก์ได้รับจากการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ, จำนวนโจทก์หรือจำเลยที่เกี่ยวข้องในคดี, โจทก์เป็นต้นเหตุในการกระทำละเมิดของจำเลยหรือไม่, จำเลยกระทำโดยสุจริตหรือไม่ และความจำเป็นที่ต้องยับยั้งการกำหนดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษ เป็นต้น

ทนายความให้ด้วย อีกทั้งยังมีข้อน่าสังเกตว่าอาการบาดเจ็บโจทก์ ซึ่งได้แก่ อาการบาดเจ็บที่ข้อมือเส้นโลหิตแตกที่ไหล่และกระดูกสันอก และรอยขีดข่วนเล็กน้อยข้างปาก ไม่มีอยู่ในรายงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ.

[5] ปริญญาวัน ชมเสวก, *เพิ่งอ้าง*, น. 59-63.

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่ากฎหมายไทยไม่ได้นำเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้กับกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อป้องปราม ทำให้เป็นเยี่ยงอย่าง และการลงโทษในความประพฤติที่น่าตำหนิ เหมือนดังเช่นราชอาณาจักรอังกฤษได้นำมาบังคับใช้ แต่ยังคงใช้หลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitutio in Integrum) เป็นหลักการทั่วไปในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในปัจจุบันที่มองว่าการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญที่จำเป็นต้องหามาตรการทางกฎหมายที่รวดเร็ว รุนแรง และเด็ดขาด เพื่อให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและเห็นความสำคัญของกฎหมาย เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการช่วยเหลือรัฐ นอกเหนือไปจากกฎหมายอาญา และนอกจากจะมุ่งลงโทษจำเลยแล้วยังเท่ากับเป็นการบังคับให้จำเลยคืนผลประโยชน์ในส่วนที่ตนได้มาโดยมิชอบนั้นให้แก่โจทก์ ผู้ได้รับความเสียหายอีกด้วย อีกทั้งยังช่วยยับยั้งและป้องปรามการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและยังเป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นที่คิดจะกระทำความผิดลักษณะอย่างเดียวกันอีก

ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าจำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์ค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาบัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ที่ได้รับความเสียหายจากกระทำละเมิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ร่วมหรือช่วยเหลือหรือสนับสนุนในการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้สามารถฟ้องให้ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้ แต่ให้กำหนดขอบเขตของค่าเสียหายในเชิงลงโทษไว้เป็นแนวทางที่ชัดเจนและเป็นบรรทัดฐานเดียวกันด้วย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของศาล

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านานในสังคมไทย ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างก็ให้การยอมรับว่าปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นตัวบ่อนทำลายเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ รวมทั้งยังส่ง ผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ จึงได้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางอาญาในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้เข็ดหลาบเพื่อชดใช้ต่อการกระทำความผิด และเป็นการข่มิให้บุคคลอื่นในสังคมกระทำความผิดเช่นนั้น หรือให้สังคมรู้สึกว่าได้รับการแก้แค้นทดแทนโดยรัฐดำเนินการให้แล้ว หรือมาตรการทางปกครองในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ มิให้ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของประชาชน และมาตรการ อีกอย่างหนึ่งที่สำคัญก็คือมาตรการทางแพ่ง ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การประเมินเรียกเก็บภาษีที่ได้จากการทุจริตและการเรียกให้ชดใช้ค่าเสียในเชิงลงโทษ ซึ่งเป็นกระบวนการทางแพ่งที่มุ่งดำเนินการแก่ตัวทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐโดยตรง เหตุที่ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการทางแพ่งและได้นำมาตรการดังกล่าวมาใช้ ก็เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จมากขึ้นกว่าเดิมที่ใช้เพียงมาตรการทางอาญาที่ใช้ระยะเวลานานกว่าที่จะลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ เนื่องจากมาตรการลงโทษบุคคลทางอาญาจะต้องอาศัยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงจนปราศจาก ข้อสงสัยว่าบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง หากมีข้อสงสัยตามสมควร ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย

สำหรับกฎหมายของไทยในที่เกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งในการปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องลำดับแรก คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่

แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หรือตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอนยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทนอันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้น เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว และให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีมีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องลำดับที่สอง คือ ประมวลรัษฎากร ซึ่งบัญญัติให้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานประเมินโดยอนุมัติอธิบดีกรมสรรพากร มีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิขึ้น ในกรณีที่ผู้มีเงินได้มิได้ยื่นรายการเงินได้ หรือเจ้าพนักงานประเมินพิจารณาเห็นว่า ผู้มีเงินได้ยื่นรายการเงินได้ต่ำกว่าจำนวนที่ควรต้องยื่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องลำดับที่สาม คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งให้สิทธิผู้เสียหายในที่นี้อาจจะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ที่ได้รับความเสียหายจากกระทำละเมิด ฟ้องผู้ทำละเมิดในที่นี้อาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ร่วมหรือช่วยเหลือหรือสนับสนุนในการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อศาล เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ทำละเมิด เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังไม่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยปัญหาดังต่อไปนี้

1. ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้นั้น จะต้องให้ผู้ถูกกล่าวหายื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แล้วเห็นว่ามีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอนยักย้ายแปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน

อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ตามมาตรา 37/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้การตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ใช้ระยะเวลานานมาก และทำให้ผู้ถูกกล่าวหามีระยะเวลาในการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความยุ่งยากแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการที่จะยึด อายัด หรือบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งกรณีดังกล่าวแตกต่างจากกฎหมายของประเทศ อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรอังกฤษ และราชอาณาจักรสวีเดน ที่กำหนดวิธีการในการเฝ้าระวังหรือการตรวจสอบทางธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำความผิดโดยให้ธนาคารหรือบริษัททางการเงินต่าง ๆ แจ้งรายงานทางการเงินของธนาคาร ซึ่งหากธนาคารหรือบริษัททางการเงินสงสัยว่าบุคคลหรือบริษัทรายใดอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากธุรกรรมทางการเงินนั้นให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริต โดยไม่ต้องรอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขอข้อมูลก่อน อันเป็นการบังคับให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตอีกแรง เพื่อประโยชน์ในการยึดทรัพย์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ตกเป็นของแผ่นดินได้เต็มตามจำนวน และเป็นการป้องกันการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาก่อนที่จะมีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

2. กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใดทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในการติดตามบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่เกิดจากการที่ผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติไว้โดยเฉพาะ ทำให้ไม่มีหน่วยงานใดรับช่วงต่อในการติดตามทรัพย์สินเพื่อยึดหรืออายัดให้ตกเป็นของแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของ ผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือได้แต่บางส่วน ทำให้กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งกรณีดังกล่าวแตกต่างจากกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายของราชอาณาจักรอังกฤษที่กำหนดให้มีการพิจารณาคดีริบทรัพย์แยกต่างหากจากคดีอาญาปกติ มีการผลักภาระการพิสูจน์ในการริบทรัพย์ให้เป็นหน้าที่ของจำเลย และกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการติดตามทรัพย์สินคืนโดยตรงเรียกว่า Serious Organised Crime Agency (SOCA) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการคืนให้แก่แผ่นดิน ซึ่งทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นความผิดอาญาเท่านั้น มีการจำแนกความประพฤติของผู้กระทำความผิดซึ่งมีข้อสันนิษฐาน การริบทรัพย์แตกต่างกัน ได้แก่ ผู้กระทำ

ความผิดติดนิสัย และผู้กระทำความผิดเป็นครั้งคราว สามารถริบทรัพย์ตามมูลค่าได้ เป็นต้น ซึ่งจากมาตรการดังกล่าวทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการกระทำผิดทุจริตของราชอาณาจักรอังกฤษอย่างได้ผล

3. กรมสรรพากรจะออกหมายเรียกผู้เสียภาษีอากรมาไต่สวน ตามมาตรา 19 หรือมาตรา 23 แห่งประมวลรัษฎากรได้นั้น จะต้องมีกระบวนการในการแสวงหาพยานหลักฐาน การวิเคราะห์แบบแสดงรายการภาษี จนมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีการเสียภาษีไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่เสียภาษีอากร จึงจะมีอำนาจดำเนินการออกหมายเรียกดังกล่าวได้ โดยกรมสรรพากรไม่สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบข้อมูลภาษีของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพลการได้ ยกเว้นมีหลักฐานปรากฏชัดเจน และได้รับการประสานข้อมูลเข้ามาถึงจะดำเนินการได้ กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบตามกฎหมายดังกล่าวจึงใช้ระยะเวลานานกว่าจะสามารถประเมินและเรียกเก็บภาษีจากผู้กระทำความผิดได้ กรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้มี การใช้มาตรการทางภาษีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรอังกฤษ ราชอาณาจักรสวีเดน และราชอาณาจักรเดนมาร์ก จะให้ความสำคัญกับมาตรการทางภาษีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะราชอาณาจักรอังกฤษที่มีหน่วยงาน คือ Serious Organised Crime Agency (SOCA) ที่ทำหน้าที่ในการมีอำนาจในการดำเนินการแทนกรมสรรพากร ในการเก็บภาษีต่าง ๆ หลายประเภท เช่น ภาษีเงินได้ เป็นต้น ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อหรือสงสัยได้ว่ารายรับ รายได้ หรือกำไรเกิดขึ้นมาจากการกระทำความผิดอาญา หรือเงินได้นั้นไม่สามารถแจ้งแหล่งที่มาของเงินได้นั้นได้ ตามหลักการเก็บภาษีที่ไม่แยกที่มาของรายรับว่าเป็นการได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และราชอาณาจักรเดนมาร์กที่ไม่ได้จำแนกระหว่างรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายอาญา แต่ให้ถือว่ารายได้ทั้งหมด คือ แหล่งที่มาของการจัดเก็บรายได้ทั้งหมด แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่ให้ความสำคัญกับมาตรการทางภาษีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่าที่ควร การใช้มาตรการทางภาษีดังกล่าวจึงยังไม่คล่องตัวเหมือนดังเช่นต่างประเทศ

4. หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดที่เกิดจากการทุจริตในกฎหมายไทยนั้นยังคงใช้หลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitutio in Integrum) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของค่าสินไหมทดแทนในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) อันเป็นหลักการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้จึงใช้หลักการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเป็นสำคัญ มิได้มุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิดโดยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายมากเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงที่

ผู้เสียหายได้รับ เพื่อป้องปราม ทำให้เป็นเยี่ยงอย่าง และการลงโทษในความประพฤติที่น่าตำหนิ ซึ่งกรณีดังกล่าวแตกต่างจากราชอาณาจักรอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ที่ได้นำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้บังคับในการป้องปราม ทำให้เป็นเยี่ยงอย่าง และการลงโทษในความประพฤติที่น่าตำหนิ โดยเฉพาะราชอาณาจักรอังกฤษได้นำหลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาใช้บังคับกับคดีที่เจ้าพนักงานของรัฐกดขี่ข่มเหงเอกชน ใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเป็นการกระทำละเมิดฝ่าฝืนกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย ปรากฏในคดี Treadaway v. Chief Constable of West Midland[1] หลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการช่วยเหลือรัฐนอกเหนือไปจากกฎหมายอาญา และนอกจากจะมุ่งลงโทษจำเลยแล้วยังเท่ากับเป็นการบังคับให้จำเลยคืนผลประโยชน์ในส่วนที่ตนได้มาโดยมิชอบนั้นให้แก่โจทก์ผู้ได้รับความเสียหายอีกด้วย อีกทั้งยังช่วยยับยั้งและป้องปรามการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและยังเป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นที่คิดจะกระทำความผิดลักษณะอย่างเดียวกันอีก

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำแนวคิดตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรอังกฤษ และราชอาณาจักรสวีเดน ที่กำหนดวิธีการในการเฝ้าระวังหรือการตรวจสอบทางธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำความผิด มาปรับใช้ในส่วนที่ให้ธนาคารหรือบริษัททางการเงินซึ่งสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำการทุจริตต่อหน้าที่แจ้งรายงานทางการเงินให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องรอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอข้อมูลก่อน อันเป็นการบังคับให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกแรง เพื่อประโยชน์ในการยึดทรัพย์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

---

[1] Treadaway v. Chief Constable of West Midland, (1983), คดีนี้ โจทก์ถูกจับกุมในข้อหาลักทรัพย์โดยมีอาวุธ ซึ่งโจทก์ได้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ข่มขู่ให้โจทก์ลงลายมือชื่อในข้อความรับสารภาพที่ถูกแต่งขึ้นมา ต่อมาเดือนมีนาคม ค.ศ. 1983 โจทก์ถูกพิพากษาจำคุก 15 ปี โจทก์ได้นำคดีมาฟ้องร้องโดยกล่าวว่า เขาได้ลงลายมือชื่อลงไปในคำรับสารภาพหลังจากที่เขาถูกใส่กุญแจมือโดยเอามือไพล่หลัง และยังถูกเอากระเป๋าพลาสติก 4 ใบวางไว้เหนือศีรษะ เป็นเหตุให้เขาต้องต่อสู้และเป็นลมหมดสติไป ซ้ำร้ายโจทก์ยังถูกปฏิเสธในสิทธิ ที่จะได้รับการจัดหาทนายความให้ด้วย อีกทั้งยังมีข้อน่าสังเกตว่าอาการบาดเจ็บโจทก์ ซึ่งได้แก่ อาการบาดเจ็บที่ข้อมือเส้นโลหิตแตกที่ไหล่และกระดูกสันอก และรอยขีดข่วนเล็กน้อยข้างปาก ไม่มีอยู่ในรายงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ.

ที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ตกเป็นของแผ่นดินได้เต็มตามจำนวน และเป็นการป้องกันการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาก่อนที่จะมีการร้องขอให้ทรัพย์สินตก เป็นของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ที่ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนี้

1.1 ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

“ “สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคาร พาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารตามที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะ

(2) บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจ เงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วย หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(3) บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทเงินทุน อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วย บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(4) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

(5) สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เฉพาะสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินการซึ่งมีมูลค่าหุ้น รวมตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปและมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ให้กู้ ให้ สินเชื่อ รับจำนองหรือรับจำนำทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ โดยวิธีใด ๆ

(6) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

1.2 ให้เพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 37/3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

“มาตรา 37/3 ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทำ ธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวมีพฤติการณ์ตามมาตรา 37/2 วรรคหนึ่ง”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำแนวคิดตามกฎหมายของราชอาณาจักรอังกฤษที่กำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการติดตามทรัพย์สินคืนโดยตรงเรียกว่า Serious Organised Crime Agency (SOCA) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการติดตามเรียกคืนทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมายให้แก่แผ่นดิน มาปรับใช้ โดยประเทศไทยจำเป็นต้องออกกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพลใด ๆ และให้มีฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามคำสั่งศาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามและดำเนินการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยเฉพาะ

3. ปัญหาในการประเมินภาษีเงินได้โดยวิธีพิเศษของกรมสรรพากรโดยอาศัยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำแนวคิดตามกฎหมายของราชอาณาจักรอังกฤษที่มีการเก็บภาษีต่าง ๆ หลายประเภท เช่น ภาษีเงินได้ เป็นต้น ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อหรือสงสัยได้ว่ารายรับ รายได้หรือกำไรเกิดขึ้นมาจากการกระทำความผิดอาญา หรือเงินได้นั้นไม่สามารถแจ้งแหล่งที่มาของเงินได้นั้นได้ ตามหลักการเก็บภาษีที่ไม่แยกที่มาของรายรับว่าเป็นการได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และกฎหมายของราชอาณาจักรเดนมาร์กที่ไม่ได้จำแนกระหว่างรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายอาญา แต่ให้ถือว่ารายได้ทั้งหมด คือ แหล่งที่มาของการจัดเก็บรายได้ทั้งหมด มาปรับใช้ โดยจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อให้กรมสรรพากรสามารถนำข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปประกอบการประเมินภาษีตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ถึงมาตรา 26 และมาตรา 49 แห่งประมวลรัษฎากรหากเจ้าพนักงานประเมินตรวจสอบไต่สวนแล้วไม่อาจทราบได้ว่าบุคคลนั้นมีรายได้และรายจ่ายที่แท้จริงเพียงใด และบุคคลนั้นไม่สามารถพิสูจน์ถึงที่มาที่ไปของรายได้หรือทรัพย์สินได้ เจ้าพนักงานประเมินโดยอนุมัติอธิบดีก็มีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนเงินได้สุทธิขึ้น แล้วทำการประเมินแจ้งจำนวนเงินที่ต้องชำระไปยังผู้เสียภาษีได้ ฉะนั้น จึงควรเพิ่มเติมแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้

3.1 ให้เพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นวรรคห้าของมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

“เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ผู้นั้นมีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อกรมสรรพากร เพื่อให้มีการตรวจสอบและประเมินภาษีต่อไป”

3.2 ให้เพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

“เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ผู้นั้นมีหน้าที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อกรมสรรพากร เพื่อให้มีการตรวจสอบและประเมินภาษีต่อไป”

4. ปัญหาในการนำค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาใช้กับคดีละเมิดที่เกิดจากการทุจริต

ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำแนวคิดตามกฎหมายของราชอาณาจักรอังกฤษ และสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ในส่วนที่เกี่ยวกับการนำหลักการชดใช้ค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาใช้บังคับในการป้องปราม ทำให้เป็นเยี่ยงอย่าง และการลงโทษในความประพฤติที่น่าตำหนิ โดยเฉพาะราชอาณาจักรอังกฤษได้นำหลักการชดใช้ค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาใช้บังคับกับคดีที่เจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ดังปรากฏในคดี Treadaway v. Chief Constable of West Midland ฉะนั้น เพื่อให้หลักการชดใช้ค่าเสียหายในเชิงลงโทษจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มีผลบังคับใช้ได้จริง

จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้เพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 123/9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

“มาตรา 123/9 เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น ไม่ว่าจะในฐานะตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นการจงใจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด นอกจากต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลนั้นใช้ค่าเสียหาย เพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์

ต่าง ๆ เช่น ลักษณะและความร้ายแรงแห่งละเมิด ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ ผลประโยชน์ที่ผู้ทำละเมิดได้รับ และสถานะทางการเงินของผู้ทำละเมิดด้วย”

ดังนั้น จากการศึกษาของผู้วิจัยจึงกล่าวได้ว่า มาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นมาตรการที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จมากขึ้นกว่าเดิมที่ใช้เพียงมาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครองที่ใช้หลักการพิสูจน์ความผิดที่เข้มข้นและใช้ระยะเวลานานกว่าที่จะลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ อีกทั้งมาตรการทางแพ่งยังช่วยส่งเสริมและเติมเต็มจุดแข็งและจุดด้อยของมาตรการทางอาญาและทางปกครองได้ลักษณะของการดำเนินคดีแก่ผู้ถูกกล่าวหาโดยใช้มาตรการตรวจสอบทั้งสามอย่างในคราวเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาอาจจะไม่มีความผิดทางอาญาและทางวินัย แต่อาจจะถูกศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินก็ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น หากกฎหมายไทยให้ความสำคัญและนำมาตรการทางแพ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ย่อมทำให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำ และการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ก็จะลดน้อยลง รวมทั้งรัฐก็จะได้ทรัพย์สินของแผ่นดินที่สูญเสียไปกลับคืนมาเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฤษฎีกา ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0902/221 ลงวันที่ 19 กันยายน 2559 เรียนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กฤษณ ทองคำแท้. “ปัญหาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายต่อสิทธินอกทรัพย์สิน: ศึกษาเฉพาะกรณีค่าเสียหายเชิงลงโทษ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2550.

กฤษณา พิษณุโกศล. “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : พลสยาม พริ้นติ้ง (ประเทศไทย), 2551.

กำชัย จงจักรพันธ์. “หลักนิติธรรม.” บทบัณฑิตย์. เล่มที่ 68. ตอน 4. (2555).

คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.

จิรศักดิ์ รอดจันทน์. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

จิตรา เพียรล้ำเลิศ. “หน่วยที่ 8 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด.” www.stou.ac.th/Schools/Slw/upload/Ex.40701-8.pdf., 8 ตุลาคม 2559.

จุฬา อินอิว. ปัญหาการริบทรัพย์สินของกลางในคดียาเสพติดตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557.

ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. การวางแผนภาษีอากร (TAX PLANNING). นนทบุรี : สถาบัน T. Training Center, 2544.

ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554.

ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. คำอธิบายกฎหมายภาษีอากร เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สถาบัน T. Training Center, 2544.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2540.

ฐานันท์ วรรณโกวิท. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. น. 3. www.supremecourt.or.th/file/criminal/new%203.pdf., 30 ตุลาคม 2559.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2558.

นิกร เภรีกุล. การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : Translator-at-law.com, 2543.

นโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (PPSI), 2557.

นภสร ปิติกะวงษ์. “ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ในกรณีร่ำรวยผิดปกติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2555.

นิพันธ์ อักษรกาญจน์. ปัญหาธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2555.

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานคณะกรรมการ

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดิน คืนจากการทุจริต พ.ศ. .... ตามที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้มีหนังสือที่ สผ (สปท) 0001 (1)/19 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2558 กราบเรียนนายกรัฐมนตรี

ประนูญ สุวรรณภักดี. “การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

ปริญญาวัน ชมเสวก. “ค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีละเมิด.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ประจักษ์ พุทธิสมบัติ. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่งและลาภมิควรได้. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2548.

ประพันธ์ ทรัพย์แสง. หน่วยที่ 15 แนวคิดพื้นฐานและกระบวนการดำเนินคดีทางอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. www.law.stou.ac.th/dynfiles/41717-15-NE.pdf., 30 ตุลาคม 2559.

ปิยะศาสตร์ ไขว้พันธุ์. “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส.” www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic_191212_163216.pdf., 4 พฤษภาคม 2559

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชั่นในระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., 2541.

เพ็ง เพ็งนิติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : จิรรัชการพิมพ์, 2553.

ภาณินี กิจพ่อค้า. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายภาษีอากร 1. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551.

ภูริสุดา นิลวรรณ และมุทิตา แมนเมตตกุล. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2552.

วารี นาสกุล. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้. กรุงเทพมหานคร : จิรรัชการพิมพ์, 2553.

วิทย์ ตันตยกุล. กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2523.

วีระพงษ์ บุญโญภาส. กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2547.

วราภรณ์ วนาพิทักษ์. “หน่วยที่ 15 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).” www. law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41711-15.pdf., 20 ตุลาคม 2559

วีระพงศ์ บุญโญภาส. รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ 2). กรุงเทพมหานคร : สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด, 2548.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” วารสารจุลนิติ. ปีที่ 9. ฉบับที่ 1. (2555).

ศักดิ์ สนองชาติ. คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2540.

ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายเอกชนโรมัน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2559.

ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้. พิมพ์ครั้งที่ 6.กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2558.

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547.

สุพจน์ ศักดิ์พิบูลย์จิตต์. ย่อหลักกฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2539.

สุรพล ไตรเวทย์. คำอธิบายกฎหมายฟอกเงิน ปัญหาข้อเท็จจริง คำอธิบาย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547.

สุษม ศุภนิตย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2546.

สำนักกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช. สารัตถะเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2555.

สุธี กิติทัศนาสรชัย. “มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณีผลกระทบต่อสถานะการเป็นประธานแห่งคดี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

สำนักข่าวอิศรา. คำพิพากษาฉบับเต็ม! คดียึดทรัพย์ “ณฐกมล ” ลูกสาว พล.อ. คนสนิท “บิ๊กจิ๋ว” 68 ล. 2558. http://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealt/item/35786-sandika_580114.html., 30 ตุลาคม 2559.

สำนักข่าวอิศรา. “สตง.” VS “สรรพากร” ว่าด้วยปมมาตรการภาษีตรวจสอบทุจริตนักการเมือง. 2558. http://www.isranews.org/isranews-scoop/item/37406-report_37406.html., 30 ตุลาคม 2559.

สำนักงาน ป.ป.ช. “ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน. 2558.” น. 5-11. www.stopcorruption.moph.go.th/adm/files/userfiles/files/sin2559.pdf., 31 ตุลาคม 2559.

สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการวิจัยความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพลส, 2551.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาใช้ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553.

สุรชัย พ่วงชูศักดิ์. “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ : การนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทย (Punitive Damages : Applicability and Practicability in Thai Legal System).” วารสารดุลพาห. ปีที่ 53. ฉบับที่ 2. (2549).

สมบัติ พฤติพงศภัค. “ค่าสินไหมทดแทนในคดีผู้บริโภค.” วารสารดุลพาห. ปีที่ 56. ฉบับที่ 2. (2552).

สมฤทธิ์ ไชยวงค์, “หลักนิติธรรม : การคุ้มครองหลักนิติธรรมโดยศาลรัฐธรรมนูญ.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 15. เล่มที่ 45. (2556).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537.

สิริลักษณา คอมันตร์ และคณะ. คอร์รัปชันและกลไกกำจัดกลโกง. กรุงเทพมหานคร : แผนงานสร้างเสริม

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537.

สิริลักษณา คอมันตร์ และคณะ. คอร์รัปชันและกลไกกำจัดกลโกง. กรุงเทพมหานคร : แผนงานสร้างเสริม

แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ. รายงานการวิจัยการศึกษาพันธกรณี และความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา, 2551.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.

อุสาห์ โกมลปาณิก. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน 41201 Public Law เล่มที่ 2 หน่วยที่ 8 – 15. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540.

อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

อรพรรณ ปางแก้ว. “ปัญหากฎหมายในการทำธุรกิจเกี่ยวกับวัตถุอันตราย: ศึกษากรณีการคุ้มครองผู้บริโภค.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2555.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภู่เจริญ. รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2553.

ภาษาต่างประเทศ

Morten M. Fogt. Civil Law Consequences of Corruption in Danish Law – The oil-foe-Food Programme Cases and Beyond. The Civil Law Consequences of Corruption. Germany : Ringgold, Inc, 2009.

Michael F. Zelden and Roger G. Weiner. “Innocent third parties and their right in Forfeiture proceeding.” American criminal law Review, 1991.

Wilkes v.Wood. “The Founders' Constitution Volume 5 Amendment IV Document 4.” http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/amendIVs4.html. , 31 ตุลาคม 2559.

DPU

ภาคผนวก

DPU

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

DPU

(๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(๗) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

"คู่สมรส" หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

"ญาติ" หมายความว่า

(๑) บุพการีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) ผู้สืบสันดานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๓) คู่สมรสของบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๔) พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๕) พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาเดียวกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๖) บุตรบุญธรรมหรือผู้รับบุตรบุญธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีความเกี่ยวพันโดยทางนิตินัยหรือพฤตินัย

"โดยทุจริต" หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

"ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้" หมายความรวมถึง

(๑) การปลดหนี้ หรือการลดหนี้ให้เปล่า

(๒) การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย

(๓) การเข้าค้ำประกันโดยไม่คิดค่าธรรมเนียม

(๔) การให้ค่านายหน้าหรือค่าธรรมเนียมการเป็นตัวแทน

(๔) การชายหรือการให้เช่าซื้อทรัพย์สินต่ำกว่ามูลค่าที่เป็นจริงตามที่ปรากฏในท้องตลาด

(๖) การซื้อหรือการเช่าซื้อทรัพย์สินสูงกว่ามูลค่าที่เป็นจริงตามที่ปรากฏในท้องตลาด

(๗) การให้ใช้สถานที่ ยานพาหนะ หรือทรัพย์สิน โดยไม่คิดค่าเช่าหรือค่าบริการ หรือคิดค่าเช่าหรือค่าบริการน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า

(๘) การให้ใช้บริการโดยไม่คิดค่าใช้บริการ หรือคิดค่าใช้บริการน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า

(๙) การให้ส่วนลดในสินค้าหรือทรัพย์สินที่จำหน่าย โดยให้ส่วนลดมากกว่าที่ให้กับบุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า

(๑๐) การให้เดินทาง หรือให้ขนส่งบุคคลหรือสิ่งของ โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายหรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า

(๑๑) การอัดเลี้ยง การอัดมหรสพหรือการบันเทิงอื่นให้ โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายหรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า

(๑๒) การให้บริการวิชาชีพอิสระ เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก วิศวกร กฎหมาย หรือบัญชี โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายหรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า

(๑๓) การให้รางวัล

(๑๔) การชำระเงินล่วงหน้าหรือการคืนเงินให้ในภายหลัง

(๑๕) การอื่นซึ่งเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้นั้นได้รับประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้หรือไม่ต้องออกค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

“ปกติประเพณีนิยม” หมายความว่า เทศกาลหรือวันสำคัญซึ่งอาจมีการให้ของขวัญกัน และให้หมายความรวมถึงโอกาสในการแสดงความยินดี การแสดงความชอบคุณ การต้อนรับ การแสดงความเสียใจ หรือการให้ความช่วยเหลือตามมารยาทที่ถือปฏิบัติกันในสังคมด้วย

“คณะกรรมการ ป.ป.ช.” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๔ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการโดยยึดประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ ต้องใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ต้องไม่กระทำการที่จะก่อให้เกิดความไม่เชื่อถือหรือความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ และต้องไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

มาตรา ๕ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่น ซึ่งเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม แต่การใช้ตำแหน่งหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดอยู่ มิให้ถือว่าเป็นการกระทำตามมาตรานี้

การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามวรรคหนึ่งด้วย

(๑) การกระทำที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เว้นแต่ที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้

(๒) การกำหนดนโยบายหรือการเสนอหรือให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายหรือร่างกฎซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อกิจการที่ตน คู่สมรส บุตร หรือบิดามารดา มีส่วนได้เสียเกินกว่าส่วนได้เสียตามปกติที่บุคคลทั่วไปมีอยู่ ในกรณีที่เป็นนิติบุคคล การเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าของนิติบุคคลนั้นถือว่าเป็นการมีส่วนได้เสียเกินกว่าส่วนได้เสียตามปกติ เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล

(๓) การใช้ข้อมูลภายในของรัฐที่ยังเป็นความลับอยู่ซึ่งตนได้รับหรือทราบจากการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติหน้าที่ หรือในตำแหน่งหน้าที่ โดยทุจริต

(๔) การริเริ่ม เสนอ จัดทำ หรืออนุมัติโครงการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐโดยทุจริต หรือเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

(๕) การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานที่ตนสังกัดหรือที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ ไปเพื่อประโยชน์ ของตนหรือผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายหรือกฎ หรือทรัพย์สินนั้นมีราคาเล็กน้อย

(๖) การใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ซึ่งตนมีอยู่โดยทุจริต ไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโดยอิสระในการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) อนุมัติ อนุญาต รับจดทะเบียน หรือออกคำสั่งทางปกครองให้สิทธิประโยชน์ อันอาจคำนวณเป็นเงินได้

(ข) ให้สัมปทาน ทำสัญญา หรือทำนิติกรรม อันเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด

(ค) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน เลื่อนขั้นเงินเดือน โอน ย้าย ดำเนินการทางวินัย หรือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นดังกล่าว พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

(ง)ไม่แจ้งความหรือไม่ร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีอาญา

(จ) ไม่ฟ้องคดี ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ไม่ดำเนินคดี หรือไม่ดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับคดี หรือให้ถอนคำร้องทุกข์ ให้ถอนฟ้อง ให้ถอนอุทธรณ์ หรือให้ถอนฎีกา ไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด

(ฉ) ดำเนินกระบวนพิจารณา ทำคำพิพากษา คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาด

(ช) ไม่บังคับทางปกครอง ไม่บังคับคดี หรือไม่บังคับตามคำชี้ขาด

(ซ) กระทำการหรือไม่กระทำการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

การกระทำใดตามวรรคสอง (๑) (๒) (๓) และ (๔) จะใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับคู่สมรสหรือบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำโดยอาศัยอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจหรือยินยอมด้วยในการกระทำของคู่สมรสหรือบุตรดังกล่าวหรือรู้แล้วเพิกเฉยมิได้ดำเนินการแก้ไข ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับโทษเช่นเดียวกับคู่สมรสหรือบุตรด้วย

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับบุคคลซึ่งมิใช่บุคคลตามวรรคสี่และเป็นผู้กระทำโดยอาศัยอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ใช้ ผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำการตามวรรคหนึ่ง และวรรคสองด้วย

เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้วรรคสอง (๕) ให้คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ ข้าราชการรัฐสภา คณะกรรมการบริหารศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดให้มีระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ทรัพย์สินตามวรรคสอง (๕) สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล โดยอย่างน้อยต้องกำหนดในเรื่องทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) ยานพาหนะ

(๒) เครื่องมือสื่อสาร

(๓) อาคารสถานที่

(๔) วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้ในสำนักงาน

มาตรา ๖ บุคคลใดรับประโยชน์จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรส หรือบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นตามมาตรา ๕ วรรคห้า โดยรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำดังกล่าว บุคคลนั้นต้องระวางโทษไม่เกินกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดตามมาตรา ๕

ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้รับประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง โดยนิติบุคคลดังกล่าวไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดนั้น นิติบุคคลนั้นมีความผิดตามวรรคหนึ่ง และถ้าการรับประโยขนของนิติบุคคลเกิดจากความรู้เห็นเป็นใจของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามวรรคหนึ่งด้วย

มาตรา ๗ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่มีผู้มอบให้ในโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือตามที่ได้รับมอบหมาย แม้ว่าผู้มอบจะระบุให้เป็นการส่วนตัวก็ตาม เว้นแต่เป็นสิ่งที่อาจได้รับตามกฎหมายหรือกฎ หรือเป็นสิ่งที่ได้รับตามจำนวนที่สมควรตามปกติประเพณีนิยมใน การปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการรับการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามวรรคหนึ่งที่ตนไม่มีสิทธิได้รับ ต้องรายงานและส่งมอบสิ่งนั้นให้หน่วยงานที่ตนสังกัดในโอกาสแรกที่กระทำได้แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสิ่งนั้นไว้ และให้หน่วยงานนั้นจัดทำบัญชีไว้เป็นหลักฐานและเก็บรักษา หรือจัดการสิ่งนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสและญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับของขวัญ ของที่ระลึก เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม ในกรณีที่คู่สมรสหรือญาติไม่มีสิทธิรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ให้มีหน้าที่แจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบในโอกาสแรกที่กระทำได้ แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสิ่งนั้นไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามวรรคสองต่อไป

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรสหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และในการดำเนินคดีดังกล่าว ให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดตามวรรคหนึ่ง ถ้าทรัพย์สินนั้นสูญหายหรือเสียหาย หรือได้ใช้ประโยชน์นั้นไปแล้ว ให้เรียกให้ใช้ราคาและค่าเสียหายด้วย

มาตรา ๘ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ใดมีพฤติการณ์ส่อว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ปรากฏพฤติการณ์หรือมีการกล่าวหา ในกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสามครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน แต่ต้องบันทึกเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ในสำนวน

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ด้วย

มาตรา ๙ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ยังไม่ถึงสองปี กระทำการดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน ลูกจ้าง ผู้รับจ้าง หรือดำรงตำแหน่งอื่นในธุรกิจของเอกชนซึ่งเคยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(๒) รับเงินหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นจากธุรกิจตาม (๑) เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่ธุรกิจนั้นปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในกิจการงานตามปกติ

ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

มาตรา ๑๐ เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น แก่รัฐในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจร่างสัญญาของรัฐไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่ง หรือสัญญาทางปกครอง เมื่อปรากฏเหตุอันควรเชื่อว่าสัญญาดังกล่าวกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทุจริตหรือมีลักษณะเป็น

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมซึ่งอาจมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์อย่างร้ายแรงหรือการทุจริตหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนัยสำคัญ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดแจ้งความเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐซึ่งจะเป็นคู่สัญญา และหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ และให้เสนอร่างสัญญานั้นพร้อมความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี หรือองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ในระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามวรรคหนึ่ง ให้ระงับการทำสัญญาไว้ก่อนจนกว่าคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรดังกล่าวจะมีมติหรือสั่งให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

มาตรา ๑๑ สัญญาใดของรัฐไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการทำหรือให้ความเห็นชอบสัญญานั้นโดยทุจริต หรือมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งรู้เห็นเป็นใจ หรือรู้หรือควรจะรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวและยังเข้าทำสัญญานั้น ให้สัญญาดังกล่าวมีผลดังต่อไปนี้

(๑) เป็นโมฆะ หากการทุจริตหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์อย่างร้ายแรงหรือการทุจริตหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนัยสำคัญในการทำสัญญาดังกล่าว

(๒) ให้ดำเนินการตามสัญญาต่อไป หากสัญญานั้นเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ และรัฐไม่เสียประโยชน์เกินสมควรในกรณีนี้ให้หน่วยงานของรัฐคู่สัญญามีอำนาจฝ่ายเดียวที่จะแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐได้ไม่ว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม หากคู่สัญญานั้นได้รับความเสียหายให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่คู่สัญญานั้น แต่ไม่ตัดสิทธิหน่วยงานของรัฐที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่สัญญาซึ่งรู้เห็นเป็นใจในเรื่องดังกล่าว ข้างต้น

(๓) กรณีตาม (๑) หรือ (๒) หากสัญญาส่วนหนึ่งส่วนใดมีลักษณะตาม (๑) และไม่ใช่สาระสำคัญของสัญญาทั้งฉบับและอาจแยกออกจากส่วนที่ไม่เป็นโมฆะได้ให้สัญญาส่วนนั้นเป็นโมฆะ

กรณีตาม (๑) (๒) และ (๓) ย่อมไม่กระทบกระเทือนสิทธิที่ได้รับไปแล้วของบุคคลภายนอกผู้สุจริต

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วเห็นว่าสัญญาใดมีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาตามประเภทสัญญานั้น แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง และให้คำสั่งนั้นผูกพันคู่สัญญาและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แต่กรณีตามวรรคหนึ่ง (๑) ให้ยื่นคำร้องภายในสองปีนับแต่วันทำสัญญา

การพิจารณาและการมีคำสั่งของศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดตามวรรคสาม ให้เป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่าสัญญาใดมีลักษณะตามมาตรา ๑๑ ให้เสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามมาตรา ๑๑ ต่อไป

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่สัญญาสัมปทานของรัฐ หรือสัญญาที่รัฐให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเข้าลักษณะตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ให้บุคคลดังต่อไปนี้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาซึ่งเข้าชื่อรวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบคน

(๒) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน

(๓) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๔) ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมอันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ลักษณะหรือประเภทของสัญญาของรัฐตามวรรคหนึ่ง และหลักเกณฑ์และวิธีการการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

คำร้องตามวรรคหนึ่งต้องมีหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน ถ้ามีความจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน แต่ต้องบันทึกเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ในสำนวน ในกรณีที่ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสอง

ในสามของกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่ามีมูล ให้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ ต่อไป

การพิจารณาและวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด

ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด หากการดำเนินการตามสัญญาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งระงับสัญญาของรัฐดังกล่าวไว้ชั่วคราวก่อนก็ได้

มาตรา ๑๔ ภายได้บังคับมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๓ ในกรณีที่โครงการของรัฐดังต่อไปนี้ มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเข้าลักษณะตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง และการทุจริตหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์อย่างร้ายแรงหรือการทุจริตหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนัยสำคัญในการทำโครงการดังกล่าว ให้นำมาตรา๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาภายในสองปีนับแต่วันเริ่มโครงการ เพื่อสั่งให้ยุติโครงการหรือสั่งให้นำโครงการดังกล่าวกลับไปทบทวนใหม่เพื่อแก้ไขให้รัฐไม่เสียประโยชน์ ทั้งนี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

(๑) โครงการตามมติคณะรัฐมนตรี

(๒)โครงการของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคซึ่งได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว

(๓)โครงการของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว

(๔)โครงการของรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการของหน่วยงานนั้นได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

(๔) โครงการอื่นของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินร่วมกันประกาศกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๔ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ควบคุม ดูแล กำกับ ตรวจสอบ หรือดำเนินคดีบุคคล และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ต้องแสดงข้อมูลดังต่อไปนี้ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๑) การดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นของรัฐทุกตำแหน่ง

(๒) การดำรงตำแหน่งในธุรกิจ หรือหน่วยงานเอกชนไม่ว่าหน่วยงานนั้นจะมีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรมาแบ่งปันกันหรือไม่

(๓) การประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นนอกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่

(๔) กิจกรรมอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายได้ที่ได้จากการดำรงตำแหน่ง การประกอบอาชีพ วิชาชีพ หรือกิจกรรมอื่นตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) ด้วย

ในกรณีที่มีความเปลี่ยนแปลงของข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบความเปลี่ยนแปลงนั้น

ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่ง หลักเกณฑ์และวิธีการแสดงข้อมูลตามวรรคหนึ่ง และการแจ้งความเปลี่ยนแปลงของข้อมูลตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีหน่วยงานพิเศษขึ้นภายในสำนักงาน ป.ป.ช. โดยมีฐานะไม่ต่ำกว่าสำนักหรือเทียบเท่าและมีบุคลากรที่เพียงพอกับภารกิจเพื่อรับผิดชอบในการกำกับดูแลและการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการรณรงค์เสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำข้อกำหนดและคู่มือการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ และมีหน้าที่ตอบข้อหารือที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหารือว่าการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะกระทำ เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ทั้งนี้โดยต้องตอบข้อหารือภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อหารือ และจะปฏิเสธไม่ตอบข้อหารือเพราะเหตุที่เรื่องนั้นยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการไปตามการตอบข้อหารือของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสุจริต ย่อมไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๗ ให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาใช้บังคับแก่การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๘ เจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรสหรือบุตรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลตามมาตรา ๕ วรรคห้า ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๑๙ เจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่สมรสหรือญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๗ โดยไม่แจ้งหรือไม่ส่งมอบทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๐ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่แสดงข้อมูล รายได้ หรือการเปลี่ยนแปลงข้อมูลหรือรายได้จากการดำรงตำแหน่ง การประกอบอาชีพ วิชาชีพ หรือกิจกรรมอื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่มาตรา ๑๕ กำหนด หรือจงใจแสดงข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๒ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

มาตรา ๒๓ ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกา เพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระ ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยผู้ไต่สวนอิสระ

มาตรา ๒๔ ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคสอง (๔) มาใช้บังคับจนกว่าจะมีระเบียบตามมาตรา ๕ วรรคหก

ให้ดำเนินการจัดให้มีระเบียบตามมาตรา ๔ วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ในกรณีที่หน่วยงานใดยังมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้นำระเบียบที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยงานนั้นด้วยโดยอนุโลมจนกว่าจะได้มีการออกระเบียบนั้น

มาตรา ๒๔ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙ มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๒๖ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกประกาศและระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศและระเบียบตามวรรคหนึ่งที่มีผลเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ เว้นแต่ประกาศตามมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๘ และประกาศกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๔ ให้ใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

DPU

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล	ใหญ่วนิช สายแก้ว
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2551 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 62 สำนักอบรมศึกษา กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	ผู้ช่วยพนักงานไต่สวนปฏิบัติการ สายงานปราบปรามการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ

DPU