

บทที่ 3

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย

มาตรการในการดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในแต่ละประเทศนั้น จะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกันในการดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งเรื่องอำนาจในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้อง องค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ขั้นตอนการดำเนินการและการบังคับกับตัวทรัพย์สินที่แตกต่างกันแล้วแต่สถานะของกฎหมายนั้น ๆ เช่น อาจจะมีการบัญญัติเรื่องการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกฎหมายอาญา หรือกฎหมายพิเศษอื่น ๆ เป็นต้น

3.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention Against Corruption 2003 (UNCAC)

มาตรการในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศที่น่าสนใจ วิเคราะห์ คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention Against Corruption 2003 (UNCAC) ซึ่งถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกที่มีสาระสำคัญของอนุญญาครอบคลุมมาตรการ และกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ ซึ่งได้แก่ มาตรการป้องกัน การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา และการบังคับใช้กฎหมาย ความร่วมมือระหว่างประเทศ และการติดตามสินทรัพย์คืน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหม่และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการใช้เป็นเครื่องมือในปราบปรามการทุจริตที่นับวันจะมีความซับซ้อนมากขึ้น

ในอดีตที่ผ่านมาแต่ละภูมิภาคได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และมีเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังถือว่าเครื่องมือดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันดังเช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตฉบับแรกของโลกที่นานาประเทศซึ่งตระหนักถึงปัญหาและความร้ายแรงของการทุจริต

คอร์รัปชันได้ร่วมกันยกร่างขึ้นมา โดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) นั้น มีเนื้อหาที่ครอบคลุมการต่อต้านการทุจริตอย่างกว้างขวางและเป็นระบบ

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2554 โดยที่สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) นั้น มีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการติดตามทรัพย์สินซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติบางเรื่องมีเนื้อหาเชิงบูรณาการเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน ซึ่งมีลักษณะต่างจากข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ให้ความสำคัญเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น อนุสัญญานี้มีหลักการสำคัญให้รัฐภาคีออกกฎหมายภายในของตน กำหนดให้การกระทำรูปแบบต่าง ๆ ที่อนุสัญญานี้มุ่งจะป้องกันและปราบปรามความผิดทางอาญาซึ่งครอบคลุมทั้งการทุจริตทางตรงและทางอ้อม การทุจริตรายเล็กและรายใหญ่ตลอดจนเกี่ยวพันกับความผิดของบุคคลทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ยิ่งกว่านั้นเพื่อให้สามารถอนุวัติการอนุสัญญานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรณีของการทุจริตข้ามชาติ อนุสัญญาจึงได้บัญญัติให้รัฐภาคีมีพันธกรณีร่วมกันในการร่วมมือกันและสร้างกลไกในการติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านั้นด้วย¹

สำหรับพันธกรณีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้มีความผูกพันในระดับที่แตกต่างกัน 3 ระดับ คือ

กลุ่มที่หนึ่ง เป็นพันธกรณีที่รัฐภาคีมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตาม (Mandatory)

กลุ่มที่สอง รัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้ (Optional requirements : Obligation to consider)

กลุ่มที่สาม รัฐภาคีมีเพียงพันธกรณีที่จะต้องพิจารณา (Optional measures : Measures States parties may wish to consider)

¹ แสวง บุญเฉลิมวิภาส, รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2551), น. 2.

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) นั้นจะแบ่งออกเป็น 8 หมวด รวม 72 ข้อบท² คือ

หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (ข้อบทที่ 1-4) กล่าวถึง จุดมุ่งหมายของอนุสัญญา คำจำกัดความ ถ้อยคำที่ใช้ในอนุสัญญา ขอบเขตบังคับใช้ และการคุ้มครองอธิปไตยของรัฐภาคี

หมวดที่ 2 มาตรการป้องกันการทุจริต (ข้อบทที่ 5-14) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำภาครัฐ และภาคเอกชนตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการต่อต้านการทุจริต จนถึงนโยบาย และแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรมความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ และที่สำคัญได้เข้าถึงบทบาทสำคัญของ NGOs และความริเริ่มของชุมชน และเชิญชวนรัฐภาคีให้กระตุ้นให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วม และรับรู้ปัญหาการทุจริตด้วย

หมวดที่ 3 ความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (ข้อบทที่ 15-42) กล่าวถึงการกำหนดให้การกระทำบางอย่างที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งรัฐภาคีเป็นความผิดทางอาญา เพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งการกระทำผิดอาญาบางอย่างภายใต้บังคับของอนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดเป็นการกระทำผิดเพิ่มเติม อนุสัญญานี้ไม่เพียงแต่กล่าวถึงการทุจริตในรูปแบบที่ทราบกันอยู่ทั่วไปเท่านั้น เช่น การให้สินบนและการข่มขู่กบฏทรัพย์สินของรัฐแต่ยังรวมถึงการกระทำที่สนับสนุนการทุจริต การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การใช้อิทธิพล การปกปิดและการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำผิด นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงมาตรการในการดำเนินกับการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

หมวดที่ 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ (ข้อบทที่ 43-50) เน้นย้ำว่าความร่วมมือระหว่างประเทศมีความจำเป็นอย่างมากในการดำเนินงานทุกด้านที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต (การป้องกัน สืบสวน สอบสวน การฟ้องคดี การยึดและการคืนทรัพย์สินจากการกระทำมิชอบ) กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดรูปแบบความร่วมมือทางกฎหมายซึ่งกันและกันในการรวบรวมและการส่งพยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตาม อาัยัด ยึด และริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต

หมวดที่ 5 การติดตามทรัพย์สินคืน (ข้อบทที่ 51-59) กล่าวถึง การคืนทรัพย์สิน โดยระบุชัดเจนถึงความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอ รวมถึงการพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของผู้เสียหายและผู้เป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

² นิติพันธ์ ประจวบเหมาะ, บทวิเคราะห์เรื่องการค้าเงินของประเทศไทยในการอนุวัติการพันธกรณีอนุสัญญา UNCAC ว่าด้วยเรื่องการค้าเงินคืนทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2555), น. 1-5.

หมวดที่ 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (ข้อบทที่ 60-62) กล่าวถึงมาตรการในการฝึกอบรม วิจัย และการแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกัน และกัน ตลอดจนกับองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรระดับภูมิภาคในเรื่องดังกล่าวด้วย

หมวดที่ 7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา (ข้อบทที่ 63-64) กล่าวถึงการกำหนดให้มีการประชุมใหญ่ของภาคีอนุสัญญา การประชุมของรัฐภาคี รวมทั้งหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

หมวดที่ 8 บทบัญญัติสุดท้าย (ข้อบทที่ 65-71) กล่าวถึงการปฏิบัติตามอนุสัญญาการระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการภาคยานุวัติ การมีผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกเลิก ผู้เก็บรักษาและภาษาที่ใช้จัดทำอนุสัญญา

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) ทั้ง 8 หมวดข้างต้นจะพบว่ามีความเนื้อหาหลัก แบ่งเป็นหมวดหมู่ได้ 4 หมวดหลัก³ ได้แก่

1. หมวดการป้องกันการทุจริต (Chapter 2 Preventive Measures)

ความในหมวดนี้ครอบคลุมมาตรการป้องกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มาตรการความโปร่งใสในการสนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมือง มาตรการประกันความเป็นอิสระ และส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของฝ่ายตุลาการ และอัยการ การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง การป้องกันความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมของอดีตข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ลาออกหรือเกษียณอายุ การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนอย่างเปิดเผย และไม่เปิดเผยชื่อผู้รายงานการทุจริต พันธกรณีในหมวดนี้ครอบคลุมทั้งเรื่องการทุจริตในภาครัฐ ภาคธุรกิจ รวมถึงภาคประชาสังคมซึ่งส่วนใหญ่มีทั้งพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม และพันธกรณีซึ่งเลือกที่จะไม่รับเอาหรือไม่ก็ได้

2. หมวดการกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Chapter 3 Criminalization and Law Enforcement)

³ แสวง บุญเฉลิมวิภาส, รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช. , 2551), น. 2.

มาตรการส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายไทยและมีมาตรการใหม่ที่สำคัญ คือ รัฐภาคีต้องกำหนดความผิดอาญาในเรื่องการรับสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศระดับระหว่างประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการเรียกหรือการรับประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา การข่มขู่ เบียดบัง หรือยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเจตนา และกำหนดให้การให้สินบนแก่บุคคลในหน่วยงานเอกชนเป็นความผิดทางอาญา (Bribery in the Private Sector) นอกจากนี้ ยังครอบคลุมฐานความผิดอื่น ได้แก่ การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ (Trading in Influence) การร่ำรวยผิดปกติ (Illicit Enrichment) การข่มขู่ทรัพย์สินในภาคเอกชน (Embezzlement of Property in the Private sector) การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด (Laundering of Proceeds of Crime) การปกปิดทรัพย์สินซึ่งได้มาภายหลังการกระทำความผิด (Concealment) การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม (Obstruction of Justice) การกำหนดอายุความสำหรับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้มีระยะเวลานานขึ้น หรือให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีกระบวนการยุติธรรม จนไม่อาจนำตัวมาดำเนินคดีในรัฐภาคีได้

3. หมวดความร่วมมือระหว่างประเทศ (Chapter 4 International Cooperation)

สาระสำคัญในหมวดนี้ กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องให้ความร่วมมือในการช่วยเหลือกัน และกันทางกฎหมาย (Mutual Legal Assistance) ตั้งแต่การสืบสวนสอบสวนและกระบวนการพิจารณาทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองเกี่ยวกับการทุจริต การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition) ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กัน แม้ในกรณีที่การกระทำอันเป็นพื้นฐานทางกฎหมายของการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนในให้จะไม่เป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐภาคีที่ได้รับ การร้องขอก็ตาม กล่าวคือ อนุสัญญานี้กำหนดเป็นพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องยกเว้นให้มิต้องใช้หลัก Double หรือ Dual Criminality นอกจากนี้ ยังมีมาตรการช่วยเหลือซึ่งกัน และกันทางกฎหมายในการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี และกระบวนการทางศาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความผิดภายใน อนุสัญญานี้

4. หมวดการติดตามสินทรัพย์คืน (Chapter 5 Asset Recovery)

อนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องดำเนินการให้ความร่วมมือและการช่วยเหลือในเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืนตามมูลค่า (Value Based) มีการตรวจสอบข้อมูลลูกค้าของสถาบันการเงินและบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการ โอนเงินที่แท้จริง มีการป้องกันและการสืบหา การโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการติดตามสินทรัพย์คืนที่มีการ โอนย้ายสินทรัพย์ระหว่างรัฐภาคี การอายัดหรือยึดทรัพย์สินตามคำร้องขอของรัฐภาคีอื่น อนุสัญญานี้กำหนดให้ต้องมีการพิจารณา

มาตรการที่จำเป็นในการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้ โดยใช้มาตรการทางแพ่ง โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีอาญา รวมถึงการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐภาคีอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นได้

3.1.1 มาตรการในการยึดอายัด และการริบทรัพย์สินตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption 2003 (UNCAC)

เมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention Against Corruption 2003 (UNCAC) แล้วมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ดังนี้

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption 2003 (UNCAC) จะปรากฏในหมวด 3 การกำหนดให้เป็นความผิดอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย ได้กำหนดมาตรการในการอายัด ยึดและการริบทรัพย์สินไว้ในข้อ 31 ของอนุสัญญา⁴ ดังนี้

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็น ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่กว้างที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ภายในระบบกฎหมายภายในของตน เพื่อให้สามารถมีการริบทรัพย์สินต่อไปนี้

(ก) ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ หรือทรัพย์สินอื่น ซึ่งมีมูลค่าตรงกับมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดเช่นว่า

(ข) ทรัพย์สิน อุปกรณ์ หรือเครื่องมืออื่นใด ที่ใช้หรือมุ่งหมายจะใช้ในความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นเพื่อให้สามารถระบุรูปพรรณติดตามอายัดหรือยึดสิ่งใดซึ่งอ้างถึงในวรรค 1 ของข้อนี้เพื่อความมุ่งประสงค์ในการริบทรัพย์สินในที่สุด

3. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นโดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในของตนในการวางระบบเกี่ยวกับการจัดการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอายัด ยึดหรือริบทรัพย์สินภายในวรรค 1 และวรรค 2 ของข้อนี้

4. ถ้าทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดเช่นว่าถูกแปรสภาพหรือเปลี่ยนแปลงทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นทรัพย์สินอื่น ทรัพย์สินนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการที่อ้างถึงในข้อนี้แทนที่ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั้น

⁴ แสวง บุญเฉลิมวิภาส, *เพ็ญอ้าง*, น. 341-342.

5. ถ้าทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเช่นว่าถูกนำไปควมรวมกับทรัพย์สินซึ่งได้มาจากแหล่งที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ทรัพย์สินนั้นต้องถูกริบเพียงเท่ามูลค่าประเมินของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่ถูกนำมาควมรวมเข้ากับทรัพย์สินนั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่ออำนาจใด ๆ ในการอายัดหรือยึด

6. รายได้หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งเกิดจากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเช่นว่าจากทรัพย์สินซึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพหรือการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือจากทรัพย์สินที่มีส่วนของทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดควมรวมอยู่ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรการที่อ้างถึงในข้อนี้ในลักษณะและขอบเขตเดียวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

7. เพื่อความมุ่งประสงค์ของข้อนี้และข้อ 55 ของอนุสัญญาฯ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องให้อำนาจศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่นใดของตนในการสั่งให้จัดส่งหรือยึดไว้ซึ่งบันทึกของธนาคาร บันทึกการเงินหรือบันทึกทางการค้า รัฐภาคีต้องไม่ปฏิเสธที่จะดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของวรรคนี้ โดยอ้างเหตุเรื่องความลับของธนาคาร

8. รัฐภาคีอาจพิจารณาความเป็นไปได้ในการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดแสดงที่มาโดยชอบด้วยกฎหมายของทรัพย์สินที่มีการกล่าวหาว่าได้มาจากการกระทำความผิดเช่นว่า หรือทรัพย์สินอื่นซึ่งจะต้องถูกริบ ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่ข้อกำหนดนั้นสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตนและตามหลักของกระบวนการพิจารณาของศาลและกระบวนการอื่น ๆ

9. บทบัญญัติในข้อนี้จะต้องไม่ถูกตีความในทางที่กระทบสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งสุจริต

10. ไม่มีข้อความใดในข้อนี้ที่จะกระทบต่อหลักการที่ว่ามาตรการต่าง ๆ ที่อ้างถึงในข้อนี้ต้องถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนและถือปฏิบัติโดยเป็นไปตามและอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายภายในของรัฐภาคี

3.1.2 การเคารพสิทธิบุคคลที่สามซึ่งสุจริต

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption 2003 (UNCAC) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินไว้ว่าบทบัญญัติข้อนี้ต้องไม่ถูกตีความไปในทางที่จะกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งสุจริต⁵

3.1.3 กรณีร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินมากขึ้นผิดปกติ

⁵ นิติพันธ์ ประจวบเหมาะ, *เพิ่งอ้าง*, น. 28.

ปรากฏตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption 2003 (UNCAC) ข้อ 20⁶ ว่าด้วยการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย โดยกำหนดว่า

“ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตนรัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนาสำหรับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลถึงความเกี่ยวข้องของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของตน”

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินมากขึ้นผิดปกตินั้น อนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีต้องออกกฎหมายให้การที่นักการเมืองและข้าราชการเกิดร่ำรวยขึ้นหรือมีสินทรัพย์มากขึ้นอย่างผิดปกติ เมื่อเทียบกับรายได้ตามกฎหมายในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยไม่สามารถชี้แจงเหตุผลและที่มาให้เป็นที่น่าพอใจได้เป็นความผิดทางอาญาและให้รับทรัพย์สินนั้นเป็นของรัฐ และให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความร่ำรวยที่อธิบายหรือพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายของทรัพย์สินนั้น ไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต ดังนั้น เพียงมีหลักฐานว่ามีความร่ำรวยผิดปกติก็เพียงพอที่ทำให้การระงับการนำสืบตกเป็นของนักการเมืองและข้าราชการที่ถูกกล่าวหาให้ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าได้ทรัพย์สินนั้นๆ มาโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมาย โดยข้อ 31 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption 2003 (UNCAC) กำหนดให้ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินหรือของเงินที่ได้มาจากการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption 2003 (UNCAC) ข้อ 31 เป็นเรื่องที่กำหนดเกี่ยวกับการอายัด การยึด และการริบทรัพย์สิน โดยกำหนดให้รัฐภาคีกำหนดหลักเกณฑ์ การอายัด การยึดและการริบทรัพย์สินนั้นให้มีความหมายในขอบเขตการบังคับใช้ที่กว้างที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อดำเนินการริบทรัพย์สินอันเกิดจากการกระทำผิดนั้นหรือที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดนั้นให้ได้ประสิทธิภาพครอบคลุมที่สุด ซึ่งถือเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดส่วนหนึ่ง และเป็นการตัดวงจรการกระทำทุจริต

⁶ UNCAC Article 20 ILlicit enrichment

“Subject to its constitution and the fundamental principle of its legal system, each State Party shall consider adopting such Legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when ”

ที่จะขยายตัวออกไปในวงกว้าง เนื่องจากการกระทำทุจริตคอร์รัปชันนั้นเป็นเรื่องกระบวนการที่สามารถขยายตัวได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะโครงการของรัฐขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนจำนวนมาก และมีเงินหมุนเวียนจากภาคเอกชนสู่เจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำการทุจริตในโครงการดังกล่าว และจากนั้นจะมีการใช้เงินทุจริตนั้นกลับสู่ภาคเอกชนหรือธุรกิจได้อีก ในรูปแบบของการลงทุนในตลาดเงินตลาดทุน หรือเข้าสู่ธุรกิจเอกชนในรูปแบบตราสาร หรือหุ้นต่าง ๆ ในนามบริษัทของภาคเอกชน

กรณีทรัพย์สินตามข้อบท 31 ได้กำหนดไว้ในความหมายอย่างกว้างซึ่งรัฐภาคีจำเป็นต้องกำหนดขึ้น ปรากฏดังนี้

1. ทรัพย์สินในความหมายข้อบท 31 ข้อ 1 จำแนกเป็น

(ก) สิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญา UNCAC (เช่น การให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ การให้สินบนในภาคเอกชน เป็นต้น) หรือทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่าเท่ากับมูลค่าของสิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิดดังกล่าว

(ข) ทรัพย์สิน อุปกรณ์ หรือเครื่องมืออื่นๆ เพื่อใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญา UNCAC

2. ทรัพย์สินในความหมายตามข้อบท 31 ข้อ 4, 5 และ 6 ซึ่งกำหนดให้หมายความรวมถึงกรณีที่ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมี ดังนี้

การแปลงรูปเป็นทรัพย์สินอื่นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือ

ผสมรวมอยู่กับทรัพย์สินอื่นที่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน หรือรวมถึง

รายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

3.2 ประเทศอังกฤษ

3.2.1 กฎหมายป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

กฎหมายภายในของประเทศอังกฤษมีบ่อเกิด 2 แหล่ง ได้แก่ กฎหมายที่มาจากคำพิพากษาของศาล (Common Law) และกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์ หรือพระราชบัญญัติต่างๆ (Statutes)

(1) กฎหมายอันมีที่มาจากคำพิพากษาของศาล

ศาลได้วางหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดให้การรับหรือให้สินบน (Bribery) เป็นความผิดที่มีระวางโทษสูง ไม่ว่าจะเป็นจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ก็คงเป็นเหตุการณ์เฉพาะเรื่องเฉพาะราวที่มีคดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลเป็นกรณีๆ ไป เช่น การตัดสินลงโทษเจ้าหน้าที่ของ

รัฐที่รับสินบนเพื่อใช้อำนาจโดยมิชอบ (Common Law Offence of Misfeasance) หรือการตัดสินลงโทษเอกชนผู้ให้สินบนแก่ลูกขุนเพื่อให้ตัดสินเป็นคุณแก่ตน เป็นต้น

โดยความหมายของการรับหรือการให้สินบน มีนักวิชาการที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปให้คำนิยามไว้ว่า “Bribery is the receiving or offering of any undue reward by or to any person whatsoever, in a public, in order to influence his behavior in office, and incline him to act contrary to the know rules of honesty and integrity.”⁷

ส่วนความหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ (Public Officer) นั้น มีคำพิพากษาอธิบายว่าหมายถึง “an officer who discharges any duty in the discharge of which the public are interested, more clearly so if he is paid out of a fund provided by the public.”⁸

(2) กฎหมายลายลักษณ์อักษร

พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญมีอยู่จำนวนมาก และมักมีลักษณะที่กระจัดกระจายเป็นข้อห้าม หรือจรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพเช่นเดียวกับกรณีกำพิพากษาของศาล เช่น นักการเมืองไม่ว่าในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ก็มีกฎหมายที่ห้ามไม่ให้กระทำทุจริต ไม่ว่าจะในการเลือกตั้งหรือการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น Representation of the People Act 1983 มาตรา 107 ห้ามมิให้ผู้ใดจ่ายเงิน หรือสัญญาว่าจะให้เงินเพื่อบุคคลอื่นถอนตัวจากการสมัครรับเลือกตั้ง หรือมาตรา 11 ห้ามมิให้ใช้เงินไปในทางที่ชักนำให้เลือกตนเองหรือผู้ที่ตนเองบอกกล่าวให้เลือก หรือ มาตรา 113 ที่กำหนดโทษฐานรับและให้สินบน เป็นต้น

กฎหมายภายในของประเทศไทยที่ได้กำหนดโทษทางอาญาในความผิดฐานทุจริต มีพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ 3 ฉบับ ได้แก่

1. Public Bodies Corrupt Practices Act 1889

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้การทุจริต หรือรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นความผิด รวมทั้งยังเอาผิดกับบุคคลซึ่งให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐด้วย โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 1 ซึ่งมิใช่ความว่าบุคคลใดโดยทุจริต (Corruptly) รับหรือตกลงว่าจะรับของขวัญ เงินกู้ ค่าธรรมเนียมรางวัล หรือประโยชน์อื่นใดด้วยตนเองหรือผ่านตัวแทน เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นการชักจูงใจให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐ (public body) กระทำหรือจะกระทำสิ่งใดที่ตนมีอำนาจหรือเกี่ยวข้องย่อมมีความผิด (มาตรา 1(1))

⁷ Turner, J.W., *Russell on Crime*. 12 ed. (1964) London, Stevens & Sons, p.381

⁸ R.v. Whitaker (1914) 3 K.B. 1283 at p.1296

เช่นเดียวกันบุคคลใดโดยทุจริตให้ เสนอ หรือตกลงว่าจะให้ของขวัญ เงินกู้ ค่าธรรมเนียม รางวัล หรือประโยชน์อื่นใดด้วยตนเองหรือผ่านตัวแทน เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นการชักจูงใจให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐ (public body) กระทำหรือจะกระทำสิ่งใดที่ตนมีอำนาจหรือเกี่ยวข้องย่อมมีความผิด

ความหมายขององค์กรของรัฐ คือ สภาของประเทศ เขต เมือง หรือองค์กรส่วนท้องถิ่น ต่างๆ รวมถึงคณะกรรมการ หรือผู้อื่นที่มีอำนาจกระทำการ กระทำการในนามขององค์กรส่วนท้องถิ่น สาธารณสุข หรือองค์กรอื่น ๆ ที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ รวมไปถึงองค์กรต่าง ๆ ของรัฐต่างประเทศที่มีลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรที่กล่าวมาแล้วด้วย

โทษทางปกครองและโทษทางอาญา โดยสรุปคือ ผู้กระทำความผิดไม่สามารถได้รับการเลือกหรือแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้ ภายในระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่กระทำความผิด และหากเป็นการทุจริตเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งหน้าที่ผู้กระทำความผิดก็จะถูกตัดสิทธิในการเข้ารับตำแหน่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว แต่หากผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐแล้วก็จะถูกตัดสิทธิการใช้สวัสดิการหรือบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ และบทลงโทษสุดท้ายผู้กระทำความผิดจะถูกตัดสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทุกประเภทเป็นเวลา 5 ปี อันสะท้อนให้เห็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อาทิ การเลือกตั้ง หรือการลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสิทธิที่มีความศักดิ์สิทธิ์และสำคัญอย่างยิ่งต่อประชาชนชาวอังกฤษ จึงไม่สมควรให้ผู้ทุจริตเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

ความผิดดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบจากอัยการสูงสุด (Attorney General) ให้ฟ้องคดีได้เท่านั้น (มาตรา 4(1)) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความผิดฐานทุจริตนี้มีความสำคัญสูงมากที่ต้องให้อัยการสูงสุดทำความเห็นก่อนที่จะดำเนินคดีต่อไป นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่าความผิดฐานทุจริตนี้มีจำนวนไม่มากในประเทศอังกฤษทำให้อัยการสูงสุดซึ่งมีเพียงท่านเดียวสามารถทำความเห็นได้

2. Prevention of Corruption Act 1906

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้การทุจริตหรือรับสินบนของตัวแทน (Agent) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงลูกจ้าง (มาตรา 1(2)) กล่าวคือ ข้าราชการหรือบุคคลที่ทำงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 1 (3) เป็นความผิดในมาตรา 1 (1) ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย “Criminal Justice Act 1998 มาตรา 47(2) โดยสามารถสรุปความได้ดังนี้

1. ตัวแทนผู้ใดโดยทุจริตรับหรือได้รับหรือตกลงว่าจะรับหรือพยายามเพื่อให้ได้รับของขวัญหรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใดจากบุคคลอื่นเพื่อตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการชักจูงใจให้

กระทำหรือจะกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการย่อมมีความผิด

2. บุคคลใดโดยทุจริตให้ เสนอ หรือสัญญาว่าจะให้ของขวัญหรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใดแก่ตัวแทนอันเป็นการชักจูงใจให้กระทำหรือจะกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการ หรือเพื่อแสดงออกหรือจะแสดงออกว่าให้เปรียบหรือเอาเปรียบแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกิจการหรือธุรกิจของตัวการย่อมมีความผิด

3. บุคคลใดโดยรู้ยู่่ว่าใบเสร็จ บัญชี หรือเอกสารอื่นใด ที่ตัวการมีความเกี่ยวข้องกับตัวซึ่งเป็นเอกสารปลอมหรือมีข้อความอันเป็นเท็จในสาระสำคัญ มอบเอกสารดังกล่าวแก่ตัวแทนโดยมีเจตนาทำให้ตัวการเข้าใจผิด หรือตัวแทนที่รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วยังใช้เอกสารดังกล่าวเพื่อที่จะทำให้ตัวการเข้าใจผิดย่อมมีความผิด

ระวางโทษของความผิดดังกล่าว หากเป็นความผิดที่ไม่รุนแรงจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. Prevention of Corruption Act 1916

พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดลักษณะความผิดทุจริตใด ๆ แต่กำหนดข้อสันนิษฐานว่าทุจริตในบางกรณี โดยในมาตรา 2 ได้กำหนดข้อสันนิษฐานไว้มีใจความว่าในการพิจารณาความผิดของบุคคลต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ 2 ฉบับก่อนหน้านั้น หากมีพฤติการณ์ว่ามีการจ่ายหรือให้ไว้หรือมีการรับไว้ซึ่งเงิน ของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใด โดยบุคคลที่จ้างมาโดยส่วนราชการไม่ว่าโดยตนเองหรือตัวแทนเพื่อที่จะรักษาหรือทำให้ได้มาซึ่งสัญญา กับส่วนราชการ เงิน ของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใดดังกล่าว ย่อมถือว่าถูกจ่ายหรือได้มาโดยทุจริตอันเป็นการจูงใจให้กระทำการ เว้นแต่จะสามารถพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่นได้ ทำให้ภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof) ตกอยู่กับฝ่ายจำเลยที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเงินของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอย่างอื่นนั้นได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวก็ยังไม่สมบูรณ์ครอบคลุมความผิดในการทุจริตในทุกรูปแบบ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านเวลาในการบัญญัติกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ในวันที่ 15 มกราคม 1998 Law Commission จึงได้ออก Legislating the Criminal Code : Corruption ขึ้นมาเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาของกฎหมายว่าด้วยการทุจริต โดยสรุปคือ

1. กฎหมายที่มีอยู่มีความสลับซับซ้อนและเข้าใจยากเพราะมีทั้งกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษรกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป
2. ความหมายของคำว่าอย่างทุจริต (Corruptly)

ยังมีความไม่ชัดเจน ทำให้นักกฎหมายหรือผู้ใช้กฎหมายตีความไปในทิศทางที่แตกต่างกัน 3. การแบ่งแยกระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐเริ่มมีความยากลำบากในการจำแนก⁹

นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริต (Corruption Bill) ให้สามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้นจำนวนหลายครั้ง เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังคงมีช่องโหว่อยู่บางประการ เช่น การใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดทั้งที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานในภาครัฐและพนักงานภาคเอกชน หรือการซ้อนทับกันของความผิดในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เพราะยังมีข้อโต้แย้งอยู่มากในหลายประเด็น

3.2.2 การติดตามทรัพย์สินคืน

Proceeds of Crime Act 2002 ประกอบไปด้วยบทบัญญัติจำนวน 12 ส่วน โดยเริ่มต้นจากส่วนที่ 1 ว่าด้วยองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด คือ Asset Recovery Agency หรือ ARA ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกไปโดย Serious Crime Act 2007 มาตรา 74 และตาราง 8 และ 9 ท้ายพระราชบัญญัติ โดยโอนอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ของ ARA ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ Serious Organised Crime Agency หรือ SOCA แทน ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการริบทรัพย์สินในประเทศอังกฤษและเวสต์ ส่วนที่ 3 และ 4 จะว่าด้วยการริบทรัพย์สินในประเทศสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือตามลำดับ ส่วนที่ 5 ว่าด้วยการคืนให้แก่แผ่นดินซึ่งทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ 6 ว่าด้วยหน้าที่ในการเก็บภาษี ส่วนที่ 7 ว่าด้วยการฟอกเงิน ส่วนที่ 8 ว่าด้วยการสอบสวน ส่วนที่ 9 ว่าด้วยการล้มละลาย ส่วนที่ 10 ว่าด้วยข่าวสารข้อมูล ส่วนที่ 11 ว่าด้วยความร่วมมือ และส่วนที่ 12 ว่าด้วยเรื่องอื่น ๆ รวมทั้งสิ้นจำนวน 462 มาตรา และยังมีบทบัญญัติแนบท้ายพระราชบัญญัติอีก 12 ฉบับด้วยกัน

3.2.3 องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

Asset Recovery Agency (ARA) เป็นหน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2003 มีภารกิจในการดำเนินการให้เป็นไปตามกลยุทธ์การติดตามเอาทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการสืบสวน สอบสวน ฟ้องคดี การยึดอายัด และการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรม รวมทั้งได้มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ (มาตรา 4) อาทิ สรรพากร ตำรวจ เป็นต้น จัดตั้งขึ้นเป็น “การจัดการองค์กรอาชญากรรม”

ภารกิจที่สำคัญของ ARA มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา (Criminal Confiscation) การดำเนินการเกี่ยวกับการ

⁹ Law Commission, *Legislating the Criminal Code : Corruption*, 15 January 1998, p. 20.

คืนให้แก่แผ่นดินซึ่งทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย (Civil Recovery) และการเก็บภาษีจากเงินได้ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2008 หน้าที่ด้านการดำเนินการเกี่ยวกับการคืนให้แก่แผ่นดินซึ่งทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นความผิดอาญาเท่านั้น และการเก็บภาษีจากเงินได้ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมนั้นได้ถ่ายโอนมายัง SOCA โดยผลของ Serious Crime Act 2007 โดยมีเงื่อนไขว่าทรัพย์สินที่จะคืนนั้นต้องประกอบไปด้วยทรัพย์สินอย่างอื่นที่ไม่ใช่เงินและตราสารทางการเงิน โดยมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 10,000 ปอนด์ และในการพิจารณาจะใช้มาตรฐานการพิสูจน์แบบคดีแพ่ง คือ การซึ่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน¹⁰ แต่ในด้านการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา SOCA ไม่ได้มีอำนาจอย่างกว้างขวางทั้งหมดเหมือน ARA เพราะกฎหมายให้อำนาจไว้เฉพาะเรื่องการสอบสวนเพื่อนำไปสู่การริบทรัพย์สินเท่านั้น

3.2.4 การริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา

โดยปกติแล้ว การริบทรัพย์สินเป็นโทษทางอาญาอย่างหนึ่ง ซึ่งฝ่ายจำเลยจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์เกินกว่าโจทก์จะพิสูจน์ให้เห็นได้เด่นชัดว่า จำเลยกระทำความผิดอาญาจริงตามฟ้อง ซึ่งทำให้ฝ่ายโจทก์หรืออัยการมีภาระการพิสูจน์ แต่การริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (Proceeds of Crime Act 2002) มีลักษณะที่แตกต่างไปจากกฎหมายอาญาหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไป เพราะมีกระบวนการในการพิจารณาคดีถึงสองส่วน คือ การพิจารณาคดีส่วนการริบทรัพย์สินส่วนหนึ่ง เป็นเอกเทศแยกต่างหากจากการพิจารณาคดีอาญาในข้อหาเดียวกันซึ่งเป็นการพิจารณาคดีอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้น แม้ว่าจำเลยจะไม่ถูกลงโทษในความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่งไม่ว่าโดยสาเหตุใดก็ตาม เช่น อัยการนำสืบไม่สม หรือศาลยกประโยชน์แห่งความเคลือบแคลงสงสัยให้แก่จำเลย แต่จำเลยอาจจะถูกศาลสั่งให้ริบทรัพย์สินได้ เพราะเป็นการพิจารณาคดีคนละส่วนกัน

การพิจารณาคดีในส่วนริบทรัพย์สินนี้มีความแตกต่างจากการพิจารณาคดีอาญาตามปกติหลายประการ โดยเฉพาะในประเด็น การกลับภาระการพิสูจน์ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายจำเลยในหลายกรณีทำให้จำเลยอาจถูกริบทรัพย์สินได้ หากว่าไม่สามารถปลดภาระการพิสูจน์ของตนเองได้ เป็นต้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะไม่สามารถใช้ได้ หากไม่ได้รับแนวทางจากนโยบายสาธารณะ (public policy) ที่เห็นว่า การกลับภาระการพิสูจน์ให้เป็นหน้าที่ของจำเลยมีผลดีกว่าจะให้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดไม่ถูกริบไป

¹⁰ สืบค้นจาก <http://www.soca.gov.uk/financialIntel/assetsRecovery.html>. สืบค้นวันที่ 1 มิถุนายน 2559

อย่างไรก็ตาม การกัลป์การการพิสูจน์ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายจำเลยย่อมมีข้อโต้แย้งจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยคือ ฝ่ายที่อ้างเรื่องสิทธิมนุษยชน ว่าการกัลป์การการพิสูจน์แบบไม่ใช่ข้อสันนิษฐานว่าจำเลยบริสุทธิ์นั้น เป็นการขัดต่อสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act 1998)¹¹ แต่ศาลเองกลับไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดของฝ่ายนี้

อย่างไรก็ตาม ข้ออ้างดังกล่าวก็ยังฟังไม่ขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่าการริบทรัพย์นั้น เคยถือเป็นการลงโทษอาญาชนิดหนึ่ง แต่ในปัจจุบันการริบทรัพย์เป็นทางเลือกสำหรับบุคคลที่กระทำความผิด แต่ไม่ได้ถูกฟ้องหรือไม่ได้ถูกลงโทษในการกระทำความผิดนั้น เพื่อให้ชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของเขาเอง

โดยศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้ตัดสินไว้ในคดี Phillips v UK ว่ามาตรา 6(2) บทสันนิษฐานความบริสุทธิ์ของจำเลยจะนำมาใช้ในกรณีที่จำเลยถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด หากต่อมาเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่าจำเลยกระทำความผิดจริงในความคิดที่ถูกต้อง ฟ้อง มาตรา 6(2) ย่อมไม่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่จำเลยในการพิจารณาถึงลักษณะนิสัยหรือความประพฤติของจำเลยได้ เว้นแต่การพิจารณาดังกล่าวจะนำไปสู่ความผิดฐานใหม่ให้แก่จำเลยอีก ดังนั้น ข้อสันนิษฐานความบริสุทธิ์ของจำเลย จึงย่อมไม่ใช่บทกำหนดเด็ดขาดที่จะสามารถใช้บังคับได้ในทุกกรณี ตรีบเท่าที่รัฐยังคงใช้อำนาจอย่างมีขอบเขตและพิจารณาถึงความสำคัญของสิทธิของผู้ต้องหาที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเป็นธรรม เพราะข้อสันนิษฐานความบริสุทธิ์ดังกล่าวยังคงใช้บังคับอยู่เป็นหลัก และได้รับการยอมรับกันทั่วไปในทุกระบบกฎหมายทางอาญา จึงไม่อาจถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนี้ได้

อย่างไรก็ตาม สิทธิของจำเลยยังเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง เพราะการริบทรัพย์โดยปราศจากความแน่ชัด ย่อมนำมาซึ่งความยุติธรรมอันเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา ดังนั้น ในกรณีที่มีความเสี่ยงอย่างยิ่งว่าอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นมาได้ ศาลก็ไม่ควรใช้ดุลพินิจในการสั่งให้ริบทรัพย์ของจำเลย

การริบทรัพย์ตามกฎหมายฉบับนี้ มีความแตกต่างไปจากการริบทรัพย์ในอดีตที่เป็นการเจาะจงไปที่ทรัพย์เฉพาะสิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิดโดยตรงเท่านั้น ดังนั้น หากทรัพย์ดังกล่าวถูกเปลี่ยนแปลงสภาพหรือถูกจำหน่ายจ่ายโอนไป ย่อมไม่อาจริบได้อีกต่อไป แต่ในปัจจุบันการริบทรัพย์นั้นเป็นการกำหนดให้จำเลยจ่ายเงินจำนวนหนึ่งตามมูลค่าของทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดแทนตัวทรัพย์สินดังกล่าวโดยตรง โดยเรียกว่าจำนวนเงินที่มีสิทธิได้คืน (Recoverable Amount) ซึ่งได้แก่ มูลค่าทั้งหมดที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าได้เกิดมีขึ้นแล้วเป็น

¹¹ David Blunkett, the Home Secretary

ประโยชน์ต่อเจ้าเลยอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด หรือมูลค่าทรัพย์สินของเจ้าเลยทั้งหมดที่มีอยู่ (available amount) หากทรัพย์สินทั้งหมดของเจ้าเลยมีมูลค่าน้อยกว่าจำนวนเงินที่ศาลสั่งให้ชำระ

ถ้าหากมาตรฐานการพิสูจน์ ศาลจะใช้แบบคดีแพ่ง คือ การชั่งน้ำหนักพยาน หลักฐาน เพื่อพิจารณาว่าฝ่ายใดน่าเชื่อถือมากกว่ากัน (Balance of Probabilities) ตามมาตรา 6 (7) ซึ่งมาตรฐานการพิสูจน์ดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้ในการวินิจฉัยความผิดอาญาของเจ้าเลยได้ เนื่องจากมีมาตรฐานการพิสูจน์ที่แตกต่างไปจากมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญาที่ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้อย่างชัดเจน โดยปราศจากข้อเคลือบคลุมสงสัย

ทรัพย์สินทั้งหมดของเจ้าเลย (Available Amount) ตามมาตรา 9(1) สามารถคำนวณได้จากราคาตลาด (Market Value) ของทรัพย์สินที่ปลอดภาระ (Free Property)¹² อันเป็นของเจ้าเลยหรือที่เจ้าเลยมีส่วนได้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น ไม่ว่าจะได้รับมาจากแหล่งใด ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยเจ้าเลยมีหน้าที่ต้องนำสืบถึงมูลค่าของทรัพย์สิน (มาตรา 7(2)) เพราะเจ้าเลยย่อมเป็นบุคคลที่รู้ถึงมูลค่าทรัพย์สินตนเองดีที่สุด เช่น เงินที่เจ้าเลยไปกู้ยืมมาข่มเป็นทรัพย์สินของเจ้าเลยด้วย เป็นต้น จากนั้นต้องนำไปหักด้วยหนี้บริมสิทธิต่าง ๆ (Priority Obligations) เช่น ค่าปรับต่าง ๆ ก่อนที่ศาลจะออกคำสั่งริบทรัพย์ ค่าภาษีอากรที่ติดค้างกรมสรรพากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าจ้างของลูกจ้าง ประกันสังคม หรือหนี้ของเจ้าหนี้บริมสิทธิในกรณีที่เจ้าเลยล้มละลาย เป็นต้น แล้วบวกด้วยของขวัญหรือของกำนัลที่เจ้าเลยมอบให้แก่ผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (Tainted Gift) (มาตรา 78) โดยแยกเป็นกรณีกระทำความผิดคดีอาญา ให้นับย้อนไปหกปีก่อนวันเริ่มดำเนินคดี (มาตรา 77(2)) หรือหากพิสูจน์ได้ว่าเป็นการให้เพื่อการกระทำความผิดหรือเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดข่มนำมาคำนวณได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา ไม่ว่าจะได้มาโดยตรงหรือโดยอ้อม ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน (มาตรา 77(3)) กับกรณีที่ไม่ได้ทำความผิดคดีอาญา ถือว่าทรัพย์สินที่ได้ให้ไว้หลังจากการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ หรือกรณีที่เป็นการผิดต่างกรรมต่างวาระ หากเจ้าเลยได้ให้ทรัพย์สินไว้หลังจากความผิดแรกได้กระทำความผิดต้องนำมาคำนวณร่วมด้วย (มาตรา 77(5))

3.2.5 กระบวนการอายัดทรัพย์สิน

คำสั่งอายัดทรัพย์สินมีผลให้บุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินอยู่ต้องสงวนทรัพย์สินที่อาจจะถูกริบ โดยห้ามบุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าว (ไม่ว่าจะเป็นบุคคลผู้ที่ต้องสงสัยหรือเจ้าเลยหรือไม่) จำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินนั้นออกไปไม่ว่าในประเทศหรือต่างประเทศ เช่น อาจจะต้องส่งมอบบัญชีธนาคารไว้กับศาลหรืออัยการ หรือหากจำเป็นเพื่อมิให้ทรัพย์สินดังกล่าวพ้นไปจากเขตอำนาจศาลก็อาจจะทำการยึดเพื่อเก็บรักษาไว้แทนชั่วคราว เป็นต้น อย่างไรก็ตามคำสั่งอายัด

¹² มาตรา 82 ทรัพย์สินปลอดภาระ คือ ทรัพย์สินที่ไม่ได้ถูกยึดหรืออายัดไว้

ต้องไม่ทำให้บุคคลที่ถูกอายัดทรัพย์สินมีความเดือดร้อนจากคำสั่งอายัด เช่น ต้องมีค่าใช้จ่ายเพื่อการเลี้ยงชีพตามสมควร ต้องมีค่าใช้จ่ายให้สามารถประกอบอาชีพได้

3.2.6 การคืนให้แก่แผ่นดินซึ่งทรัพย์สินอันได้มา โดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

การคืนให้แก่แผ่นดินซึ่งทรัพย์สินอันได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย (Civil Recovery the Proceeds of Unlawful Conduct) นั้น เป็นอำนาจของ High Court ที่จะออกคำสั่งให้กลับคืน โดยคดีที่จะร้องขอให้ศาลออกคำสั่งนั้น จะต้องสามารถเกิดขึ้นได้ไม่ว่าจะมีการพิพากษาลงโทษในคดีอาญาเกิดขึ้นหรือไม่ก็ตาม ก็สามารถดำเนินกระบวนการคืนทรัพย์สินในทางแพ่งได้ เช่น จำเลยในคดีอาญาตายไปก่อนที่จะมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดซึ่งทำให้คดีอาญาระงับไป หรือจำเลยในคดีอาญาถูกปล่อยตัวไปแล้ว หรือจำเลยไม่อยู่ในเขตอำนาจศาล หรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทรัพย์สินล้มเหลว

ในกรณีที่ทรัพย์สินที่อาจกลับคืนมาได้ถูกแปลงสภาพ หรือจำหน่ายจ่ายโอนไปทั้งหมด หรือแต่บางส่วน SOCA อาจติดตามทรัพย์สินต้นเหตุ (Original Property) กลับคืนมา แม้ว่าจะมีการโอนต่อกันไปหลายทอดแล้วก็ตาม (มาตรา 304(3)) เว้นแต่จะไม่สามารถกระทำได้เพราะทรัพย์สินนั้นไม่มีอยู่อีกต่อไป หรืออยู่ในมือของบุคคลผู้ได้รับทรัพย์สินไปโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทน ในกรณีเช่นนี้ SOCA จะต้องเลือกเอาทรัพย์สินที่เป็นของแทนทรัพย์สินต้นเหตุแทน (มาตรา 305(1)) สำหรับกรณีที่ทรัพย์สินที่อาจกลับคืนมาได้ถูกนำไปผสมผสานกับทรัพย์สินอื่นที่ไม่อาจกลับคืนมาได้ เช่นนี้จะต้องการหาสัดส่วนของทรัพย์สินที่อาจกลับคืนมาได้ รวมทั้งประโยชน์ที่เพิ่มพูนขึ้น เช่น ดอกเบี้ยจากเงินฝากหรือค่าเช่าบ้าน เป็นต้น โดยถือเป็นของแทนทรัพย์สินต้นเหตุ

3.2.7 การเรียกเอาดอกผลหรือผลกำไรที่ได้จากทรัพย์สินที่ทุจริต และการเรียกค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นกับรัฐ

อังกฤษมีแนวคิดในเรื่องของดอกผล หรือผลกำไรที่เกิดจากทรัพย์สินที่ทุจริตว่า หากทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตถูกนำไปลงทุนแล้วเกิดดอกผลหรือกำไร รัฐอาจมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์หรือกำไรที่ถูกกล่าวหาได้มาจากการลงทุน ดังเช่นในคดีของ *ALamieyeseigha*¹³

¹³ Federal Republic of Nigeria v. Santolina Investment Corp., Solomon & Peters, and Diepreye Alamiyeseigha (2007) ในเดือนธันวาคม ปี 2510 ศาลสูงของกรุงลอนดอนตัดสินว่าประเทศไนจีเรียเป็นเจ้าของที่แท้จริงของที่พักอาศัย 3 แห่ง ใน กรุงลอนดอนและวงเงินคงเหลือของบัญชีเงินฝากบางบัญชี ทรัพย์สินและเงินถือครองอย่างเป็นทางการโดยบริษัท 2 แห่ง ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนใน Seychelles และ Virgin Islands บริษัททั้ง

แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีบางประเทศยังไม่ยอมรับว่าเงินสินบนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับหรือผลกำไรที่ได้รับจากสัญญาที่ฉ้อโกงเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือรัฐบาล

ส่วนกรณีการเรียกร้องค่าเสียหายนั้น ในประเทศอังกฤษในกรณีของการให้สินบน ศาลในประเทศอังกฤษจะพิจารณาว่าผู้ให้สินบนและผู้รับสินบนได้ร่วมกันกระทำละเมิด ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องความเสียหายทั้งหมดจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ หรือเป็นการชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดร่วมกันภายใต้กฎหมาย Civil Liability (Contributions) Act of 1978 เมื่อมีการให้สินบนเกิดขึ้น ก็มีข้อสันนิษฐานที่ไม่อาจโต้แย้งได้ว่าสินบนนั้นให้โดยมีเจตนาที่จะจูงใจให้เจ้าหน้าที่กระทำการอันเอื้อประโยชน์ต่อผู้จ่ายสินบน และไม่เอื้อต่อผู้บังคับบัญชาข้อสันนิษฐานนี้เพียงพอที่จะพิสูจน์ว่าการกระทำเป็นผลหรือได้รับอิทธิพลจากการจ่ายเงิน ซึ่งความยุ่งยากในการคำนวณความเสียหายนั้นย่อมเกิดขึ้นในคดีทุจริต เช่น การสูญเสียที่เกิดขึ้น หากว่าประโยชน์อันมิชอบนั้นรวมอยู่ในการตัดสินใจของรัฐบาลหรือในสัญญา การให้สินบนอาจทำให้ราคาสินค้าและบริการสูงขึ้นกว่าราคาดตลาด นอกจากนั้นอาจทำให้มีความเสียหายทางสังคมหรือสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการทำสัญญาว่าจ้าง ตัวอย่างคดี กรณีค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการยกยอกทรัพย์ ดังเช่นในคดี *Attorney General of Zambia v. Meer Care & Desai & Other* (2007)¹⁴

สองแห่งนี้ ควบคุมโดย Diepreye Alamiyeseigha ผู้ว่าการรัฐ Bayelsa State ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2542 จนกระทั่งเขาถูกถอดถอนและปลดออกจากตำแหน่งในเดือนกันยายน 2548

ในกระบวนการพิจารณาแยกต่างหากในไนจีเรีย ทั้งสองบริษัทโดย Alamiyeseigha เป็นผู้แทน รับผิดชอบการทำความผิดในข้อหาฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนในการอนุมัติการทำสัญญาของรัฐบาลบนพื้นฐานของกระบวนการพิจารณาในไนจีเรียกับขบวนการแวดล้อมอื่นๆ ศาลสูงของกรุงลอนดอนอนุมานว่ายอดเงินคงเหลือในบัญชีธนาคารและเงินลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ที่ถือครองโดยบริษัททั้ง 2 แห่ง ที่ Alamiyeseigha ควบคุมเป็นเงินสินบนและผลกำไรที่ได้มาอย่างลับๆ ที่จะต้องส่งคืนให้แก่รัฐบาลไนจีเรียในฐานะเป็นเจ้าของโดยชอบของสินทรัพย์เหล่านั้น

¹⁴ *Attorney General of Zambia v. Meer Care & Desai & Other* (2007) คดีนี้ศาลสูงของกรุงลอนดอนพบว่ามีความผิดฐานเพียงพอสองเงิน 25 ล้านเหรียญ ถูกยกยอกและนำไปใช้ในทางที่ผิดและไม่มีพื้นฐานทางกฎหมาย สำหรับการที่แซมเบียต้องจ่ายเงิน 21 ล้านเหรียญตามสัญญาซื้อขายกับบริษัทเรียซึ่งถูกกล่าวหา จำเลยต้องรับผิดชอบสำหรับการกระทำเหล่านี้ นอกจากนั้นยังพบว่าจำเลยกระทำผิดต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายที่ไว้วางใจที่มีต่อสาธารณรัฐแซมเบีย หรือว่าได้กระทำโดยไม่สุจริตให้การช่วยเหลือในการทำความผิดต่อหน้าที่ที่เขานับว่าเป็นผลให้จำเลยทั้งหมดต้องรับผิดชอบมูลค่าของสินทรัพย์ที่ยกยอกไป

3.3 สหรัฐอเมริกา

3.3.1 กฎหมายป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

ในสหรัฐอเมริกา ประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐต่าง ๆ บัญญัติให้การกระทำการทุจริต การถือราชฎ์บังหลวงในรูปแบบต่างๆเป็นความผิด เช่น การให้สินบน การใช้อำนาจโดยมิชอบ การยักยอกทรัพย์ (Embezzlement) เป็นต้น และประมวลกฎหมายอาญาสหรัฐก็มีบทบัญญัติต่างๆ มากมายที่ใช้ต่อต้านการทุจริต ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น¹⁵

นอกจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่ใช้ต่อต้านการทุจริตแล้ว ยังมีประมวลจริยธรรม (Codes of Ethical Conduct) ข้อบังคับทางปกครอง (Administrative regulations) และระเบียบขององค์กร (Presidential Orders) เพื่อใช้ต่อต้านการถือราชฎ์บังหลวงอีกด้วย โดยมาตรการลงโทษตามกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวอาจเป็นมาตรการลงโทษทางปกครอง ทางแพ่ง หรือทางอาญาก็ได้

อีกทั้งประเทศสหรัฐอเมริกายังมีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ The Ethics in Government Act of 1978 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย Ethics in Government Act of 1989 (EGA) โดยต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ไม่บรรลุนิติภาวะ ซึ่งในส่วนของฝ่ายรัฐบาลนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล เลขานุการผู้แทนราษฎรหรือเลขานุการวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ต้องจัดสำเนารายงานทรัพย์สินให้สาธารณชนร้องขอตรวจดูได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่แสดงรายงาน (มาตรา 105(a),(2) ของ EGA) โดยผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล คณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะตรวจสอบรายงานทรัพย์สินใน 60 วัน หลังจากวันที่แสดงเอกสาร หากเห็นว่าบุคคลที่ยื่น รายงานนั้นรายงานปฏิบัติสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะลงนามในรายงาน หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมจะแจ้งให้บุคคลที่ยื่นรายงานนั้นยื่นข้อมูลเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเห็นว่าบุคคลที่ยื่นรายงานไม่ปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะแจ้งให้บุคคลนั้นชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจาและหากพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลนั้น ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้จะแสดงความเห็นไว้ในรายงาน ซึ่งอัยการสูงสุด (The Attorney General) อาจดำเนินการฟ้องคดีแพ่งในศาล District Court ของสหรัฐอเมริกาต่อบุคคลซึ่งรู้และจงใจแสดงเท็จ หรือรู้และจงใจไม่แสดงรายงานทรัพย์สิน ศาลอาจลงโทษทางแพ่งกับบุคคลนั้นเป็นจำนวนไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์

¹⁵ เช่น 18 USC section pp. 201-211 และ 18 USC Chapter p. 31

ในกรณีการยกยอก การเบียดบัง หรือการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน โดยเจ้าหน้าที่รัฐนั้น บทบัญญัติในการต่อต้านการยกย้ายทรัพย์สิน การเบียดบัง หรือการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน โดยเจ้าหน้าที่รัฐของสหรัฐอเมริกา จะอยู่ในบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการยกยอก หรือยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างของรัฐ¹⁶ ซึ่งจะลงโทษปรับไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่เอาไป หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ หากโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ ให้จำคุกไม่เกิน 1 ปี ส่วนเรื่องของการกระทำที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน หรือคนส่วนใหญ่ หรือบทเฉพาะในบางตำแหน่งหน้าที่ที่จะมีบทบัญญัติเฉพาะกำหนดความผิดต่างหาก ซึ่งโทษจะสูงกว่าในบทบัญญัติทั่วไป เช่น การยกยอกทรัพย์สิน การเบียดบัง หรือการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของรัฐ หรือโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน กองทุน หรือรัฐบาลกลาง¹⁷ และในส่วนที่เป็นกรณีทรัพย์สินที่ได้มาโดยทุจริตนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรการดำเนินริบทรัพย์สินด้วยกระบวนการทางแพ่ง (Civil Forfeiture) ซึ่งในสหรัฐอเมริกา ใช้คำว่า “Forfeiture” ซึ่งหมายความว่า การสูญเสียทรัพย์สินโดยปราศจากค่าตอบแทน อันเนื่องมาจากบุคคลนั้นกระทำผิดกฎหมาย และเป็นการดำเนินคดีต่อทรัพย์สินโดยตรง ผลของการริบทรัพย์สินเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเฉพาะสิ่งจากเจ้าของเดิมให้ตกเป็นของรัฐ หรือที่เรียกว่า “การริบทรัพย์สินทางแพ่ง”

3.3.2 สำนักงานสอบสวนกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Bureau of Investigation :FBI)

สำนักงาน FBI แบ่งออกเป็น 3 หน่วยงาน เพื่อจัดการกับปัญหาอาชญากรรม ได้แก่

1. หน่วยงานแรกนี้มีความสำคัญที่สุด ทำหน้าที่จัดการกับปัญหาการก่อการร้าย การจารกรรมและการกระทำของกลุ่มอาชญากรต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ เช่น คดีอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

2. หน่วยงานที่สองทำหน้าที่จัดการกับปัญหาอาชญากรรมที่กระทบต่อความปลอดภัยของสาธารณะ หรือความมั่นคงของรัฐ เช่น ความผิดทั่วไป และการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น

3. หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการกับอาชญากรรมที่กระทำต่อปัจเจกชนและทรัพย์สิน เช่น การลักพาตัวบุคคลเพื่อเรียกค่าไถ่ การปล้นธนาคาร เป็นต้น

ในเรื่องของการต่อต้านการทุจริตนั้น การลดปัญหาการทุจริตในทุกระดับชั้นในหน่วยงานของรัฐ โดยเน้นเป็นพิเศษในเรื่องของการใช้วิธีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดเป็น

¹⁶ Title 18, United States Code, section 654 (officer or employee of United States converting property of another)

¹⁷ Title 18, United States Code, section 641 (embezzlement of public money, property or records by any person) and section 666 (theft or bribery concerning programs receiving federal funds)

เป้าหมายที่ชัดเจนของสำนักงาน FBI ซึ่งมีการปฏิบัติเช่นนี้มาโดยตลอด และจะยังคงดำเนินเรื่อยไปในอนาคต¹⁸

สำนักงาน FBI มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีทุจริตในวงราชการอย่างกว้างขวาง โดย FBI มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ โดยมีอำนาจดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้วย เช่น พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา กรรมการกฤษฎีกา เทศมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก ผู้ว่าการรัฐ เจ้าหน้าที่ในคณะรัฐมนตรี และบุคคลอื่น เป็นต้น¹⁹ โดยเริ่มดำเนินคดีจากการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด²⁰ หลังจากนั้นจึงส่งสำนวนคดีให้แก่พนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีความเห็นควรสั่งฟ้องคดี คดีนั้นก็จะถูกส่งเข้าสู่ชั้นพิจารณาคดีของศาลต่อไป

3.3.3 ปัญหาการทำงานในทางปฏิบัติของ FBI

ในทางปฏิบัติ การทำงานของสำนักงาน FBI ในคดีการฉ้อราษฎร์บังหลวงประสบปัญหาต่างๆ อยู่บ้าง เช่น การมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำงาน หรือเป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดเสียเอง และได้มีการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายระดับตั้งแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาลและลูกขุน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมิต้องถูกดำเนินคดี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า โดยภาพรวมสำนักงาน FBI ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระดับที่น่าพอใจ ซึ่งเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ความตั้งใจจริงของสำนักงาน FBI ความร่วมมือของประชาชนและความร่วมมือจากหลายๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมีนโยบายการทำงานที่ชัดเจนและมีความตั้งใจจริงคือ ทุกหน่วยงานจะร่วมมือกันในการจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในทุกๆ ระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น มลรัฐ ไปจนถึงระดับรัฐบาลกลาง

18 Louis J. Freeh, "Fy 2000 Budget Request, file://c:/windows/temp/42KFBJKR . htm Federal Bureau of Investigation.FBI Strategic Focus.2001.

19 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, "รายงานการไปศึกษาดูงานที่สำนักงาน FBI 2547", น.4.

20 เทคนิคที่ใช้ในการสืบสวนเกี่ยวกับคดี หรือการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีหลายวิธี โดยปกติจะใช้วิธีการดำเนินการทางลับ (undercover operations) วิธีหนึ่งที่ใช้กันบ่อยคือ การใช้ปฏิบัติการ "sting operations" โดยเจ้าหน้าที่สืบสวนจะแกล้งปลอมตัวเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งหรือเป็นเอกชน และเสนอให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ โดยจะมีการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อบันทึกหรือเก็บพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด Frank Anachiarico and James B. Jacobs. Visions of Corruption Control and the Evolution of American Public Administration, 1993, p.21.

3.3.4 หน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริต

เนื่องจากมีงานที่ต้องรับผิดชอบมาก ในทางปฏิบัติสำนักงาน FBI จึงทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ อยู่ตลอดเวลา เช่น สำนักงานตรวจสอบบัญชี (Government Accounting Office : GAO) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยตรวจสอบบัญชีหรือคอยให้ข้อมูลแก่สำนักงาน FBI เรื่องตัวเลขทางบัญชี โดยหน่วยงานนี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทย หลักการทำงานของ GAO คือการตรวจสอบได้ (Accountability) ความซื่อสัตย์ (Integrity) และความเชื่อถือได้ (Reliability)²¹

นอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายแล้ว สหรัฐอเมริกายังแก้ปัญหาคอร์รัปชัน โดยให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาคือ The United States Office of Government Ethics (OGE) ซึ่งถูกก่อตั้งขึ้นในปี 1978 โดยมีหน้าที่ปลูกฝังจิตสำนึก และอบรมคุณธรรมและจรรยาบรรณให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยบัญญัติกฎหมาย และระเบียบต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามโดยมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้

1. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจบทบาทอำนาจและหน้าที่ของตนเองอย่างถูกต้อง เพื่อให้ได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความถูกต้อง ซื่อสัตย์ และเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
2. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน กล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาเน้นเรื่องการฝึกอบรมจรรยาบรรณให้แก่ข้าราชการเป็นอย่างมาก เพราะถือว่าเป็นมาตรการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีประสิทธิภาพมาตรการหนึ่ง สำนักงาน OGE ของสหรัฐอเมริกามีชื่อเสียงมากและได้เป็นแบบอย่างให้แก่ประเทศต่างๆ เช่น ประเทศออสเตรเลีย และประเทศอื่นๆ²²

นอกจากสำนักงาน OGE จะมีหน้าที่ในการอบรมจรรยาบรรณให้แก่ข้าราชการแล้วก็ยังมีบทบาทหน้าที่สำคัญอื่นๆ หลายประการในการต่อต้านการทุจริตด้วย โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย The Ethics in Government Act of 1978 เช่น อำนาจในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง ได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปจนถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งที่การทำงานมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่างๆ เปิดเผยรายได้และแสดงที่มาของรายได้เหล่านั้นในแต่ละปี และการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับประโยชน์จากบุคคลใดๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐ เป็นต้น

²¹ David M. Walke, "Fighting Corruption, Enhancing Performance and Assuring Accountability," XI OLACEFS Assembly, 2000, p.3.

²² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานการประชุมในระดับระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง, 2536, น.4.

นอกจากสำนักงาน FBI GAO และ OGE แล้วยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง คือ สำนักงานอัยการ (The Offices of The United States Attorneys) และศาลยุติธรรม และในกรณีที่มีการทุจริตมีความสลับซับซ้อนและมีความยากลำบากในการดำเนินคดี ก็จะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พิเศษเข้ามาทำงานในเรื่องนั้น โดยเฉพาะ²³

3.3.5 การเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐ

กรณีการเรียกสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นกับรัฐนั้น กฎหมายว่าด้วยองค์กรทุจริตของสหรัฐอเมริกา (The U.S. Racketeer Influenced and Corrupt Organizations (RICO) Statute) กิจการที่เป็นการทุจริต ได้แก่ การให้สินบน การยักยอก ใช้อำนาจหน้าที่กรรโชกทรัพย์ น้อ โกง ขัดขวางกระบวนการยุติธรรมและการฟอกเงิน การกระทำมูลฐานต่างๆ ถือว่าเป็นการกระทำแบบขบวนการทุจริตเมื่อมีจุดประสงค์ ผลลัพธ์ ผู้มีส่วนร่วม ผู้เสียหาย หรือวิธีกระทำที่เหมือนกันหรือคล้าย ๆ กัน กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้กับจำเลยที่ได้กระทำการมูลฐาน 2 การกระทำภายในระยะเวลา 10 ปี สำหรับความผิดทางแพ่งนั้น ค่าเสียหายต้องจ่ายเป็น 3 เท่า²⁴ ในสหรัฐอเมริกามีการคำนวณความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ในคดีทุจริต คือ ความสูญเสียที่เกิดขึ้นมีมูลค่าเท่ากับมูลค่าของสินบน แต่จำนวนเงินที่เป็นสินบนอาจไม่เพียงพอสำหรับความสูญเสียที่เกิดขึ้นหากว่าประโยชน์อันมิควรได้นั้นรวมอยู่ในการตัดสินใจของรัฐหรือในสัญญาการให้สินบนอาจทำให้สินค้าและบริการสูงกว่าราคาตลาดหรืออาจทำให้มีการใช้หรือการขายทรัพยากรของรัฐในราคาต่ำกว่าราคาท้องตลาด นอกจากนี้ยังอาจมีความเสียหายทางสังคมหรือสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการทำสัญญา ศาลสหรัฐได้สรุปว่าผลประโยชน์ที่ควรได้รับอาจเป็นตัวที่ใช้วัดค่าความเสียหายได้อย่างสมเหตุสมผล เพราะว่าเป็นการรับประกันการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์ ป้องกันการร่ำรวยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของจำเลย และเป็นการป้องปรามการจงใจละเมิดกฎหมาย ใน *County of Oakland, et al.v. Vista Disposal, Inc., et al.*,900 F.Supp. 879 (E.D. Mich.1995) (U.S. District Court) ศาลแขวงตัดสินว่า การวัดมูลค่าความเสียหายทางแพ่งในคดี Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act คือ ผลเสียหายที่เกิดจากการกระทำมูลฐานของรูปแบบการดำเนินกิจการที่ผิดกฎหมาย ในกรณี

²³ เช่น ในมลรัฐฮาวาย the Campaign Spending Commission อาจสืบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดกฎหมายเรื่องการรณรงค์หาเสียง (Campaign spending law) โดยคณะกรรมการนี้มีอำนาจในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง (administrative fines) และอาจส่งเรื่องให้อัยการฟ้องคดีอาญาก็ได้ (โปรดดู HRS section 11-191-11-229)

²⁴ แต่ในบางประเทศจะไม่นำความรับผิดทางแพ่งมาบังคับใช้ เนื่องจากมองว่าการเรียกค่าเสียหายแบบนี้ เป็นมาตรการเชิงลงโทษ

ของสัญญาจำกัดขยะของเมือง ค่าเสียหายคือผลต่างของราคาที่ถูกเรียกเก็บเงินกับราคาที่จะจ่าย ถ้าหากไม่มีการทุจริต

กฎหมายว่าด้วยองค์กรทุจริตของสหรัฐอเมริกา (The U.S. Racketeer Influenced and Corrupt Organizations (RICO) Status) ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลต่างประเทศหรือชาวต่างชาติที่เป็นโจทก์ในคดีแพ่งอาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับผลเสียหายที่เกิดจากการทุจริตหลอกลวง อาจใช้ Alien Tort Claims Act เพื่อฟ้องฐานละเมิดอนุสัญญาระหว่างประเทศ รวมทั้งการทุจริตหรือการฉ้อโกง ศาลได้ตัดสินว่าไม่มีสิทธิส่วนบุคคลสำหรับการกระทำภายใต้ Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) ซึ่งบังคับตามคำฟ้องอาญาหรือฟ้องแพ่งโดยหน่วยงานของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามโจทก์สามารถได้รับค่าสินไหมทดแทนภายใต้กฎหมาย RICO สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการทุจริต

กฎหมาย RICO กำหนดให้เป็นความผิดหากมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อมในการดำเนินกิจการที่เป็นขบวนการทุจริตหรือการเรียกเก็บหนี้อื่นไม่ถูกกฎหมาย ขบวนการทุจริตที่ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าเป็น “การกระทำมูลฐาน” ของการละเมิดกฎหมาย RICO ได้แก่การให้สินบน ยักยอก ใช้อำนาจหน้าที่กรรโชกทรัพย์ ขัดขวางกระบวนการยุติธรรมและฟอกเงิน การกระทำมูลฐานต่างๆ ถือว่าเป็นการกระทำแบบขบวนการทุจริต เมื่อ “มีจุดประสงค์ ผลลัพธ์ ผู้มีส่วนร่วม ผู้เสียหาย หรือวิธีกระทำที่เหมือนกันหรือคล้ายๆ กัน” กฎหมายนี้ใช้บังคับกับจำเลยที่ได้กระทำการมูลฐาน 2 การกระทำภายในระยะเวลา 10 ปี ในทางปฏิบัติศาลได้วินิจฉัยว่า การละเมิด FCPA อาจถือเป็นการกระทำมูลฐานสำหรับความรับผิดชอบแพ่ง สำหรับการกระทำที่มีลักษณะเป็นขบวนการทุจริต ค่าเสียหายต้องจ่ายเป็นสามเท่า ซึ่งบางประเทศมองว่าการเรียกค่าเสียหายแบบนี้เป็นการลงโทษและไม่บังคับใช้

การฟ้องร้องเรียกคืนหรือให้ชดเชยคืนผลกำไรที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมายหรือผิดจริยธรรมอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางกฎหมายและศีลธรรมที่ว่า ไม่มีใครควรจะได้รับผลประโยชน์จากการกระทำผิดหรือจากร่ำรวยโดยผิดกฎหมายหรือจากลาภอันมิควรได้ ศาลอาจสั่งให้จำเลยจ่ายคืนผลกำไรโดยมิชอบ ถึงแม้ว่าผู้เสียหายจะไม่ได้ได้รับความสูญเสียหรือการเสียประโยชน์อื่นใดก็ตาม ในสหรัฐอเมริกามีการเรียกเอาผลกำไรโดยมิชอบคืน มักดำเนินการโดยคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์และกระทรวงยุติธรรมในการฟ้องร้องคดีแพ่งหรือคดีอาญาเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย FCPA ข้อตกลงระงับคดีมักจะรวมถึงการเรียกคืนผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำผิดหรือการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ในกรณีที่สัญญาที่ทำกับรัฐได้มาโดยการให้สินบน การร่ำรวยโดยผิดกฎหมายมักจะคำนวณโดยการหักค่าใช้จ่ายโดยตรงและค่าใช้จ่ายโดยชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาออกโดยชอบทั้งหมด จำนวนเงินสินบนและภาษีไม่คิดเป็นรายจ่ายที่จะนำมาหักได้

3.4 สาธารณรัฐสิงคโปร์

3.4.1 กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต

รัฐบาลสิงคโปร์จึงแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วยการใช้มาตรการต่าง ๆ ที่สามารถกระทำได้ดีทันที คือ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย The prevention of corruption Act (POCA) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ป้องกัน และปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยบัญญัติถึงความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงให้ครอบคลุมถึงการกระทำต่าง ๆ หลากหลายรูปแบบ และเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงมากขึ้น ที่สำคัญที่สุดคือการบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB มากขึ้นกว่าเดิม เช่น การให้อำนาจจับและค้นตัวบุคคลที่ถูกจับ การให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการสั่งให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการ CPIB และเจ้าหน้าที่ CPIB สืบสวนบัญชีธนาคารใด ๆ บัญชีหุ้น และบัญชีการซื้อขายของบุคคลใด ๆ ซึ่งต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดตาม POCA นอกจากนี้ยังกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการตรวจสอบบัญชีธนาคารของเจ้าหน้าที่รัฐ และบัญชีของกลุ่มสมรส บุตรหรือตัวแทนของบุคคลนั้นในกรณีที่เป็นด้วย

3.4.2 สำนักงานสอบสวนการกระทำอันเป็นการคอร์รัปชัน (Corrupt practices investigation bureau : CPIB)

หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสิงคโปร์ คือ Corrupt Practice Investigation Bureau(CPIB) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1952 โดยเป็นหน่วยงานอิสระ มีสำนักงาน เพียงแห่งเดียว ไม่มีสำนักงานท้องถิ่น ตั้งอยู่ใจกลางเมือง ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน CPIB คือผู้อำนวยการ CPIB ซึ่งทำงานโดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ CPIB เป็นไปตาม The prevention of corruption Act มีหน้าที่หลักคือ การป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน²⁵ เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจสืบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างกว้างขวาง โดยมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น มีอำนาจสืบสวน จับกุม และควบคุมตัว ผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ 48 ชั่วโมง เพื่อสอบสวน อำนาจยึดและอายัดทรัพย์สิน

²⁵ นอกจากสำนักงาน CPIB จะมีอำนาจสืบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงในหน่วยงานของรัฐแล้ว CPIB ยังมีอำนาจสืบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาคเอกชนด้วย เพื่อส่งเสริมให้มีการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นธรรม เพราะโดยปกติการฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาคเอกชน มักเกี่ยวข้องกับการให้หรือการรับ ค่านายหน้า และเงินสินบนที่ผิดกฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องนี้นักธุรกิจหลายคนยังคงเห็นว่า การให้ค่านายหน้าและเงินสินบนเป็นเรื่องปกติในการดำเนินธุรกิจ ADB OECD technical assistance Singapore, “ combating corruption, fighting briber ADB OECD Anti – Corruption Initiative for Asia – Pacific technical assistance : Singapore,” <<http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Singapore.htm>>,2002.

ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระทำความผิด นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ CPIB ยังมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลทางบัญชีและทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาและสามารถฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลโดยผ่านความเห็นชอบของพนักงานอัยการได้²⁶

ในด้านการสืบสวนการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักของสำนักงาน CPIB นั้น สำนักงาน CPIB มีหน้าที่รับและสืบสวนการร้องเรียน ต่างๆ ที่มีการกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยการสืบสวนจะเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ที่มีโอกาสสูงที่จะเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น

ในส่วนของกำกับการทุจริต การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น เนื่องจากมีความเห็นว่าการเกิดการทุจริต การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีสาเหตุมาจากทั้งแรงกระตุ้นและโอกาสต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกฎหมายสิงคโปร์จึงกำหนดให้มีการใช้มาตรการต่างๆ ดังนี้

1. การตรวจสอบและการเสนอแนะแนวทางแก้ไขการปฏิบัติงาน โดยเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในหน่วยงานต่างๆ²⁷ เพื่อที่จะทบทวนวิธีการทำงานและขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเป็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานอันอาจนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายได้ และเมื่อพบข้อบกพร่องเจ้าหน้าที่ CPIB ก็จะเสนอแนะแนวทางที่ดีที่สุดเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นต่อหัวหน้าหน่วยงานนั้นต่อไป²⁸ โดยรัฐบาลมีนโยบายการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงในทุกแผนก²⁹ นอกจากนี้ CPIB ยังมีบริการตรวจสอบประวัติของบุคคล เพื่อมิให้บุคคลที่มีประวัติเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้รับแต่งตั้งให้ทำงานในตำแหน่งสำคัญๆ อีกด้วย

²⁶ โกลด์ พลเสน, “ปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.80.

²⁷ ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ CPIB มักจะเข้าไปตรวจสอบในหน่วยงานที่มีโอกาสสูงในการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น แผนกตรวจคนเข้าเมือง แผนกศุลกากร เป็นต้น

²⁸ ADB OECD technical assistance Singapore, “combating corruption, fighting bribery ADB OED Anti – Corruption Initiative for Asia – Pacific technical assistance : Singapore,” <<http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Singapore.htm>>, 2002, see also Laurence Cockcroft, Implementation of the OECD Convention : The Condition for Success,” <<http://www.transparency.ca/Vancouver/cockcroft/htm>>, 1999.

²⁹ HE Verghese Mathews, “The Example of Singapore in Anti – Corruption,” <<http://www.bigpond.com.kh/>>

2. การแถลงในแต่ละปีว่าไม่มีหนี้สิน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแถลงว่าไม่มีหนี้สิน เพราะมีความเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ที่เป็นหนี้ มีแนวโน้มที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย

3. การแสดงทรัพย์สินและการลงทุน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่จะต้องแสดงทรัพย์สินและการลงทุนต่างๆ ของตน รวมทั้งของกลุ่มสมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเมื่อเข้ารับตำแหน่งและต้องกระทำเช่นนี้ทุกปี ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีพฤติการณ์ที่ร้ายแรงผิดปกติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจถูกเรียกไปชี้แจงถึงวิธีการที่ได้ทรัพย์สินนั้นมาได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีส่วนในบริษัทเอกชน บุคคลนั้นก็อาจถูกร้องขอให้สละ (divest) ความเป็นเจ้าของได้ เพื่อป้องกันการขัดกันซึ่งผลประโยชน์

4. ปรับปรุงกฎหมาย โดยกำหนดว่าการที่ข้าราชการที่ร้ายแรงผิดปกติ หรือมีเจตนา ก็มีวิถีชีวิตใช้จ่ายเงินจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่ได้รับแล้ว เป็นต้นว่า มีเงินเดือนเพียงแค่นิดเดียว ไม่ได้เกิดมาร่ำรวย แต่กลับขับรถยนต์หรูหรราคาแพงมาทำงาน อาศัยอยู่ในบ้านราคาหลายสิบล้านบาท ถือว่าเป็นพยานหลักฐานสำคัญในการพิสูจน์ว่าบุคคลนั้นๆ ประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการ พนักงานสอบสวนไม่ต้องไปหาหลักฐานใบเสร็จให้เห็น้อยาก ดังนั้น เว้นแต่ข้าราชการคนนั้นๆ สามารถอธิบายถึงแหล่งที่มาของเงินดังกล่าวแล้ว จะถูกดำเนินคดี ส่วนบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวจะถูกริบเป็นของทางราชการด้วย

5. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจยอมรับของขวัญหรือเงินจากประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจรับความบันเทิงหรือนันทนาการใดๆ (Entertainment) ซึ่งอาจมีผลให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นตกอยู่ภายใต้การระผูกพันกับผู้ให้ได้ ในกรณีที่ประชาชนเสนอให้ของขวัญใดๆ เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิเสธ ในกรณีที่เป็นการระลึกจากแขกผู้มาเยี่ยมเยียนที่มีตำแหน่งสูงๆ (A visiting dignitary) เจ้าหน้าที่อาจรับของขวัญนั้นได้ แต่ต้องนำของนั้นไปมอบให้กับหัวหน้าของหน่วยงานนั้น อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่อาจรับของนั้นไว้ได้ถ้าได้จ่ายค่าตอบแทนสิ่งนั้นให้แก่ผู้ให้ของขวัญ ในราคาที่เหมาะสม โดย Accountant General

6. มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการกระทำความผิด เช่น

1) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐยืมเงิน หรือกระทำการโดยวิธีการใดๆ ที่จะทำให้นักมีหนี้สินทางการเงินกับบุคคลใดๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องถูกเจ้าหน้าที่นั้นดำเนินคดีตามกฎหมาย

2) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ข้อมูลทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

3) ข้าราชการทุกคนต้องแสดงทรัพย์สิน และการลงทุนของทั้งตน ภรรยา และบุตรทุกคน ตั้งแต่เริ่มบรรจุเข้ารับราชการเป็นประจำทุกปี โดยหากข้าราชการคนใดมีรายการทรัพย์สินที่มี

มูลค่ามากเกินกว่าความสามารถของรายได้ จะต้องถูกชั่งถึงความเป็นมา หรือหากข้าราชการคนใด ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเอกชน ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ จะสามารถตั้งการให้ขายหุ้นดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ข้าราชการในทุกระดับชั้น ต้องแสดงหลักฐาน พื้นฐานเพื่อพิสูจน์ภาวะปลอดหนี้สินทางการเงินใด ๆ เนื่องจากเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ที่มีภาระหนี้สิน มีความเป็นไปได้สูงที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีการคอร์รัปชัน³⁰

4) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การทำการค้าหรือการทำธุรกิจหรือการทำงานนอกเวลาโดยมิได้รับอนุญาต

5) เจ้าหน้าที่ของรัฐห้ามรับนันทนาการใดๆ จากประชาชน

6) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยอมรับหุ้นใดๆ ที่บริษัทเสนอให้โดยมิได้รับอนุญาตจาก the Permanent Secretary

7. การให้การศึกษาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน CPIB จะให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้และตระหนักถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์บังหลวง และทราบถึงวิธีการหลีกเลี่ยงการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น³¹

3.4.3 การใช้มาตรการทางปกครอง

นอกจากมาตรการทางกฎหมาย สิงคโปร์ก็ยังใช้มาตรการทางการปกครองป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย เพื่อลดโอกาสของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงและทำให้สำนักงาน CPIB มีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น มาตรการต่างๆ เหล่านี้ได้แก่

1. การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความกลัวหรือการเลือกปฏิบัติ โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม เหตุผลทางการเมือง สีผิว หรือความเชื่อทางศาสนา

2. การกำจัดโอกาสที่จะทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้หมดสิ้นไป

³⁰ อเนก ตั้งทรัพย์วัฒนา, *เพ็งอ้าง*, น. 4-39.

³¹ Ibid., see also ADB OECD technical assistance Singapore, “combating corruption, fighting bribery ADB OED Anti – Corruption Initiative for Asia – Pacific technical assistance : Singapore,” <[http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/ assistance/ Singapore.htm](http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Singapore.htm)>, 2002 CPIB, “Law and Enforcement,” file://A:\Singapore% 20 Corruption % 20law.htm, 2002.

3. การทำให้ระบบหรือวิธีการบริหารงานต่าง ๆ มีความคล่องตัวและกระชับมากขึ้น
4. การทำให้ความล่าช้าเกินความจำเป็นในการทำงานของข้าราชการ (Excessive red tape) ซึ่งเปิดช่องให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงหมดสิ้นไป
5. การทบทวนอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เหมาะสม โดยมีการคำนึงถึงอัตราเงินเดือนในภาคเอกชนด้วย
6. มีข้อความในสัญญาเตือนผู้ทำสัญญากับรัฐบาลว่าการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เพื่อได้สิทธิตามสัญญานั้นอาจถูกระงับได้
7. ผู้ทำสัญญาใดๆ ที่ให้สินบนจะถูกตัดออกจากการทำสัญญากับรัฐบาล (หน่วยงานของรัฐบาล) เป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี

จากมาตรการดังกล่าวทำให้ในปัจจุบัน สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงค่อนข้างน้อย และได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่องการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง จากการศึกษาพบว่า ความความสำเร็จประเทศสิงคโปร์เกิดขึ้นได้เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. ผู้นำประเทศและบรรดาเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีความจริงจังและตั้งใจอย่างแน่วแน่ (strong political will) ในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งเห็นได้จากคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู ในหนังสือ “From Third World to First”³² ว่า “เมื่อเราก่อตั้งสำนักงาน CPIB ในปี 1952 เรามีเจตนาที่จะให้ระบบการปกครองมีความโปร่งใส ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง และสร้างความมั่นใจตั้งแต่วันแรกที่จะก่อตั้งสำนักงาน CPIB ว่าเงินรายได้ของรัฐบาล ทุกดอลลาร์ สิงคโปร์ จะต้องถูกนำไปใช้อย่างเหมาะสม และจะต้องทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดถึงในระดับรากหญ้า โดยที่เงินเหล่านั้นจะไม่ถูกนำไปใช้โดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างเด็ดขาด”³³ จากคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู ทำให้เห็นว่าแม้ว่ามาตรการจะดีเพียงไร แต่ถ้าบรรดาผู้นำการเมืองไม่สนับสนุนให้มีการใช้มาตรการเหล่านั้นก็เป็นเรื่องที่ไม่ได้ประโยชน์

2. สำนักงาน CPIB มีความเป็นอิสระ โดยผู้อำนวยการของ CPIB ทำงานขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี ทำให้ไม่มีนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดสามารถแทรกแซงหรือขัดขวางการทำงานของ CPIB ได้

³² HE Verghese Mathews, “The Example of Singapore in Anti - Corruption,” <<http://www.bigpond.com.kh/>>

³³ John S.T. Ouah, “Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries : A comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies,” *Journal of Southeast Asian Studies* ,pp.174-175.

3. กฎหมาย POCA มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดทั้งมาตรการป้องกัน และปราบปราม การฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเพียงพอ (โดยปกติจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย POCA เป็นประจำ เพื่อให้ทันสมัยและสามารถต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ) นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ CPIB ก็มีภารกิจบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง มิได้มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าผู้กระทำความผิด จะเป็นใครก็ตาม

4. การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังทำให้ชาวสิงคโปร์เกิดความศรัทธาต่อสำนักงาน CPIB นอกจากนี้ การที่ชาวสิงคโปร์ส่วนใหญ่มีการศึกษาคดี จึงตระหนักถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอย่างดี และไม่ยอมรับว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน ชาวสิงคโปร์จึงคอยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ CPIB เสมอ ทำให้การป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นไปด้วยความสะดวกและมีประสิทธิภาพ

5. การใช้ระบบต่างๆ ควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมาย เช่น ระบบส่งเสริมความดี (meritocracy)³⁴ ระบบตรวจสอบการทำงาน ระบบการให้ค่าตอบแทนการทำงานที่เหมาะสม เป็นต้น เพื่อกำจัดหรือลดโอกาสที่จะทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

3.5 เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง (สาธารณรัฐประชาชนจีน)

3.5.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ของฮ่องกงในก่อนปี ค.ศ. 1974

ในอดีต ช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 ฮ่องกงเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยการทุจริตการฉ้อราษฎร์บังหลวง³⁵ ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากในขณะนั้นฮ่องกงเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษและถูกใช้เป็นสถานที่ในการเริ่มต้นสำหรับการดำเนินธุรกิจต่างๆ (Colonial Toehold for Aggressive Business Enterprises) และลักษณะภูมิประเทศของเมืองฮ่องกงเองซึ่งเป็นทางผ่านของหลายๆ ประเทศ ทำให้ฮ่องกงกลายเป็นสัญลักษณ์ของสถานที่ที่สามารถมีการตกลงทำธุรกรรมในเรื่องต่างๆ ได้ทุกเรื่อง³⁶ เมื่อฮ่องกงกลับคืนจากการอยู่ใต้การปกครองของอังกฤษมาเป็นเขตปกครองพิเศษ

³⁴ HE Verghese Mathews, "The Example of Singapore in Anti - Corruption," <<http://www.bigpond.com.kh/>>

³⁵ Thomas Chan, "10th IPPA Conference – Session 4 : Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong," <<http://www.ippa.org.hk/download/Abstract.Thomas%20Chan%20300300.doc.>>, see also "Hong Kong , China : Action against Corruption : The Independent Commission Against Corruption(the ICAC)," <<http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspublic/documents/eropa/unpan002687.pdf>>

³⁶ Michael Johnston, "Corruption as a Process "in *Coping with Corruption in a Borderless World* (Kluwer Law and Taxation Publishers : Boston,1993),p.52.

(Special Administrative Region - Sar) ของจีน ฮองกงถือเป็นประเทศหนึ่งที่เน้นแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เน้นการทำงานขององค์กรป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันที่มีอำนาจมาก³⁷

ขณะนั้นการปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการอยู่ภายใต้การดูแลของกรมตำรวจ โดยมีคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งกำกับและจะดำเนินการฟ้องร้องกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการสูงสุด แต่จุดอ่อนของการให้การปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการอยู่ในความดูแลของตำรวจมีมาก เนื่องจากลักษณะงานของตำรวจเองเปิดโอกาสให้ตำรวจน้อยฉลาดได้สูง ในกรณีของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง จุดอ่อนนี้เห็นชัดเจน เพราะตำรวจทุจริตต่อหน้าที่ราชการมาก ดังนั้นรัฐบาลจัดตั้งสำนักงานปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (Anti-Corruption office หรือ ACO) ขึ้นใหม่เมื่อ พ.ศ.2514 สำนักงานนี้ยังอยู่ในกรมตำรวจแต่ปฏิบัติงานเป็นอิสระจากตำรวจมากขึ้น ภายในเวลาน้อยกว่า 2 ปี หน่วยงานนี้สืบสวนกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ 152 ราย เปรียบเทียบกับช่วงที่ผ่านมาที่ตำรวจพิจารณา 278 กรณีในช่วง 7 ปีจาก 2506-2513

ผลงานชิ้นสำคัญของ ACO คือการสืบสวนนายพลก๊อดเบอร์ ซึ่งเป็นนายตำรวจระดับสูงเมื่อ พ.ศ.2516 การตรวจสอบทรัพย์สินของนายพลผู้นี้ พบว่าเขารั่วรายผิดปกติ นายพล ก๊อดเบอร์ มีเงินฝากธนาคารอยู่ถึงประมาณ 200,000 ดอลลาร์สหรัฐ (ภายหลังการตรวจสอบพบว่าจำนวนเงินสูงถึง 800,000 ดอลลาร์สหรัฐ) คิดเป็น 6 เท่าของเงินเดือนที่เขาได้รับช่วงเวลาประมาณ 21 ปี จากสิงหาคม 2549 ถึงพฤษภาคม 2516 นายพลผู้นี้ถูกแจ้งข้อหารั่วรายผิดปกติ ภายใต้กฎหมายต่อต้านการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ พ.ศ.2514 ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง หลักฐานรั่วรายผิดปกติจะถูกนำมาใช้ประกอบการฟ้องร้องว่ารับสินบนได้โดยมิเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาแก้ตัวแต่มีอีกมาตราหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่าการฟ้องร้องว่ารั่วรายผิดปกตินั้น ทางอัยการจะต้องแจ้งผู้กล่าวหาว่ารั่วรายผิดปกติให้ทราบว่าเขากำลังจะถูกดำเนินการทางกฎหมาย และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาแก้ต่างตัวเองได้ ช่องโหว่ของกฎหมายนี้ทำให้นายตำรวจผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งว่าจะถูกกล่าวหาล่วงหน้า และได้ถือโอกาสหลบหนีออกนอกประเทศไป โดยที่ทางเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ละเลยที่จะป้องกันการหลบหนีนี้

การหลบหนีของนายพลก๊อดเบอร์ นายตำรวจระดับสูงที่มีพฤติกรรมรั่วรายผิดปกติออกไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ถือเป็นความล้มเหลวของมาตรการปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

³⁷ แนวทางการแก้ไขคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ มีสองวิธีการที่สำคัญ คือ

1. การเน้นการทำงานขององค์กรป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันที่มีอำนาจมาก เช่น สิงคโปร์ ฮ่องกง
2. การเน้นการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ ด้วยการปฏิรูปให้หน่วยงานต่างๆ ตรวจสอบทั้งภายในหน่วยงานของตนเอง และตรวจสอบซึ่งกันและกัน เช่น สหรัฐอเมริกา อินเดีย

ของรัฐบาล ชาวเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแสดงความไม่พอใจผ่านสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง และเรียกร้องให้ลงโทษนายพลก๊อดเบอร์ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีนี้นำไปสู่การอภิปรายถกเถียงกันอย่างกว้างเรื่องความยุติธรรมทางสังคม เรื่องอภิสิทธิ์ของคนผิวขาวชาวอังกฤษที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการ (นายพลก๊อดเบอร์ เป็นคนอังกฤษ) รัฐบาลอังกฤษที่บริหารเกาะเขตปกครองพิเศษฮ่องกงถูกวิจารณ์อย่างเสียหาย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นแรงกดดันอย่างแรงให้รัฐบาลเขตปกครองพิเศษฮ่องกงตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นสืบสวนเรื่องราวและให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงมาตรการการปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการให้รัดกุมได้ผลดีขึ้นกว่าเดิม คณะกรรมการสรุปว่า การหลบหนีของนายพลก๊อดเบอร์ เป็นไปได้เพราะช่องโหว่ของกฎหมายและปัญหาการขาดประสิทธิภาพของระบบตำรวจ ทุจริตต่อหน้าที่ราชการในบรรดาข้าราชการมีมากและกฎหมายที่มีอยู่ไม่แรงพอจะปราบได้ จึงเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้รัดกุมขึ้นสรุปข้อเสนอแนะ สำคัญคือ

ในกรณีการมีทรัพย์สินรั่วไหลผิดปกตินี้ให้ครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่ผู้อื่นถือไว้แทนผู้ถูกกล่าวหาด้วย เมื่อผู้ถูกกล่าวหาผิดจริงให้คืนทรัพย์สินทั้งหมดที่ได้มาอย่างผิดกฎหมาย และเมื่อค้นพบว่ารายผิดปกติผู้ถูกกล่าวหาจะเดินทางออกนอกประเทศไม่ได้ นอกจากนี้มีข้อเสนอให้มีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการแบบไม่ให้รู้ตัวเป็นการสุ่มตัวอย่างตรวจ (Spot check) เป็นครั้งคราวผู้ถูกตรวจสอบจะต้องให้ข้อมูลว่าได้ทรัพย์สินมาอย่างไร มิฉะนั้นจะถือเป็นความผิด และเสนอให้ผู้อำนวยการสำนักงานปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีสิทธิเข้าค้นสถานที่เพื่อหาหลักฐาน ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ร่วมมือในการให้ข้อมูล จะถูกใช้เป็นหลักฐานว่ามีพฤติกรรม อันมิชอบได้

คณะกรรมการมีข้อเสนอต่อไปว่าในกรณีที่พบว่าข้าราชการมีพฤติกรรมประพฤติมิชอบแต่หลักฐานที่ได้ไม่พอเพียงจะฟ้องร้องในชั้นศาลได้ ให้ดำเนินการทางวินัยได้ และในการให้ออกจากราชการนั้น มีข้อเสนอว่าไม่จำเป็นต้องบอกเหตุผลให้ทราบ ในกรณีข้าราชการที่กำลังรอการบรรจุ ถ้ามีมูลเหตุของพฤติกรรมที่ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือถูกสงสัยว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ก็เป็นเหตุผลเพียงพอที่จะไม่บรรจุเป็นข้าราชการประจำ

คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมของสำนักงานปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (Anti-Corruption office) ที่ในขณะนั้นอยู่ภายใต้อาณัติของกรมตำรวจ พบว่าผู้ที่เห็นว่าควรให้อยู่กับกรมตำรวจต่อไปมีเหตุผลเกี่ยวกับการจัดองค์กร ในขณะที่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลทางด้านการเมืองและทางด้านจิตวิทยา กล่าวคือ สาธารณชนจำนวนมากขาดความเชื่อถือว่าตำรวจจะปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ และถึงพยายามสร้างความมั่นใจขึ้นใหม่อย่างไรก็คงจะไม่อาจชักจูงให้สาธารณชนเปลี่ยนใจได้

ดังนั้นคณะกรรมการจึงเสนอให้ก่อตั้งหน่วยงานปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการแห่งใหม่ที่เป็นอิสระจากตำรวจอย่างชัดเจนมีผู้อำนวยการที่มีประสบการณ์ด้านการบริหาร และให้รายงานโดยตรงต่ออัยการสูงสุด

สิ่งที่คณะกรรมการมิได้รายงานไว้ก็คือ ผู้คนเชื่อกันว่าสำนักงานปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการเองนั้น น้อยลงเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ข้อมูลที่สนับสนุนความเชื่อนี้ที่สำคัญคือ ในการพิจารณาคดีของนายพลก๊อดเบอร์ในชั้นศาลนั้น นายตำรวจผู้หนึ่งได้ให้การว่าเจ้าหน้าที่คนหนึ่งของสำนักงานปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้เสนอตัวที่จะช่วยทำลายหลักฐานเพื่อมิให้นายพลก๊อดเบอร์ถูกฟ้องร้องได้สำเร็จ โดยขอเงินสินบน 500,000 ดอลลาร์ฮ่องกง

3.5.2 คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (Independent Commission Against Corruption : ICAC)

แต่เดิมฮ่องกงเป็นประเทศที่มีปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะตำรวจคอร์รัปชันกันมาก ชาวฮ่องกงต้องจ่ายสินบนให้พนักงานเก็บขยะ รถส่งคนป่วยถูกเงินไปโรงพยาบาล และพนักงานส่งจดหมาย เพื่อที่จะได้รับบริการที่ประชาชนควรได้รับ จนประชาชนเหลืออด ชุมนุมประท้วงการคอร์รัปชันครั้งใหญ่ มีผลทำให้ข้าหลวงใหญ่ของฮ่องกงจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อปราบปรามการคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption : ICAC) เมื่อปี ค.ศ. 1974 และเริ่มมีการรณรงค์ปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างจริงจัง³⁸

ในช่วงปีแรกของการก่อตั้ง ICAC จากการสืบสวนสอบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะในหน่วยงานของตำรวจพบว่า มีเรื่องร้องเรียนการฉ้อราษฎร์บังหลวง มากกว่า 3,000 เรื่อง และมีการฟ้องคดีบุคคลต่างๆ มากถึง 108 คน โดยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐถึง 56 คน

ในช่วงแรกของการก่อตั้งสำนักงาน ICAC มีการตั้งข้อสงสัยอย่างมากถึงประสิทธิภาพในการทำงานของสำนักงาน ICAC เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่มั่นใจสำนักงาน ICAC เนื่องจากในขณะนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เงินสินบนเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิตประจำวัน

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่สำนักงาน ICAC ได้ถูกก่อตั้งขึ้น เจ้าหน้าที่ของ ICAC ได้พยายามต่อสู้กับการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจังและเป็นเวลาสม่ำเสมอเรื่อยมา โดยถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่มีอายุยอมรับได้³⁹ จนกระทั่งปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในฮ่องกงลดน้อยถอย

³⁸ วิทยากร เชียงกุล, แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล : เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549).

³⁹ Thomas Chan, "Corruption Prevention : THE Hong Kong Experience," <<http://www.adobe.com/acrobat/>>, >2000.

ลงเป็นอย่างมาก จนในที่สุดประชาชนมิได้ถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันอีกต่อไป

ตัวอย่างหนึ่งของความสำเร็จในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงคือ การที่โครงการก่อสร้างสนามบินแห่งชาติฮ่องกง และสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ ของสนามบินที่มีมูลค่ากว่าสองแสนล้านเหรียญสหรัฐ โดยดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ.1991 จนถึงปี ค.ศ.1998 ซึ่งถือว่าเป็นโครงการสาธารณูปโภคที่ใหญ่ที่สุดโครงการหนึ่งนั้น มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระดับที่ต่ำมาก⁴⁰

ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันของฮ่องกง คือ การทำสงครามด้านคอร์รัปชัน 3 แนวพร้อมกันแบบบูรณาการ คือ การสอบสวน การป้องกัน และการให้การศึกษาแก่ประชาชน

แนวทางแรก มีกองปฏิบัติการที่ทำงานสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ได้รับรายงานหรือมีการร้องเรียนเข้ามา (The Operations Department)

แนวทางที่ 2 มีกองป้องกันคอร์รัปชัน (The Corruption Prevention Department) ซึ่งทำหน้าที่ในการป้องกันเพื่อลดโอกาสในการคอร์รัปชัน ทั้งในภาครัฐและเอกชน

แนวทางที่ 3 มีกองประชาสัมพันธ์ชุมชน (The Community Relation) ทำงานด้านให้การศึกษา ให้ประชาชนตระหนักถึงความเลวร้ายของคอร์รัปชัน และแสวงหาการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากพลเมือง

3.5.3 กฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการร่ำรวยผิดปกติ

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการร่ำรวยผิดปกตินั้น ฮ่องกงได้ออกกฎหมายในรูปของข้อบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการให้และการรับสินบน ขึ้นไว้โดยเฉพาะ (Prevention of Bribery Ordinance, 1987 : Chapter 201) กฎหมายดังกล่าวเทียบเคียงได้กับประมวลกฎหมายอาญาของไทย ในหมวดที่ว่าด้วย ลักษณะความผิดเกี่ยวกับการปกครองในกรณีของการเรียกรับ หรือยอมรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ดังเช่น มาตรา 143 มาตรา 149 และมาตรา 50 รวมทั้งการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจให้

⁴⁰ Transparency International, “ East Asia Pacific News Updates, ”

<<http://www.transparency.org.mu/eap/updates.cfm?type=174status=1>>,2001. ผู้สนใจเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงในโครงการก่อสร้างสนามบินนี้ และมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง โปรดดู Mission of Transparency International, “Working Paper : Hong Kong : The Airport Core Program and the Absence of Corruption,”

<http://www.transparency.org/working_papers/country/hk_airport.html>,1999.

บุคคลมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น เช่น มาตรา 148 เป็นต้น แต่ลงโทษรุนแรงมากกว่าของประเทศไทย⁴¹ ดังนี้

1. ถ้าเป็นการเรียกรับหรือรับสินบนเกี่ยวกับสัญญาซื้อหรือจ้าง มีโทษปรับ 500,000 เหรียญฮ่องกง (ผิดตามมาตรา 5 และมาตรา 6 และลงโทษตามมาตรา 12 (1) (a) (ii))

2. ถ้าเป็นการเรียกรับหรือรับผลประโยชน์ (advantage) นอกเหนือจากส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัญญาซื้อหรือจ้าง เช่น รับของขวัญ เงินกู้ยืม รางวัล การให้ความช่วยเหลือเพื่อการเข้าทำงาน เพื่อไม่ถูกลงโทษในกรณีต่างๆ เป็นต้น จะมีโทษปรับ 100,000 เหรียญฮ่องกง และจำคุก 1 ปี และอาจถูกศาลสั่งให้จ่ายเงินให้รัฐเป็นจำนวนตามที่ตนได้รับหรือศาลกำหนด (ผิดตามมาตรา 3 และลงโทษตามมาตรา 12(2))

3. กฎหมายฮ่องกงดังกล่าวยังได้บัญญัติในเรื่องโทษของการมีทรัพย์สินมากผิดปกติของข้าราชการไว้ในมาตรา 12(1) (a) (i) ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 10 ว่า มีโทษปรับถึง 1,000,000 เหรียญฮ่องกง และจำคุก 10 ปี และยังถูกยึดทรัพย์สินส่วนตัวที่ไม่สามารถพิสูจน์ต่อศาลได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 12AA. (1) อีกด้วย

สำหรับความผิดในกรณีที่ข้าราชการมีทรัพย์สินมากผิดปกติได้รับการบัญญัติไว้ในข้อบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการให้และการรับสินบน มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการครอบครองทรัพย์สินโดยระบุที่มามิได้ และมีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่าเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับในอดีต และปัจจุบัน โดยไม่อาจแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลได้ว่าตนมีมาตรฐานการครองชีพเช่นนั้นได้อย่างไร และมีเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวได้อย่างไร ถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดในเรื่องของมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือร้ายแรงผิดปกติตามกระบวนการที่ศาลมีต่อการพิสูจน์ความผิดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการมีเงินหรือทรัพย์สิน ที่ไม่เป็นสัดส่วนกับเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับ เมื่อมีเหตุผลที่เชื่อถือได้ว่าผู้ใดครอบครองเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในนามของผู้ถูกกล่าวหา โดยพิจารณาจากความใกล้ชิดระหว่างบุคคลนั้นกับผู้ถูกกล่าวหา หากไม่มีการโต้แย้งจะต้องสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าของเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว

สำหรับความผิดฐานการมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือร้ายแรงผิดปกตินี้ กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาด้วย กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่พบความผิดจากการฟ้องคดีต่อศาล มีโทษปรับ 1 ล้านเหรียญ และจำคุก 10 ปี แต่หากเป็นการพบความผิดจากกระบวนการรวบรัด กล่าวคือ ผู้พิพากษาออกนั่งพิจารณาโดยไม่มีลูกขุน มีโทษปรับแสนเหรียญ และจำคุก 3 ปี โดยผู้ถูกกล่าวหาต้องจ่าย

⁴¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2539).

ค่าปรับให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานราชการ และตามที่ศาลจะกำหนดตามจำนวนและมูลค่าของประโยชน์ที่ได้รับหรือกำหนดส่วนตามจำนวนและมูลค่าดังกล่าว

ในกรณีที่บุคคลถูกศาลตัดสินว่ามีเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่เป็นสัดส่วนกับเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับ นอกจากโทษปรับและจำคุกแล้ว ศาลอาจสั่งให้ริบเงินหรือทรัพย์สินใด หากทรัพย์สินนั้นปรากฏต่อศาลในระหว่างการพิจารณาคดีว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของซึ่งกระทำผิดด้วย และเป็นจำนวนหรือมูลค่าที่ไม่สามารถอธิบายที่มาให้พึงพอใจแก่ศาลด้วย โดยการร้องขอให้ริบทรัพย์สินนี้ ปลัดยุติธรรมจะเป็นผู้ร้องขอต่อศาลภายใน 28 วัน นับแต่วันที่ถูกศาลตัดสิน ทั้งนี้ คำสั่งให้ยึดทรัพย์สินนั้นไม่รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินของผู้อื่นที่ไม่ได้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดด้วย แต่หากว่าผู้นั้นมิได้ชี้แจงให้สมเหตุสมผล อาจมีการออกคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้นั้นมีโอกาสที่จะแสดงให้เห็นว่าไม่ควรมีการออกคำสั่ง

คำสั่งให้ยึดทรัพย์สินนั้นไม่รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินของผู้อื่นที่ไม่ได้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดในชั้นตอนใด ๆ บุคคลที่ไม่ได้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดด้วย มีสิทธิแสดงให้ศาลพึงพอใจว่า

(ก) การกระทำโดยสุจริตต่อพฤติการณ์ที่นำเงินหรือทรัพย์สินมาให้ตน

(ข) คำสั่งที่เป็นผลมาจากพฤติการณ์ที่นำเงินหรือทรัพย์สินมานั้นไม่เป็นธรรมหากสามารถแสดงให้ศาลเห็นว่ากระทำโดยสุจริต ศาลอาจใช้ดุลพินิจไม่ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินก็ได้

สำหรับคำสั่งยึดทรัพย์สินนั้น อาจมีขึ้นภายใต้เงื่อนไขตามที่ศาลเห็นควรในทุกลักษณะพฤติการณ์ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงในกรณีที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการมีเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่เป็นสัดส่วนกับเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับก่อนข้อบัญญัติมีผลใช้บังคับ ศาลก็สามารถออกคำสั่งยึดทรัพย์สินดังกล่าวได้

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งยึดทรัพย์สินนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งยึดเงินหรือทรัพย์สินที่เป็นของบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิด บุคคลผู้นั้นอาจอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลอุทธรณ์ภายใน 28 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง โดยศาลอุทธรณ์อาจยืนยันคำสั่ง โดยอาจแก้ไขหรือไม่แก้ไขก็ได้ หรือกลับคำสั่งและทำคำสั่งอื่น (ถ้ามี) ตามที่เห็นสมควร ส่วนกระบวนการตามมาตรานี้จะต้องไม่มีการระงับคำสั่งไว้ชั่วคราว หากว่าศาลที่ทำคำสั่งหรือศาลอุทธรณ์มิได้สั่ง การระงับคำสั่งไว้ชั่วคราวอาจอยู่ภายใต้เงื่อนไขในเรื่องค่าใช้จ่าย ความปลอดภัยที่มี หรือมิเช่นนั้นก็ตามแต่ศาลหรือศาลอุทธรณ์จะเห็นสมควร

3.6 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประเทศไทยมีมาตรการพิเศษเพื่อป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2488 โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการ และพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2488 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีวิธีการพิจารณาลงโทษข้าราชการฝ่ายทหาร ตำรวจ พลเรือน ตุลาการ และพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งให้มีอำนาจพิจารณาสอบสวนข้าราชการและพนักงานเทศบาลซึ่งประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ ต่อมาพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ถูกยกเลิก โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการกำหนดมาตรการในการตรวจสอบทรัพย์สินของข้าราชการขึ้นเพิ่มเติมจากการตรวจสอบการทุจริตตามกฎหมายข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่รั่วรัวผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่ารั่วรัวโดยทางที่ชอบ อาจถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมา โดยทางที่ชอบ นอกจากข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังใช้บังคับกับข้าราชการการเมืองด้วย สำหรับข้าราชการหรือพนักงานเทศบาล ซึ่งไม่สามารถแสดงได้ว่ารั่วรัวขึ้นในทางที่ชอบ นอกจากจะต้องถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังให้ถือว่าข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลผู้นั้นกระทำความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต โดยมีคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละกระทรวงแต่งตั้งดำเนินการสอบสวนแล้วรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเพื่อพิจารณาลงโทษไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2492 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 จัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” แต่คณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่มีอำนาจสั่งลงโทษหรือแก้ไขการกระทำของข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลโดยตรง แต่มีอำนาจเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีให้สั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการ แต่ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้มีการจัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินขึ้นเพื่อทำหน้าที่สืบสวนและสอบสวนและติดตามพฤติการณ์ของข้าราชการซึ่งทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทำนองเดียวกับหน่วยงานสืบสวนกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Bureau of Investigation) ก็ได้ให้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มาสังกัดกรมตรวจราชการแผ่นดินด้วย โดยได้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่ตรวจราชการทั้งในราชการส่วนกลางและ

ส่วนภูมิภาค กับให้มีหน้าที่สืบสวนพฤติการณ์ของข้าราชการและพนักงานของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อราษฎรบ้างหลวงรังแก กดขี่ ข่มเหงประชาชนโดยไม่ชอบธรรม จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2503 ก็ได้มีการยุบเลิกกรมตรวจราชการแผ่นดิน และได้มีการตราพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503 โดยให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.ภ.” มีหน้าที่ในการตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากรรวมทั้งรับการร้องเรียนกล่าวหาพนักงานเกี่ยวกับการกระทำในการจัดเก็บภาษีโดยมิชอบ ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ก็ได้มีการยุบเลิกหน่วยงานนี้ เพราะได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 324 และ 325 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2519 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีนายรัฐมนตรี (ขณะนั้น คือ จอมพลถนอม กิตติขจร) เป็นประธานและกรรมการอื่นอีก 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกับเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นเลขานุการมีอำนาจหน้าที่หลายประการที่สำคัญ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการเกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่ และสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่น ทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ตรวจค้น จับกุม สอบสวนผู้ต้องหาอย่างกว้างขวางเป็นเหตุให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า ก.ต.ป. เป็นผู้ใช้อำนาจมิชอบเสียเอง ดังนั้น ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จึงได้มีการยุบเลิกสำนักงาน ก.ต.ป. และคณะกรรมการ ก.ต.ป. ไป⁴²

ต่อมารัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังเหตุการณ์ที่ประชาชน นิสิต และนักศึกษาชุมนุมเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญจนนำไปสู่เหตุการณ์ที่เรียกว่า “วันมหาวิปโยค” เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร กับพวกต้องหลุดพ้นจากอำนาจไป และเป็นที่สงสัยกันว่าจอมพลถนอม กิตติขจร มีฐานะร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งอาจเกิดจากการแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบในระหว่างดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็เป็นไปได้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ทำการยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ แนวความคิดการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่เคยได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือห่อ้มความสามารถ พ.ศ. 2490 เป็นครั้งแรกนั้น ก็ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในมาตรา 104 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

⁴² อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 49.

สมาชิกวุฒิสภาแสดงสิทธิและหนี้สินต่อประธานรัฐสภาตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 181 กำหนดให้รัฐมนตรีแสดงสิทธิและหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา ตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว รัฐบาลภายใต้การนำของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบในวงราชการและงานของรัฐ และจะดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยการแสดงสิทธิและหนี้สินของรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ปรากฏว่ายังไม่ทันได้มีการออกกฎหมายดังกล่าวก็เกิดการรัฐประหาร โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเสียก่อน อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับการแสดงสิทธิและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีการรับรองอีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกตามที่กฎหมายบัญญัติและรัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการแสดงผลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 ขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ในระหว่างที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2517 เป็นคณะกรรมการฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน การดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวได้ผลดีเป็นที่น่าพอใจ แต่กรรมการนี้แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) ซึ่งยังไม่มีกฎหมายรองรับ ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ป.” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยเฉพาะ และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) เพื่อเป็นหน่วยงานธุรการ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยพระราชบัญญัตินี้ได้มีการบัญญัติให้มีมาตรการเพื่อดำเนินการสอบสวนลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเป็นพิเศษอีกประการหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องกระบวนการสืบสวนสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ายากแก่การแสวงหาประจักษ์พยานที่จะยืนยันองค์ประกอบแห่งการกระทำความผิด พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ

ประพฤติมิชอบในวงราชการมีผลกระทบต่อการค้าการดำเนินงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งทางวินัยและทางอาญา⁴³

อย่างไรก็ตาม ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ถูกวิจารณ์ว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดทางด้านบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไว้อย่างจำกัด จนกระทั่งเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อที่จะได้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกที่เคยมีอยู่เดิม จึงได้มีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ขึ้น เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติหรือมีหนี้สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งจะนำเอาหลักการที่บัญญัติไว้ในหมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาใช้บังคับในทางปฏิบัติ โดยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้ยกฐานะของสำนักงาน ป.ป.ป. เดิม เป็นสำนักงาน ป.ป.ช. พร้อมทั้งให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ป. ไปเป็นของสำนักงาน ป.ป.ช.⁴⁴ อีกทั้งให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ถูกตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นองค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบ

⁴³ เพิ่งอ้าง, น. 52.

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 ต่อมาเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการบัญญัติที่มาและกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เนื่องจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2554 อันก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าว อีกทั้งยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และเพื่อให้การป้องกัน และปราบปรามการทุจริตมีกลไกในการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และเป็นหลักประกันมิให้เกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา⁴⁵

โดยกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และเป็นรัฐมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหาร เทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความ หรือผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายโดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งสภา

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246

ทนายความ หรือองค์การพัฒนาเอกชน หรือองค์การวิชาชีพอื่นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา⁴⁶

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยงานธุรการขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีอิสระในการบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคคล เมื่อพิจารณาจากราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

(2) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4/1) ใ้สวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลใด กระทำความผิดตามมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5

⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3)

(4/2) ใต้สวน และวินิจฉัยการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์แห่งการใต้สวน และวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

(6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาต ให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(14/1) ดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริต ซึ่งมีใช้คำร้องขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา

(15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีตามที่เห็นสมควรต่อไป หรืออาจส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปดำเนินการต่อไปก็ได้

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558 แล้ว สามารถแบ่งภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้เป็น 3 ด้าน คือ ด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการป้องกันการทุจริตและวิชาการ

1. ด้านปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (1) (2) (4)⁴⁷ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้ส่วน

⁴⁷พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง (2) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(4) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐาน

ข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และร่ำรวยผิดปกติ รวมถึงกรณีถอดถอนและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่สอบสวนตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 เป็นต้น การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำมาสู่ความรับผิดชอบในด้านต่างๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งด้านความรับผิดชอบทางอาญา ความรับผิดชอบทางวินัย การถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งนี้ เมื่อผลการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 44/1⁴⁸ ได้กำหนดให้มีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเปรียบเสมือนการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเช่นเดียวกับการไต่สวน มูลฟ้องของศาลเป็นกระบวนการที่ให้หลักประกันกับผู้ถูกกล่าวหาว่าก่อนที่การกระทำใดๆ จะถูกสั่งไต่สวนข้อเท็จจริง สมควรที่จะมีหลักฐานในเบื้องต้นว่าการกระทำที่ถูกกล่าวหา นั้น น่าเชื่อว่าจะได้เกิดขึ้นจริง และมีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานยังต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย และได้รับมอบหมายโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

⁴⁸พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 44/1 บัญญัติว่า

“ก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาขึ้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ ในการนี้ เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยให้ถือว่าเลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

พ.ศ. 2542 ดังนั้น พยานหลักฐานที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ยังคงเป็นพยานหลักฐานที่สามารถนำมาใช้ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงได้⁴⁹

เมื่อมีหลักฐานในเบื้องต้นตามสมควรว่าการกระทำที่ถูกล่าวหานั้น น่าเชื่อว่าเกิดขึ้นจริงและมีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงสำหรับการกระทำดังกล่าว โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงสามารถกระทำโดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายของค้คณะพนักงานไต่สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.ใช้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเองโดยตรงแล้วแต่กรณี เมื่อมีคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกำหนดให้มีการแจ้งคำสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกล่าวหาทราบอันเป็นขั้นตอนที่ทำให้หลักประกันกับผู้ถูกล่าวหาประการหนึ่ง ว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงสำหรับการกระทำของผู้ถูกล่าวหานั้น เป็นการกระทำโดยเปิดเผยโดยบุคคลที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียกับการกระทำที่ถูกล่าวหา และเพื่อให้หลักประกันดังกล่าวมีความเป็นรูปธรรม ในขั้นตอนการแจ้งคำสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงจะมีการแจ้งรายชื่อบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกล่าวหาได้คัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายดังกล่าว ซึ่งหากปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีส่วนได้เสียกับการกระทำที่ถูกล่าวหาหรือมีเหตุต้องห้ามตามกฎหมายทำให้ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มูลเป็นความผิดตามกฎหมาย คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาเพื่อให้ผู้ถูกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ยืนยันหรืออ้างอิงพยานหลักฐานประกอบคำแก้ข้อกล่าวหาของตนตามหลักการฟังความทุกฝ่าย แล้วจึงเสนอผลการไต่สวนข้อเท็จจริงในรูปของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยคดีต่อไป แต่หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิด คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนสามารถนำเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อวินิจฉัยได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการแจ้งข้อกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใน

⁴⁹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 44/2 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องกล่าวหาใดไว้พิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว บรรดาสิ่งของหรือบันทึก รวมถึงเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้มาตามมาตรา 44/1 ให้ถือเป็นอันใช้ได้และสามารถนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบสำนวนคดีในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงได้”

การวินิจฉัยข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานได้โดยไม่ผูกพันต่อความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะพนักงานไต่สวน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำใดเป็น ความผิด โดยที่คณะกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนยังมิได้แจ้งข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหากับผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนก่อนที่จะวินิจฉัยชี้ มูลความผิด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว หากเห็นว่าการกระทำ ตามข้อกล่าวหาไม่มีความผิด จะมีคำสั่งในรูปแบบมติที่ประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ข้อ กล่าวหาตกไป หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำเป็นความผิดตามข้อกล่าวหา จะมีคำสั่งชี้มูล ความผิด ซึ่งเป็นคำสั่งในรูปแบบมติที่ประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นเดียวกัน ผลของคำสั่งชี้ มูลความผิดจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกชี้มูลความผิดต้องถูกดำเนินคดีอาญา หรือถูกดำเนินการทาง วินัย หรือถูกดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือถูกบังคับให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งนี้ แล้วแต่ตำแหน่งและลักษณะการกระทำของผู้ถูกชี้มูลความผิดนั้น โดยการดำเนินการทางวินัย และการดำเนินการเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงาน ความเห็น และเอกสารหลักฐานไปให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา ลงโทษหรือถอด ถอนตามกฎหมาย ในกรณีที่มิมีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็จะส่งรายงาน ความเห็น และเอกสารหลักฐานให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม รัฐธรรมนูญต่อไป

สำหรับการดำเนินคดีอาญา และร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงาน ความเห็น และเอกสารหลักฐาน ไปให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งฟ้องผู้ถูกชี้มูล ความผิด หรือร้องขอต่อศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งหากอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงยังมีข้อไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะสั่งฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ อัยการสูงสุดจะแต่งตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อดำเนินการให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ ในกรณีที่คณะทำงานรวมทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มี อำนาจฟ้องผู้ถูกชี้มูลความผิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้เอง ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีของศาล กฎหมาย กำหนดให้ศาลต้องยึดสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก และศาล ต้องใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี โดยศาลมีอำนาจริเริ่มกระบวนการแสวงหาพยานหลักฐานได้เองโดยมิต้องให้คู่ความร้องขอ และมีอำนาจพิจารณาหาข้อเท็จจริงโดยไม่ถูกจำกัดจากพยานหลักฐานที่ มีการนำเสนอในกระบวนการพิจารณาแต่เพียงอย่างเดียว เพราะศาลในระบบไต่สวนจะเป็นทั้งผู้ควบคุม กระบวนการพิจารณาคดี กำหนดทิศทางของคดี และเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานทั้งหมด

ผลจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น นอกจากจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับผิดชอบในทางวินัยและทางอาญาแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (12) และมาตรา 99⁵⁰ ยัง กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารสิทธิหรือสิทธิประโยชน์ที่ได้จาก การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและทำให้เสียหายแก่ทางราชการด้วย โดยให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว มาตรการในการร้องขอให้ ดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตนั้น เป็นมาตรการที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยให้บรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่รัฐไม่ควรจะเสีย ไปหรือที่ยังควรจะสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐหรือสาธารณชนได้กลับมาเป็นของรัฐเพื่อใช้เป็น ประโยชน์สาธารณะต่อไป ทั้งยังเป็นมาตรการเชิงรุกต่อทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่ผู้กระทำ ความผิดได้มาจากการทุจริต อันเป็นการตัดตอนแรงจูงใจที่จะกระทำการทุจริตด้วย

2. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (5) (6) (8) (9)⁵¹ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ในการ

⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (12) บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 99 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดตามมาตรา 91 นอกจากดำเนินการตามมาตรา 92 หรือมาตรา 97 แล้วหากปรากฏข้อเท็จจริงในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 มาตรา 94 และมาตรา 95 มาใช้บังคับกับกรณีตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม”

⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ยื่นตามทรัพย์สินที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ตามกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

1. ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง
2. ในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
3. ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งยื่นบัญชีไว้แล้วตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

4. ในกรณีที่ครบหนึ่งปีนับแต่ที่พ้นจากตำแหน่งให้ยื่นอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

โดยผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น สำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

(6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน”

ปลัดกระทรวงกลาโหม ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการ และกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา โดยการยื่นบัญชีนั้น ให้ยื่นรายการทรัพย์สินของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน รวมถึงทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีที่อยู่ในการดูแลหรือถือครองของผู้อื่นด้วย

ผลของการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ นั้น ในกรณีผู้กระทำการดังกล่าวเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไปและให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีการกระทำการดังกล่าว และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง สำหรับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำวินิจฉัยว่ามีการกระทำการดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเมื่อศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอแล้ว ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย นอกจากนี้ผู้จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ยังมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรการในการตรวจสอบทรัพย์สินและการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นมาตรการที่มุ่งไปยังทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นมูลเหตุในการกระทำความผิด โดยไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานในการกระทำความผิดก็สามารถยึดทรัพย์สินกลับมาเป็นของแผ่นดินได้ มาตรการดังกล่าวเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยการลดขั้นตอนกระบวนการอันเป็นต้นทุนในการปราบปรามการทุจริต และเป็นมาตรการเชิงรุกที่มุ่งเข้าทำลายหัวใจของการทุจริต เพราะหัวใจของการทุจริต คือ ทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่จะได้จากการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ในรูปใด ๆ ก็ตาม หากมีกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน และการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินบังคับใช้อย่างได้ผลแล้ว การต่อต้านทุจริตทั้งในเชิงป้องกันและปราบปรามจะได้ผลอย่างแน่นอนเพราะเป็นการตัดกำลังผู้กระทำความผิดมิให้ใช้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่ได้มาใช้เป็นกำลังต่อสู้กับรัฐหรือองค์กรปราบปรามการทุจริต การทุจริตติดสินบนนั้น ทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดหยิบยื่นให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปราบปรามทุจริตและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมจะเป็นตัวทำลายประสิทธิภาพในการ

ปราบปรามทุจริต ดังนั้น มาตรการในการตรวจสอบทรัพย์สินและการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจึงเป็นมาตรการทั้งในเชิงป้องกันและเชิงปราบปรามการทุจริต⁵²

นอกจากนี้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินยังถือเป็นต้นทางของการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติและกรณีทุจริตอื่น ๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3)⁵³ ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใด หรือมีพฤติการณ์อันเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและการลดลงของหนี้สิน เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือกรณีมีความจำเป็นเพื่อการตรวจสอบความถูกต้องของควมมีอยู่จริงและการเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ หากผลการตรวจสอบปรากฏว่าทรัพย์สินมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเอกสารทั้งหมดพร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติไว้ชั่วคราวก็ได้ และให้ดำเนินการแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ในกรณีที่ศาลยกคำร้องเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ร่ำรวยผิดปกติ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ถูกกล่าวหาานั้น ได้รับการเยียวยา ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังอยู่ในตำแหน่งหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี แต่ไม่ตัดอำนาจ

⁵² สุวณี คัมภักดี, “ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง : แนวทางการแก้ปัญหาเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ”, โครงการวิจัยสถาบัน สำนักงาน ป.ป.ช. 2551

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยกเรื่องขึ้นวินิจฉัยเองในกรณีมีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

3. ด้านการป้องกัน และวิชาการ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันละปรายปรามการทุจริตการดำเนินการด้านจริยธรรมและคุณธรรม การดำเนินการเสนอมาตรการป้องกันต่อคณะรัฐมนตรี และ ในปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระจายอำนาจไปยังจังหวัดต่างๆ โดยมีสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด มีภารกิจหลักเพื่อรณรงค์ ปลุกจิตสำนึก ค่านิยม และเข้าถึงประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปรายปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (7) (10) (11) (13) (14)⁵⁴ ได้กำหนดหน้าที่ในด้านการป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ โดยสามารถแบ่งลักษณะของมาตรการส่งเสริมป้องกันได้ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล

2. ให้ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3. การให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล

⁵⁴พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปรายปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปรายปรามการทุจริตต่อหน้าที่การกระทำความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปรายปรามการทุจริต

(14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปรายปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต”

4. คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้ร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการคุ้มครอง

5. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกันผู้ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เป็นพยานได้

6. ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้

7. ในกรณีที่มีการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้น มีหน้าที่แสดงรายการรับจ่ายของโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐต่อกรมสรรพากรนอกเหนือจากบัญชีควบคุมปกติที่ยื่นประจำปี เพื่อให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและการคำนวณภาษีเงินได้ในโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ทั้งนี้ ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2554

8. ในกรณีที่ปรากฏจากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลหรือนิติบุคคลใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ และมีความจำเป็นต้องตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการชำระภาษีเงินได้ของบุคคลหรือนิติบุคคลนั้น แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจประสานงานและสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวรับเรื่องไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป

9. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรในการกำหนดมาตรการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไปปฏิบัติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการในเรื่องนั้น แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบก็ได้

10. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้หน่วยงานของรัฐจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการดังกล่าว และ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าวด้วย

ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐใดฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการ ให้ถือว่าผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีความผิดทางวินัย หรือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี

สำหรับด้านวิชาการที่ส่งเสริมป้องกันการทุจริต ได้แก่ งานการวิจัยงานต่างประเทศ และสถาบันป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยในส่วนของงานวิจัยจะมีบทบาทในการให้ทุนส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยแก่บุคคลทั่วไปและวิทยานิพนธ์ในระดับปริญญาโทและปริญญาเอก รวมทั้งสนับสนุนทุนวิจัยแก่เจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ป.ป.ช. โดยมีคณะกรรมการฝ่ายวิจัยและคณะทำงานตรวจสอบทางวิชาการเป็นผู้อนุมัติ ตรวจสอบ กำกับงานวิจัย นอกจากนี้ ยังมีดัชนีวัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการสร้างเครือข่ายทางวิชาการในต่างประเทศ โดยนำเสนอผลงานทางวิชาการ มีการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม พัฒนาด้านวิชาการในศาสตร์ของกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ โดยจัดตั้งศูนย์นิติเศรษฐศาสตร์ขึ้นในศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริตปฎิบัติ อิงภาครณ

3.6.1 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นกรณีที่ปรากฏว่าผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น จะร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเฉพาะทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

ก. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด⁵⁵

โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ดังนี้

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (8) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁵⁶

จ. เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มียู่จริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด⁵⁷

โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ไว้ดังนี้

“ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง หรือกรมสำหรับข้าราชการพลเรือน ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่

⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4

⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา

คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

2. วิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

เมื่อได้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ประธานกรรมการ จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด⁵⁸

โดยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว จะเป็นการตรวจสอบเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หรือความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน จากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยพิจารณาจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ทั้งนี้ ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือสถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน และในกรณีที่มีความจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ด้วย

ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชี หากมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใด โดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้นได้ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน⁵⁹

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 35

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 37/2

อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว จะกระทำให้ก็ต่อเมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น⁶⁰ ดังนั้น การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงหรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีเงื่อนไขในการดำเนินการตรวจสอบคือ จะต้องมีการยื่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

3. การยึดอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว

ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้นำมาตรา 78⁶¹ มาใช้บังคับกับการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินโดยอนุโลม

4. การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หากไม่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่สามารถตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ ซึ่งคณะกรรมการ

⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 37/2 วรรคสอง

⁶¹ มาตรา ๗๘ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายได้ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการ โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้น ไปใช้ประโยชน์โดยมีหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้

เมื่อมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการพิสูจน์เกี่ยวกับทรัพย์สินโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ต่อไป จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องในคดีนั้น แต่ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ก็ให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้นั้น

ป.ป.ช. จะร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีดังกล่าวได้นั้นจะต้องปรากฏเหตุหรือมีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้

มีพฤติการณ์หรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือ

มีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือ

ปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

คำว่า “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ⁶²

ตามบทนิยามของคำว่า “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” การจะพิสูจน์ว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกระทำได้นั้นเมื่อได้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งเพื่อที่จะสามารถนำมาเปรียบเทียบกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งว่าทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏว่าทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้สิทธิแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทายาทหรือผู้จัดการมรดกชี้แจงการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าวก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะวินิจฉัยว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ⁶³

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป ทั้งนี้ หากอัยการสูงสุดได้รับรายงานผลการตรวจสอบและเอกสารจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ารายงาน เอกสาร

⁶² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4

⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา

และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

จะเห็นได้ว่ากระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น จะไม่มีการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังเช่นกรณีมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แต่อย่างไร

3.6.2 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีร่ำรวยผิดปกติ

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีร่ำรวยผิดปกติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ในหมวด 7 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งการดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจะต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ

การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเงื่อนไขกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

1. ผู้ถูกกล่าวหา

บุคคลที่อาจถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่า ร่ำรวยผิดปกติอันเป็นเหตุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ในคำนิยามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือ

คณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) รัฐมนตรี
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 4) สมาชิกวุฒิสภา
- 5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

การเมือง

- 6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

8) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁶⁴

1. เงื่อนไขการกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 7 เรื่องการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มาตรา 75 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้ายชัดปกติ ซึ่งมาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ร้ายชัดปกติ” หมายถึง การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่⁶⁵

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้วินิจฉัยไว้ตามคำพิพากษาหมายเลขคำที่ อม. 1/2545 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2546 ว่า “ร้ายชัดปกติ” ตามที่บัญญัติไว้ใน

⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4

⁶⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น แบ่งเป็น 4 กรณี⁶⁶ คือ

- (1) การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ
- (2) การมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ
- (3) การมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ และ
- (4) การได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

ทั้งนี้ การกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกตินั้น จะต้องกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจะกล่าวหาด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ ก็ได้⁶⁷ โดยผู้กล่าวหาจะต้องกล่าวหาในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหายังดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาดังกล่าวแล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหานั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ โดยพิจารณาประกอบกรณีตำแหน่งหน้าที่การงานทั้งในอดีตและปัจจุบัน อายุการทำงาน สถานภาพบุคคล นำมาเปรียบเทียบกับกรณีรายได้ของผู้ถูกกล่าวหา (เอกสารแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของผู้ถูกกล่าวหาและคู่สมรส ในช่วงปีภาษีที่อ้างว่ามีพฤติการณ์รั่วรัวผิดปกติ) ว่าบุคคลในฐานะเช่นนั้นควรจะมีพึงได้หรือไม่⁶⁸ หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีแล้ว ห้ามมิให้มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตามวรรคหนึ่งอีก แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นรั่วรัวผิดปกติขึ้นได้ส่วนได้ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน

⁶⁶ สำนักงาน ป.ป.ช., คู่มือกระบวนการตรวจสอบเรื่องรั่วรัวผิดปกติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2553), น. 2.

⁶⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 76

⁶⁸ คู่มือกระบวนการตรวจสอบเรื่องรั่วรัวผิดปกติ, น. 7.

สิบปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี⁶⁹

เมื่อพิจารณาในเบื้องต้นว่าเรื่องที่กำลังกล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาหรือในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง ต่อไป โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับเรื่องกล่าวหาว่ามีการร้ายรายผิดปกติไว้พิจารณาแล้ว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดหรือการร้ายรายผิดปกติหรือไม่นั้น จะต้องมีการรวบรวมข้อมูล เกี่ยวกับประวัติและตำแหน่งหน้าที่ รายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นข้อมูลในการพิจารณา

ทั้งนี้ หากในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีร้ายรายผิดปกติ หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้⁷⁰ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนคดีร้ายรายผิดปกติและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร้ายรายผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะต้องดำเนินการเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป โดยกระบวนการในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้นจะแตกต่างกันออกไปตามคุณสมบัติของผู้ถูกกล่าวหา ดังนี้

(1) กรณีเป็นผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66⁷¹ ซึ่งหมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นให้ประธานกรรมการ ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(2) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน

⁶⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 75
วรรคสอง

⁷⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา 57
วรรคสอง

⁷¹ มาตรา 66 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายรายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และคำกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(3) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(4) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีชื่อบุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาส่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ⁷²

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น และเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้ระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน กรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดต้องตั้ง

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80

คณะทำงาน โดยมีผู้แทนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงาน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์⁷³

จะเห็นได้ว่าการตั้งข้อไม่สมบูรณ์กรณีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจะจำกัด เฉพาะผู้ถูกกล่าวหาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น และเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เท่านั้น

3.6.3 การยึดอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาชั่วคราวได้ หากปรากฏพฤติการณ์ดังต่อไปนี้

เมื่อพบว่าทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ

ผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการ โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ

เมื่อปรากฏพฤติการณ์ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว

ทั้งนี้ ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ ระหว่างการยึดหรืออายัดชั่วคราวได้ โดยมีหรือไม่มีหลักประกันก็ได้⁷⁴ โดยผู้ถูกกล่าวหาจะต้องแสดงพยานหลักฐานให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ

กรณีมีการยึดหรืออายัดชั่วคราวแล้ว ให้จัดให้มีการพิสูจน์เกี่ยวกับทรัพย์สินโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ต่อไป จนกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมิตัวว่าข้อกล่าวหา

⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 วรรคสอง

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 78 วรรคแรก

ไม่มูล ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องในคดีนั้น แต่ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ก็ให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้นั้น⁷⁵

3.6.4 วิธีการเฉพาะในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร่ำรวยผิดปกติ

เมื่อมีการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร่ำรวยผิดปกติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีวิธีการเฉพาะเพื่อเป็นเครื่องมือในการไต่สวนกรณีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินไว้ ดังต่อไปนี้

1) การสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีร่ำรวยผิดปกติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหกสิบวัน⁷⁶

2) การเพิกถอนการโอนหรือระงับการกระทำเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว หากมีการโอนหรือการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาภายหลังมีคำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออัยการสูงสุด มีคำขอโดยทำเป็นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการโอนหรือระงับการกระทำนั้น ๆ ได้ เว้นแต่ผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์จะแสดงให้เป็นที่พอใจแก่ศาลว่าได้รับโอนทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นมาโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน⁷⁷

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 78.

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 79

⁷⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 82.