



มาตรการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด ฐานทุจริตให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน Measures in Litigation to Corrupt Offenders according to Anti-money Laundering Act

ดร.สุนทรา พลไตร

■ บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษามาตรการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานทุจริตให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (2) ศึกษาแนวทางในการวางมาตรการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในคดีความผิดฐานทุจริต

การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ระเบียบ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รายงานการศึกษาผลการวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานทุจริตและภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต

ผลการศึกษาพบว่ามาตรการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานทุจริตจะมีประสิทธิผล และประสิทธิภาพได้นั้นควรมีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือมีการดำเนินคดีใน 3 มิติ ไปพร้อมกันมิติที่ 1 คดีอาญาหลักหรือคดีมูลฐาน มิติที่ 2 มาตรการทางแพ่ง มิติที่ 3 มาตรการทางอาญา (การดำเนินคดีอาญาฟอกเงิน) การดำเนินการทั้ง 3 มิติจะแตกต่างกันในขั้นตอนแรก เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายแห่งการกระทำความผิดนั้น จะเป็นผู้ดำเนินการสืบสวน สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน จนกระทั่งส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ เมื่อถึงขั้นตอนนี้

เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาล จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนนี้คดีทั้ง 3 มิติ พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้อง คำฟ้องคดีต่อศาลให้พิจารณาพิพากษาการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานทุจริตให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่มุ่งเน้นการตรวจจับการกระทำผิดที่ผิดที่เกิดจากการนำเงินสกปรกที่ฟอกแล้วกลับไปใช้ในการกระทำผิดอีกครั้งนั้น ควรมีการนำหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะด้านความคุ้มค่า และทฤษฎีการปฏิบัติการของบูดีเยอร์เกี่ยวกับการสร้างยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐมาบูรณาการการทำงานในการดำเนินมาตรการทางแพ่งและมาตรการทางอาญากับผู้กระทำผิดฐานทุจริต อันจะช่วยลดขั้นตอน และเสริมสร้างความร่วมมือในการดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีข้อเสนอที่สำคัญในส่วนของมาตรการทางแพ่ง เห็นควรมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ สำนักงาน ปปง. ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ยื่นคำร้องในการดำเนินการกับทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดต่อศาลแทนพนักงานอัยการ เพื่อเป็นการลดภาระทางคดีที่มีจำนวนมาก และทำให้เกิดความคล่องตัว สามารถจัดการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดได้อย่างทันทั่วถึง

■ Abstract

The purposes of the study are to (1) measure the litigation to corrupt offenders according

to Anti-money Laundering Act, B.E. 2542 and (2) explore appropriate guidance for placing work measurement of organizations and agencies relating to enforcing offences of corruption.

This qualitative research study investigated various documentary research samples including Anti-money Laundering Acts, regulations, ministerial regulations, research reports on anti-money laundering. In-depth interviews were also conducted with executives and officers in relevant agencies related to litigation to corrupt offenders and those in private sectors.

The results reveal that the measures in the litigation to corrupt offenders will be effective and efficient if they are integrated in work related in three dimensions: (1) main criminal cases or predicate offense, (2) civil measure, and (3) criminal measures (money laundering offense). According to the findings, it appears that prosecutors are in charge of all three dimensions. When predicate offense occurs in the first process, responsible investigators who handle it will gather evidences and submit them to the prosecutors who have authority to file a lawsuit in a court.

In order to cut unlawful activities and money laundering, the measures in the litigation to corrupt offenders to reach the Anti-money Laundering Act justification should integrate good governance in

terms of cost effectiveness and the use of governing strategies according to Bourdieu's practice theory. These will benefit work to reduce operating processes and to build collaboration among related agencies. Significantly, this study reveals suggestions that the Anti-money Laundering Act should be amended to authorize qualified anti-money laundering officials (AMLO) to be able to file a complaint to courts instead of public prosecutors only. This will reduce workload of public prosecutors and promptly provide flexibility in asset management which is connected to the predicate offense.

■ บทนำ

สถานการณ์โลกในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมีการแข่งขันทุก ๆ ด้าน ทำให้ทุก ๆ ประเทศได้มีการมุ่งเน้นการพัฒนาและแข่งขันด้านเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อมีการพัฒนาและแข่งขันด้านเศรษฐกิจแล้วย่อมนำมาสู่การยกระดับฐานความเป็นอยู่ของประชาชนพลเมืองของคนภายในชาติและสังคมในประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อเป้าหมายให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินเงินทองหรือทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์หรือประเภทอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยากรธรรมชาติความต้องการของมวลมนุษยชาติที่จะทำให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ นั้นไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าเป็นสาเหตุที่สำคัญของการก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในสถานการณ์โลกปัจจุบันได้มีการพัฒนา ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงรูปแบบ

ของการกระทำความผิดทางอาชญากรรม ซึ่งจากเดิมที่มีลักษณะของการกระทำความผิดแบบธรรมดา เช่น การลักทรัพย์ การชิงทรัพย์ การขโมยทรัพย์ การปล้นทรัพย์ ค้ามนุษย์ เป็นต้น จากลักษณะของการกระทำผิดอาญาที่เกี่ยวกับทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญานั้น ได้มีการพัฒนาไปสู่รูปแบบของการกระทำความผิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมทางด้านเทคโนโลยี และองค์กรอาชญากรรม (Organized crime) หมายความว่า การรวมกันของอาชญากรรมหลายอย่าง ซึ่งมีโครงสร้างของการทำงานในลักษณะที่ซับซ้อน มีการติดต่อประสานงานกันและมีกิจกรรมสำคัญขององค์กรอาชญากรรม คือ เป็นลักษณะของการสนองความต้องการของสินค้าและบริการที่ได้จากการกระทำความผิดต่อกฎหมาย เช่น การพนันออนไลน์ การค้าประเวณี การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ และรูปแบบอื่น ๆ

สำหรับประเทศไทย การฟอกเงินในปัจจุบันได้มีการพัฒนารูปแบบ เพิ่มความซับซ้อน และได้ขยายวงกว้างออกไป การดำเนินการตามกฎหมายฟอกเงิน ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นคดีที่มาจากมูลฐานความผิดฐานคดียาเสพติด คิดเป็นร้อยละ 80 ของคดีทั้งหมด จากคดีความผิดมูลฐานที่มีทั้งหมด 26 มูลฐาน คดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแม้จะมีจำนวนคดีน้อย แต่มูลค่าความเสียหายค่อนข้างสูงมากหลายคดี มีมูลค่าความเสียหายเกินหมื่นล้านบาท ทั้งนี้เกิดจากการที่ผู้กระทำความผิดฐานทุจริตมีการพัฒนาเป็นการทุจริตโครงการขนาดใหญ่มูลค่าความเสียหายสูงมากขึ้นเช่น คดีทุจริตโครงการจำนำข้าว คดีทุจริตโครงการบ่อน้ำเสีย

คลองด่าน หรือแม้กระทั่งคดีทุจริตเงินทอนวัด ทั้งหมดจึงเป็นคดีที่มีอยู่ในมูลฐานตามมาตรา 3(5) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับมูลฐานการทุจริตไว้ดังนี้ “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น”

■ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานทุจริตให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการวางมาตรการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในคดีความผิดฐานทุจริต

■ วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย

1. การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Document Analysis) โดยข้อมูลประกอบด้วย 2 แหล่งเป็นสำคัญ ได้แก่
 - ข้อมูลชั้นปฐมภูมิ จากฐานข้อมูลของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการทุจริต
 - สำนักงานศาลยุติธรรม
 - สำนักงานอัยการสูงสุด
 - สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 4. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ 5. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 6. กรมสอบสวนคดีพิเศษ

ข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งเป็นการศึกษารวบรวมรายงานการศึกษา ผลการวิจัย คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ข้อมูลเอกสารราชการ ข่าวสารหนังสือพิมพ์ สื่อพิมพ์ออนไลน์

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (Key Informant) โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักดังนี้

- 2.1 ผู้พิพากษา ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง
- 2.2 พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด
- 2.3 ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ช.
- 2.4 ผู้อำนวยการสำนักปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ท.
- 2.5 ผู้อำนวยการและผู้เชี่ยวชาญด้านการสืบสวนสอบสวน สำนักงาน ป.ป.ง.
- 2.6 ผู้กำกับสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- 2.7 ผู้บัญชาการสำนักคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ
- 2.8 เลขาธิการองค์การปราบปรามคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

เพื่อตอบวัตถุประสงค์การศึกษาในการวิจัยหามาตรการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานทุจริตให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินรวมทั้งการหามาตรการในการบูรณาการการทำงานร่วมกัน

ของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานทุจริตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกและค้นคว้าเอกสารโดยใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหาเป็นหลักที่เป็นข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งและมาตรการทางอาญา การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การแบ่งเนื้อหาเป็นลักษณะ Typology และอธิบายกรอบแนวคิดและการนำเสนองานด้วยการพรรณนา ทั้งนี้มีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

■ ผลการศึกษา/สรุปผลอภิปราย/ข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “มาตรการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานทุจริตให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้ 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษามาตรการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานทุจริตให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (2) เพื่อศึกษาแนวทางการวางมาตรการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในคดีความผิดฐานทุจริต คำถามหลักในการวิจัยการศึกษาครั้งนี้ศึกษาสองมาตรการคือมาตรการทางแพ่งและมาตรการทางอาญา ได้แก่ (1) มาตรการทางแพ่งคือการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามมูลฐานให้ตกเป็นของแผ่นดินและมาตรการทางอาญาคือการดำเนินการ

ร้องทุกข์กล่าวโทษและติดตามจับกุมผู้ต้องหาตามหมายจับในความผิดฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น หากได้ดำเนินการควบคู่กันไปทั้งสองมาตรการแล้วจะเกิดผลกระทบต่อผลดีผลเสียต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประเทศชาติอย่างไร (2) มาตรการในการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดฐานทุจริตในปัจจุบันประกอบไปด้วยศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริต และประพฤติมิชอบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และองค์กรปราบปรามการทุจริตภาคเอกชนมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันหรือไม่ อย่างไร

ขอบเขตกรณีศึกษา ได้แก่ กรณีการดำเนินการมาตรการแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของอดีตนายกเทศมนตรีตำบล ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกรณีการดำเนินการมาตรการทางแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินกรณีการทุจริตโครงการบ่อน้ำบาดาลน้ำเสียคลองด่าน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ขอบเขตผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้พิพากษาศาลคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ช. ผู้อำนวยการสำนักปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ท.

ผู้อำนวยการและผู้เชี่ยวชาญด้านการสืบสวน สอบสวน สำนักงาน ปปง. ผู้กำกับสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ผู้บัญชาการสำนักคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขานุการองค์การปราบปรามคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

บริบทสังคมไทยกับการพัฒนากฎหมาย ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แบ่งการศึกษา ออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 ปี 2538 - 2540 ช่วงที่ 2 ปี 2451 - 2549 และช่วงที่ 3 ปี 2550 - 2558 โดยช่วงแรกบริบทสังคมไทยที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดธรรมาภิบาลเข้ามาในการบริหาร บ้านเมือง โดยที่สังคมไทยเริ่มให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารรัฐกิจ ได้แก่ การดำเนินงานด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ดังนั้นขั้นตอนที่ ป.ป.ส. พยายามให้เกิดองค์การที่ดำเนินงานเรื่องการฟอกเงินโดยตรง ในที่นี้คือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ได้รับการสนับสนุนด้วยการผ่านตามขั้นตอนเป็นอย่างดี ต่อมาช่วงที่สองเป็นช่วงของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่และกลับมาที่พรรคประชาธิปัตย์อีกครั้งหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง อีกทั้งอัตลักษณ์ของพรรคประชาธิปัตย์เน้นเรื่องกฎ ระเบียบที่เน้นเรื่อง ความถูกต้องตามกฎหมายและพรรคความหวังใหม่ไม่ได้มีปัญหาเรื่องการฟอกเงินใด ๆ ส่งผลให้กระบวนการในการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี และช่วงที่สามในสมัยของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พรรคเพื่อไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ตั้งแต่ปี 2554-ธันวาคม 2556 และรักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากการรักษาการเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2557 ดังนั้นการปรับปรุงกฎหมาย ปปง. และบังคับใช้เมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2556 จึงไม่ได้รับการขัดขวาง เนื่องจากเหตุการณ์ทางการเมืองค่อนข้างสับสนวุ่นวาย ส่วนกฎหมาย ปปง. ฉบับที่ 5 บังคับใช้ในช่วงรัฐบาล คสช. เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2558 ซึ่งมีอัตลักษณ์ในการปราบปรามคนโกงเป็นทุนเดิม สรุปได้ว่าพัฒนาการกฎหมาย ปปง. ที่มีจุดเริ่มต้นในช่วงที่สังคมไทยมีความต้องการกฎหมายที่จัดการกับผู้ไม่โปร่งใส ด้วยการทำกลไกที่ตรวจสอบและลงโทษจากหน่วยงานเฉพาะอย่าง ปปง. จากนั้นมีการพัฒนาการจนเป็นกฎหมายและมีการบังคับใช้กฎหมายและปรับปรุงถึง 5 ฉบับ เนื่องจากต้องการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลตลอดจนทำให้กฎหมายมีประสิทธิผลต่อการดำเนินการกับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินที่นับวันจะมีการพัฒนารูปแบบการฟอกเงินที่ซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ

วิเคราะห์สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการดำเนินการปราบปรามการฟอกเงิน พบว่ามีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน โดยสรุป

จุดแข็งของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คือ มาตรการทางแพ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือเมื่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในคดีของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้คณะกรรมการตุลาการให้มีมติให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูก

ตรวจสอบแล้ว หน้าที่ในการนำสืบพิสูจน์การ ได้มาของทรัพย์สินดังกล่าวจะตกอยู่แก่ฝ่าย ผู้ถูกตรวจสอบในการที่จะหาพยานหลักฐาน มาอธิบายถึงการได้มาของทรัพย์สิน ที่คณะกรรมการธุรกรรมมีมติให้ยึดหรืออายัด ตามกฎหมายฟอกเงิน ดังนั้นหากทรัพย์สินได้ มาจากการกระทำผิดหรือได้มาโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายแล้วก็เป็นกรยากอย่างยิ่งที่จะ พิสูจน์ถึงการได้มาของทรัพย์สินนั้นว่าได้มา โดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาโดยสุจริต นอกจากนี้ยังมีจุดแข็งด้านมาตรการทางอาญา คือ คดีอาญาฐานฟอกเงินเป็นคดีอุปกณ์ ของคดีมูลฐานทั้ง 26 มูลฐานซึ่งเป็นคดีประธาน หากได้มีกระบวนการดำเนินคดีครบถ้วน หรือดำเนินควบคู่กันไปทุกคดีแล้วย่อมจะทำให้ การปราบปรามและป้องปรามให้ผู้กระทำความผิด ฐานฟอกเงินเกิดความเกรงกลัวในโทษ ตามกฎหมายทั้งมาตรการทางแพ่งและมาตรการ ทางอาญา

สำหรับจุดอ่อนของสำนักงานป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินในการดำเนินการ ปราบปรามการฟอกเงินคือขาดการบูรณาการ ระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายด้วยกัน ในการที่มุ่งดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดในคดี มูลฐาน ด้านบุคลากรของสำนักงานป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินมีจำนวนไม่เพียงพอ กับจำนวนคดีที่นับวันจะเพิ่มขึ้นตามมูลฐาน ที่เพิ่มขึ้นจากเดิมมีเพียงไม่กี่มูลฐานปัจจุบันเพิ่มขึ้น เป็น 26 มูลฐานความผิดประกอบด้วยบุคลากร ของสำนักงานมีการโอนย้ายเข้า ย้ายออกเป็น จำนวนมากทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการ ทำงานและความเชี่ยวชาญจึงมีความจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาศักยภาพของบุคลากร

ภายในสำนักงานให้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะทางเทคโนโลยีใหม่ ๆ ซึ่งนับวันจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ทันต่อผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่นับวัน จะมีการพัฒนารูปแบบใหม่ ๆ เพื่อใช้ในการ กระทำผิดตามกฎหมายฟอกเงิน

การปราบปรามการฟอกเงินเป็นงานที่สำคัญ เนื่องจากเป็นมาตรฐานสากล AML/CFT Anti-Money Laundering Combating the Terrorism หมายถึง การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงิน แก่การก่อการร้ายซึ่งรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต้อง ให้ความสำคัญ อุปสรรคของสำนักงานป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินคือการขาดความ ร่วมมือและการบูรณาการจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอประกอบภาคีเครือข่าย ยังขาดความรู้ความเข้าใจและความตระหนัก ด้าน AML/CFT

มาตรการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานทุจริต เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของการบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 การศึกษาครั้งนี้มีการศึกษาทั้งสองมาตรการ คือ มาตรการทางแพ่งและมาตรการทางอาญา ผลการศึกษาพบว่ามาตรการทางแพ่ง เป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมเนื่องจาก มีประสิทธิภาพสูงอยู่แล้ว หากแต่มีปัญหาเรื่อง ไม่ได้นำมาตราการดังกล่าวมาใช้อย่างจริงจัง ซึ่งเป็นที่ทราบอยู่แล้วว่ามาตรการทางแพ่งคือ การยึดอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิด ของผู้กระทำความผิดมูลฐานเพื่อให้ทรัพย์สิน ของผู้กระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินหรือต้องคืน ให้กับผู้เสียหายกรณีมีการร้องขอคุ้มครองสิทธิ

ตามกฎหมาย แต่หากมีการดำเนินการที่ล่าช้า หรือการเลือกปฏิบัติแล้วประสิทธิภาพในการติดตามทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดก็เป็นเรื่องที่ยากอย่างยิ่งเมื่อในการติดตามทรัพย์สิน หากมีการย้าย ย้ายเทหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินประกอบกับยุคปัจจุบันผู้กระทำผิดฐานฟอกเงินมีการพัฒนารูปแบบที่ซับซ้อนมากขึ้นเพื่อที่จะสามารถโอน ย้าย เปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สิน ทำให้เป็นการยากในการติดตามเพื่อนำทรัพย์สินมาตกเป็นของแผ่นดิน หรือนำมาคืนให้กับผู้เสียหายตามกฎหมาย

ผลการศึกษาพบว่ามาตรการทางอาญาปัจจุบันยังไม่มี การบังคับใช้ อย่างจริงจัง เพราะจำนวนคดีมาตรการทางแพ่งมีจำนวนมาก เพื่อเทียบกับจำนวนคดีอาญาฟอกเงินที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรือจำนวนคดีมูลฐานทั่วไปมีจำนวนที่สูงมากเช่นเดียวกันแต่การดำเนินมาตรการทางอาญา (คดีอาญาฟอกเงิน) แนวทางการดำเนินคดีอาญาฐานฟอกเงินได้กำหนดเป็นความผิดทางอาญาโดยได้มีการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีอายุความ 15 ปี) ตัวอย่างเช่นกรณีคดีอดีตนายกเทศมนตรีแห่งหนึ่งซึ่งถูกดำเนินคดีมูลฐานฐานทุจริตโดยศาลฎีกาให้ลงโทษจำคุกอดีตนายกเทศมนตรีและมาตรการทางแพ่งสำนักงาน ปปง. ได้ทำการยึดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดของอดีตนายกเทศมนตรีพร้อมกับบุคคลเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในครอบครัวกับอดีตนายกเทศมนตรีตำบลไว้หลายรายการแต่ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินคดีอาญาฐานฟอกเงินกับบุคคลดังกล่าวที่เกี่ยวข้องเลย ต่อมาเป็นกรณีคดีทุจริตโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีการทุจริตมาอย่างยาวนาน แต่ไม่สามารถที่จะใช้กฎหมายบทบัญญัติใดมาดำเนินการกับกลุ่มกิจการร่วมค้าที่ทำการทุจริตร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกฎหมายฟอกเงินได้เข้าไปดำเนินการตามมาตรา 3 (5) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งสำนักงาน ปปง. ได้ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของกิจการร่วมค้าที่จะได้เงินจากกรมควบคุมมลพิษจำนวนประมาณหกพันล้านบาท ทำให้รัฐจะได้รับเสียหาย นอกจากนั้นสำนักงาน ปปง. ยังได้ดำเนินคดีอาญาฐานฟอกเงิน กับกลุ่มกิจการร่วมค้าในความผิดฐานฟอกเงิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำหรับแนวทางการบูรณาการของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการกับผู้กระทำ ความผิดฐานทุจริตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริต ผลการศึกษาพบว่าปัจจุบันหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับผู้กระทำผิดทุจริตมีหลากหลายหน่วยงาน แต่ยังไม่ มีจุดเชื่อมโยงทั้งเรื่องฐาน ข้อมูล และเรื่องส่งงานต่อกันและกันระหว่างหน่วยงานทำให้เกิดปัญหาด้านกระบวนการทำงานและปัญหาข้อกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานมีพระราชบัญญัติเป็นของตนเองจึงทำให้เกิดความติดขัดในแง่ของอำนาจซึ่งแต่ละหน่วยบัญญัติไว้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมากความล่าช้าในการติดตามทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดฐานทุจริตให้ตกเป็นของแผ่นดิน ประกอบกับเมื่อยังไม่มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบแล้วส่งผลให้ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลคดีทุจริตทำให้ไม่มีข้อมูลเกี่ยวพฤติกรรมการณ์การฟอกเงินให้กับสำนักงาน

ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงทำให้การดำเนินคดีอาญาฐานฟอกเงินจึงไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อยมาก ทำให้การทำงานทั้งระบบไม่เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งหากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการอย่างจริงจังและเต็มรูปแบบจะส่งผลทำให้เกิดผลดีต่อมิติเศรษฐกิจคือ การยึดทรัพย์สินกลับเข้ามาสู่ระบบ มิติทางสังคมทำให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่คิดหรือเตรียมจะกระทำความผิดได้เกิดความเกรงกลัวต่อการบังคับใช้กฎหมายว่ามีการดำเนินการทั้งมาตรการทางแพ่งและมาตรการทางอาญา มิติทางการเมืองทำให้นักการเมืองที่คิดหรือเตรียมที่จะทำความผิดมูลฐานทุจริต เกิดความเกรงกลัวและเป็นการตัดวงจรเงินที่จะนำมาใช้ในการทำกิจการทางการเมืองดังจะเห็นจากปัจจุบันนักการเมืองหลาย ๆ คนที่กระทำความผิดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยไม่รอลงอาญาและมีการยึดอายัดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินด้วยหลายคนและที่สำคัญจะเป็นการตัดวงจรทางการเงินที่มีเงินวนเวียนเงินเข้ามาในระบบทางการเมืองทำให้การเมืองขาดความน่าเชื่อถือขาดศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย

มาตรการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานทุจริตให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหากมีการนำมาตราการทางแพ่งตามบทบัญญัติตามมาตรา 48 - 59 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 2542 มาบังคับใช้อย่างจริงจังจะทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองทางบวกมากกว่าทางลบอันเนื่องจากการเกิดความเชื่อมั่นในการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน

ทั้งระบบ

นอกจากนี้การศึกษามาตรการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานทุจริตให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพบว่าควรมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการโดยเฉพาะด้านการคุ้มครองค่ากับทฤษฎีปฏิบัติการของบูร์ดิเยอร์เกี่ยวกับการสร้างยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ ไปสู่ยุทธศาสตร์ของการดำเนินการตามมาตรการทางแพ่งและทางอาญาตามกฎหมายฟอกเงิน โดยการบูรณาการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายจะทำให้เกิดความคุ้มค่าทั้งต่อกระบวนการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดฐานทุจริตอันจะส่งผลให้การยึดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามคดีมูลฐานทุจริตตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว หรือคืนให้กับผู้เสียหายในกรณีมีการขอคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายฟอกเงินรวมทั้งได้มีการดำเนินคดีอาญาฐานฟอกเงินซึ่งเป็นมาตรการทางอาญาควบคู่ไปกับมาตรการทางแพ่งอีกทางหนึ่ง

ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

มาตรการทางแพ่งคือการที่พนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการตุลาการที่ได้มีคำสั่งมอบหมายให้ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดฐานทุจริตและบุคคลผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์แล้วต่อมาพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดตามมูลฐานความผิดฐานทุจริตแล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการตุลาการ เพื่อมีมติให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

ผู้กระทำผิดฐานทุจริตไว้ 90 วัน แล้วพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดตกเป็นของแผ่นดินหรือคืนให้กับผู้เสียหายกรณีมีการข่มขู่ครองสิทธิตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจากการศึกษายังพบว่ากระบวนการในการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อให้ทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดให้ตกเป็นของแผ่นดิน หากมีการแก้กฎหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการเป็นผู้ยื่นคำร้องแทนพนักงานอัยการจะทำให้เกิดผลดีในแง่ความคล่องตัวรวดเร็วในการดำเนินคดีในมาตรการทางแพ่งประกอบเป็นการลดภาระงานในหน้าที่ของพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งมีคดีที่รับผิดชอบอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน

มาตรการทางอาญาคือการที่พนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษกับผู้กระทำผิดฐานฟอกเงินและการติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดตามหมายจับในคดีฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้พบว่าต่อไปสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาฟอกเงินที่มีความสำคัญและมีลักษณะพิเศษเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรมเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการดำเนินคดีอาญาฐานฟอกเงินและให้เป็นศูนย์กลางประสานความร่วมมือเพื่อติดตามบุคคลตามหมายจับในความผิดฐานฟอกเงินทั่วราชอาณาจักรต่อไป

ทั้งสองมาตรการไม่ว่ามาตรการทางแพ่งหรือมาตรการทางอาญานั้นล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการตัดวงจรการกระทำผิดตามกฎหมายที่เกิดจากการนำเงินสกปรกที่ฟอกแล้วกลับไปใช้ในการกระทำความผิดอีกครั้ง

■ บรรณานุกรม

- จากรุวรรณ เรื่องสวัสดิพิงศ์. (2537). การฟอกเงินหรือแปรรูปสภาพเงิน. จดหมายข่าวราชบัณฑิตยสถาน. 3(23).
- จำแลง กุลเจริญ. (2537, กรกฎาคม - สิงหาคม). กฎหมายป้องกันการฟอกเงิน. ดุลพาห. 41(4). 15-27.
- ทักษอร สุวรรณสาย. (2551). พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542: ศึกษาคณิศอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานเจ้าหน้าที่. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). สืบค้นจาก http://tdc.thailis.or.th/tdc/browse.php?option=show&browes_type=title&titleid=116359.
- รัชยา ภัคดีจิตต์. (2555). ธรรมชาติของการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 22