

การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน



นางสาวทัศนวรรณ ทาริมุกข์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CRIMINALIZATION OF OFFENCES RELATING TO THE ELECTION OF
LOCAL ASSEMBLY MEMBERS OR LOCAL ADMINISTRATORS AS
THE PREDICATE OFFENCE UNDER ANTI-MONEY LAUNDERING ACT

Miss Tassawan Thareemuk



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตาม
กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

โดย

นางสาวทัศนวรรณ ทาริมุกข์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

.....คนบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ สุเทพ พรหมวาส)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ วิทยา นีติธรรม)

ทัศนัวรรณ ทาริมุกข์ : การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (CRIMINALIZATION OF OFFENCES RELATING TO THE ELECTION OF LOCAL ASSEMBLY MEMBERS OR LOCAL ADMINISTRATORS AS THE PREDICATE OFFENCE UNDER ANTI-MONEY LAUNDERING ACT) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. วีระพงษ์ บุญโยภาส, 184 หน้า.

การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เป็นปัญหาร้ายแรง อันเป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ แม้จะมีการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งมีบทกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด แต่บทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีบทลงโทษไม่สูงนัก ประกอบกับเป็นมาตรการที่มุ่งลงโทษตัวบุคคลผู้กระทำความผิด แต่ไม่สามารถบรรลุผลในการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินเหล่านั้นไปทำการฟอกเงิน เพื่อนำมาใช้เป็นต้นทุนในการประกอบอาชญากรรม คือ การทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ยากต่อการปราบปราม นอกจากนี้ แม้มีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กล่าวคือ เป็นการกระทำความผิดในลักษณะองค์การอาชญากรรม มีผลตอบแทนสูงมาก ยากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมาดำเนินการลงโทษ และเป็นความผิดที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศชาติ

ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้สามารถนำมาตราการต่างๆ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทั้งมาตรการทางอาญาที่มีบทลงโทษรุนแรงและมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งมาใช้บังคับ อันจะส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2558

ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาหลัก

5785975034 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: ANTI-MONEY LAUNDERING ACT / THE ELECTION LAW

TASSAWAN THAREEMUK: CRIMINALIZATION OF OFFENCES RELATING TO THE ELECTION OF LOCAL ASSEMBLY MEMBERS OR LOCAL ADMINISTRATORS AS THE PREDICATE OFFENCE UNDER ANTI-MONEY LAUNDERING ACT. ADVISOR: PROF. VIRAPHONG BOONYOBHAS, 184 pp.

Offences in relation to the election in accordance with the Election of Local Assembly Members or Local Administrators Act B.E. 2545 is considered as the severe problem which is a barrier to development of democratic system, economy and society of the country. Even though the electoral process is regulated by the Election Commission and the criminal punishment is prescribed to the offender under the aforementioned act, the current legal provision is lacked of effective enforcement against such crime due to the fact that these criminal punishments are ineffective in executing the properties related to the electoral offence. As a result, the offender is able to exploit such properties through money laundering as the capital for committing other crimes, particularly the voter fraud, leading to the cycle of crime which is complicated in suppression. Despite the fact that the election offences under the Organic Act on Election of Members of the House of Representatives and Installation of Senators B.E. 2550 is prescribed as the predicate offence under the Anti-Money Laundering Act, the offence does not include the local electoral offence. According to the research, the local electoral offence is corresponded with the criteria of the prescription of the predicate offence under the Anti-Money Laundering Act, as these offences are committed in the form of a criminal organization, having a high amount of rewards and are intricate to be prosecuted under the general law. Furthermore, these electoral offences have dramatic impacts on security, economy and society of the Kingdom of Thailand.

Consequently, it is requisite to criminalize the offence related to the Election of Local Assembly Members or Local Administrators Act as the predicate offence in compliance with the Anti-Money Laundering Act. By doing so, the measures under this law, which provides supreme criminal sanctions as well as effective civil forfeiture, can be enforced to restrain money laundering, resulting in promoting effectiveness in the prevention and suppression of such crime.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2015

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เนื่องด้วยความเมตตากรุณาและความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากท่านอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์วิระพงษ์ บุญโญภาส เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งของท่านรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ทั้งยังให้คำปรึกษาแนะนำ ชี้แนะแนวทาง ตลอดจนให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ แก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมาตลอดการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมถึงให้คำแนะนำต่างๆ และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์สุเทพ พรหมวาส และท่านอาจารย์วิทยา นิตธิธรรม ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำ และอนุเคราะห์ข้อมูลตลอดจนความคิดเห็นทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบุคคลผู้มีส่วนสำคัญซึ่งเป็นผู้อยู่เบื้องหลังทุกความสำเร็จในชีวิตของผู้เขียน ได้แก่ คุณประसार ทาธิมุกข์ และคุณศิริพรรณ ทาธิมุกข์ ผู้เป็นบิดามารดา รวมถึงคุณเกษมศานต์ ทาธิมุกข์ และคุณเอกรัฐ ทาธิมุกข์ พี่ชายทั้งสองของผู้เขียน ตลอดจนคุณศิริพร สร้อยธนศิริกุล สำหรับความรักความเข้าใจ การสนับสนุน และกำลังใจอันไม่มีที่สิ้นสุดซึ่งเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนผ่านพ้นอุปสรรคต่างๆ และอยู่เคียงข้างเสมอมาในทุกช่วงเวลาของชีวิต

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครูอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์อรรถพล ลิขิตจิตถะ ที่กรุณาชี้แนะแนวทางและให้คำปรึกษาอันเป็นประโยชน์แก่การทำวิทยานิพนธ์นี้ตั้งแต่เริ่มต้น ขอขอบคุณคุณวิสณิ คุปต์ธนโรจน์ ที่ได้ช่วยตรวจทานบทคัดย่อภาษาอังกฤษของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณคุณบุตรี โรจนบุรานนท์ ตลอดจนเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ทุกคน รวมถึงบุคคลอีกหลายท่านที่ไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมดในที่นี้ สำหรับมิตรภาพ ความปรารถนาดี และกำลังใจที่มีให้กันเสมอมา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะก่อประโยชน์ให้แก่ผู้ที่สนใจในเรื่องดังกล่าวไม่มากนักน้อย หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ท
สารบัญรูปภาพ.....	ฒ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น.....	7
2.1 ความหมายของการเลือกตั้ง.....	7
2.2 บทบาทและหน้าที่ของการเลือกตั้ง.....	11
2.2.1 บทบาทและหน้าที่ของระบบการเลือกตั้งแบบแข่งขันเสรี.....	11
2.2.2 บทบาทและหน้าที่ของระบบการเลือกตั้งแบบกึ่งเสรี.....	12
2.2.3 บทบาทและหน้าที่ของระบบการเลือกตั้งแบบไม่เสรี.....	13
2.3 หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง.....	14
2.3.1 หลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election).....	15
2.3.2 หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic Election).....	15

2.3.3	หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine Election).....	15
2.3.4	หลักการออกเสียงโดยทั่วไป (Universal Suffrage).....	16
2.3.5	หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage).....	18
2.3.6	หลักการลงคะแนนเสียงลับ (Secret Vote).....	18
2.4	วิธีการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	19
2.4.1	การใช้อิทธิพลของระบบราชการ.....	20
2.4.2	การใช้กลวิธีการพนัน.....	21
2.4.3	การใช้กลวิธีการทำลายคู่แข่ง.....	22
2.4.4	การใช้เงินซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้งและสิทธิเลือกตั้ง.....	22
2.5	องค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการการเลือกตั้ง.....	28
2.5.1	คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	29
2.5.2	สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	33
2.5.3	คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	34
2.5.4	สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	36
2.6	แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น.....	37
2.6.1	การลงโทษโดยมุ่งที่ตัวบุคคล.....	38
2.6.2	การลงโทษโดยมุ่งที่ทรัพย์สิน.....	40
2.7	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่น.....	41
2.7.1	พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545.....	43
2.7.2	ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 32 เรื่อง อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	50

2.7.3 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2554.....	51
2.7.4 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการ เลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550.....	52
2.8 สถิติและตัวอย่างคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น	54
2.8.1 สถิติคดี	54
2.8.2 ตัวอย่างคดี	55
2.9 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งของต่างประเทศ.....	65
2.9.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	65
2.9.2 ประเทศออสเตรเลีย	68
2.9.3 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง.....	70
บทที่ 3 ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับความผิด เกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	73
3.1 สารสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	73
3.1.1 ความหมายของการฟอกเงิน.....	73
3.1.2 วัตถุประสงค์ของการฟอกเงิน.....	77
3.1.3 ลำดับขั้นตอนการฟอกเงิน.....	78
3.1.4 รูปแบบของการฟอกเงิน.....	79
3.1.5 มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระดับระหว่างประเทศ	82
3.1.5.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและ วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988).....	83

3.1.5.2	ข้อเสนอแนะ 40 ประการ (40 Recommendations) ของศูนย์ปฏิบัติการ สากลเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน (Financial Action Task Force - FATF).....	84
3.1.5.3	แนวทางของสภาประชาคมยุโรป (Directive of the Council of the European Communities)	85
3.1.5.4	อนุสัญญาของประชาคมยุโรป (Council of Europe Convention).....	85
3.1.5.5	แถลงการณ์ว่าด้วยหลักการของคณะกรรมการบาเซล (The Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices).....	85
3.1.6	ความจำเป็นในการมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศ ไทย	86
3.1.7	หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542.....	88
3.2	สาระสำคัญของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอก เงิน.....	92
3.2.1	ความหมายของความผิดมูลฐาน	92
3.2.2	ความสำคัญและลักษณะของความผิดมูลฐาน.....	94
3.2.3	ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	98
3.2.3.1	ความผิดนั้นต้องเข้าข่ายการกระทำความผิดในลักษณะองค์กร อาชญากรรม.....	98
3.2.3.2	ความผิดนั้นมีผลตอบแทนสูงมาก	99
3.2.3.3	ความผิดนั้นมีลักษณะเป็นเรื่องยากมากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมา ดำเนินการลงโทษได้.....	100
3.2.3.4	ความผิดนั้นมีลักษณะเป็นภัยร้ายแรง กระทบต่อความมั่นคงของสังคมและ เศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวม.....	101

3.3 แนวความคิดและลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	102
3.3.1 แนวความคิดและลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย.....	102
3.3.2 แนวความคิดและลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเศสหรัฐอเมริกา.....	107
3.3.2.1 การนำมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้ในการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเศสหรัฐอเมริกา	113
3.3.3 แนวความคิดและลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเศออสเตรเลีย	115
3.3.3.1 การนำมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้ในการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเศออสเตรเลีย	119
3.3.4 แนวความคิดและลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง.....	120
3.3.4.1 การนำมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้ในการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง.....	123
บทที่ 4 การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็น ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	126
4.1 เหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน.....	126
4.1.1 เหตุผลและความจำเป็นในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม	126
4.1.2 เหตุผลและความจำเป็นในด้านความสอดคล้องในการบังคับใช้กฎหมาย	127
4.1.3 เหตุผลและความจำเป็นด้านภายในประเทศ	130
4.1.4 เหตุผลและความจำเป็นด้านต่างประเทศ	132

4.2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	132
4.2.1 ความผิดนั้นต้องเข้าข่ายการกระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรม	132
4.2.2 ความผิดนั้นมีผลตอบแทนสูงมาก	133
4.2.3 ความผิดนั้นมีลักษณะเป็นเรื่องยากมากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมาดำเนินการลงโทษได้.....	134
4.2.4 ความผิดนั้นมีลักษณะเป็นภัยร้ายแรง กระทบต่อความมั่นคงของสังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวม	136
4.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น.....	137
4.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับการกระทำความผิดตามมาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550.....	141
4.4.1 ปัญหาด้านบทบัญญัติกฎหมาย.....	141
4.4.2 ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	145
4.4.3 ปัญหาการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานฟอกเงิน	145
4.4.4 ปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย.....	146
4.5 แนวทางในการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	149
4.5.1 การแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542.....	149
4.5.2 ขอบเขตในการนำมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	151

4.6 การนำมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้เมื่อมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิด มูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	154
4.6.1 มาตรการด้านการลงโทษทางอาญา.....	154
4.6.2 มาตรการดำเนินการกับทรัพย์สิน	161
4.7 ผลจากการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	165
4.7.1 ประโยชน์จากการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	165
4.7.1.1 ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม.....	165
4.7.1.2 ประโยชน์ต่อระบบการเมืองการปกครอง	166
4.7.1.3 ประโยชน์ต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจ	166
4.7.2 ผลกระทบจากการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	166
4.7.2.1 ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน	166
4.7.2.2 ผลกระทบต่อหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย.....	167
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	168
5.1 บทสรุป.....	168
5.2 ข้อเสนอแนะ	175
รายการอ้างอิง.....	178
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	184

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่น	42
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบลักษณะแนวทางในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยและต่างประเทศ	125
ตารางที่ 3 ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545	128



สารบัญรูปร่าง

หน้า

รูปที่ 1 สถิติการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จำนวนรวมทั้งสิ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2558.....	54
รูปที่ 2 สถิติการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในแต่ละปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2558.....	55



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้ง ถือเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของประชาชน อีกทั้งยังเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน ความมุ่งหมายประการสำคัญของการเลือกตั้งก็คือ ต้องการให้เป็นเครื่องสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ผ่านการเลือกผู้แทนหรือกลุ่มทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือมีนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน¹ และเป็นกลไกที่จะควบคุมให้ผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งจากการเลือกตั้งตระหนักอยู่เสมอว่าต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตทางการเมืองของตน ด้วยการเลือกหรือไม่เลือกตนกลับมาทำหน้าที่ผู้แทนอีก การเลือกตั้งจึงมีผลต่อพัฒนาการทางการเมือง โดยประชาชนจะสำนึกถึงความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองซึ่งต้องมีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทน เลือกรูปแบบวิธีดำเนินการปกครอง ตลอดจนนโยบายสาธารณะและระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งยังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้แทน ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย²

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งของประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าปัญหาการทุจริตเลือกตั้งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน³ อีกทั้งกลวิธีในการทุจริตซื้อเสียงก็มีความซับซ้อนและแยบยลมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การเมืองไทยยังอยู่ในลักษณะของ “ธุรกิจการเมือง” (Money Politics) ที่นักการเมืองนิยมใช้เงินซื้อเสียงเพื่อให้ตนเองและพรรคพวกได้รับการเลือกตั้ง และเมื่อนักการเมืองดังกล่าวมีโอกาสเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แล้ว ย่อมจะต้องแสวงหาผลประโยชน์

¹ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, รายงานวิจัย เรื่องการวัดระดับความเป็นประชาธิปไตยและพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โฟนเน็กซ์ จำกัด, 2546), หน้า 31.

² วชิรา ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), หน้า 11-12.

³ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 6 ปี กกต. สรรพสาระการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบ ล็อกและการพิมพ์, 2547), หน้า 37.

ตอบแทน เพื่อถอนทุนคืนจากการลงทุนทุ่มเทเงินหรือทรัพย์สินเป็นจำนวนมากในการทุจริตซื้อเสียง⁴ ด้วยการกอบโกยผลประโยชน์ให้แก่ตนและพวกพ้อง โดยมีได้มุ่งหวังเข้ามาทำหน้าที่บริหารและพัฒนาสังคมอย่างแท้จริง อันนำไปสู่ปัญหาการทุจริตต่างๆ ตามมาอีกมากมาย แล้วจึงนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการฟอกเงิน ด้วยวิธีการโอนหรือเปลี่ยนสภาพเพื่อซุกซ่อนปกปิดแหล่งที่มาให้ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย แล้วนำไปเป็นเงินทุนในการกระทำความผิด คือ การทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ไม่จบสิ้นและยากยิ่งต่อการปราบปราม รวมถึงใช้ในการสร้างฐานอำนาจและขยายอิทธิพลทางการเมืองของตนและพวกพ้อง เพื่อสร้างความสะดวกในการกระทำความผิดต่อไปในภายภาคหน้า จึงอาจกล่าวได้ว่าการเมืองในลักษณะนี้เป็นธุรกิจการเมือง โดยเงินที่นำมาซื้อเสียงนี้เปรียบได้กับเงินลงทุน และการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบหลังจากที่ได้รับตำแหน่งแล้วก็เปรียบเสมือนการหาเงินเพื่อคืนทุนและทำกำไรจากธุรกิจการเมืองนั่นเอง⁵ อันเป็นอุปสรรคในการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศชาติเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ การทุจริตการเลือกตั้งมักมีลักษณะการกระทำความผิดในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) กล่าวคือ มีผู้ร่วมกระทำความผิดหลายคน โดยกระทำเป็นขบวนการ มีการคบคิดกันและวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน ตลอดจนมีการแบ่งหน้าที่กันทำ เช่น มอบหมายหน้าที่ให้หัวคะแนนหรือผู้นำชุมชนรับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า องค์กรอาชญากรรมทางการเมืองนั้นมีความร้ายแรง เนื่องจากตัวนักการเมืองมักเป็นผู้ทรงอิทธิพล มีความรู้ความสามารถ ตำแหน่งหน้าที่ มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือสถานภาพทางสังคมสูง ตลอดจนได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลทั่วไปในสังคม ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เอื้อต่อการกระทำความผิดทั้งสิ้น⁶

⁴ วัชรา ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, หน้า 45-46.

⁵ นवलน้อย ตรรัตน์ และปิยวรรณ สุขศรี, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 96-97.

⁶ อรรถพล ลิขิตจิตถะ, "กฎหมายฟอกเงินกับการปราบปรามผู้ทุจริตโกงการเลือกตั้ง," วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ 16, (เมษายน - มิถุนายน 2554): 16.

แม้จะมีการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจในการสืบสวน สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมถึงมีบทกำหนดโทษทางอาญา ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้กระทำความผิด ตลอดจนสามารถ นำมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับได้ เนื่องจาก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเลือกตั้งเป็น ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปรากฏข้อเท็จจริงว่าการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงินกับความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นยังพบปัญหาอุปสรรคบางประการ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น เป็นการกำหนดเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ยังไม่ครอบคลุมการทุจริตการเลือกตั้งในทุกระดับ กล่าวคือ ไม่ครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งปัญหาการ ทุจริตข้อเสียในการเลือกตั้งนั้นมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่การเลือกตั้งในระดับชาติเท่านั้น หากแต่ได้แพร่ ระบาดไปสู่การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จึงไม่สามารถนำมาตราการต่างๆ ตาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับได้ เนื่องจากไม่ได้ถูกกำหนด ให้เป็นความผิดมูลฐาน ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะแม้พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จะมีบทกำหนดโทษทางอาญาและ ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่บทกำหนดโทษดังกล่าวมุ่งลงโทษเพียง ตัวบุคคลผู้กระทำความผิด แต่ในส่วนการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการริบทรัพย์สินตาม ประมวลกฎหมายอาญานั้นมีข้อจำกัดบางประการตามกฎหมาย ได้แก่ การริบทรัพย์สินในทางอาญา

ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย หากไม่มีคำพิพากษาว่าจำเลยได้กระทำความผิด และในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยนั้นจะต้องมีการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย อันแตกต่างจากมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งสามารถริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ หากศาลเชื่อว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด แม้จะไม่มีผู้ถูกลงโทษในการกระทำความผิดนั้นตามคำพิพากษาในคดีอาญาก็ตาม⁷

ดังนั้น จึงสมควรที่จะกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อให้สามารถนำมาตราการต่างๆ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับในการสกัดกั้นการโอนหรือเปลี่ยนสภาพของทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และเพื่อเป็นการตัดวงจรเงินได้ในการประกอบอาชญากรรม มิให้ผู้กระทำความผิดสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้เป็นต้นทุนในการกระทำความผิดขึ้นใหม่ อันจะส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อทราบความหมาย ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง วิธีการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาถึงสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แนวความคิดและลักษณะในการกำหนดความผิดมูลฐาน ตลอดจนศึกษาแนวทางของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว
3. เพื่อศึกษาถึงเหตุผล ความจำเป็น และผลที่ประเทศไทยจะได้รับจากการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

⁷ วีระพงษ์ บุญญาภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), หน้า 48.

4. เพื่อค้นหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

แม้มีบทลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แต่ก็ยังไม่สามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากบทลงโทษดังกล่าวมุ่งลงโทษที่ตัวบุคคลผู้กระทำความผิด แต่ไม่สามารถบรรลุผลในการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ด้วยเหตุนี้ จึงสมควรกำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้สามารถนำมาตราการต่างๆ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับเพื่อตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงเรื่องการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ตลอดจนศึกษาถึงแนวความคิดและลักษณะในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมและแนวทางในการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ จากแหล่งข้อมูลทั้งที่เป็นตัวบทกฎหมาย ตำรากฎหมาย รายงานวิจัย วารสาร บทความ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการ รวมถึงข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง วิธีการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. ทำให้เข้าใจถึงสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แนวความคิดและลักษณะในการกำหนดความผิดมูลฐาน ตลอดจนแนวทางของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว
3. ทำให้ทราบถึงเหตุผล ความจำเป็น และผลที่ประเทศไทยจะได้รับจากการกำหนดให้ ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
4. สามารถกำหนดแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิด มูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

บทที่ 2

ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นปัญหาที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งยังเป็นปัญหาเรื้อรังอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ในบทนี้ ผู้เขียนจะศึกษาถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยเริ่มพิจารณาจากความหมายของการเลือกตั้ง บทบาทและหน้าที่ของการเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ทฤษฎีในการเลือกตั้ง วิธีกระทำการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ องค์การที่ทำหน้าที่ในการจัดการการเลือกตั้ง รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่น สถิติและตัวอย่างคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งของต่างประเทศ

2.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายว่า การเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทนหรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งกรรมการ เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า การเลือกตั้งหมายความว่า กรณีที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลายๆ คน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายบัญชีเพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง¹ ซึ่งจะเป็นการเลือกตั้งได้นั้นจะต้องเข้าองค์ประกอบหลักเกณฑ์ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) มีบุคคลหลายคนหรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชี ในกรณีที่ให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ ถ้ามีเพียงบุคคลคนเดียวหรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงบัญชีเดียว ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง

¹ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักสูตรธรรมนุญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 344.

(2) ราษฎรผู้เลือกตั้ง ต้องมีเสรีภาพบริบูรณ์ที่จะเลือกหรือไม่เลือกผู้ใดผู้หนึ่ง หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่ง หากมีการบังคับให้ราษฎรลงคะแนนเสียง ไม่ว่าจะเป็นการบังคับโดยตรงหรือโดยทางอ้อมก็ตาม ย่อมไม่ใช่เป็นการเลือกตั้ง

(3) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีโอกาสทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เนื่องมาจากว่าการที่จะเลือกตั้งผู้แทนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งต่างๆ เพื่อให้สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยถูกต้อง ดังนั้นหากปราศจากเสรีภาพในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแล้ว ย่อมมีอาจถือเป็นการเลือกตั้งได้

(4) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีสิทธิเสรีภาพในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรมีโอกาสวิพากษ์วิจารณ์ความคิดเห็นนั้นๆ ได้อย่างเสรี เพื่อจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงกันได้อย่างถูกต้อง²

ดร. ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ ได้ให้ความหมายไว้ทำนองเดียวกันว่า การเลือกตั้ง หมายถึง กรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้พิจารณาคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งบุคคลหนึ่ง หรือหลายคนจากบุคคลหลายๆ คน หรือเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายๆ บัญชี เพื่อให้ไปทำการอันใดอันหนึ่งแทนตนเองโดยอิสระเสรีและสุจริต กล่าวคือ การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทำการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนที่จะไปใช้อำนาจปกครองประเทศแทนตน หรือไปปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อควบคุมดูแลการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือได้ว่าการเลือกตั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด จุดมุ่งหมายของการเลือกตั้งก็คือการหาผู้แทนของปวงชนส่วนรวมเข้าไปบริหารประเทศ³

ศาสตราจารย์จรรยา สุภาพ อธิบายว่า การเลือกตั้ง หมายถึง วิธีการเปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนในการเลือกสรร และกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ที่จะมาบริหารงานสาธารณะ การเลือกตั้งแบบ

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 344-345.

³ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 19-20.

ประชาธิปไตยจะต้องเป็นความลับ และราษฎรมีโอกาสเลือกโดยเสรี เช่น การที่ประชาชนอเมริกันมีส่วนในการกำหนดตัวประธานาธิบดี⁴

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้ให้คำจำกัดความของการเลือกตั้งว่า หมายถึง กระบวนการทางการเมืองที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอธิปไตย ด้วยการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติ จัดทำหรือละเว้น การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน⁵

การเลือกตั้ง จึงมีนัยสำคัญซึ่งอาจพิจารณาได้สองแง่มุม กล่าวคือ ประการแรก การเลือกตั้งในแง่มุมของกฎหมาย และประการที่สอง การเลือกตั้งในแง่ความคิดเห็นในทางทฤษฎีหรือในทางปรัชญา

(1) การเลือกตั้งในแง่มุมของกฎหมาย เป็นการศึกษาศึกษาถึงการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีสภาพอยู่สามประการ คือ การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นสิทธิ (Right) การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นเอกสิทธิ์ (Privilege) และการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นหน้าที่ (Duty)⁶

1.1 การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นสิทธิ

“สิทธิ” คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ดังนั้น “สิทธิ” จึงต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์สองประการ กล่าวคือ ประการแรก กฎหมายรับรองว่าประโยชน์นั้นมีอยู่ และประการที่สอง หากมีการละเมิดประโยชน์นั้นกฎหมายก็คุ้มครองให้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการที่กฎหมายให้บุคคลลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ย่อมถือเป็นประโยชน์ของบุคคลนั้น เพราะในกรณีที่บุคคลลงคะแนนเสียงของตัวเองรวมกับคะแนนเสียงของผู้อื่นจนเป็นเสียงข้างมาก ก็ย่อมทำให้ผู้ที่ตนลงคะแนนเสียงให้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสีย

⁴ จรูญ สุภาพ, ศัพท์วิชาการทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2512), หน้า 31.

⁵ กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 4.

⁶ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 349-

หรือมีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตรงกันกับความคิดเห็นของตน และประโยชน์ดังกล่าวนี้กฎหมายได้คุ้มครองให้ ดังนั้น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงมีสภาพเป็นสิทธิ และด้วยเหตุนี้จึงเรียกกันว่า “สิทธิเลือกตั้ง” นั่นเอง

1.2 การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นเอกสิทธิ์

“เอกสิทธิ์” คือ เสรีภาพของบุคคลที่จะไม่ให้บุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งหากพิจารณาจากแง่บุคคลอื่น จะเห็นได้ว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นเอกสิทธิ์ เพราะผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีเสรีภาพหรือความเป็นอิสระที่จะไม่ให้บุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้สิทธิเลือกตั้งของตน กล่าวคือ เมื่อได้ใช้สิทธิเลือกตั้งไปแล้ว บุคคลใดจะยกขึ้นเป็นเหตุว่ากล่าวในคดีแพ่ง คดีอาญา หรือกรณีใดๆ ไม่ได้ทั้งสิ้น

1.3 การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นหน้าที่

“หน้าที่” หมายถึง การที่บุคคลจำต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการพิจารณาว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นหน้าที่หรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งบังคับให้บุคคลต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ หากกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งบังคับว่าบุคคลต้องใช้สิทธิ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็มีสภาพเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ในทางตรงกันข้าม หากกฎหมายไม่บังคับให้เป็นหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ก็ย่อมไม่ใช่หน้าที่ตามกฎหมาย แต่อาจเป็นเพียงหน้าที่ในทางการเมืองหรือหน้าที่ในทางศีลธรรมเท่านั้น

(2) การเลือกตั้งในแง่ความคิดเห็นในทางทฤษฎีหรือในทางปรัชญา⁷

สำหรับการเลือกตั้งในแง่ความคิดเห็นในทางทฤษฎีหรือในทางปรัชญานั้น มีความเห็นอยู่สามประการ ดังต่อไปนี้

2.1 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิตามกฎหมายธรรมดา

กล่าวคือ สิทธินี้เกิดมากับบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ โดยแนวความคิดนี้จะพยายามส่งเสริมเพื่อให้สิทธิเลือกตั้งแก่บุคคลให้มากที่สุด หากเป็นบุคคลที่ไม่มีลักษณะต้องห้าม

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 351.

แล้วก็ย่อมมีสิทธิเลือกตั้งได้ ทั้งนี้เพราะถือว่าเมื่อมนุษย์เกิดมา ย่อมต้องมีฐานะเสมอภาคกันตามกฎหมายธรรมชาติ

2.2 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นอำนาจหน้าที่สาธารณะ

เนื่องด้วยสวัสดิภาพหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมย่อมขึ้นอยู่กับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของพลเมืองแต่ละคนเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้นการที่จะให้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแก่บุคคลใด จึงต้องจำกัดเฉพาะบุคคลที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยดีเท่านั้น ตามแนวความคิดดังกล่าวนี้บุคคลจึงอาจถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้เสมอ หากปรากฏว่าบุคคลนั้นมีลักษณะที่ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างถูกต้อง

2.3 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิที่จะคัดค้านการกระทำ

ในกรณีที่บุคคลไม่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานใด เมื่อถึงเวลาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ก็จะไม่ลงคะแนนเสียงสนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานนั้นนั่นเอง

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า การเลือกตั้ง หมายถึง กระบวนการทางการเมืองรูปแบบหนึ่งซึ่งแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการแสดงเจตจำนงเลือกสรรผู้แทนเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศและพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตนเอง

2.2 บทบาทและหน้าที่ของการเลือกตั้ง

กระบวนการเลือกตั้งในระบบการเมืองนั้น ย่อมมีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของระบบการเมือง ดังต่อไปนี้

2.2.1 บทบาทและหน้าที่ของระบบการเลือกตั้งแบบแข่งขันเสรี

ระบบการเลือกตั้งแบบแข่งขันเสรี เป็นระบบการเลือกตั้งที่มีอยู่ในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยเสรีนิยม ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ การเลือกตั้งถือเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก อันอาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจในประเทศ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพสูงในการที่จะเลือกผู้แทนและพรรคการเมือง เนื่องจากมีพรรค

การเมืองหลากหลายที่จะเป็นตัวเลือก โดยสิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้งนั้นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายสูงสุดของประเทศคือรัฐธรรมนูญ ซึ่งการเลือกตั้งอาจมีความสำคัญถึงขั้นนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และถือเป็นกระบวนการในการสร้างความชอบธรรมให้กับระบบการเมือง

ในระบบการเลือกตั้งแบบแข่งขันเสรีนั้น บทบาทและหน้าที่สำคัญของการเลือกตั้งประเภทนี้ ได้แก่

- (1) เป็นการแสดงออกถึงความเชื่อมั่นของผู้เลือกตั้งที่มีต่อผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้ง
- (2) กระบวนการเลือกตั้งจะช่วยถ่วงดุลอำนาจบุคลากรที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนให้กับประชาชน
- (3) ระบบการเลือกตั้งจะช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ที่ขึ้นมาเป็นผู้บริหารประเทศ ทั้งในกรอบนิติบัญญัติและบริหาร
- (4) การเลือกตั้งจะช่วยให้เกิดการตรวจสอบ (Check and Balance) ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ประชาชนควบคุมรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติว่าทำหน้าที่ได้ดีหรือไม่ ถ้าดีก็เลือกต่อ หากไม่ดีก็ไม่เลือก และในขณะเดียวกันการเลือกตั้งก็จะทำให้สมาชิกในรัฐสภาสามารถตรวจสอบฝ่ายรัฐบาลได้⁸

2.2.2 บทบาทและหน้าที่ของระบบการเลือกตั้งแบบกึ่งเสรี

ระบบการเลือกตั้งแบบกึ่งเสรี เป็นลักษณะการเลือกตั้งในระบบการเมืองแบบอำนาจนิยม ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ ทางเลือกในการเลือกตั้งสำหรับประชาชนมีจำกัด เนื่องจากพรรคการเมืองที่แข่งขันกันมีจำนวนน้อย หรือโอกาสที่จะได้ตัวแทนไปนั่งในสภามีไม่มาก อันเป็นผลมาจากการผูกขาดกลไกทางการเมืองของพรรครัฐบาล สิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้งของประชาชนมีจำกัด โอกาสที่การเลือกตั้งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจึงแทบจะไม่มี ดังนั้นระบบการเลือกตั้งย่อมมิใช่เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับระบบการเมือง แต่เป็นความพยายามของพรรครัฐบาลที่จะอ้างความชอบธรรมเสียมากกว่า

⁸ สีดา สอนศรี และคณะ, การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 390-392.

ในระบบการเลือกตั้งแบบกึ่งเสรี บทบาทและหน้าที่ของการเลือกตั้งจะมีลักษณะดังนี้

- (1) การเลือกตั้งจะเป็นกระบวนการที่ช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร
- (2) การเลือกตั้งมีบทบาทในการช่วยสร้างบรรยากาศแห่งการผ่อนคลายทางการเมือง เพื่อที่จะลดแรงกดดันของประชาชนที่มีต่อนักการเมือง
- (3) การเลือกตั้งช่วยสร้างภาพลักษณ์ของนักการเมือง ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ให้ดีในสายตาของต่างประเทศ
- (4) การเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจทางการเมือง เพราะเป็นการแสดงออกในเชิงตัวเลขของสัดส่วนอำนาจของพรรคการเมืองที่มีอยู่
- (5) การเลือกตั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างอำนาจในระดับหนึ่ง เพื่อที่จะเป็นหลักประกันให้กับระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมเดิมให้คงอยู่ต่อไปได้⁹

2.2.3 บทบาทและหน้าที่ของระบบการเลือกตั้งแบบไม่เสรี

ระบบการเลือกตั้งแบบไม่เสรี เป็นลักษณะการเลือกตั้งในระบบการเมืองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ กระบวนการเลือกตั้งนั้นไม่มีความสำคัญในทางการเมือง ประชาชนไม่มีสิทธิเสรีภาพและปราศจากทางเลือกในการเลือกตั้ง เนื่องจากมีเพียงพรรคเดียวเท่านั้น โอกาสในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากผลของการเลือกตั้งจึงไม่มี ดังนั้นการเลือกตั้งจึงมิใช่เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับระบบการเมือง แต่เป็นเพียงการแสดงออกถึงเอกภาพระหว่างชนชั้นกรรมาชีพกับพรรคเท่านั้น

ในระบบการเลือกตั้งแบบไม่เสรี บทบาทและหน้าที่ของการเลือกตั้ง มีดังต่อไปนี้

- (1) การเลือกตั้งจะเป็นการช่วยกระตุ้นความตื่นตัวของพลังทางสังคม
- (2) กระบวนการเลือกตั้งเป็นโอกาสที่จะให้รัฐบาลหรือพรรคคอมมิวนิสต์สามารถประชาสัมพันธ์และอธิบายแนวนโยบายให้ประชาชนได้ทราบ

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 391-393.

(3) ระบบการเลือกตั้งจะทำหน้าที่ในลักษณะของการสร้างเอกภาพในทางการเมืองบนพื้นฐานของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับพรรคที่ผูกขาดในเชิงอำนาจ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์

(4) กระบวนการเลือกตั้งยังทำหน้าที่ในการแสดงออกซึ่งเอกภาพระหว่างชนชั้นกรรมาชีพกับพรรคที่ผูกขาด โดยผ่านกระบวนการของการมีส่วนร่วมและการยอมรับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคที่ผูกขาดกำหนดมา¹⁰

2.3 หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง

หลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหลักสากลทั่วไปนั้น ส่วนใหญ่เป็นหลักการที่อิงมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ข้อ 21 ซึ่งระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนไว้ ดังต่อไปนี้

“ข้อ 21 (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตนโดยตรง หรือผ่านผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยอิสระ

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศตนโดยเสมอภาค

(3) เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นพื้นฐานแห่งอำนาจการปกครอง ทั้งนี้เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเป็นการออกเสียงอย่างทั่วถึงและเสมอภาค และต้องเป็นการลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระในทำนองเดียวกัน”¹¹

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹ Universal Declaration of Human Rights Article 21

(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.

(2) Everyone has the right to equal access to public service in his country.

(3) The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.

จะเห็นได้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ ได้วางหลักประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยทางผู้แทนไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ การเลือกตั้งอันจะถือเป็นฐานที่มาแห่งความชอบธรรมได้จะต้องมีลักษณะตามหลักเกณฑ์สากลในการเลือกตั้งที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป ดังต่อไปนี้

2.3.1 หลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election)

การแสดงเจตนารมณ์ในการเลือกตั้งจะต้องกระทำโดยเสรี ปราศจากการบีบบังคับข่มขู่ด้วยประการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้อำมิสสินจ้าง หรือใช้อิทธิพลบีบบังคับ อันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหมายความว่า รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเสรี ในขณะที่ตัวรัฐเองก็ต้องไม่กดขี่ ใช้งาน หรือใช้อิทธิพลบีบบังคับให้ราษฎรเลือกตั้งเช่นเดียวกัน¹²

2.3.2 หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic Election)

การจัดการเลือกตั้งจะต้องกระทำอยู่เสมอ ตามกำหนดระยะเวลาอันแน่นอนซึ่งเรียกว่า วาระของการดำรงตำแหน่ง เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งทุก 4 ปี หรือ 6 ปี เป็นต้น เพื่อให้ได้ผู้มาทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนต่อไปโดยไม่ขาดระยะ อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองว่าได้ปฏิบัติตามเจตจำนงของประชาชนหรือไม่ และเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง หากผู้ปกครองใช้อำนาจโดยชอบธรรมในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ เมื่อครบวาระแล้วก็ย่อมมีโอกาสได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่¹³

2.3.3 หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine Election)

การเลือกตั้งจะต้องแสดงถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรม เพื่อให้ได้ผู้แทนที่ประชาชนต้องการจริงๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เพื่อให้ได้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน ปราศจากการทุจริตคดโกง เพราะหากมีการทุจริตหรือคดโกงขึ้นในการเลือกตั้ง ก็เท่ากับว่ามีการสร้างพฤติกรรมเบี่ยงเบนไป

¹² หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 352-353.

¹³ ธีรกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปารมย์, คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2555), หน้า 38.

ในทางที่ไม่ใช่ความประสงค์ของประชาชนโดยแท้จริง¹⁴ รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้มีการคัดค้าน การเลือกตั้งได้ หากการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง

2.3.4 หลักการออกเสียงโดยทั่วไป (Universal Suffrage)

การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งจะต้องกระทำอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิ บุคคลหนึ่งบุคคลใด หลักการข้อนี้มีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่า สิทธิในการมีส่วนร่วมใช้อำนาจ อธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคน เว้นแต่กรณีที่มีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เช่น ไม่ให้ สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก พระภิกษุ และบุคคลที่มีจิตบกพร่อง เป็นต้น นอกจากนี้บุคคลนั้นต้องมีสิทธิใน ฐานะเป็นพลเมือง เช่น ไม่ได้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การมีคุณสมบัติในการมีสิทธิเลือกตั้งนั้นมักจะ คำนึงถึงคุณสมบัติที่สำคัญ 7 ประการ¹⁵ อันได้แก่

(1) อายุ การกำหนดอายุขั้นต่ำของการมีสิทธิเลือกตั้งไว้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่า บุคคลที่มี อายุต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นั้น อาจขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่มีประสบการณ์ทางการเมือง เพียงพอซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยขาดเหตุผลได้

(2) ความเป็นพลเมือง หมายถึง การเป็นสมาชิกของรัฐนั้นย่อมนำมาซึ่งสิทธิและหน้าที่ ทางการเมือง โดยในเกือบทุกประเทศจะสงวนสิทธิการเลือกตั้งไว้เฉพาะแก่พลเมืองของตน ซึ่งเป็นคน ในบังคับหรือมีสัญชาติของตน สำหรับผู้ที่ได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติจะได้รับสิทธิดังกล่าวต่อเมื่อ ต้องมีคุณสมบัติอย่างอื่น เช่น ระยะเวลา พื้นความรู้ การเป็นทหารหรือข้าราชการ เป็นต้น

(3) การมีถิ่นที่อยู่ หมายถึง การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการมีถิ่นที่อยู่ในเขตเลือกตั้ง เพื่อ ความสะดวกในการจัดทำและตรวจสอบทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเพื่อป้องกันการทุจริต

(4) การรู้หนังสือ การกำหนดเงื่อนไขข้อนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่า ผู้ที่อ่านออกเขียนได้เท่านั้น จึงจะรู้เรื่องการบ้านการเมือง และสามารถใช้สิทธิของตนได้ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขนี้ไม่เป็นที่ ยอมรับกันทั่วไป เพราะการที่จะรู้หรือไม่รู้หนังสือขึ้นขึ้นอยู่กับการบริการของรัฐที่ให้ประชาชน หาก

¹⁴ คาร์ล บูรณะนนท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 60.

¹⁵ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครเลือกตั้ง, หน้า 19-20.

รัฐไม่มีประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน และประชาชนไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ก็ย่อมไม่ใช่ความผิดของประชาชน ดังนั้น การที่รัฐจะอ้างเหตุผลดังกล่าวเพื่อจำกัดสิทธิของประชาชนจึงไม่สมควรอย่างยิ่ง

(5) คุณสมบัติเกี่ยวกับความประพฤติ หมายถึง การจำกัดสิทธิบุคคลบางประเภท ที่มีความประพฤติที่เสื่อมเสียอย่างร้ายแรงจนถูกศาลตัดสินลงโทษ หรือตัดสิทธิในการเลือกตั้ง เช่น ถูกลงโทษทางคดีมาด้วยความผิดร้ายแรง ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการเป็นบุคคลล้มละลาย เป็นต้น

(6) คุณสมบัติเกี่ยวกับสภาพความสมบูรณ์ทางด้านจิตใจ เนื่องจากบุคคลที่มีความเจ็บป่วยทางด้านจิตใจนั้นอาจขาดความสำนึกที่ถูกต้อง เช่น บุคคลวิกลจริต จิตไม่สมประกอบ ถ้าหากจะให้มีสิทธิเลือกตั้ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวก็จะเป็นเจตนาธรรมณ์ที่บกพร่องหรือขาดความสมบูรณ์

(7) คุณสมบัติเกี่ยวกับสถานภาพทางสังคมบางประการ บุคคลบางประเภทถูกจำกัดสิทธิเนื่องจากสถานภาพของตนเอง เช่น นักพรต นักบวช ซึ่งโดยบทบาทและหน้าที่ในทางสังคมนั้น บุคคลประเภทนี้สังคมถือว่าไม่ควรมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการเลือกตั้ง เนื่องจากจะไม่เป็นผลดีต่อสถานภาพของเขาเองและสถาบันที่บุคคลประเภทนี้สังกัดอยู่

ในเรื่องข้อจำกัดสิทธิเลือกตั้งอันจะทำให้การเลือกตั้งไม่เข้าหลักเกณฑ์การออกเสียงโดยทั่วไปนั้น อาจเทียบได้กับปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 2 ซึ่งมีหลักการว่า

“ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฎิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนิดใด อาทิ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือทางอื่น พื้นเพทางชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน การเกิดหรือสถานะอื่น นอกเหนือจากนี้จะไม่มีการแบ่งแยกใดบนพื้นฐานของสถานะทางการเมือง ทางกฎหมาย หรือทางการระหว่างประเทศของประเทศ หรือดินแดนที่บุคคลสังกัด ไม่ว่าดินแดนนี้จะป็นเอกราช อยู่ในความพิทักษ์ มิได้ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้การจำกัดอธิปไตยอื่นใด”¹⁶

¹⁶ Universal Declaration of Human Rights Article 2

หลักเกณฑ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า จะจำกัดสิทธิการเลือกตั้งโดยอาศัยการแบ่งแยกดังกล่าวไม่ได้ เว้นแต่ข้อกำหนดที่ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติของประเทศเจ้าของสัญชาตินั้นเอง และข้อจำกัดสิทธิสำหรับบุคคลบางประเภทดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เพระยอมเป็นไปไม่ได้ที่จะให้บุคคลทุกคนใช้สิทธิเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้โดยปกติเกือบทุกประเทศจึงไม่ให้สิทธิแก่คนต่างด้าว การจำกัดสิทธิเลือกตั้งอันจะถือว่าเป็นการขัดกับหลักการออกเสียงโดยทั่วไปก็คือ กรณีที่ให้สิทธิเลือกตั้งเฉพาะผู้เสียภาษีจำนวนหนึ่งขึ้นไป ผู้มีรายได้จำนวนหนึ่ง เป็นต้น¹⁷

2.3.5 หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage)

การเลือกตั้งอย่างเสมอภาค หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งมีคะแนนเสียงเดียวเท่านั้น และทุกคะแนนเสียงจะต้องมีน้ำหนักและมีค่าเท่ากัน โดยหลักความเสมอภาคนี้ถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นหากปรากฏว่าในการเลือกตั้งครั้งใดมีการให้สิทธิกับบุคคลบางคน หรือบางจำพวกเป็นพิเศษ เช่น การให้บุคคลคนหนึ่งมีคะแนนเสียงได้หลายคะแนนเป็นพิเศษ ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยหลักความเสมอภาคตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ถือว่าบุคคลทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจการปกครอง ดังนั้นทุกคนจึงควรมีสิทธิมีเสียงที่เท่าเทียมกัน หลักความเสมอภาคจึงจะเกิดขึ้นได้ในการเลือกตั้ง¹⁸

2.3.6 หลักการลงคะแนนเสียงลับ (Secret Vote)

การลงคะแนนเสียงลับ หมายถึง การลงคะแนนเสียงที่ไม่มีผู้ใดอื่นนอกจากผู้ลงคะแนนเสียงนั้นเองทราบว่าได้มีการลงคะแนนให้แก่ผู้ใด ในทางปฏิบัติจะต้องจัดให้มีสถานที่มิดชิดสำหรับให้ราษฎรไปลงคะแนน ซึ่งข้อดีของการลงคะแนนเสียงลับก็คือ เป็นการให้เสรีแก่ผู้ไปลงคะแนนเสียงอย่างเต็มที่ แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อเสียคือ เป็นการทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงไม่ต้องคำนึงถึง

“Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction”

¹⁷ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 354-355.

¹⁸ คำรึห้ บูรณนพนธ์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง, หน้า 60-61.

ความรับผิดชอบ เพราะเมื่อลงคะแนนเสียงไปแล้วก็ไม่ต้องเกรงว่าจะมีผู้ใดติชมหรือวิจารณ์การกระทำของตน เพราะไม่มีผู้ใดรู้เห็นการลงคะแนนเสียงนั้นๆ¹⁹

การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์ของผู้เลือกตั้งโดยเด็ดขาด และได้รับการคุ้มครองโดยการออกเสียงลับ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้อิสระอย่างเต็มที่แก่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่บุคคลที่ตนชอบและเห็นว่าเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทน อีกทั้งเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ปราศจากการข่มขู่บีบบังคับจากอิทธิพลใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง²⁰

2.4 วิธีการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้น มีสาเหตุหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการเลือกตั้งให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์และหลักเกณฑ์การเลือกตั้งที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งสาเหตุสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง ก็คือ การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากได้พยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง จึงเกิดพฤติกรรมที่ไม่สุจริตหรือเรียกว่า “พฤติกรรมการเลือกตั้งเบี่ยงเบน”²¹ ซึ่งเป็นกระบวนการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและบรรดาพวกพ้องที่ขัดต่อบทบัญญัติข้อห้ามในกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งนี้ พฤติกรรมดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะมีรากฐานมาจากประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดเลี้ยงหรือมหรสพ การช่วยเหลือด้านการกุศลแก่สังคม หรือแม้แต่การแจกเงินซื้อเสียงซึ่งอาศัยโครงสร้างทางสังคมที่เน้นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของสังคมไทยเป็นหลัก²² โดยสาเหตุที่นำไปสู่พฤติกรรมเบี่ยงเบนในการหาเสียงเลือกตั้งนั้นมีหลายประการด้วยกัน ทั้งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความย่อหย่อนของการบังคับใช้กฎหมาย²³

¹⁹ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 357-358.

²⁰ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครเลือกตั้ง, หน้า 19.

²¹ วชิรา ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, หน้า 52.

²² สมบัติ จันทร์วงศ์, เลือกตั้งวิกฤติ : ปัญหาและทางออก (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536), หน้า 13.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 230-232.

สำหรับพฤติกรรมการเลือกตั้งเบี่ยงเบนหรือวิธีการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทย มีรูปแบบต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.4.1 การใช้อิทธิพลของระบบราชการ

มีการใช้อิทธิพลของระบบราชการเพื่อสร้างความได้เปรียบในการหาเสียงเลือกตั้งของ พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สุจริต ทั้งนี้กระทรวงที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยนั้น ย่อมมีโอกาสใช้อิทธิพลของระบบราชการที่มีเครือข่ายอำนาจกระจาย อยู่ทั่วราชอาณาจักร นำมาสร้างความได้เปรียบในการหาเสียงเลือกตั้งทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยถือเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในการชี้แนะให้ประชาชนเลือกหรือไม่เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังรวมถึงกระทรวงศึกษาธิการซึ่งประกอบด้วยข้าราชการครู และเป็นที่ยอมรับกันดีว่าในสังคมไทยโดยเฉพาะในสังคมชนบทนั้น ครูจะได้รับความเคารพนับถือ ไว้วางใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น ครูและผู้นำท้องถิ่นดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในชุมชน จึงถือได้ว่าเป็นหัวคะแนนสำคัญในการเลือกตั้งของแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วกระทรวงศึกษาธิการ ยังมีอิทธิพลต่อการให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันต่างๆ ในชุมชน ได้แก่ โรงเรียน วัด สมาคม และมูลนิธิ จึงอาจถูกนำมาใช้สร้างความได้เปรียบ และเอื้อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งให้กับพรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยทุจริตได้เช่นเดียวกัน²⁴

นอกจากนี้แล้ว การใช้อิทธิพลของระบบราชการยังรวมไปถึงการซื้อเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียน หรือซื้อกรรมการที่มีหน้าที่ดูแลเขตการเลือกตั้งนั้นๆ ซึ่งต่างก็เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการเลือกตั้งของทางราชการ โดยเป็นการเปิดโอกาสและสร้างความสะดวกในการทุจริตการเลือกตั้งให้สามารถกระทำได้อย่างง่ายดายขึ้น จึงเป็นวิธีการที่ได้ผลในทางปฏิบัติอีกวิธีหนึ่ง ตั้งแต่การปล่อยให้ผู้ที่ไม่มีสิทธิเข้าไปใช้สิทธิ การปล่อยให้บุคคลเดียวกันใช้สิทธิซ้ำ การลอบใส่บัตรเลือกตั้งไว้ในหีบบัตรตั้งแต่ก่อนการลงคะแนน ไปจนถึงการนับคะแนนล่าช้าเพื่อตกแต่งคะแนนให้คะแนนของผู้ที่แพ้กลับเป็นฝ่าย

²⁴ วุฒิสภา, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, หน้า 53-54.

ชนะการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าการทุจริตด้วยวิธีการต่างๆ เหล่านี้จะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้เลย หากไม่ได้ ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งซึ่งรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดด้วย²⁵

2.4.2 การใช้กลวิธีการพนัน

การนำกลวิธีการพนันมาใช้เป็นกลยุทธ์เพื่อให้ชนะการเลือกตั้งนั้น สืบเนื่องมาจากพฤติกรรม ของคนไทยที่ชอบเล่นการพนัน นับเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ได้ผลในทางปฏิบัติจึงถูกนำมาใช้อย่าง แพร่หลาย นอกจากนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้กลวิธีการพนันนี้ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นหนี้บุญคุณใคร เพียงแต่ จะต้องลงทุนมากเพราะต้องยอมเสียเงินแพ้พนัน เพื่อให้ประชาชนที่รับทำพนันออกไปช่วยรณรงค์ หาเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเป็นฝ่ายชนะการเลือกตั้ง และประชาชนเหล่านี้ก็จะได้รับเงินจาก การชนะพนันนั่นเอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วผู้ที่นิยมใช้วิธีการนี้มักจะได้แก่ผู้ที่มีคะแนนนิยมเป็นรอง โดยจะ ให้พรรคพวกเข้าไปทำพนันกับผู้ที่ได้คะแนนนิยมนำอยู่ว่าจะเป็นฝ่ายชนะผู้สมัครที่กำลังใช้วิธีการนี้ ด้วยสัดส่วนการต่อรองที่สูงจนดูน่าเสี่ยงสำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป โดยวิธีการที่นิยมใช้กัน มีดังนี้ สมมติว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 1 ต้องการชนะการเลือกตั้ง ก็จะทำให้หวัคคะแนนโฆษณาว่า มีการทำพนันว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 1 สู้หมายเลข 2 ไม่ได้ โดยทำพนันให้หมายเลข 2 เป็น ต่อหมายเลข 1 และวางเงินพนันกัน เมื่อรับพนันมาแล้วหวัคคะแนนของหมายเลข 1 ก็จะกระจายข่าว กับประชาชนที่รับทำพนันว่า ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 1 ชนะหมายเลข 2 พวกเขา ก็จะ ชนะพนัน ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าจะวางเดิมพันกันเป็นจำนวนเงินมากน้อยเท่าใดนั่นเอง²⁶

นอกจากนี้แล้ว ในบางพื้นที่การพนันขั้นต่อก็อาจมีการพลิกแพลงออกไปได้อีกมาก เช่น อาจมีการพนันว่าใครจะได้รับเลือกตั้ง พรรคใดจะได้กี่คน คะแนนจะทิ้งห่างกันเป็นจำนวนเท่าใด ทีมผู้ชนะจะชนะยกทีมได้หรือไม่ เป็นต้น โดยให้อัตรารต่อรองที่สูงเพื่อจูงใจประชาชนทั่วไป ทำให้ กระบวนการเหล่านี้มีผลกระทบต่อความตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปร่วมต่อรองโดยต่างก็หวังที่จะ ได้รับเงินจากการชนะพนันด้วยกันทั้งสิ้น²⁷

²⁵ สมบัติ จันทร์วงศ์, เลือกตั้งวิกฤติ : ปัญหาและทางออก, หน้า 152.

²⁶ วิชา ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, หน้า 54-55.

²⁷ สมบัติ จันทร์วงศ์, เลือกตั้งวิกฤติ : ปัญหาและทางออก, หน้า 197-198.

2.4.3 การใช้กลวิธีการทำลายคู่แข่ง

การทำลายผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้แข่งขันมีหลากหลายวิธี ทั้งการฉีกป้ายประกาศหาเสียงเลือกตั้งของฝ่ายตรงข้าม การปราศรัยหรือการออกเอกสารใบปลิวโจมตี การใส่ร้ายป้ายสี การปล่อยข่าวลือ หรือขุดคุ้ยประวัติของคู่ต่อสู้มาประจานทั้งเรื่องความสามารถ ความประพฤติส่วนตัว หรือผลงานที่ผ่านมา ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นความจริงหรือไม่ก็ตามเพื่อให้อีกฝ่ายเสื่อมเสียชื่อเสียง สร้างความเกลียดชังและเสื่อมศรัทธาให้แก่บุคคลทั่วไป รวมทั้งการประทุษร้ายหรือทำลายทรัพย์สินในการปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งของฝ่ายตรงข้าม ไปจนถึงการมุ่งหมายทำลายชีวิตของหัวหน้าและผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้แข่งขัน โดยการจู่โจมโจมตีรับจ้างให้ทำร้ายหรือถึงกับฆ่าฝ่ายตรงข้าม ซึ่งถือเป็นภัยร้ายแรงอันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเข้มงวด สำหรับวิธีการทำลายผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่ายตรงข้ามที่นิยมกันมากในอดีต ก็คือการใช้สื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์และวิทยุโจมตี หรือปล่อยข่าวบิดเบือนเพื่อตัดคะแนนนิยมฝ่ายตรงข้าม รวมถึงการกล่าวหาผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดว่ามีพฤติกรรมเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นต้น²⁸

2.4.4 การใช้เงินซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้งและสิทธิเลือกตั้ง

การซื้อคะแนนเสียง เป็นวิธีการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือตัวแทนของผู้สมัครจ่ายเงินหรือให้คำมั่นสัญญา อามิสสินจ้าง ตลอดจนให้ผลประโยชน์ต่างๆ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ลงคะแนนเสียงให้แก่ตนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นเป็นการตอบแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแจกจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นรายบุคคลเพื่อโน้มน้าวชักจูงใจให้ลงคะแนนเสียงแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ถือได้ว่าเป็นกลวิธีหลักในการทุจริตเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งซึ่งเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในสังคมไทยนับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน จนอาจกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดที่ได้รับการเลือกตั้งโดยปราศจากการซื้อสิทธิขายเสียง²⁹

การซื้อคะแนนเสียงนั้นมีวิธีการหลากหลายรูปแบบ เช่น การแจกจ่ายเงิน ซื้อบัตรประจำตัวประชาชน ซื้ออาหาร หรือเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นมาแจกจ่ายประชาชน จัดเลี้ยงอาหาร และ

²⁸ วัชรวิทย์ ไชยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, หน้า 55-56.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

ออกเงินให้ชาวบ้านกู้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงการซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย อีกด้วย³⁰ ซึ่งมีการดำเนินการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังนี้

(1) การซื้อคะแนนเสียงโดยตรง

คือ การจ่ายเงินเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ในรูปแบบของตัวเงิน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการจ่ายเงินนี้มักจะกระทำผ่านคนกลางมากกว่าที่จะให้โดยตรง แต่ก็เป็นการกระทำเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงโดยตรงเช่นกัน

1.1 การซื้อคะแนนเสียงจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

โดยผู้สมัครและคณะหาเสียงของผู้สมัครแต่ละคนจะไปพบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้มีอิทธิพลและได้รับความเคารพนับถือจากประชาชนในท้องถิ่น เพราะในชุมชนขนาดเล็ก เช่น ตำบล หรือหมู่บ้าน มักจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดสนิทสนมเป็นส่วนตัวระหว่างหัวหน้าปกครอง ตำบลหมู่บ้านกับประชาชนในตำบลหมู่บ้านนั้นเป็นพื้นฐาน ดังนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงมักอาศัยช่องทางนี้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระดมคะแนนเสียงและชักชวนจูงใจให้ชาวบ้านลงคะแนนให้แก่ตนหรือพรรคพวกของตน สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการอาจจะเริ่มตั้งแต่เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ หมายเลขประจำตัวแล้วก็จะให้เงินแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านโดยทั่วถึงกัน หรืออาจเรียกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาประชุมเลี้ยงสุราอาหาร และรับเงินไปเพื่อแจกจ่ายซื้อเสียงแก่ชาวบ้านในหมู่บ้านหรือตำบลของตน จนครบทุกคน ซึ่งโดยปกติจะมีจำนวนตัวเลขประชาชนในเขตเลือกตั้งที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม สำหรับในบางท้องที่ที่ประชาชนยากจน ประชาชนก็อาจเป็นฝ่าย เรียกร้องหาผู้สมัครที่ต้องการซื้อคะแนนเสียงเสียเอง จึงนับเป็นโอกาสดีของผู้สมัครที่ต้องการใช้วิธีการ ดังกล่าวนี้นี้ทำให้สามารถซื้อคะแนนเสียงได้สะดวกมากยิ่งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านกำนันหรือ ผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด³¹

³⁰ ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง : ข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (2532), หน้า 3.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

1.2 การซื้อคะแนนเสียงโดยผ่านหัวคะแนน

หัวคะแนนถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในทุกเขตเลือกตั้ง โดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่กว้างใหญ่ และประชาชนขาดความรู้ความสนใจทางการเมือง สำหรับลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหัวคะแนนกับประชาชนนั้นก็หลากหลาย โดยอาจเป็นเพียงความสัมพันธ์ของคนรู้จักกันธรรมดาทั่วไป เป็นญาติพี่น้องกัน ไปจนถึงหัวคะแนนอาจเป็นผู้มีชื่อเสียง มีอิทธิพลกว้างขวาง หรือเคยมีบุญคุณเกื้อหนุนอุปถัมภ์กันมาก่อน หัวคะแนนจึงมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมประสานระหว่างประชาชนกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ด้วยการชักชวนจูงใจให้ประชาชนลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครที่ตนสนับสนุน³²

การซื้อคะแนนเสียงด้วยวิธีการนี้ เป็นกรณีที่ผู้สมัครติดต่อกับประชาชนที่เป็นหัวคะแนนเองโดยตรง ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากการซื้อคะแนนเสียงในวิธีการแรกไม่ได้ผล เพราะกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านไม่ให้ความร่วมมือ โดยผู้สมัครส่วนใหญ่มักจะซื้อคะแนนเสียงโดยผ่านหัวคะแนนระดับอำเภอซึ่งเป็นผู้ที่มีชื่อเสียง และมีประสบการณ์ผ่านการเลือกตั้งมาก่อนแล้ว เช่น เคยเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาจังหวัด หรือหัวคะแนนอาชีพมาก่อน เป็นต้น ซึ่งหัวคะแนนเหล่านี้จะมีบัญชีรายชื่อหน่วยเลือกตั้ง ตลอดจนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหน่วยว่ามีจำนวนเท่าใด ซึ่งรวบรวมมาจากหัวคะแนนระดับตำบลและหัวคะแนนระดับหมู่บ้านนั่นเอง³³

1.3 การซื้อคะแนนเสียงโดยอามิสสินจ้างและคำมั่นสัญญาต่างๆ

การซื้อคะแนนเสียงโดยอามิสสินจ้างอาจทำในรูปแบบการเลี้ยงสุราอาหาร การจัดมหรสพ เช่น ดนตรี ภาพยนตร์ หมอลำ หนังตะลุง ลิเก ในนามของผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง การทำสัญญา กู้เงินไว้ล่วงหน้า หรือการจ่ายเช็คเป็นเงินจำนวนหนึ่งให้ไว้แก่หัวคะแนนหรือชาวบ้านเพื่อให้นำไปรับเงินเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว รวมถึงการให้คำมั่นสัญญาต่างๆ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ทำอย่างเป็นกิจจะลักษณะ³⁴

³² สมบัติ จันทร์วงศ์, เลือกตั้งวิกฤติ: ปัญหาและทางออก, หน้า 118-119.

³³ ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง : ข้อเสนอจริงและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย, หน้า 5.

³⁴ เรื่องเดียวกัน.

1.4 การซื้อบัตรประจำตัวประชาชน

ในกรณีของผู้สมัครบางรายที่ต้องการหลักประกันว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนเสียงให้แก่ตน โดยไม่ลงให้แก่ฝ่ายตรงข้ามนั้น ก็จะใช้วิธีการซื้อบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1.4.1 ซื้อบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อเก็บไว้ไม่ให้คนไปลงคะแนนเสียง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้วิธีการนี้จะประเมินค่าพื้นที่ใดในเขตเลือกตั้งที่ตนได้ลงสมัครนั้น เป็นพื้นที่ที่คู่ต่อสู้มีคะแนนเสียงหนาแน่นมากกว่าตน และคิดว่าประชาชนจะไม่ไปลงคะแนนเสียงให้แก่ตนอย่างแน่นอน ก็จะทำการกว้านซื้อบัตรประจำตัวประชาชนในพื้นที่นั้นเพื่อไม่ให้คนไปลงคะแนนเสียงได้ และจะส่งผลให้คู่ต่อสู้ไม่ได้รับคะแนนเสียงในพื้นที่นั้นด้วยเช่นกัน เป็นการตัดคะแนนเสียงของคู่ต่อสู้ฝ่ายตรงข้ามนั่นเอง³⁵

1.4.2 ซื้อบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่เจ้าของบัตรนั้นไปลงคะแนนเสียง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้วิธีการนี้จะทุ่มเงินจำนวนมากเพื่อกว้านซื้อบัตรประจำตัวประชาชนจากบุคคลที่คิดว่าจะไม่ไปลงคะแนนเสียง หรือจะไปลงคะแนนเสียงให้คู่ต่อสู้ และเมื่อได้บัตรประจำตัวประชาชนดังกล่าวมาแล้ว ก็จะทำให้พรรคพวกของตนนำบัตรของผู้อื่นที่ซื้อมานั้นไปลงคะแนนเสียงในวันเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามวิธีการนี้จะสำเร็จได้ด้วยดี ต้องอาศัยความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งด้วย³⁶

(2) การซื้อคะแนนเสียงโดยทางอ้อม

คือ การชักจูงหรือโน้มน้าวใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปออกเสียงลงคะแนนให้แก่ตนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีใช้ลักษณะการซื้อคะแนนเสียงในรูปของตัวเงินโดยตรง แต่เกี่ยวเนื่องกับการใช้จ่ายเงินในทางอ้อม เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในการให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงที่แน่นอน โดยอาจเป็นการจัดอำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการแจกสิ่งของ การสร้างสาธารณประโยชน์ต่างๆ รวมไปถึงการบริจาคเงินผ่านองค์กรหรือบุคคล ดังนี้

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

2.1 การจัดหาหรือนำพาคนไปลงคะแนนเสียงในวันเลือกตั้ง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้วิธีการนี้ มักจะใช้ให้บรรดาหัวคะแนนของตนนัดหมายกับประชาชนที่อยู่ในเขตเลือกตั้ง โดยจัดหายานพาหนะให้เพื่ออำนวยความสะดวกในการรับส่งคนไปยังคูหาเลือกตั้ง แล้วบรรดาหัวคะแนนก็จะบอกกล่าวชักชวนให้ประชาชนเหล่านั้นช่วยลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว³⁷

2.2 การแจกสิ่งของและสร้างสาธารณประโยชน์

2.2.1 การแจกสิ่งของ เป็นวิธีการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมักกระทำกันเพื่อหลีกเลี่ยงการแจกเงินโดยแจกเป็นสิ่งของแทน แต่ก็หวังว่าจะได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนเหมือนกัน เช่น การแจกข้าวสาร น้ำปลา เครื่องครัวต่างๆ ยารักษาโรค อุปกรณ์กีฬา เครื่องเขียน เสื้อผ้า เป็นต้น โดยสิ่งของดังกล่าวจะมีชื่อ รูปภาพ รวมทั้งหมายเลขประจำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเตือนใจให้ประชาชนระลึกถึงผู้สมัครเมื่อได้ใช้สิ่งของนั้นๆ³⁸

2.2.2 การสร้างสาธารณประโยชน์ เป็นวิธีการซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนได้ใช้เพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง โดยการสร้างสาธารณประโยชน์ให้กับท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเลือกตั้งของตน เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าตนนั้นได้ทำประโยชน์ให้กับสังคมส่วนรวม และหวังจะได้รับคะแนนเสียงจากประชาชน เช่น สร้างสะพาน สร้างถนน เป็นต้น³⁹

2.3 การบริจาคเงินผ่านองค์กรหรือบุคคล

2.3.1 การบริจาคเงินให้องค์กรชุมชน ผู้สมัครที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมักสร้างคะแนนนิยมจากชาวบ้าน โดยการบริจาคเงินให้องค์กร หรือสถาบันต่างๆ ในชุมชน เช่น สภาดำบล เพื่อไปจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆโดยติดราชื่อผู้สมัครนั้นว่าเป็นผู้บริจาคให้ ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะทำให้ชื่อของผู้สมัครดังกล่าวเป็นที่รู้จักของชาวบ้านได้เป็นอย่างดี⁴⁰

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

2.3.2 การใช้ผู้นำชุมชนเป็นเครื่องมือ วิธีการนี้ผู้สมัครจะเลือกผู้นำท้องถิ่นซึ่งมักจะ ได้แก่ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เป็นเครื่องมือ โดยผู้สมัครอาจใช้ให้เป็นหัวคะแนนหรือให้เป็นผู้รับมอบ สิ่งของบริจาคให้แก่ชุมชนหมู่บ้านของตน⁴¹

นอกจากการทุจริตการเลือกตั้งจะมีมากมายหลากหลายรูปแบบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีวิธีการที่แยบยลและขั้นตอนที่ซับซ้อนยิ่งขึ้นอีกด้วย เช่น การทุจริตการเลือกตั้งโดยใช้วิธี “ขบวนการ ลากพาและการยิงกระสุน” ซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างบุคคลหลายกลุ่มที่มีความเกี่ยวเนื่องกับ กิจกรรมการเลือกตั้งในแต่ละขั้นตอนอย่างเป็นกระบวนการ หรือ “การเวียนเทียน” ซึ่งเป็นการรับจ้าง ที่ได้รับค่าจ้างหรือผลประโยชน์ตอบแทนแลกกับการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งของตนเองและ ผู้อื่นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหลายๆ ครั้ง ส่วน “พลร่ม” เป็นการที่บุคคลซึ่งไม่มีสิทธิออกเสียง เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย รวมทั้ง “ไฟไฟ” ซึ่งเป็นการใช้ บัตรเลือกตั้งปลอม หรือบัตรเลือกตั้งที่มีการกาเครื่องหมายของผู้สมัครรับเลือกตั้งนอกหน่วยเลือกตั้ง โดยมีขอบด้วยกฎหมาย แล้วนำไปใส่รวมไว้ในหีบบัตรเลือกตั้ง เป็นต้น⁴²

จากการศึกษาวิธีการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งรูปแบบต่างๆ ในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า การกระทำความผิดดังกล่าวเข้าข่ายการกระทำความผิดในลักษณะของ “องค์กรอาชญากรรม” (Organized Crime) ซึ่งความผิดลักษณะนี้มักจะเป็นการประกอบอาชญากรรมที่มีผู้ร่วมกระทำ ความผิดหลายคน มีการวางแผนที่สลับซับซ้อน และมีการแบ่งหน้าที่กันทำ เช่น มอบหมายหน้าที่ ให้แก่หัวคะแนน หรือผู้นำชุมชนรับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ กระทำเป็นขบวนการ มีการวางแผนล่วงหน้า เป็นอย่างดี ทำให้ตัวการใหญ่หรือผู้บงการอยู่เบื้องหลังมักจะหลุดรอดจากการถูกจับกุมดำเนินคดีตาม กฎหมาย เนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอในการเชื่อมโยงไปถึงได้ และบุคคลที่ถูกจับได้โดยส่วน ใหญ่มักเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นลูกน้องในระดับล่าง⁴³

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

⁴² วัชรวิทย์ ชาญชัย, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่, หน้า 56-60.

⁴³ ชัยวัฒน์ แสงบุตตะ, "กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดมูลฐาน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 24-25.

ด้วยเหตุที่การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการกระทำความผิดในลักษณะของ “องค์กรอาชญากรรม” (Organized Crime) จึงสอดคล้องกับ หลักเกณฑ์ประการแรกในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน ซึ่งได้มีการกำหนดให้การกระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรมเป็นความผิด มูลฐาน ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีวัตถุประสงค์ มุ่งเน้นที่จะตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม และจัดการกับเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดดังกล่าว โดยมีมาตรการทางอาญาซึ่งกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ กันเพื่อกระทำความผิด รวมถึงมีมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินทางแพ่งที่มีประสิทธิภาพในการยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และการขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปในบทที่ 3 (หัวข้อ 3.2.3) ในเรื่องทฤษฎีและ หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2.5 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการการเลือกตั้ง

ในนานาประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั้งในยุโรปและเอเซียนั้น ต่างก็กำหนดให้การดำเนินการ จัดการเลือกตั้งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งมีชื่อเรียก โดยทั่วไปว่า องค์กรจัดการเลือกตั้ง และมีชื่อเรียกเฉพาะแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศทำหน้าที่ ควบคุมบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม⁴⁴

สำหรับประเทศไทยนั้น ในอดีตก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การจัดการเลือกตั้งได้ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประสบกับปัญหา มากมายทั้งเรื่องประสิทธิภาพและปัญหาความเป็นกลาง เนื่องจากขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารซึ่งยังคงมีส่วน ได้เสียและอาจให้โทษแก่ฝ่ายปฏิบัติได้⁴⁵ ทั้งยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าพรรคที่เป็นรัฐบาล และ พรรคที่ได้ครองตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ย่อมมีอิทธิพลและมีความได้เปรียบในการ เลือกตั้ง นอกจากนี้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ผู้สมัครที่ได้รับความเสียหายจาก

⁴⁴ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอต่อมูลนิธิอาสาช่วย (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและวิชาการ สถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2539), หน้า 99.

⁴⁵ ญัฐกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปาระมี, คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น, หน้า 49.

การกระทำดังกล่าวจะต้องไปฟ้องขอเพิกถอนผลการเลือกตั้งหรือฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาลเอง ซึ่งผลการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ผ่านมา นั้น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทำให้ผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งไม่มีความเกรงกลัวต่อบทบัญญัติกฎหมาย การซื้อสิทธิขายเสียงจึงเป็นไปอย่างกว้างขวาง⁴⁶ นอกจากนี้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงแล้ว ยังมีปัญหาการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งขั้นตอนการดำเนินคดีในศาลใช้เวลานานและมีความยุ่งยาก ส่งผลให้ไม่สามารถเอาผิดกับผู้สมัครในคดีเลือกตั้งได้⁴⁷

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงนำไปสู่การปฏิรูปการจัดการเลือกตั้งและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง รวมถึงให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่าใบแดง และการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่เรียกว่าใบเหลืองได้ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาด โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴⁸

2.5.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา⁴⁹ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁵⁰

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ดังต่อไปนี้

⁴⁶ ประพันธ์ นัยโกวิท, "คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง," ใน 11 ปี กกต. การเรียนรู้ประชาธิปไตยเพื่ออนาคต, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบสื่อและการพิมพ์, 2552), หน้า 109.

⁴⁷ สุจิตา โชคพระสมบัติ, "สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง: อาคารศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550," ใน 11 ปี กกต. การเรียนรู้ประชาธิปไตยเพื่ออนาคต, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบสื่อและการพิมพ์, 2552), หน้า 5.

⁴⁸ วัชรกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปารจะมี, คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น, หน้า 49-55.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 229

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 232

(1) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(2) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็น หรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามมิให้ปฏิบัติของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการตอบข้อหารือของคณะกรรมการเลือกตั้งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ โดยต้องตอบข้อหารือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับข้อหารือ และจะปฏิเสธไม่ตอบข้อหารือเพราะเหตุที่เรื่องนั้นยังไม่เกิดขึ้นมิได้

(6) วางระเบียบหรือให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน

(ข) ให้ความเห็นชอบในการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

(ค) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐ เพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง หรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินการดังกล่าว

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งคำนึงถึงความสุจริตและเที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสที่ทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(7) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคมเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(8) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(9) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(10) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(11) ส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคณใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง หรือส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง

(12) สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(13) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาและผลการออกเสียงประชามติ

(14) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(15) วางระเบียบเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการออกเสียงประชามติ

(16) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจขอให้มีการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 10 (1) (7) (10) (12) ดังต่อไปนี้

(1) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง สอบบัญชีของพรรคการเมือง โดยอาจขอให้ตรวจสอบอย่างเร่งด่วน ในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งด้วยก็ได้

(2) ให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งรายงานการทำธุรกรรมของพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง เมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ ว่ามีการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ทราบ หรือให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่น แจ้งให้ทราบถึงการโอนหรือการเบิกจ่ายเงินในกรณีดังกล่าว ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอ ทั้งนี้ ภายในเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และมีให้นำบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามหน่วยงานใดเปิดเผยข้อมูลในความครอบครอง มาใช้บังคับกับการแจ้งข้อมูลตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอ

2.5.2 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด⁵¹ มีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง⁵² มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน⁵³

⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง

⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 33

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 34 วรรคสอง

โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง และมีอำนาจหน้าที่⁵⁴ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นายทะเบียนพรรคการเมือง และคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

(2) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา การออกเสียงประชามติ และการพัฒนาพรรคการเมือง

(3) เผยแพร่วิชาการ ให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชน รวมทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(4) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการออกเสียงประชามติ ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง หรือการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นใดเพื่อดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

2.5.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คือ คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550⁵⁵ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 31

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 14

ประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552⁵⁶ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁵⁷

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จำนวนจังหวัดละ 5 คน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์⁵⁸ โดยใช้วิธีสรรหาจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วน⁵⁹ และไม่มีลักษณะต้องห้าม⁶⁰ ซึ่งสรรหาและแต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁶¹

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับนโยบายและงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในเขตจังหวัดของตน⁶² ดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
- (2) เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (4) เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

⁵⁶ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 8

⁵⁷ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 14 - ข้อ 16

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 15

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 16

⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 17

⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 15 วรรคสาม

⁶² ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

(5) ปฏิบัติงานอื่นตามระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายหรือมีคำสั่ง

2.5.4 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นหน่วยงานทางธุรการของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และรับผิดชอบการ ปฏิบัติงานโดยขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁶³ โดยมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานที่มี กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด รวมทั้งงานที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดมอบหมาย ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่ เกี่ยวข้อง หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

สำหรับผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานประจำหรือ งานธุรการทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ดังต่อไปนี้⁶⁴

- (1) จัดทำและเสนอแผนปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัด ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นชอบ
- (2) ประสานขอความร่วมมือกับส่วนราชการหรือภาคเอกชน หรือองค์การเอกชนหรือองค์กร ประชาชนในการให้การสนับสนุนการเลือกตั้ง
- (3) ให้การศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

⁶³ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 5

⁶⁴ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 6 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558

(4) รมรงค์ประชาสัมพันธ์ตลอดจนประสานขอความร่วมมือประชาชน ภาคเอกชน องค์กร เอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง

(5) เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเมือง การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(6) ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองในจังหวัด และให้คำปรึกษาแนะนำ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(8) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ

(9) ดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน และคัดค้านการเลือกตั้งรวมทั้งการออกเสียง ประชามติ

(10) ปฏิบัติงานอื่นตามระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง และมติของคณะกรรมการการ เลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มอบหมายหรือมีคำสั่ง

2.6 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

หากผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ผู้นั้นย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมี บทบัญญัติห้ามการกระทำความผิดทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งด้วยวิธีการต่างๆ ตามมาตรา 57 และได้กำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดไว้ตามมาตรา 118 ซึ่งมีระวางโทษทั้งจำคุกและปรับ รวมถึงการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอีกด้วย⁶⁵ ซึ่งการลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีดังกล่าวนี้

⁶⁵ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การลงโทษโดยมุ่งที่ตัวบุคคล และการลงโทษโดยมุ่งที่ทรัพย์สิน ดังนี้

2.6.1 การลงโทษโดยมุ่งที่ตัวบุคคล

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา โดยกำหนดบทลงโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ทั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการลงโทษตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาซึ่งมีหลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

(1) การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทน (Retribution)

การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทน มีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดในสมัยโบราณ โดยถือหลักว่า เมื่อบุคคลใดกระทำความผิดหรือทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนย่อมต้องได้รับผลตอบแทนจากการกระทำนั้นอย่างสาสม เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักตรรกวิทยาแห่งการลงโทษโดยใช้หลัก “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” หรือที่เรียกว่า “An eye for an eye, a tooth for a tooth”⁶⁶ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังถือปฏิบัติกันอยู่ในกระบวนการยุติธรรม ดังจะเห็นได้ว่าความผิดร้ายแรงลักษณะต่างๆ เช่น การฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน มักจะได้รับการลงโทษรุนแรงถึงขั้นประหารชีวิต เป็นต้น⁶⁷

(2) การลงโทษเพื่อยับยั้งข่มขู่ (Deterrence)

การลงโทษเพื่อยับยั้งข่มขู่ มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อประโยชน์สองประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก เพื่อเป็นตัวอย่างให้บุคคลทั่วไปเห็นว่า เมื่อกระทำความผิดแล้วต้องได้รับโทษเช่นนี้ ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลทั่วไปเกรงกลัวไม่กล้าเอาเยี่ยงอย่างที่จะกระทำความผิด เรียกว่าเป็น “การยับยั้งโดยทั่วไป” (General deterrence) และประการที่สอง เพื่อให้มีผลแก่ตัวผู้กระทำความผิดเอง ซึ่งเรียกว่า “การยับยั้งเป็นพิเศษ” (Specific deterrence) คือการลงโทษเพื่อเป็น

มาตรา 118 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 57 มาตรา 60 มาตรา 75 มาตรา 89 หรือมาตรา 91 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี”

⁶⁶ อัจฉริยา ชูตินันท์, *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), หน้า 130.

⁶⁷ วีระพงษ์ บุญโญภาส, *เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชาอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา* (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 135.

บทเรียนให้ผู้กระทำผิดรู้สึกสำนึก เกิดความเข็ดหลาบเกรงกลัวต่อโทษ และไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต⁶⁸

(3) การลงโทษเพื่อตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Incapacitation)

มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ผู้กระทำผิดที่ถูกลงโทษมีโอกาสกระทำความผิดซ้ำขึ้นมาอีก โดยถือว่าผู้กระทำความผิดเป็นภัยต่อสังคม และเพื่อเป็นการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม เช่น การประหารชีวิต การจำคุก การกักขัง โดยเฉพาะการลงโทษประหารชีวิตถือเป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมอย่างถาวร ส่วนการลงโทษจำคุก กักขัง เป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น โดยทำให้เขาหมดโอกาสที่จะกระทำความผิดได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สมาชิกในสังคมปลอดภัยจากอาชญากรรม⁶⁹

(4) การลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขตัวผู้กระทำความผิด (Rehabilitation and Correction)

ทฤษฎีนี้มาจากแนวคิดที่เชื่อว่าบุคลิกภาพเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละบุคคล การประกอบอาชญากรรมย่อมขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพและสิ่งแวดล้อมทางสังคมของบุคคลนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องกำหนดวิธีการลงโทษให้สอดคล้องกับบุคลิกภาพและการแก้ไขผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล⁷⁰ เป็นการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นพลเมืองดี และสามารถกลับมาอยู่ในสังคมได้อีกครั้งหนึ่ง จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการลงโทษดังกล่าวนี้เล็งเห็นถึงคุณค่าในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และคำนึงถึงหลักศีลธรรมและหลักมนุษยธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่าการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตนเป็นคนดีได้ แต่ต้องมีวิธีการแก้ไขฟื้นฟูหรือเยียวยารักษาไปด้วย⁷¹

แนวคิดนี้มีมีการพัฒนาเรื่อยมาจนกระทั่งได้มีการนำมาใช้ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยการใช้เรือนจำและชุมชนในปัจจุบัน สำหรับการแก้ไขฟื้นฟูในเรือนจำ เช่น การฝึกวิชาชีพ ให้การศึกษา การอบรมทางศีลธรรมและศาสนา การบำบัดทางการแพทย์และจิตวิทยา การให้การสงเคราะห์ในด้าน

⁶⁸ อัจฉริยา ชูตินันท์, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, หน้า 131.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

⁷⁰ วีระพงษ์ บุญญภาส, เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชาอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, หน้า 135.

⁷¹ อัจฉริยา ชูตินันท์, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, หน้า 132.

ต่างๆ โดยกระทำควบคู่กับการลงโทษ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับตนเป็นคนดีโดยเกิดความรู้สึกผิดและพร้อมที่จะกลับไปอยู่ในสังคมเมื่อพ้นโทษ ส่วนการใช้ชุมชนในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดก็พัฒนามาเป็นการคุมประพฤติ การพักการลงโทษ เป็นต้น⁷²

(5) การลงโทษเพื่อป้องกันอาชญากรรม (Prevention of Crime)

เป็นการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันให้ชุมชนหรือสังคมนั้นปลอดภัยจากอาชญากรรม และเพื่อไม่ให้ผู้กระทำผิดมีโอกาสกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก รวมทั้งได้มีการแก้ไขฟื้นฟูในระหว่างที่ต้องโทษ โดยให้การศึกษาหรือฝึกอาชีพ เพื่อที่ว่าเมื่อพ้นโทษแล้วจะได้กลับตนประกอบอาชีพในทางสุจริตและสามารถอยู่ร่วมในสังคมต่อไปได้ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการสอดส่องดูแล โดยเป็นแนวทางป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมขึ้นอีกเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพความสงบสุขเรียบร้อยของสังคมนั่นเอง⁷³

2.6.2 การลงโทษโดยมุ่งที่ทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษโดยมุ่งที่ทรัพย์สิน โดยมีการกำหนดโทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิดทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้งตามมาตรา 118 กล่าวคือ มีระวางโทษปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าโทษปรับดังกล่าวนี้เป็นอัตราโทษที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับผลประโยชน์จำนวนมหาศาลที่ผู้กระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งจะได้รับหากได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง โทษปรับดังกล่าวจึงมีอาจยับยั้งข่มขู่ผู้สร้างความเกรงกลัวแก่ผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด รวมทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบสร้างความเสียหายทั้งต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงทางการเมืองของประเทศชาติ

สำหรับโทษริบทรัพย์สินนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีได้บัญญัติบทลงโทษให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเงินหรือทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้กระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งได้จัดทำ ให้ เสนอให้ สัณญาว่า

⁷² อรรถพร ชูบำรุง, *ทฤษฎีอาชญาวิทยา* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 140-141.

⁷³ อัจฉริยา ชูตินันท์, *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา*, หน้า 133.

จะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อให้นั้น ตกเป็นของแผ่นดิน จึงต้องนำประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นหลักทั่วไป มาใช้บังคับกับเงินหรือทรัพย์สินเหล่านั้น โดยที่การริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญานั้นมี ข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ การที่จะนำมาตราการริบทรัพย์สินในทางอาญามาใช้บังคับ จำต้องมี คำพิพากษาเสียก่อนว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริง ซึ่งการแสวงหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ ความผิดของจำเลยนั้นกระทำไต่ยาก อีกทั้งการพิสูจน์ในการริบทรัพย์สินก็ยังคงตกเป็นของโจทก์ ในการพิสูจน์ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด นอกจากนี้แล้วการริบ ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญายังไม่สามารถดำเนินการกับทรัพย์สินที่มีการจำหน่าย จ่าย โอน ไปยังบุคคลภายนอก หรือเปลี่ยนสภาพต่อๆ ไปได้

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 นั้นมุ่งลงโทษที่ตัวบุคคลผู้กระทำความผิด แต่ไม่สามารถบรรลุผลในการดำเนินการกับทรัพย์สินที่ เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้ผู้กระทำความผิดมีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อ ใช้ในการประกอบอาชญากรรม คือ การทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อๆ ไป เป็นวงจร การประกอบอาชญากรรมที่ไม่จบสิ้นและยากต่อการปราบปราม

2.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่น

การเลือกตั้งในประเทศไทยสามารถแบ่งอย่างกว้างๆ ออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

(1) การเลือกตั้งระดับชาติ ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา

(2) การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น อันประกอบด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเมืองพัทยา ส่วนการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วน ตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา

โดยการเลือกตั้งทั้ง 2 ระดับนี้ เป็นไปภายใต้กฎหมายคนละฉบับกัน ในปัจจุบันการเลือกตั้ง ระดับชาติจะขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ในขณะที่การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นนั้นขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้⁷⁴

ตารางที่ 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่น

กฎหมายหลัก	สาระสำคัญ
1. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545	<ol style="list-style-type: none"> 1. การดำเนินการเลือกตั้ง 2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 3. ผู้สมัคร 4. ค่าใช้จ่ายและวิธีการหาเสียงในการเลือกตั้ง 5. การลงคะแนนเลือกตั้ง 6. การคัดค้านการเลือกตั้ง 7. การนับคะแนน และการประกาศผลเลือกตั้ง 8. การควบคุมการเลือกตั้ง 9. บทกำหนดโทษ
กฎหมายเฉพาะ	สาระสำคัญ
<ol style="list-style-type: none"> 1. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 3. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 4. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 	<ol style="list-style-type: none"> 1. จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น 2. ระบบเลือกตั้ง 3. การแบ่งเขตเลือกตั้ง 4. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

⁷⁴ วัชรกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปาระมี, คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น, หน้า 56-57.

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งในด้านจำนวนสมาชิกและหลักเกณฑ์ การแบ่งเขตเลือกตั้งต้องดำเนินไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ อัน ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542⁷⁵

โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นเป็น “ระบบรวมเขตเรียงเบอร์” กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้หลายคน ทั้งนี้ ต้องไม่เกินจำนวนที่นั่งที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น โดยผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งย่อมได้แก่ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงลำดับตามจำนวนที่นั่งเท่าที่จะมีได้ ส่วนการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้ใช้เขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว ดังนี้แล้ว ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจะเป็นผู้ที่มีคะแนนสูงสุดมากกว่าผู้สมัครรายอื่นๆ โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องได้รับคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนั้นแต่อย่างใด ซึ่งเรียกได้ว่าเป็น “ระบบแบ่งเขตคะแนนสูงสุด” นั่นเอง⁷⁶

2.7.1 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ใดก็ตาม กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแก่ตนเองหรือผู้สมัครคนอื่นๆ หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยบัญญัติว่า

“มาตรา 57 เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

การประกาศนโยบายหรือการดำเนินการตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นหรือด้วยวิธีการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้ถือว่าเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2)

เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ เพื่อแนะนำวิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครในราชกิจจานุเบกษา”

หากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 57 ดังกล่าวและมีผู้ร้องคัดค้านหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบพบว่ามีกระทำความผิด บุคคลผู้นั้นอาจถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาหนึ่งปีหรือที่เรียกว่าใบแดง หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือที่เรียกว่าใบเหลืองได้ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลอื่นที่มีใช้ผู้สมัครก็อาจถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งฟ้องดำเนินคดีอาญาได้ นอกจากนี้หากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาหนึ่งปีแล้ว ผู้สมัครผู้นั้นยังมีความผิดทางอาญาด้วย และหากศาลพิจารณาว่าผู้สมัครผู้นั้นกระทำความผิดจริงก็อาจถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิ

เลือกตั้งเป็นเวลาสิบปี⁷⁷ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 118 อันเป็นบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 57 ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 118 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 57 มาตรา 60 มาตรา 75 มาตรา 89 หรือมาตรา 91 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี”

อาจกล่าวได้ว่ามาตรา 57 นั้นนับเป็นบทบัญญัติมาตราหลักในฐานะกฏเกณฑ์ให้ผู้สมัครหรือบุคคลใดๆ ต้องดำเนินการหาเสียงภายใต้กฎหมาย เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงบุคคลอื่นใดจึงต้องพึงระมัดระวังมิให้มีการกระทำความผิดตามมาตรา 57 เกิดขึ้น สำหรับวิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 นั้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

ตัวอย่างเช่น การแจกเงินซื้อเสียง การให้เงินช่วยเหลือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในโอกาสต่างๆ การให้เงินใส่ซองมากกว่าการทำตามประเพณีปกติทั่วไป การให้สิ่งของหรือทรัพย์สินต่างๆ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น อาหาร น้ำดื่ม เครื่องมือเครื่องใช้ ปกตินิน เสื้อผ้า ยารักษาโรค ถุงยังชีพที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลแต่แอบอ้างว่าเป็นของตน การพาผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปท่องเที่ยวหรือทัศนศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การให้โดยสารรถโดยสารโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายตามปกติ⁷⁸ การซื้อสินค้าจากประชาชนผู้ค้าขายในราคาที่สูงกว่าปกติมากโดยไม่รับเงินทอน หรือการปล่อยเงินกู้นอกระบบแล้วเสนอให้ผู้กู้ไปลงคะแนนให้แก่ตนแทนการจ่ายดอกเบี้ยเป็นการตอบแทน⁷⁹ เป็นต้น

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

⁷⁹ สมบัติ จันทร์วงศ์, เลือกตั้งวิกฤติ : ปัญหาและทางออก, หน้า 213-214.

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับสถาบันอื่นใดตามมาตรา 57 (2) นี้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง สถาบันที่ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ใด ให้เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 อันได้แก่ มัสยิดหรือสุเหร่า ศาลเจ้า โรงเจ โบสถ์พราหมณ์ โบสถ์คริสต์ สำนัก สถานปฏิบัติธรรม สหกรณ์ กองทุนสงเคราะห์ ชุมชุม ชมรม สโมสร กลุ่มเยาวชน กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรี กลุ่มอาชีพ กลุ่มการเมือง กลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ และกลุ่มบุคคลที่รวมกันโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน⁸⁰

ตัวอย่างเช่น การบริจาคเงินหรือสิ่งของให้แก่วัด โรงเรียน สมาคม ฯลฯ การสร้างศาลา เอนกประสงค์ หรือสร้างศาลาการเปรียญให้แก่วัด ปรับปรุงสภาพถนน ขุดลอกคูคลองให้แก่ชุมชน หรือหมู่บ้านโดยใช้เงินส่วนตัวแต่ไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ การเสนอให้ สัญญาว่าจะให้เงิน สิ่งของ หรือโครงการต่างๆ ที่มีใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรอื่น⁸¹

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ

ตัวอย่างเช่น การหาเสียงโดยนำวงดนตรี การแสดงมายากล คณะตลก การจัดฉายภาพยนตร์ ระบายรำฟ้อน รำวง ลิเก มโนราห์ ลำตัด หมอลำ ขบวนแห่กลองยาว มาแสดงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรับชม

⁸⁰ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง สถาบันที่ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ใด ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546

ข้อ 3 สถาบันอื่นใดที่ระบุไว้ในมาตรา 57 (2) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ให้หมายถึงสถาบันดังต่อไปนี้

- (1) มัสยิดหรือสุเหร่า ศาลเจ้า โรงเจ โบสถ์พราหมณ์ โบสถ์คริสต์ สำนัก สถานปฏิบัติธรรม
- (2) สหกรณ์ กองทุนสงเคราะห์
- (3) ชุมชุม ชมรม สโมสร
- (4) กลุ่มเยาวชน กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรี กลุ่มอาชีพ กลุ่มการเมือง กลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ
- (5) กลุ่มบุคคลที่รวมกันโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน

⁸¹ ญัตติก ร วิฑานนท์ และธีระวัฒน์ ปาระมี, คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น, หน้า 138.

ประกอบการปราศรัยหาเสียง ซึ่งอาจรวมถึงการให้นักแสดงตลกชื่อดังทำหน้าที่พิธีกรในเวทีดังกล่าวด้วย⁸²

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

ตัวอย่างเช่น จัดฉลองวันเกิดของตนเอง หรือจัดเลี้ยงอาหารเครื่องดื่มให้แก่ทีมงานของตน แต่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งปะปนอยู่ด้วย หรือรับอาสาจัดเลี้ยงอาหารหรือเครื่องดื่มในงานประชุมอบรมสัมมนาโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เป็นต้น⁸³

(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชื้อ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรือจงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

ตัวอย่างเช่น หาเสียงว่าจบปริญญาแล้ว ทั้งๆ ที่กำลังอยู่ระหว่างการเรียนหรือไม่เคยได้รับปริญญามาก่อนเลย หรือทำให้เชื่อว่าตนเคยดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ทั้งที่ไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด หรือใช้ตราสัญลักษณ์ของพรรคการเมืองหาเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาต ใช้ให้ตัวแทนไปข่มขู่คุกคามผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนแก่ตน หรืองดเว้นการลงคะแนนแก่ผู้สมัครรายอื่น ตลอดจนใส่ร้ายผู้สมัครอื่นๆ ว่าเป็นคนคดโกง คบชู้ ค้ายาเสพติด เป็นฆาตกร เคยต้องโทษจำคุกมาก่อน หรือว่าเคยได้รับใบแดงแล้ว ฯลฯ โดยมีใจความจริงแต่อย่างไร⁸⁴

สำหรับระยะเวลาที่ห้ามกระทำการตาม (1) – (5) ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น สามารถแยกพิจารณาได้สองกรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้กระทำภายในหกสัปดาห์ก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง และในกรณีที่สอง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากกรณีอื่นนอกจากการครบวาระ ห้ามมิให้กระทำตั้งแต่วันที่ได้มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งเป็นต้นไปจนถึงวันเลือกตั้ง

⁸² เรื่องเดียวกัน

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-139.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

โดยที่มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น อาจพิจารณาเปรียบเทียบได้กับความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ดังนี้

“มาตรา 53 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยอ้อม แก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชื้อ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

ความผิดตาม (1) หรือ (2) ให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้”

จากการพิจารณาเปรียบเทียบฐานความผิด จะเห็นได้ว่าลักษณะการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติ คือ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น คือ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน รวมทั้งวิธีการบัญญัติฐานความผิดตาม (1) – (5) ก็อยู่ในลักษณะเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 นั้นมิได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ต่างจากความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว ทำให้ความผิดมูลฐานดังกล่าวมิได้ครอบคลุมถึงการเลือกตั้งในทุกระดับ ส่งผลให้ไม่สามารถนำมาตราการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับได้ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปในบทที่ 3 เรื่องความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใหม่นั้น สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็นสองกรณี กล่าวคือ กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง และกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว

โดยในกรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้งนั้น บทบัญญัติมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 วางหลักเกณฑ์ว่า ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่าหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำสนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานผลการสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง⁸⁵ ในกรณีที่มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

⁸⁵ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 96 วรรคหนึ่ง

ภายหลังวันลงคะแนนและผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่ได้คะแนนเลือกตั้งในลำดับที่ได้รับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่⁸⁶

ส่วนในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว บทบัญญัติมาตรา 97 วางหลักเกณฑ์ว่า หากภายหลังมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือมีการฝ่าฝืนมาตรา 57 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ หรือนับคะแนนใหม่ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่ความไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมดังกล่าว หรือการฝ่าฝืนมาตรา 57 มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง⁸⁷

นอกจากนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด กฎหมายยังบัญญัติให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดอีกด้วย แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินค่าใช้จ่ายในการให้มีการเลือกตั้งใหม่⁸⁸

2.7.2 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 32 เรื่อง อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประกาศฉบับนี้ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ยังคงสามารถตรวจสอบการกระทำที่ไม่สุจริตของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งได้ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

⁸⁶ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 96 วรรคท้าย

⁸⁷ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 97 วรรคหนึ่ง

⁸⁸ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 99

(1) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง⁸⁹

(2) เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งตามข้อ 1 แล้ว หากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ได้รับการเลือกตั้งตามข้อ 1 ผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตหรือกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือมีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ได้รับการเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปีและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่การกระทำนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับการเลือกตั้ง

(3) บรรดาบทบัญญัติใดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่ขัดหรือแย้งกับประกาศฉบับนี้ให้ใช้บทบัญญัติในประกาศฉบับนี้แทน

(4) ประกาศฉบับนี้ให้ใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำเนินการก่อนวันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับด้วย โดยกำหนดเวลาหกสิบวันตามข้อ 1 ให้นับตั้งแต่วันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ

2.7.3 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2554

ระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศให้มีการเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น เขตเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสมัครรับเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร การดำเนินการเลือกตั้ง การนับคะแนน วิธีการตรวจสอบเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่า

⁸⁹ แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 58/2557 เรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศผลการนับคะแนน และการประกาศผลการเลือกตั้ง

2.7.4 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550

เนื่องด้วยมาตรา 219 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้ เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด⁹⁰

โดยระเบียบนี้มีสาระสำคัญ คือ วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว และวิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้⁹¹ นอกจากนี้ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม⁹²

คำร้องขอให้ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใหม่ หรือขอให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใด ให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขต

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสาม บัญญัติว่า

“ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว”

⁹¹ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 4

⁹² ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 5

อำนาจ⁹³ เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย ศาลจะแจ้งการรับคำร้องให้สภาท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทราบ และผู้คัดค้านที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นั้น จะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลอุทธรณ์จะมีคำสั่งยกคำร้อง โดยให้ส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือมีคำสั่งแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหามารับสำเนาคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำเนาคำร้องและยื่นคำคัดค้านแล้ว หรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ยื่นคำคัดค้านภายในเจ็ดวัน นับแต่วันรับสำเนาคำร้อง หรือไม่มารับสำเนาคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปโดยเร็ว⁹⁴

ในการพิจารณาของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย⁹⁵ โดยในวันนัดพิจารณา ให้ศาลเริ่มสืบพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันไปทุกวันทำการจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันไม่อาจก้าวล่วงเสียได้ ให้ศาลส่งเลื่อนคดีไปได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินเจ็ดวัน และศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เหมาะสม⁹⁶ เนื่องจากเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบระบบไต่สวนที่ให้ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงแห่งคดี ศาลจึงมีอำนาจที่จะเรียกพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบเพื่อค้นหาความจริงได้⁹⁷

สำหรับผลของคำสั่งศาลกรณีศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือที่ศาลมีคำสั่งเลือกตั้งใหม่

⁹³ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 8

⁹⁴ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 9

⁹⁵ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 10

⁹⁶ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 12

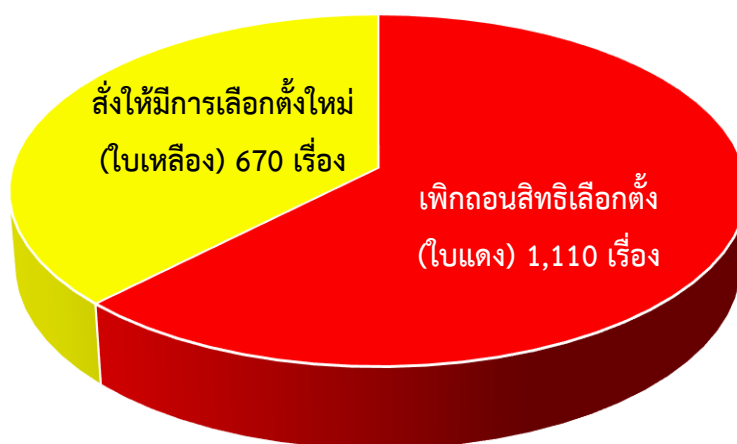
⁹⁷ รัชพงษ์ สาราญ, การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีของศาลยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 62.

ต่อไป ส่วนในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้อง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ก็กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติต่อไป⁹⁸

2.8 สถิติและตัวอย่างคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.8.1 สถิติคดี

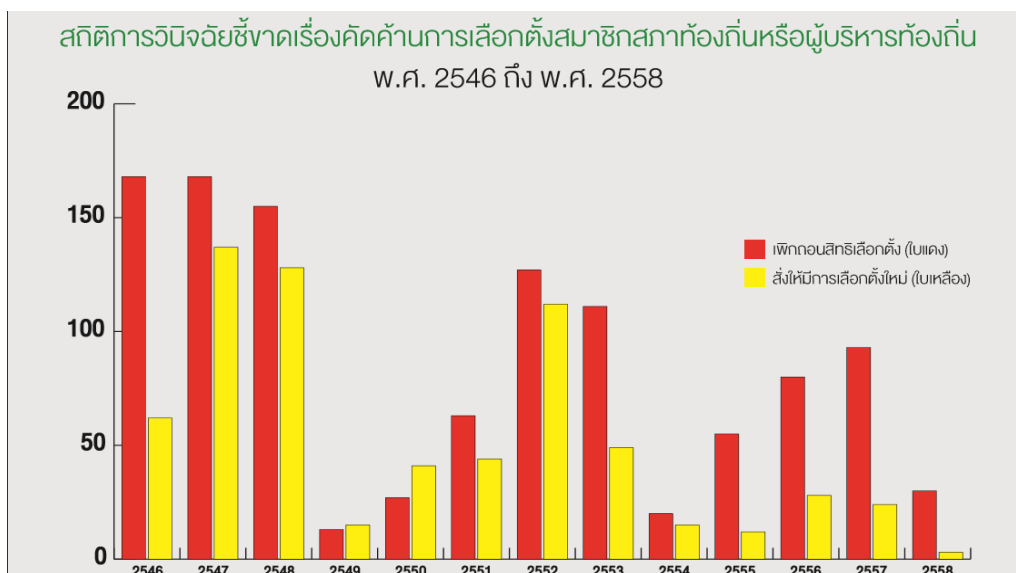
รูปที่ 1 สถิติการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จำนวนรวมทั้งสิ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2558⁹⁹



⁹⁸ สมพล พงษ์พิพัฒน์ และ ธวัชชัย แสวงทรัพย์, การหาเสียงเลือกตั้งท้องถิ่น และส.ส. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ยู แอนด์ไอ, 2553), หน้า 118 – 119.

⁹⁹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, สถิติการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง [ออนไลน์], 2558. แหล่งที่มา http://www.ect.go.th/th/wp-content/uploads/2013/10/info_map5.pdf

รูปที่ 2 สถิติการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ในแต่ละปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2558



2.8.2 ตัวอย่างคดี

(1) แนววินิจฉัยเกี่ยวกับการให้เงินชื้อเสียง

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 1 ที่ สต. 3732/2551

การให้เงินชื้อเสียงเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย หากจะมีการให้เงินชื้อเสียงกันจริง ผู้ที่ให้เงินรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องก็น่าจะปกปิดไม่ให้ผู้อื่นล่วงรู้ เว้นแต่จะรู้กันกับบุคคลที่ตนเองต้องการชื้อเสียง แต่กลับมีการนำไปขยายความให้คนอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องทราบ จึงเป็นเรื่องที่ไม่ปกตินัก เมื่อคำเบิกความของ ศ. ยังมิชื่อน่าสงสัยและขัดกับเหตุผลหลายประการดังที่กล่าว อีกทั้งพยานประกอบปากอื่นก็เป็นเพียงพยานที่ได้รับคำบอกเล่ามาซึ่งมีน้ำหนักน้อย แม้ผู้ร้องจะมีธนบัตรฉบับละ 1,000 บาท จำนวน 3 ฉบับ ที่ ศ. นำมามอบให้เป็นหลักฐานประกอบการร้องเรียน แต่เมื่อธนบัตรชนิดราคาฉบับละ 1,000 บาทนั้นบุคคลอื่นก็สามารถมีไว้ในครอบครองได้ ไม่ได้เป็นหลักฐานยืนยันว่าจะต้องเป็นธนบัตรของ ป. โดยไม่มีข้อโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้ นอกจากนั้นผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงว่า ตนเองเคยสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนันตำบลบ้านห้วยและเคยได้รับเลือกตั้งมาก่อน อันแสดงว่าผู้คัดค้านได้รับความนิยมและมีฐานเสียงสนับสนุนอยู่แล้ว ไม่ใช่ผู้สมัครที่ไม่เคยมีฐานเสียงมาก่อน อีกทั้งในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นก็อาศัยเสียงสนับสนุนไม่มาก พยานหลักฐานของผู้ร้องยังไม่มีน้ำหนักอันควรเชื่อ

ว่า บ. ให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนแก่ผู้คัดค้านที่เป็นเหตุให้การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 1 ที่ ลต. 5819/2551

ผู้คัดค้านได้ให้ ม. และ ณ. นำเงินไปให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้บุคคลดังกล่าวเลือกผู้คัดค้าน เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นการจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อ จะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด เพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ ลงคะแนนเลือกตั้งให้ผู้สมัคร อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 (1) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและ เที่ยงธรรม กรณีจึงมีสาเหตุที่จะมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้คัดค้านตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 3 ที่ ลต. 2042/2551

ตามพยานหลักฐานในสำนวนสืบสวนสอบสวนของคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนของ ผู้ร้องและในชั้นพิจารณาของศาล คงมีแต่พยานบุคคลซึ่งเพียงอ้างว่าตนได้ทราบจากชาวบ้านว่า การเลือกตั้งครั้งนี้มีการซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นเพียงพยานที่อ้างว่าทราบ ข้อเท็จจริงมาจากผู้อื่นอีกทอดหนึ่งเท่านั้น กรณีไม่มีบุคคลรู้เห็นด้วยตนเองมายืนยันและไม่อาจหา พยานหลักฐานอื่นใดที่น่าเชื่อถือแสดงให้เห็นว่ามีการแจกเงินเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนน เลือกตั้งให้ผู้คัดค้านทั้งเจ็ด พยานหลักฐานดังกล่าวเช่นนี้นับว่ามีน้ำหนักน้อยมากปราศจากเหตุผลให้ น่าเชื่อ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นพยานหลักฐานที่มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีกรกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่จะ ทำให้การเลือกตั้งนี้มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 3 ที่ ลต. 2043/2551

พยานบุคคลที่ให้การในข้อเท็จจริงที่ อ. จ่ายเงินให้ บ. กับครอบครัวและที่ ล. จ่ายเงินให้แก่ ต. เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนให้แก่ผู้คัดค้านที่ 1 และผู้คัดค้านที่ 9 ถึงที่ 13 นั้น ไม่มีข้อพิรุธบ่งชี้ใน สาระสำคัญหรือขัดต่อเหตุผลจนไม่น่าเชื่อ จึงเห็นว่าพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานอันควร

เชื่อได้ว่า การเลือกตั้งครั้งนี้มีการให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเลือกตั้งแก่ผู้คัดค้านที่ 1 และผู้คัดค้านที่ 9 ถึงที่ 13 อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และเป็นการทำให้การเลือกตั้งนี้มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงมีเหตุที่จะต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา 97 ตามคำร้องของผู้ร้อง

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 6 ที่ ลต. 442/2551

หาก ส. เห็นว่าการที่ ห. นำเงินไปให้เป็นการผิดต่อกฎหมาย ส. ก็ไม่ควรรับตั้งแต่แรกแล้ว เพราะผู้รับก็อาจมีความผิดได้เช่นเดียวกัน หรือหากจะอ้างว่าต้องการที่จะดำเนินการกับ ห. ก็ไม่มีเหตุผลที่ต้องรอไปในวันอื่น ห. นำเงินไปให้ตั้งแต่เวลา 6 นาฬิกา ส. จึงมีเวลาทั้งวันที่จะนำเงินไปมอบให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าหน้าที่เฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นทั้งฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าพนักงานตำรวจก็สามารถดำเนินการให้ได้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ส. ได้ดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเลย แต่กลับไปปรึกษาหารือกับคู่แข่งทางการเมืองของผู้คัดค้านทั้งเจ็ดและมีใช้เจ้าหน้าที่ จึงเชื่อว่าอาจเป็นการวางแผนเพื่อกลั่นแกล้งกัน พยานที่ผู้ร้องนำมาสืบยังมีพิรุณสงสัย ไม่อาจยืนยันว่า ห. ให้เงินแก่ ส. จริง จึงไม่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 57 (1) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หรือหากแม้จะฟังว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา 57 (1) ดังกล่าว แต่ตามคำร้องและพยานที่ผู้ร้องนำสืบก็ไม่มีข้อเท็จจริงว่าการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้คัดค้านทั้งเจ็ดได้รับการเลือกตั้ง เพราะคะแนนที่ผู้คัดค้านที่ 1 ได้รับมีมากกว่าผู้ที่ได้คะแนนอันดับที่ 2 ถึง 172 คะแนน และผู้คัดค้านที่ 2 ซึ่งได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้คะแนนน้อยที่สุด ก็ได้คะแนนมากกว่าผู้ที่ได้คะแนนรองลงมาถึง 115 คะแนน การที่ผู้ร้องอ้างและนำสืบว่าผู้คัดค้านทั้งเจ็ดได้รับคะแนนเลือกตั้งที่ไม่สุจริตเพียงหนึ่งคะแนนเท่านั้น ย่อมไม่เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้คัดค้านทั้งเจ็ดได้รับการเลือกตั้ง คำร้องขอจึงไม่มีเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 5 ที่ ลต. 2/2555

ก่อนวันเลือกตั้งประมาณ 3 วัน ผู้คัดค้านซึ่งเป็นอดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภูขัณฑ์จักรยานยนต์มาหา จ. และชวน จ. ตีมสุรา มีผู้คัดค้าน จ. ล. นั่งล้อมวงตีมสุรา จากนั้นผู้คัดค้านมอบเงินเป็นธนบัตรฉบับละ 1,000 บาท ให้ จ. ไปซื้อสุรามากอีก จ. กับพวกร่วมกันตีมสุราจนหมดขวด ระหว่างนั้นผู้คัดค้านพูดถึงเรื่องผู้คัดค้านลงสมัครว่า ขอให้พยานที่ร่วมวงตีมสุรา

ช่วยลงคะแนนเลือกตั้งให้ และบอกว่าหากได้รับการเลือกตั้งจะจัดหาท่อประปาภูเขาให้กับชาวบ้านติแสเพราะของเดิมมีสภาพเก่าและน้ำมีไม่พอ พยานผู้ร้องมีน้ำหนักมั่นคงเพียงพอฟังได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้คัดค้านให้เงิน จ. ไปซื้อสุรามาล้างเพื่อขอให้ลงคะแนนเสียงให้ผู้คัดค้าน และผู้คัดค้านจะจัดหาท่อประปาภูเขาให้กับชาวบ้านติแสหากได้รับการเลือกตั้งจริง การกระทำดังกล่าวมีส่วนให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภู ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้คัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้คัดค้านเป็นเวลา 1 ปี และให้เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภูจำนวน 1 คนใหม่แทนผู้คัดค้าน

(2) แนววินิจฉัยเกี่ยวกับการให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 3 ที่ ลต. 3768/2551

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหลายคนต่างโดยสารรถยนต์ไปโดยมีการนัดหมายกันล่วงหน้าถึงสถานที่ที่จะขึ้นรถและต่างก็ไม่คิดจะช่วยออกค่าใช้จ่ายให้แก่ ศ. น้องผู้คัดค้านที่ 1 และ จ. น้อง ผู้คัดค้านที่ 2 ที่นำรถยนต์ไปรับด้วย ส่อแสดงให้น่าเชื่อถือว่ามีสิทธิเลือกตั้งเหล่านั้นทราบมาแล้วว่าจะไม่ต้องเสียค่าโดยสาร จึงมีเหตุผลสนับสนุนให้พยานหลักฐานที่ผู้ร้องนำมาโต้สวนดังกล่าวจนถือได้ว่าเป็นพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้คัดค้านทั้งสองสนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจในการกระทำของ ศ. และ จ. อันเป็นการให้ประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการให้ร่วมโดยสารเดินทางไปโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสาร ซึ่งมีสวนจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสอง อันฝ่าฝืนต่อมาตรา 57 (1) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และทำให้การเลือกตั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม สมควรเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้คัดค้านทั้งสองตามมาตรา 97 ตามคำร้องของผู้ร้อง

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 4 ที่ ลต. 2083/2551

ผู้คัดค้านที่ 1 ปราศรัยข้อความตอนหนึ่งว่า “ถ้าผมได้เป็นนายก รถทุกคนกะสิเป็นของพี่น้อง” แล้วชาวบ้านที่ไปฟังการปราศรัยอยู่ได้ตบมือแสดงความพอใจ แต่ชั้นสอบสวนพยานผู้ร้องที่ได้ยินคำปราศรัยก็เคยให้การยอมรับต่อหน้าอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนว่า คำปราศรัยของผู้คัดค้านที่ 1 ไม่เป็นการจูงใจหรือให้สัญญาแต่อย่างใด กรณียังได้ความจากผู้คัดค้านที่ 2 ซึ่งยืนยันว่า การนำ

รถยนต์ออกให้การช่วยเหลือประชาชน ผู้สมัครคนอื่นก็กระทำเช่นกัน แต่ผู้คัดค้านที่ 1 ได้ยุติการนำรถยนต์ออกให้การช่วยเหลือประชาชนก่อนที่มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 60 วัน ตามกรอบของกฎหมายแล้ว ประกอบกับพยานผู้ร้องเบิกความรับว่าผู้คัดค้านที่ 1 เคยนำรถออกช่วยเหลือชาวบ้านเป็นงานบุญหรือช่วยงานโรงพยาบาล ซึ่งกลุ่มของ ร. ก็ทำเหมือนกัน แต่ก่อนเลือกตั้ง 60 วัน ทั้งสองกลุ่มไม่ได้ดำเนินการแล้ว ดังนั้นเมื่อพิจารณาคำปราศรัยของผู้คัดค้านที่ 1 โดยตลอดแล้ว เห็นได้ว่าเป็นเพียงคำกล่าวที่ยังไม่ชัดแจ้งถึงขนาดฟังได้ว่าเป็นการเสนอทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันเป็นการจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนหรือผู้สมัครอื่น และเมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าภายในระยะเวลา 60 วัน ก่อนวันครบกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลของผู้คัดค้านที่ 1 จนถึงวันเลือกตั้ง ผู้คัดค้านที่ 1 ได้ส่งมอบรถยนต์ให้แก่ผู้ใดเยี่ยมไปใช้ที่ใด และเมื่อใดบ้าง เช่นนี้ลำพังการกล่าวปราศรัยของผู้คัดค้านที่ 1 ดังกล่าวจึงยังไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 (1) และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 4 ที่ ลต. 2136/2551

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ห. หรือทีมงานของฝ่ายผู้คัดค้านที่ 1 แจกเสื้อให้แก่ จ. บ. ด. ภ. ก. และ พ. เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวลงคะแนนให้แก่ผู้คัดค้านทั้งแปด แม้ทางไตสวนจะยังฟังไม่ได้แน่ชัดว่าผู้คัดค้านที่ 1 แจกเสื้อให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่การที่ผู้คัดค้านที่ 1 เป็นผู้ซื้อและจัดทำเสื้อให้ ห. ผู้ประสานงานและทีมงานของผู้คัดค้านที่ 1 นำไปแจกจ่ายจำนวนมาก รวมทั้งให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตลอดจนมีการให้บุคคลดังกล่าวเข้าขบวนแห่หาเสียงไปตามสถานที่ต่างๆ พฤติการณ์ดังกล่าวเชื่อได้ว่าผู้คัดค้านที่ 1 รู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำการให้ทรัพย์สินอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใดโดยการให้เสื้อยัดแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้คัดค้านที่ 1 อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ส่วนผู้คัดค้านที่ 2 ถึงที่ 8 นั้น แม้ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้คัดค้านที่ 2 ถึงที่ 8 รู้เห็นเป็นใจหรือสนับสนุนผู้คัดค้านที่ 1 แต่การกระทำของผู้คัดค้านที่ 1 ย่อมเป็นการเอื้อเพื่อประโยชน์แก่ผู้คัดค้านที่ 2 ถึงที่ 8 ซึ่งสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในกลุ่มของผู้คัดค้านที่ 1 โดยตรง อันมีผลทำให้การเลือกตั้งในส่วนของผู้คัดค้านที่ 2 ถึงที่ 8 มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเช่นเดียวกัน กรณีจึงต้องเพิกถอนสิทธิ

เลือกตั้งของผู้คัดค้านที่ 1 และให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองบ้านดุงและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองบ้านดุงแทนผู้คัดค้านทั้งแปด

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 5 ที่ ลต. 4/2555

การขอทำใบอนุญาตขั้บรถยนต์และรถจักรยานยนต์กับสำนักงานขนส่งจังหวัดเป็นหน้าที่ตามปกติของประชาชนผู้ประสงค์จะได้สิทธิขั้บรถโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสิทธิบังคับไว้ และขณะเกิดเหตุก็ไม่ปรากฏเหตุจำเป็นใดที่เทศบาลตำบลสิริราชต้องแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน พฤติการณ์แห่งคดีกลับสื่อแสดงให้เห็นว่า การจัดรถยนต์ของเทศบาลตำบลสิริราชดังกล่าว เจตนาจัดให้มีขึ้นในช่วงก่อนการเลือกตั้งเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง โดยเมื่อการกระทำนั้นได้กระทำภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลสิริราชของผู้คัดค้าน ผู้คัดค้านย่อมสังเกตเห็นได้ว่า ประชาชนที่อาศัยรถยนต์ของเทศบาลตำบลสิริราชไปสำนักงานขนส่งจังหวัดลำปางย่อมสนับสนุนหรือใช้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้ผู้คัดค้านเป็นนายกเทศมนตรีตำบลสิริราชต่อไป จึงเป็นการกระทำเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้คัดค้าน มีผลให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลสิริราชในส่วนที่เกี่ยวกับผู้คัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 (1) จึงมีเหตุให้ต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้คัดค้านและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนผู้คัดค้าน ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 97

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 5 ที่ ลต. 4/2557

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ท. ซึ่งผู้คัดค้านทั้งเจ็ดวางตัวให้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีตำบลหนองหล่มกล่าวปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งปรากฏข้อความตอนหนึ่งว่า “อีกอันก็เป็นเงินของแม่ค้ากลุ่มอาชีพต่างๆ โครงการเหล่านี้สามารถทำได้แค่รามารปรับสั๊กนิดหนึ่งก็จะทำได้ ผมยกตัวอย่าง เช่น เงินเดือนของแม่ค้าเรานะครับ เราก็ตั้งเป็นเทศบัญญัติขึ้นมาแล้วก็ให้แม่ค้าหรือกลุ่มต่างๆ เข้าไปทำโครงการแล้วตั้งกลุ่มขึ้นมา แล้วทางเทศบาลก็จะสนับสนุนครับ ดังนั้น ทีมหนองหล่มก้าวหน้าก็ขอฝากกับพี่น้องในตำบลหนองหล่มด้วย ขอฝากช่วยลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ ศ. ผู้สมัครเบอร์ 1 เป็นนายกและเข้าคูหาอีกใบหนึ่งก็เลือกสมาชิกฯ ยกทีม” เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ตามที่คู่ความรับกันว่า ท. พูดคำว่า “เงินเดือนของแม่ค้า” จริง แม้จะพูดเพียงครั้งเดียวแต่เมื่อ ท. บอกถึงวิธีการโดยการให้กลุ่ม

แม่ค้าและกลุ่มต่างๆ ตั้งกลุ่มขึ้นมาแล้วเทศบาลจะสนับสนุน จึงแสดงได้ว่า ท. มีเจตนาและจงใจที่กล่าวถึงการให้เงินในลักษณะเป็นรายเดือนแก่แม่ค้าจริง มิใช่เป็นเพียงการยกตัวอย่างหรือกล่าวผิดพลาดหรือประหม่าตามที่ผู้คัดค้านทั้งเจ็ดกล่าวอ้างแต่อย่างใด ประกอบข้อที่ว่า ว. ปลัดเทศบาลตำบลหนองหล่มก็ให้ถ้อยคำต่อผู้ร้องว่า นโยบายการให้เงินเดือนดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ตามกฎหมายแล้ว นโยบายดังกล่าวจึงไม่มีความเป็นไปได้จริงซึ่งต้องห้ามตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง วิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ข้อ 5 (10) และเป็นการสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใดเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 (1) และการกระทำดังกล่าวมีผลให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลหนองหล่มและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหนองหล่ม เขตเลือกตั้งที่ 1 ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้คัดค้านทั้งเจ็ดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงมีเหตุให้ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนผู้คัดค้านทั้งเจ็ดตามคำร้องแต่อย่างใดก็ตามการกระทำของ ท. เป็นเพียงแต่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้คัดค้านทั้งเจ็ด โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดว่าผู้คัดค้านทั้งเจ็ดกระทำการใดๆ ด้วยตนเองโดยตรง จึงยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้คัดค้านทั้งเจ็ด

คำสั่งคำร้องศาลอุทธรณ์ภาค 5 ที่ ลต. 8/2558

ในการหาเสียงเลือกตั้งนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจว่าจ้างผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ช่วยเหลือได้ ไม่ว่าจะเป็นการว่าจ้างตลอดระยะเวลาหาเสียงเลือกตั้งหรือว่าจ้างเป็นรายวัน โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจจัดหาเสื้อผ้า สิ่งของ เลี้ยงอาหารและเครื่องดื่มได้ ทั้งนี้ ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง วิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ข้อ 4 และ 5 (5) ผู้คัดค้านทั้งสิบสามจึงอาจมีบุคคลผู้ช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งได้ คดีนี้ผู้คัดค้านทั้งสิบสามว่าจ้างอาสาสมัครแจกแผ่นพับ 647 คน โดยที่ใช้ค่าจ้างในการแจกแผ่นพับเป็นเงินถึง 388,200 บาท ในขณะที่ค่าผลิตแผ่นพับเพียง 9,600 บาท ข้ออ้างว่าจ้างแรงงานโดยได้คำนวณอัตราค่าจ้างที่ไม่ขัดกับสภาพการจ้างงานตามความเป็นจริง ตามสภาพท้องถิ่น และเป็นอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมจึงรับฟังไม่ขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้คัดค้านทั้งสิบสามได้ใช้สิทธิมีบุคคลผู้ช่วยในการหาเสียงเลือกตั้ง 115 คนไปแล้ว อีกทั้งอาสาสมัคร 647 คน ก็ไม่ใช่บุคคลผู้ช่วยในการหาเสียงเลือกตั้ง

ตามบัญชีบุคคลผู้ช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้คัดค้านทั้งสิบสาม การรับค่าจ้างของอาสาสมัครทั้ง 647 คนดังกล่าว จึงมิใช่การรับในฐานะบุคคลผู้ช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง วิธีการหรือลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ข้อ 4 และ 5 (5) ด้วยเช่นกัน

ตามพฤติการณ์แห่งคดีที่ผู้คัดค้านทั้งสิบสามจ้างอาสาสมัครถึง 647 คน โดยใช้ค่าจ้างมากถึง 388,200 บาท บ่งชี้ให้เห็นว่าผู้คัดค้านทั้งสิบสามมิได้จ่ายค่าจ้างแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นอาสาสมัครโดยสุจริต การจ่ายค่าจ้างดังกล่าวแก่อาสาสมัครจึงเป็นการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเลือกตั้งแก่ผู้คัดค้านทั้งสิบสาม อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 (1) และเมื่อผู้คัดค้านทั้งสิบสามยอมรับว่าได้จ่ายค่าจ้างแก่อาสาสมัครดังกล่าว การฝ่าฝืนมาตรา 57 ในคดีนี้จึงเกี่ยวกับผู้คัดค้านทั้งสิบสาม จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้คัดค้านทั้งสิบสาม มีกำหนดเวลาคนละ 1 ปีนับแต่วันมีคำสั่ง และให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหนองช้างคืนใหม่แทนผู้คัดค้านที่ 1 ผู้คัดค้านที่ 5 ผู้คัดค้านที่ 8 และที่ 11 ถึงที่ 13

(3) แนววินิจฉัยเกี่ยวกับการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 1 ที่ ลต. 3437/2551

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 บัญญัติว่า “...ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้ ...

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ” เมื่อผู้คัดค้านทั้งแปดอยู่ในขบวนการยื่นคำร้องขอออกประกาศสัมพันธให้ประชาชนทราบว่าในทีมพัฒนาคูขวางของผู้คัดค้านทั้งแปดได้รับหมายเลขใดบ้าง โดยมีการนำวงแคนประยุกต์มาเล่นดนตรีผ่านเครื่องขยายเสียงดนตรี เล่นนำหน้าขบวนแห่ไปทั่วทั้งเขตตำบล ซึ่ง ว. เป็นผู้นำมาเพื่อช่วยพี่ชายเนื่องจากพี่ชายจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หากผู้คัดค้านที่ 1 ได้รับเลือกตั้ง ดังนี้ แม้ผู้คัดค้านทั้งแปดจะอ้างว่าผู้คัดค้านที่ 1 ได้ทักท้วงห้ามปรามแล้ว หรือกรณีการเล่นวันระยะห่างหรือพลัดหลงกันบ้าง ก็มีใช้สาระสำคัญที่จะลบล้างการที่ ว. นำรถยนต์ที่บรรทุกวงแคนประยุกต์มาช่วย และการที่

ผู้คัดค้านทั้งแปดสามารถห้ามปรามหรือไม่ให้รถยนต์ที่บรรทุกวงแคนประยุกต์เล่นนำหน้าขบวนได้ ก็เป็นการยอมรับเอาผลจากการกระทำของ ว. ด้วย ข้อคัดค้านที่ว่าไม่สามารถห้ามปรามหรือระงับได้ เพราะจะเป็นการเสียน้ำใจหรือเป็นอุปสรรคกับชาวบ้านนั้น ไม่อาจรับฟังได้ แม้ผู้ร้องจะไม่ได้กล่าวมา ในคำร้องและไม่มีพยานหลักฐานใดที่จะให้รับฟังได้ว่าผู้คัดค้านทั้งแปดว่าจ้าง หรือเป็นผู้นำวงแคนหรือ รู้เห็นในการนำวงแคนประยุกต์มาร่วมขบวนก็ตาม การกระทำของ ว. ดังกล่าวก็เป็นการจงใจให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้คัดค้านทั้งแปดแล้ว แม้การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งนั้นไม่อาจ ถือเป็นการจัดให้มีมหรสพ แต่การกระทำดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการรื่นเริงต่างๆ ตามความหมาย แห่งมาตรา 57 (3) โดยถือได้ว่าผู้คัดค้านทั้งแปดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนด้วยดังที่วินิจฉัยมาแล้ว จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้คัดค้านทั้งแปดมีกำหนดเวลาคนละ 1 ปี นับแต่วันมีคำสั่ง และ ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่แทน ผู้คัดค้านทั้งแปด

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 5 ที่ ลต. 2/2555

ผู้คัดค้านพูดต่อหน้าผู้อยู่ในงานเลี้ยงซึ่งล้วนแต่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับทิศทางและ เป้าหมายในการพัฒนาตำบลนครเจดีย์ให้เป็นตำบลอันดับหนึ่งในอำเภอป่าซางในอีก 4 ปีข้างหน้า อันหมายถึงในช่วงวาระการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และแนะนำผู้ร่วมงานซึ่งจะ มอบหมายให้ทำหน้าที่รองและผู้ช่วย นอกจากนี้ส่วนท้ายของการพูดผู้คัดค้านยังพูดเชิญชวนให้ ผู้ร่วมงานทุกหมู่บ้านร้องเพลงคาราโอเกะ พร้อมบอกว่าหากใครร้องเพลงดีจะมีรางวัล พฤติการณ์ที่ ผู้คัดค้านพูดถึงทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาตำบลนครเจดีย์ แนะนำผู้จะทำหน้าที่รองและผู้ช่วย ของตนต่อหน้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตำบลดังกล่าว ผู้ฟังย่อมเข้าใจได้ว่าผู้คัดค้านมีเจตนาอย่างไรจึงพูด เช่นนั้น โดยไม่ต้องมีคำพูดชักจูงให้ลงคะแนนเสียงให้แก่ตนเองหรืองดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ ผู้สมัครใดโดยตรง และย่อมมีความหมายอยู่ในตัวว่าผู้คัดค้านทราบว่าจะมีการให้ทรัพย์สินแก่ผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง แม้เงินที่แจกแก่ผู้ร้องเพลงและที่ใช้ในการจัดงานเลี้ยงจะมีใช้ของผู้คัดค้านดังผู้คัดค้าน กล่าวอ้าง และแม้จะมีได้ให้เงินแก่ทุกคนที่อยู่ในงาน แต่ก็ได้ความว่าให้ครบทุกหมู่บ้านที่มาแล้ว เมื่อผู้คัดค้านรู้ย่อม่ามีการจัดกิจกรรมดังกล่าว รู้ย่อม่าจะมีการให้ทรัพย์สินแก่ผู้ร้องเพลง แล้วใช้คำพูด ทางการเมืองเป็นนัยโดยอ้อมเพื่อชักจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว การจัดเลี้ยงก็ดี การให้เงินแก่ ผู้ร้องเพลงก็ดี จึงเป็นเพียงเครื่องมือหรือกลอุบายในการให้เงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากกว่า

เพื่อการอย่างอื่นหรือเพื่อโปรโมทร้าน พฤติการณ์แห่งคดีฟังได้ว่าผู้คัดค้านมีส่วนก่อ สนับสนุนหรือ
 รู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ และ
 เลี้ยงผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 57 (3) (4) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ
 ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และการกระทำดังกล่าวมีส่วนให้การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วน
 ตำบลนครเจดีย์มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา 97 มีเหตุให้ต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
 ของผู้คัดค้านและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนผู้คัดค้าน

(4) แนววินิจฉัยเกี่ยวกับการใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยม ของผู้สมัคร

คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 4 ที่ ลต. 1140/2551

ขณะที่ ส. พุดต่อว่า ร. ผู้สมัครเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่า เป็นคนขี้มากฉ้อ
 ราษฎร์บังหลวง และไม่มีความเป็นธรรม ผู้คัดค้านอยู่ในที่เกิดเหตุด้วย แต่ข้อความที่ได้จากแถบ
 บันทึกเสียง (เทป) ไม่มีข้อความตอนใดในการถอดข้อความที่ระบุว่าผู้คัดค้านได้พุดใส่ร้าย ร. ด้วย
 ดังนั้น การที่ ส. พุดจาใส่ร้าย ร. ในทันทีทันใด จะถือหรือรับฟังว่าผู้คัดค้านก่อให้เกิด ส. กระทำสนับสนุน
 หรือรู้เห็นเป็นใจให้ ส. กระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับ
 การกระทำของ ส. อันถือว่ามี การฝ่าฝืนมาตรา 57 (5) ประกอบมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติ
 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หาได้ไม่ อีกทั้งคำพุดของ ส. ก็มี
 เจตนามุ่งประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ผู้รับสมัครเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ไม่เกี่ยวข้องกับ
 กับผู้คัดค้านซึ่งรับสมัครเป็นเพียงสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น

จากสถิติและตัวอย่างคดีของการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ
 ผู้บริหารท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาซึ่งนับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และ
 ยากต่อการปราบปราม เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการ
 เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับ
 ปัญหาดังกล่าวเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างแนววินิจฉัยข้างต้นในคดีที่ไม่ปรากฏพยานหลักฐาน
 เพียงพออันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิด ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้

2.9 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งของต่างประเทศ

2.9.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นความผิดอาญาตามบทบัญญัติกฎหมายทั้งในระดับสหรัฐและระดับมลรัฐ โดยบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าวมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในระดับสหรัฐ มีการบัญญัติไว้ในบรรพ 52 ของประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 10307 (52 U.S. Code Section 10307) ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹⁰⁰

(a) การปฏิเสธไม่อนุญาตให้ลงคะแนนเลือกตั้ง

ห้ามมิให้บุคคลใดก็ตามปฏิเสธไม่อนุญาตในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลที่มีสิทธิและคุณสมบัติในการลงคะแนนเลือกตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามบทบัญญัติที่ 103 ถึง 107 ของบรรพนี้ หรือจงใจปฏิเสธที่จะนับหรือประกาศคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว

(b) การข่มขู่ คุกคาม หรือการบีบบังคับ

ห้ามมิให้บุคคลใดก็ตามกระทำการหรือพยายามที่จะกระทำการข่มขู่ คุกคาม หรือบีบบังคับบุคคลใด

- เพื่อให้ลงคะแนนเลือกตั้ง หรือ

- เพื่อผลักดันหรือช่วยเหลือบุคคลใดเพื่อให้ลงคะแนนเลือกตั้ง หรือ

- เพื่อใช้อำนาจหรือหน้าที่ ตามบทบัญญัติมาตรา 10302 (a), 10305, 10306, หรือ 10308

(e) แห่งบรรพนี้

(c) ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จในการลงทะเบียนหรือลงคะแนนเลือกตั้ง

¹⁰⁰ Office of the Law Revision Counsel, Title 52-Voting and Elections, [Online] Accessed: 15 March 2016. Available from: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title52-section10307&num=0&edition=prelim>

บุคคลใดก็ตามจงใจให้ข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ หรือระยะเวลาอยู่อาศัยในเขต การเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ตนเองมีคุณสมบัติในการลงทะเบียนหรือลงคะแนนเลือกตั้ง หรือสมคบกันกับบุคคลอื่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการลงทะเบียนอันเป็นเท็จของตน หรือให้ เสนอให้ หรือยอมรับทรัพย์สิน เพื่อการลงทะเบียนหรือลงคะแนนเลือกตั้ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวนี้ใช้บังคับ กับการคัดเลือกหรือการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนจากเขตปกครองพิเศษโคลัมเบีย กวม หมู่เกาะเวอร์จิน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเครือรัฐเปอร์โตริโก

(d) การปลอมแปลงหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญหรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จ ภายในเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ใดส่วน

บุคคลใดก็ตามจงใจปลอมแปลงหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ หรือแสดงข้อความ อันเป็นเท็จ หรือจัดทำหรือใช้เอกสารโดยทราบว่าเป็นเอกสารเท็จ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(e) การลงคะแนนเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งครั้ง

(1) บุคคลใดก็ตามลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งครั้ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) บทบัญญัติในอนุมาตรานี้ใช้บังคับกับการการคัดเลือกหรือการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ผู้มีสิทธิเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ผู้แทนจากเขตปกครองพิเศษโคลัมเบีย กวม หมู่เกาะเวอร์จิน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากเครือรัฐเปอร์โตริโก

(3) ในอนุมาตรานี้ คำว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่รวมถึงการลงคะแนนเสียงเพิ่มเติม ในกรณีที่การลงคะแนนเสียงเดิมของผู้ลงคะแนนเป็นโมฆะ และไม่รวมถึงการลงคะแนนเสียงในสองเขตการเลือกตั้งตามมาตรา 10502 ของบรรพนี้¹⁰¹

¹⁰¹ 52 USC §10307 Prohibited acts

(a) Failure or refusal to permit casting or tabulation of vote

No person acting under color of law shall fail or refuse to permit any person to vote who is entitled to vote under any provision of chapters 103 to 107 of this title or is otherwise qualified to vote, or willfully fail or refuse to tabulate, count, and report such person's vote.

(b) Intimidation, threats, or coercion

No person, whether acting under color of law or otherwise, shall intimidate, threaten, or coerce, or attempt to intimidate, threaten, or coerce any person for voting or attempting to vote, or intimidate, threaten, or coerce, or attempt to intimidate, threaten, or coerce any person for urging or aiding any person to vote or attempt to vote, or intimidate, threaten, or coerce any person for exercising any powers or duties under section 10302(a), 10305, 10306, or 10308(e) of this title or section 1973d or 1973g of title 42.

(c) False information in registering or voting; penalties

Whoever knowingly or willfully gives false information as to his name, address or period of residence in the voting district for the purpose of establishing his eligibility to register or vote, or conspires with another individual for the purpose of encouraging his false registration to vote or illegal voting, or pays or offers to pay or accepts payment either for registration to vote or for voting shall be fined not more than \$10,000 or imprisoned not more than five years, or both: *Provided, however,* That this provision shall be applicable only to general, special, or primary elections held solely or in part for the purpose of selecting or electing any candidate for the office of President, Vice President, presidential elector, Member of the United States Senate, Member of the United States House of Representatives, Delegate from the District of Columbia, Guam, or the Virgin Islands, or Resident Commissioner of the Commonwealth of Puerto Rico.

(d) Falsification or concealment of material facts or giving of false statements in matters within jurisdiction of examiners or hearing officers; penalties

Whoever, in any matter within the jurisdiction of an examiner or hearing officer knowingly and willfully falsifies or conceals a material fact, or makes any false, fictitious, or fraudulent statements or representations, or makes or uses any false writing or document knowing the same to contain any false, fictitious, or fraudulent statement or entry, shall be fined not more than \$10,000 or imprisoned not more than five years, or both.

(e) Voting more than once

(1) Whoever votes more than once in an election referred to in paragraph (2) shall be fined not more than \$10,000 or imprisoned not more than five years, or both.

(2) The prohibition of this subsection applies with respect to any general, special, or primary election held solely or in part for the purpose of selecting or electing any candidate for the office of President, Vice President, presidential elector, Member of the United States Senate, Member of the United States House of

นอกจากกฎหมายในระดับสหรัฐแล้ว ในแต่ละมลรัฐยังมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งซึ่งมีบทบัญญัติห้ามการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งของแต่ละมลรัฐ สำหรับการกระทำซึ่งมลรัฐส่วนใหญ่กำหนดให้เป็นความผิดตามกฎหมาย ได้แก่ การห้ามลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยผู้ที่มีใช้พลเมือง (Voting by non-citizens) การห้ามลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยผู้ที่เคยกระทำความผิดอาญาอุกฉกรรจ์ (Voting by individuals convicted of felonies) รวมถึงผู้ที่ศาลมีคำสั่งให้เป็นผู้ไร้ความสามารถ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งครั้ง (Voting more than once) การขู่ข่มขู่บีบบังคับผู้ลงคะแนน (Intimidating or coercing voters) รวมถึงการให้สินบนหรือการซื้อเสียง (Bribing voters or buying votes)¹⁰²

2.9.2 ประเทศออสเตรเลีย

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของประเทศออสเตรเลีย คือ Commonwealth Electoral Act 1918 ได้วางหลักเกณฑ์ห้ามการกระทำทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งเรื่องการให้สินบนไว้ในมาตรา 326 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้¹⁰³

(1) บุคคลจะต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการเรียก รับ เสนอเรียก เสนอรับ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะเพื่อตนเองหรือบุคคลอื่นใด โดยรู้ว่าเป็นการกระทำเพื่อ

- (a) ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่บุคคลที่กล่าวอ้าง
- (b) ผู้สมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่กล่าวอ้าง

Representatives, Delegate from the District of Columbia, Guam, or the Virgin Islands, or Resident Commissioner of the Commonwealth of Puerto Rico.

(3) As used in this subsection, the term "votes more than once" does not include the casting of an additional ballot if all prior ballots of that voter were invalidated, nor does it include the voting in two jurisdictions under section 10502 of this title, to the extent two ballots are not cast for an election to the same candidacy or office.

¹⁰² Lorraine C. Minnite, An Analysis of Voter Fraud in the United States, [Online] Accessed: 2 March 2016. Available from: <http://www.demos.org/sites/default/files/publications/Analysis.pdf>

¹⁰³ Federal Register of Legislation, Commonwealth Electoral Act 1918, [Online] Accessed: 15 March 2016. Available from: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00222>

(c) การสนับสนุนหรือการคัดค้านผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือกลุ่มของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองของบุคคลที่กล่าวอ้าง

(d) การกระทำใดโดยบุคคลที่กล่าวอ้างเพื่อให้มีอิทธิพลต่อความนิยมชมชอบของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือ

(e) รายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งรวมอยู่ในกลุ่มตามมาตรา 168 ปรากฏบนบัตรเลือกตั้ง

ต้องระวางโทษปรับ 5,000 เหรียญ หรือจำคุก 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) บุคคลจะต้องไม่กระทำการใดโดยจงใจเพื่อให้มีอิทธิพลต่อ

(a) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่บุคคลอื่น

(b) ผู้สมัครรับเลือกตั้งของบุคคลอื่น

(c) การสนับสนุนหรือการคัดค้านผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือกลุ่มของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองของบุคคลอื่น

(d) การกระทำใดโดยบุคคลที่กล่าวอ้างเพื่อให้มีอิทธิพลต่อความนิยมชมชอบของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง

(e) รายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งรวมอยู่ในกลุ่มตามมาตรา 168 ปรากฏบนบัตรเลือกตั้ง

ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด แก่บุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นใด

ต้องระวางโทษปรับ 5,000 เหรียญ หรือจำคุก 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) มาตรการนี้ไม่รวมถึงการประกาศนโยบายสาธารณะ หรือสัญญาว่าจะดำเนินการทางสาธารณะ¹⁰⁴

¹⁰⁴ Commonwealth Electoral Act 1918 §326 Bribery

(1) A person shall not ask for, receive or obtain, or offer or agree to ask for, or receive or obtain, any property or benefit of any kind, whether for the same or any other person, on an understanding that:

(a) any vote of the first-mentioned person;

2.9.3 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 6 ถึงมาตรา 21 โดยมาตรา 6 อันเป็นบทกำหนดโทษ ได้กำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดไว้ดังนี้¹⁰⁵

(1) บุคคลใดซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในการเลือกตั้ง กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด และในกรณีนี้

(b) any candidature of the first-mentioned person;

(c) any support of, or opposition to, a candidate, a group of candidates or a political party by the first-mentioned person;

(d) the doing of any act or thing by the first-mentioned person the purpose of which is, or the effect of which is likely to be, to influence the preferences set out in the vote of an elector; or

(e) the order in which the names of candidates nominated for election to the Senate whose names are included in a group in accordance with section 168 appear on a ballot paper;

will, in any manner, be influenced or affected.

Penalty: \$5,000 or imprisonment for 2 years, or both.

(2) A person shall not, with the intention of influencing or affecting:

(a) any vote of another person;

(b) any candidature of another person; or

(c) any support of, or opposition to, a candidate, a group of candidates or a political party by another person;

(d) the doing of any act or thing by another person the purpose of which is, or the effect of which is likely to be, to influence the preferences set out in the vote of an elector; or

(e) the order in which the names of candidates for election to the Senate whose names are included in a group in accordance with section 168 appear on a ballot paper;

give or confer, or promise or offer to give or confer, any property or benefit of any kind to that other person or to a third person.

Penalty: \$5,000 or imprisonment for 2 years, or both.

(3) This section does not apply in relation to a declaration of public policy or a promise of public action.

¹⁰⁵ Department of Justice, Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance, [Online] Accessed: 3 March 2016. Available from: [http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/4F5BE2F0A9A7AE91482575EF0019E514/\\$FILE/CAP_554_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/4F5BE2F0A9A7AE91482575EF0019E514/$FILE/CAP_554_e_b5.pdf)

(a) ได้รับการพิจารณาคดีโดยรวบรัดและถูกตัดสิทธิลงโทษ ต้องระวางโทษปรับ 200,000 เหรียญ และจำคุก 3 ปี

(b) ได้รับการพิจารณาคดีและถูกตัดสิทธิลงโทษ ต้องระวางโทษปรับ 500,000 เหรียญ และจำคุก 7 ปี

(2) บุคคลอาจมีความผิดเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในการเลือกตั้ง หากบุคคลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการกระทำในช่วงเวลา ก่อน ขณะ หรือหลังช่วงระยะเวลาการเลือกตั้ง

(3) ศาลที่พิจารณาและตัดสิทธิลงโทษผู้กระทำความผิด อาจมีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวต้องชดใช้

(a) เป็นจำนวนหรือมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้รับโดยบุคคลหรือตัวแทนของบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือ

(b) บางส่วนของจำนวนหรือมูลค่าตามที่ศาลมีคำสั่ง¹⁰⁶

สำหรับมาตรา 7 ถึงมาตรา 21 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำซึ่งเป็นความผิดทุจริต การเลือกตั้ง โดยมาตรา 7 วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินบนแก่ผู้สมัครหรือผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนมาตรา 8 เป็นเรื่องการใช้กำลังหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้สมัครหรือผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้ง มาตรา 9 การหลอกลวงชักจูงใจผู้สมัครหรือผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้ง มาตรา 10 การทำให้เสียหายหรือการทำลายทั้งหมดหรือบางส่วนของรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง มาตรา 11 การให้สินบน

¹⁰⁶ Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance Section 6 What penalties can be imposed for corrupt conduct at elections?

(1) A person who engages in corrupt conduct at an election commits an offence and is---

(a) if tried summarily, liable on conviction to a fine of \$200,000 and to imprisonment for 3 years; or

(b) if tried on indictment, liable on conviction to a fine of \$500,000 and to imprisonment for 7 years.

(2) A person may be convicted of an offence of having engaged in corrupt conduct at an election if the person is found to have engaged in the conduct before, during or after the election period.

(3) A court that convicts a person of having engaged in corrupt conduct must order the person to pay to the court---

(a) the amount or value of any valuable consideration received by the person or the person's election agents in connection with the conduct; or

(b) such part of the amount or value as that court specifies in the order.

แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือบุคคลอื่น มาตรา 12 การจัดหาอาหารเครื่องดื่ม หรือการรื่นเริงใดๆ เพื่อเป็นการจูงใจหรือตอบแทนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มาตรา 13 การใช้กำลังหรือขู่เชิญว่าจะใช้กำลัง ประทุษร้ายผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาตรา 14 การหลอกลวงชักจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาตรา 15 การปลอมตนเป็นบุคคลอื่นในการลงคะแนนเลือกตั้ง มาตรา 16 การทุจริตเกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้ง มาตรา 17 การทำลายหรือการทำให้บัตรลงคะแนนเลือกตั้งเสียหาย มาตรา 18 การใช้จ่ายเงินบริจាក การเลือกตั้งในทางที่ไม่สมควร มาตรา 19 หลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินบริจាកการเลือกตั้ง มาตรา 20 การทำปลอมหรือการทำเท็จซึ่งเอกสารรายงานเกี่ยวกับเลือกตั้ง และมาตรา 21 การให้หรือรับสินบน ในการถอนคำร้องหรือคำร้องอุทธรณ์การเลือกตั้ง

เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งทั้งตามกฎหมายของ ประเทศไทยและต่างประเทศแล้ว ดังนี้ในบทที่ 3 ผู้เขียนจะอธิบายถึงสาระสำคัญ ตลอดจนมาตรการ ต่างๆ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อันจะนำไปสู่การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อไป เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปราม อาชญากรรมดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น

บทที่ 3

ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับ ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

แม้จะมีการบัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งและกำหนดบทลงโทษไว้ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แต่ก็ยังไม่สามารถบรรลุผลในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวได้ ดังนั้นในบทนี้ ผู้เขียนจะอธิบายถึงสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนแนวความคิดและลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป

3.1 สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

3.1.1 ความหมายของการฟอกเงิน

“การฟอกเงิน” (Money Laundering) คือ การนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่มักเรียกกันโดยทั่วไปว่า “เงินสกปรก” มาผ่านกระบวนการปกปิดแปรสภาพต่างๆ เพื่อให้กลายเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่า “เงินสะอาด” ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ในต่างประเทศได้มีการกระทำการฟอกเงินมาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว โดยในอดีตนั้น ผู้ที่ได้เงินและทรัพย์สินมาจากการกระทำความผิดแต่ไม่ต้องการให้ผู้อื่นล่วงรู้ ก็จะใช้วิธีการต่างๆ ในการซุกซ่อนปกปิดทรัพย์สินเหล่านั้น เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในเวลาต่อมา เช่น ซ่อนไว้ในกำแพง ตู้นิรภัย หรือฝังเก็บไว้ใต้ดิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการสื่อสาร ตลอดจนการคมนาคมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศให้เชื่อมโยงถึงกัน ส่งผลให้การประกอบอาชญากรรมเปลี่ยนรูปแบบไป จากแต่เดิมที่มีผู้กระทำความผิดเพียงลำพัง และมักเป็นการกระทำความผิดที่ใช้ความรุนแรง เช่น การฆาตกรรม การชิงทรัพย์ หรือที่เรียกว่า “อาชญากรรมที่พบเห็นกันได้ทั่วไป” (Street Crime) ก็ได้พัฒนาเปลี่ยนรูปแบบไปสู่อาชญากรรม

ประเภทใหม่ๆ เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ องค์กรอาชญากรรม¹ ไปจนถึงอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น ขบวนการค้ายาเสพติด การค้าแรงงานทาสและโสเภณี การค้าอาวุธเถื่อน เป็นต้น ซึ่งสร้างรายได้ และผลประโยชน์จำนวนมากมหาศาลให้แก่องค์กรอาชญากรรม ทำให้การปกปิดซุกซ่อนทรัพย์สินที่มีขอบ ด้วยกฎหมายด้วยรูปแบบวิธีการเดิมดังเช่นที่เคยปฏิบัติมากระทำได้ยาก ด้วยเหตุนี้ เหล่าอาชญากรจึง ได้คิดค้นวิธีการฟอกเงินขึ้นเพื่อช่วยอำพรางหรือปกปิดการกระทำผิด รวมถึงนำเงินหรือ ทรัพย์สินที่ผ่านกระบวนการฟอกเงินจนกลายเป็น “เงินสะอาด” แล้วนั้น ไปใช้ในการขยายเครือข่าย และสร้างความมั่นคงให้กับองค์กรอาชญากรรมดังกล่าวอีกด้วย²

สำหรับนิยามความหมายของคำว่า “การฟอกเงิน” นั้น มีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ คำนิยามไว้ ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส อธิบายว่า “การฟอกเงิน” คือ การเปลี่ยนสภาพเงินหรือ ทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริต ให้กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกกฎหมาย หรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าทุจริต การฟอกเงินนั้นจะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ อาชญากรรมทาง เศรษฐกิจ รวมทั้งการค้ายาเสพติด โดยผู้กระทำความผิดไม่ต้องการให้ผู้อื่นทราบแหล่งที่มาของ ทรัพย์สิน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีปิดบังหรือซุกซ่อนทรัพย์สิน อันจะช่วยปิดบังการทำความผิดของตน และกระทำให้ดูเหมือนว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อใช้เป็นทุนในการ ขยายเครือข่ายอาชญากรรมของตนต่อไปอีกด้วย³

ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ ได้อธิบายว่า “การฟอกเงิน” เป็นถ้อยคำซึ่งเป็นที่รู้จักกันมา กว่าหกสิบปีในเหล่าองค์กรอาชญากรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีหลักการเกี่ยวกับการนำเงินที่ ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่า “เงินสกปรก” มาผ่านกระบวนการทางพาณิชย์กรรม

¹ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ การกำหนดความผิดมูลฐานฟอกเงินที่ผู้กระทำเป็น องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและมาตรการ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงินและมาตรการยึด อาศัย และริบทรัพย์สิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 1.

² ไชยยศ เหมะรัชตะ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น ลักษณะวิชาการเมือง เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2540), หน้า 1.

³ วีระพงษ์ บุญโญภาส, "ความหมาย ลักษณะและวิธีการของการฟอกเงิน," ใน หนังสือรวมบทความและสาระน่ารู้ เกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน, (กรุงเทพมหานคร: กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส. สำนักงานรัฐมนตรี), หน้า 35.

หรือธุรกรรม เพื่อให้กลายเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่า “เงินสะอาด” หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการขจัดร่องรอยผลประโยชน์ซึ่งเกิดจากการกระทำอันผิดกฎหมาย โดยผ่านขั้นตอนการโอนและธุรกิจต่างๆ เพื่อให้จำนวนผลประโยชน์เดียวกันดังกล่าวกลายเป็นรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมาย ในที่สุด จึงอาจกล่าวได้ว่า “การฟอกเงิน” เป็นเล่ห์เหลี่ยม เพื่อการสร้างและปกปิดผลประโยชน์อันมหาศาล ซึ่งมีที่มาจากการประกอบอาชญากรรมต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติด การฉ้อโกง การลักพาตัว การค้าสินค้าเถื่อน การก่อการร้าย และการหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น⁴

พันตำรวจเอกสีหนาท ประยูรรัตน์ อธิบายว่า “การฟอกเงิน” คือ การเปลี่ยน แปรสภาพเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้เสมือนหนึ่งว่า เป็นเงินที่ได้มาโดยชอบ หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การฟอกเงินเป็นกระบวนการซึ่งกระทำโดยบุคคลต่อทรัพย์สินเพื่อปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ที่ผิดกฎหมาย และทำให้รายได้นั้นมีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย และยังหมายความรวมถึงการเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริต ให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย⁵

อรรถนพ ลิขิตจิตถะ ให้ความหมายว่า “การฟอกเงิน” คือ การกระทำใดๆ ที่ทำให้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดมูลฐานแปรสภาพเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยเสมือนหนึ่งถูกต้องตามกฎหมาย หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริต ให้กลายเป็นทรัพย์สินที่ดูเสมือนได้มาโดยถูกกฎหมายหรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าทุจริต⁶

⁴ ไชยยศ เหมะรัชตะ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลคดีเด่น ลักษณะวิชาการเมือง เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 6.

⁵ สีหนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เอเชียเพลส, 2542), หน้า 61.

⁶ อรรถนพ ลิขิตจิตถะ, ถาม-ตอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร: กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส. สำนักนายกรัฐมนตรื, 2542), หน้า 1.

สหัส สิงหวิริยะ ได้อธิบายว่า “การฟอกเงิน” คือ การนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาเปลี่ยนสภาพให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาอย่างถูกต้อง หรือเรียกได้ว่า กระบวนการทำ “เงินสกปรก” ให้เปลี่ยนสภาพเป็น “เงินสะอาด”⁷

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้ความหมายว่า “การฟอกเงิน” คือ การนำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดหรือเงินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด มาเก็บ ซุกซ่อน โอน ยักย้ายหรือเปลี่ยนสภาพ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้อื่นสามารถจะนำเงินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ได้ในลักษณะของเงินที่ถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม คำว่าการฟอกเงิน ยังรวมถึง การฟอกเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ในทางทรัพย์สินอื่นๆ ที่ได้มาจากการกระทำความผิดด้วย⁸

ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้ความหมายว่า “การฟอกเงิน” คือ การเปลี่ยนเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตให้กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกกฎหมายหรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าทุจริต การฟอกเงินนั้นจะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ อาชญากรรมเศรษฐกิจ รวมทั้งการค้ายาเสพติด ทั้งนี้เพราะผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งส่วนมากเป็นผู้ค้ายาเสพติดไม่ต้องการให้ผู้อื่นทราบที่มาของทรัพย์สิน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีปิดบังหรือซุกซ่อนทรัพย์สิน อันจะช่วยปิดบังการกระทำความผิดของตน นอกจากนี้ทรัพย์สินที่ได้เปลี่ยนสภาพกลายเป็น “เงินสะอาด” แล้ว ผู้ค้ายาเสพติดก็สามารถใช้เป็นทุนในการขยายเครือข่ายอาชญากรรมยาเสพติด และคุ้มครองความมั่นคงให้กับอาชญากรรมดังกล่าวของตนได้อีกด้วย⁹

สำหรับความหมายของ “การฟอกเงิน” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้นมิได้กำหนดถึงนิยามของคำว่าฟอกเงินไว้โดยตรง แต่ได้มีการบัญญัติถึงการกระทำความผิดฐานฟอกเงินไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

⁷ สหัส สิงหวิริยะ, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), หน้า 3.

⁸ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, รู้จักสำนักงานปปง. รู้เรื่องฟอกเงิน 1 ส่วนที่ 1 [ออนไลน์], เข้าถึงเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/1%20Part1.pdf>

⁹ ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารเผยแพร่ การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายพิมพ์ กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2537), หน้า 1.

มาตรา 5 บัญญัติว่า “ผู้ใด

(1) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะ หรือหลังการกระทำความผิด มิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

(2) กระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สินนั้น ว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด¹⁰

ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน”

ดังนั้นแล้วจึงอาจสรุปได้ว่า การฟอกเงิน หมายถึง การนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือ “เงินสกปรก” มาผ่านกระบวนการเปลี่ยนหรือแปรสภาพด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ดูเหมือนหนึ่งว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือ “เงินสะอาด” นั่นเอง

3.1.2 วัตถุประสงค์ของการฟอกเงิน

เมื่อได้พิจารณาถึงความหมายของการฟอกเงิน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนสภาพเงินหรือทรัพย์สินที่มีที่มาจากกระทำความผิดต่างๆ เพื่อให้บุคคลทั่วไปหลงเชื่อว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นแล้ววัตถุประสงค์ของการฟอกเงินจึงมีอยู่สามประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้¹¹

(1) เพื่อปกปิดเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ไม่ให้บุคคลอื่นทราบว่าเป็นเงินได้ของผู้กระทำความผิดที่มาจากกระทำความผิดอันมิชอบด้วยกฎหมาย

¹⁰ มาตรา 5 (3) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558

¹¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น ลักษณะวิชาการเมือง เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 7-8.

(2) เพื่อปกปิดแหล่งที่มาของเงินนั้น และหลบเลี่ยงการสืบสวน สอบสวนการกระทำความผิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้สามารถติดตามร่องรอยหรือสืบทราบได้ว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ทำให้เกิดความยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมาย

(3) เพื่อเพิ่มพูนผลประโยชน์หรือกำไรที่ได้จากการฟอกเงินดังกล่าว เพื่อใช้สนับสนุนการกระทำความผิดอย่างอื่น รวมถึงขยายขอบเขตเครือข่ายของการประกอบอาชญากรรมต่อไป อันเป็นการสร้างฐานอำนาจและความมั่นคงแก่องค์กรอาชญากรรมให้แข็งแกร่ง จนยากแก่การปราบปรามจากเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นผลกระทบที่สำคัญที่สุดต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

3.1.3 ลำดับขั้นตอนการฟอกเงิน

วิธีการฟอกเงินนั้นสามารถจำแนกออกเป็นขั้นตอนได้สามระดับ โดยแต่ละขั้นตอนจะมีความยากลำบากในการตรวจสอบตามลำดับกันไป ดังต่อไปนี้¹²

(1) ขั้นตอนการยกย้ายถ่ายเทเงินเข้าไปอยู่ในระบบเงินปกติ (Placement)

เป็นการเก็บเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดกฎหมายไว้ในที่ซ่อนเร้นและปลอดภัยที่สุด โดยอาจเก็บไว้เอง หรือนำไปฝากไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงิน รวมถึงการนำเงินเหล่านั้นไปลงทุนในกิจการถูกกฎหมายประเภทอื่นๆ เป็นการยกย้ายเงินที่ผิดกฎหมายเข้าไปอยู่ในระบบการเงินปกติทั่วไปที่ถูกต้องตามกฎหมายนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนนี้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมและเห็นได้ชัดเจน เพราะทรัพย์สินยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงไปเท่าใดนัก จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถตรวจสอบพบได้ง่าย

(2) ขั้นตอนการจัดทำรายการทางการเงินเป็นหลายช่วงหรือหลายชั้น เพื่อปกปิดร่องรอยหรือแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินนั้น (Layering)

เป็นขั้นตอนที่ผู้กระทำความผิดนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้นำเข้าสู่ระบบการเงินปกติแล้ว มาทำการยกย้ายถ่ายโอนหรือเปลี่ยนแปลง โดยมิเจตนาเพื่อปกปิดที่มาหรือตัดตอนร่องรอยของเงินที่แท้จริง เช่น นำเงินไปซื้อทรัพย์สินที่มีมูลค่ามาก ได้แก่ ทองคำ เพชรนิลจินดา รถยนต์ ที่ดิน หุ้นหรือ

¹² วาทีน คำทรงศรี, *การฟอกเงิน* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539), หน้า 83-85.

หลักทรัพย์ เป็นต้น รวมถึงการฝากและถอนเงินระหว่างหลายๆ บัญชี หรือหลายๆ ธนาคาร การใช้ชื่อปลอมในการเปิดบัญชี การโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังบัญชีธนาคารต่างประเทศของผู้ถือหุ้นในบริษัทบังหน้า การฝากหรือถอนเงินในธนาคารต่างประเทศที่เคร่งครัดในเรื่องความลับของลูกค้า หรือการโอนเงินผ่านระบบโพยก็วน (Underground Banking) เป็นต้น¹³ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการติดตามร่องรอย และทำให้การพิสูจน์ตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินนั้นกระทำได้ยากยิ่งขึ้น

(3) ขั้นตอนการผสมผสานระหว่างรายได้จากการค้าที่ผิดกฎหมายกับการค้าปกติ ให้ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Integration)

เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการฟอกเงิน โดยนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปผสมผสานเข้ากับเงินได้หรือรายได้จากกิจการที่ถูกต้อง โดยเงินดังกล่าวจะถูกหลอมรวมเข้าไปในระบบการเงินและเศรษฐกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย กลมกลืนไปกับทรัพย์สินอื่นๆ ในระบบ สำหรับวิธีการที่นิยมใช้ เช่น การจัดตั้งบริษัทนิรนาม เป็นนายหน้ารับจ้างรองรับซื้อขายฝากที่ดิน การส่งใบเรียกเก็บเงินส่งออกหรือนำเข้าที่เป็นเท็จ เมื่อถึงขั้นตอนนี้แล้วนับเป็นเรื่องยากมากที่จะสามารถเห็นความแตกต่างระหว่างเงินที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายกับเงินที่ได้มาโดยการประกอบอาชญากรรม ซึ่งการรวมเข้าไปของเงินที่ถูกฟอกจนสะอาดนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นความสำเร็จของนักฟอกเงิน¹⁴

3.1.4 รูปแบบของการฟอกเงิน

เนื่องจากการฟอกเงินมักเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก ทำให้ผู้ฟอกเงินต้องจัดสรรเงินเป็นหลายส่วนและใช้วิธีการฟอกเงินในหลายรูปแบบเพื่อมิให้เป็นที่ยึดและยึดสังเกต รูปแบบและวิธีการฟอกเงินจึงได้ถูกปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อม ความรู้ความสามารถ และเทคนิคของ

¹³ วีระพงษ์ บุญญาส, "ความหมาย ลักษณะและวิธีการของการฟอกเงิน," ใน หนังสือรวมบทความและสารบัญ เกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน, หน้า 36-39.

¹⁴ นิกอร์ เกร็กูล, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร: Translators-at-Law.com, 2543), หน้า 9-10.

ผู้ประกอบการ ตลอดจนการใช้ตำแหน่งหน้าที่เป็นช่องทางในการดำเนินงาน ส่งผลให้การฟอกเงินมีความซับซ้อนมากขึ้นยากแก่การตรวจสอบ การฟอกเงินจึงมีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย ดังนี้¹⁵

(1) การนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ

เป็นรูปแบบที่นิยมกันมากในสมัยก่อน โดยการนำเงินสดที่ได้มาโดยไม่สุจริตพกติดตัวไปหรือนำไปใช้จ่ายในต่างประเทศ แต่เนื่องจากปัจจุบันเงินสดที่ได้จากการกระทำความผิดมีจำนวนมากทำให้การขนส่งหรือการพกเงินสดไปเป็นจำนวนมากนั้นอาจถูกเพ่งเล็งได้ง่าย ประกอบกับประเทศต่างๆ เริ่มมีมาตรการควบคุมการทำธุรกรรมด้วยเงินสดและจำกัดการนำเงินตราออกนอกประเทศ จึงทำให้การฟอกเงินในลักษณะนี้มีน้อยลง แต่อาจกระทำได้เฉพาะในบางประเทศที่ไม่เข้มงวดในการใช้เงินสดในการทำธุรกรรม หรืออาศัยการติดสินบนเจ้าพนักงานในการนำเงินสดผ่านทางพรมแดนระหว่างประเทศ¹⁶

(2) การส่งเงินสดหรือโอนเงินออกนอกประเทศ

เป็นวิธีการที่นิยมกันมากในประเทศที่ไม่มีการควบคุมระบบธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เข้มงวด โดยการนำเงินสดไปฝากไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินในประเทศเหล่านั้น เพื่อให้เงินที่ผิดกฎหมายเข้าไปไหลเวียนอยู่ในระบบทางการเงินของประเทศดังกล่าว และให้โอนกลับมายังอาชญากรซึ่งจะทำให้เงินนั้นแปรสภาพกลายเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย

(3) การฝากเงินกับสถาบันการเงิน

เป็นวิธีการหลักโดยทั่วไปที่นิยมใช้กันมากในประเทศที่ไม่มีระบบการควบคุมหรือตรวจสอบการทำธุรกรรมเงินสด และการฝากหรือถอนเงินสามารถใช้นามแฝงหรือชื่อปลอมเพื่อไม่ให้สามารถสืบหาไปถึงเจ้าของที่แท้จริงได้ รวมถึงไม่มีการให้รายงานถึงธุรกรรมที่มีมูลค่าค่อนข้างสูง¹⁷ ซึ่งประเทศเหล่านั้นจะมีข้อได้เปรียบคือมีเงินสดจำนวนมากหลังไหลเข้าสู่ประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นจุดอ่อนที่อันตรายเนื่องจากทำให้เกิดความสะดกในการใช้สถาบันการเงินเป็นแหล่งฟอกเงินได้นั่นเอง

¹⁵ สีหนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, หน้า 62-63.

¹⁶ อรรถพร ลิขิตจิตถะ, งาม-ตอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 2.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

(4) การจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นบังหน้า

เป็นวิธีการปกปิดแหล่งที่มาและความเป็นเจ้าของเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย ด้วยการจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นเพื่อทำธุรกิจ โดยมีการประกอบกิจการที่ถูกกฎหมายเพื่อใช้บังหน้าในการฟอกเงิน เช่น นำเงินไปซื้อกิจการที่มีผลขาดทุนและมีรายรับเป็นเงินสด เพื่อยกย้ายเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเข้าไปลงทุนในกิจการดังกล่าวทำให้กิจการค่อยๆ ฟื้นตัวขึ้น หลังจากนั้นจึงค่อยถ่ายเทเงินออกไปใช้ หรือซื้อกิจการในต่างประเทศ เช่น ในประเทศที่เป็นแหล่งปลอดภาษี กล่าวคือ ประเทศที่มีการเก็บภาษีต่ำหรือไม่เก็บเลย แล้วให้กิจการของตนในประเทศกักยืมเงินหรือซื้อสินค้าจากกิจการในต่างประเทศนั้นในราคาที่สูงกว่าปกติ¹⁸ หรือใช้ “ใบส่งสินค้า (Invoice)” เพื่อแสดงว่าได้มีการสั่งซื้อสินค้าเข้ามาจากต่างประเทศ ทั้งที่ไม่ได้มีการส่งมอบสินค้า ทั้งนี้เพื่อให้เงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายนั้นถูกฟอกด้วยการใช้จ่ายหมุนเวียนกันระหว่างกิจการทั้งสองแห่ง ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นที่นิยมกันมากในเหล่าองค์กรอาชญากรรม ทำให้มีรายได้และผลกำไรเพิ่มพูนขึ้นอีกด้วย¹⁹

(5) การฟอกเงินในรูปแบบอื่นๆ

นอกจากวิธีการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีวิธีการฟอกเงินในรูปแบบอื่นๆ เช่น การนำเงินสดไปซื้อตราสารการเงินที่โอนเปลี่ยนมือได้ ซึ่งตราสารนั้นไม่มีการควบคุมจากสถาบันการเงินผู้ออก ทำให้ยากต่อการสืบหาผู้ที่ซื้อและผู้รับเงินตามตราสารนั้น การแลกเปลี่ยนเงินตรา การซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งกิจการธนาคารใต้ดิน (Underground Banking) ซึ่งเป็นกิจการธนาคารที่ดำเนินการกันภายในครอบครัวหรือภายในชุมชน โดยอาศัยความไว้วางใจกันเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้หลักฐานการดำเนินการต่างๆ จึงมีไม่มากนัก ทำให้สามารถปกปิดร่องรอยและที่มาได้เป็นอย่างดี โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ เช่น โปยก๊วนของจีน Hawalla ของอังกฤษ หรือ Chiti ของอินเดีย เป็นต้น ตลอดจนการซื้อสิ่งหาปริมาณและทรัพย์สินที่มีค่า เช่น ทองคำแท่งซึ่ง

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

¹⁹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น ลักษณะวิชาการเมือง เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 11.

ไม่จำเป็นต้องระบุที่มาหรือผู้ซื้อ จึงเป็นการสะดวกต่อการซื้อโดยใช้เงินผิดกฎหมายแล้วขายต่อ หรือนำออกนอกประเทศแล้วนำไปขาย²⁰ หรือการซื้ออัญมณี ศิลปวัตถุ วัตถุโบราณ พระเครื่อง เป็นต้น

3.1.5 มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระดับระหว่างประเทศ

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์อันเนื่องมาจากความสะดวกของการคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร สถานการณ์ของปัญหาการฟอกเงินก็ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น โดยมีใช่เป็นเพียงปัญหาภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น หากแต่มีการพัฒนาเป็นอาชญากรรมข้ามชาติหรืออาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Crime) ประชาคมโลกต่างก็ตระหนักถึงภัยร้ายแรงของปัญหาการฟอกเงินซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคม จึงเกิดความร่วมมือกันในการพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยระดับของความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้นมี 3 รูปแบบ อันได้แก่ รูปแบบแรก การทำข้อตกลงสองฝ่ายหรือการตกลงในแบบสนธิสัญญา (Treaty) ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศภาคีสองฝ่ายเพื่อการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ส่วนรูปแบบที่สอง คือ การทำข้อตกลงหลายฝ่ายหรือการตกลงในแบบอนุสัญญา (Convention) ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ มากกว่าสองประเทศขึ้นไป และรูปแบบที่สาม คือความร่วมมือในระดับภูมิภาค เป็นความร่วมมือในกลุ่มประเทศแถบใดแถบหนึ่ง ซึ่งมีแนวความคิดเดียวกันในการปราบปรามการกระทำความผิดสำคัญบางลักษณะ รวมไปถึงการฟอกเงินจากการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย²¹

สำหรับมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในระดับระหว่างประเทศ มีการจัดทำข้อตกลงและอนุสัญญาต่างๆ ที่สำคัญเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

²⁰ สุรพล ไตรเวทย์, คำอธิบายกฎหมายฟอกเงิน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 27.

²¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น ลักษณะวิชาการเมือง เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 14 – 15.

3.1.5.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและ วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ได้มีการตกลงก่อตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2531 ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย จึงเรียกกันโดยทั่วไปว่า “อนุสัญญาเวียนนา” (Vienna Convention) มีหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน คือ ภาควิชากรจำเป็นต้องกำหนดให้การลักลอบค้ายาเสพติด รวมทั้งการฟอกเงินให้เป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในของตน นอกจากนี้ยังกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบค้ายาเสพติดเป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ ตลอดจนกำหนดให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา เช่น การสืบสวนสอบสวน การแสวงหาพยานหลักฐาน การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด และกำหนดโทษในความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน เช่น จำคุก ปรับ และริบทรัพย์สิน เป็นต้น²²

โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme - UNDCP) ได้จัดทำแม่แบบกฎหมาย (Model Law) เพื่อให้ประเทศต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายในประเทศของตน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสากลที่กำหนดในอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1988 โดยได้จัดทำต้นแบบกฎหมายดังกล่าวสำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ Model Law on Money Laundering, Confiscation and International Cooperation in Relation to Drugs สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และ Model Money Laundering and Proceeds of Crime Bill สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)²³

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16 -18.

²³ วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 24 - 25.

3.1.5.2 ข้อเสนอแนะ 40 ประการ (40 Recommendations) ของศูนย์ปฏิบัติการสากลเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน (Financial Action Task Force - FATF)

FATF เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อต่อต้านการฟอกเงินที่ผ่านสถาบันการเงิน โดยมีที่มาจากการประชุมระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมทั้งเจ็ดประเทศ (G7) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี แคนาดา และญี่ปุ่น เพื่อกำหนดกรอบทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และได้พัฒนาไปเป็นกลุ่มเฉพาะกิจเพื่อปฏิบัติการทางการเงิน หรือ Financial Action Task Force (FATF) โดยมีข้อเสนอแนะ 40 ประการ (40 Recommendations) ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวของ FATF ได้รับการยอมรับว่าเป็นมาตรฐานสากลในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีการกำหนดรายละเอียดอย่างครอบคลุมเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายอาญา และกฎหมายเกี่ยวกับธนาคาร ตลอดจนมาตรการและข้อปฏิบัติต่างๆ ของสถาบันการเงิน รวมถึงการกำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศ

ข้อเสนอแนะ 40 ประการนี้มีหลักการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาเวียนนา โดยมีสาระสำคัญในเรื่องการกำหนดฐานความผิดและโทษของการฟอกเงิน การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการฟอกเงิน ตลอดจนข้อเสนอแนะสำหรับสถาบันการเงินในการรายงานการแสดงตนของลูกค้า การเก็บประวัติข้อมูลในการทำธุรกิจ การสืบค้นหาธุรกิจที่ต้องสงสัย และการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยความลับของสถาบันการเงินเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละประเทศนำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับความเหมาะสมและบริบทภายในของแต่ละประเทศนั้น จะเห็นได้ว่าข้อเสนอแนะ 40 ประการดังกล่าวนี้ เป็นหลักการพื้นฐานเพื่อควบคุมการกระทำอันเป็นการฟอกเงิน ซึ่งข้อเสนอแนะหลายๆ ข้อได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของหลายประเทศ รวมถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ของประเทศไทยด้วยเช่นกัน²⁴

²⁴ ไชยยศ เหมะรัชตะ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลตีพิมพ์ในลักษณะวิชาการเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 18 – 25.

3.1.5.3 แนวทางของสภาประชาคมยุโรป (Directive of the Council of the European Communities)

กลุ่มประชาคมยุโรป หรือ EC ได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาปัญหาการฟอกเงิน โดยอาศัย EC Council Directive ซึ่งมีหลักการสำคัญ ได้แก่ การกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของสมาชิก EC และส่งเสริมความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวน การป้องกันเกี่ยวกับการฟอกเงิน นอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินที่จะต้องให้ลูกค้าแสดงตน และต้องเก็บรักษาหลักฐานการโอนเงินและการแสดงตนของลูกค้าเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี²⁵

3.1.5.4 อนุสัญญาของประชาคมยุโรป (Council of Europe Convention)

อนุสัญญาว่าด้วยการฟอกเงิน คั่น ยึด และริบทรัพย์สินที่ได้รับจากการประกอบอาชญากรรม ได้มีการลงนามเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1990 โดยประเทศต่างๆ จำนวน 15 ประเทศ ที่รวมตัวกันเป็น Council of Europe โดยตามอนุสัญญานี้ภาคีสมาชิกจะต้องกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของตน ให้ความร่วมมือกันในการสืบสวนสอบสวน การยึดหรืออายัด และริบทรัพย์สินหรือรายได้จากการประกอบอาชญากรรม นอกจากนี้ภาคีสมาชิกจะต้องกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้สถาบันการเงินส่งมอบบันทึก หลักฐานทางการเงินในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้มีการฟอกเงิน รวมทั้งให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความลับของธนาคาร เพื่อมิให้ใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธการปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดขึ้น²⁶

3.1.5.5 แลกเปลี่ยนว่าด้วยหลักการของคณะกรรมการบาเซล (The Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices)

แลกเปลี่ยนว่าด้วยหลักการของคณะกรรมการบาเซล เกิดขึ้นมาจากการประชุมของผู้แทนจากบรรดาธนาคารและผู้บริหารของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 10 ประเทศ (G10) ณ กรุงบาเซล ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของสถาบันการเงิน เพื่อป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือถูกใช้ในการฟอกเงิน โดยมีสาระสำคัญ

²⁵ สีหนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, หน้า 38.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-39.

คือ ธนาคารมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ลูกค้าแสดงตน รวมทั้งการให้ลูกค้าระบุชื่อเจ้าของบัญชีที่แท้จริง และกำหนดให้สถาบันการเงินปฏิเสธที่จะทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรือมีเหตุที่น่าสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน และให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย โดยให้ข้อมูลของลูกค้าเท่าที่จะทำได้ตามกฎหมายเกณฑ์ที่มีอยู่ ซึ่งมาจากหลักที่ว่าธนาคารต้องรู้จักลูกค้าของตน (know your customer) นั้นเอง²⁷

3.1.6 ความจำเป็นในการมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย

สำหรับสถานการณ์ปัญหาในประเทศไทย อาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศ ได้แก่ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และอาชญากรรมยาเสพติดที่ยังทวีความรุนแรงมากขึ้น ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีอาณาเขตติดต่อกับแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก รวมถึงเป็นประเทศทางผ่านในการขนส่งยาเสพติด องค์การอาชญากรรมจึงมักใช้ประเทศไทยเป็นแหล่งทำการฟอกเงินที่เกิดจากการกระทำความผิดดังกล่าว²⁸ ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาอารยประเทศเป็นไปในแง่ลบ ทั้งนี้เงินสกปรกที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม โดยเฉพาะอาชญากรรมยาเสพติดนั้น มักจะถูกนำไปเปลี่ยนสภาพหรือผ่านกระบวนการฟอกเงิน แล้วนำไปเป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชญากรรมต่อไปเป็นวงจรที่ไม่จบสิ้น

เมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดทางกฎหมายที่มีอยู่ซึ่งไม่สามารถดำเนินการกับองค์การอาชญากรรมเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะข้อจำกัดประการสำคัญ คือ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทบทวนหามาตรการทางกฎหมายในลักษณะที่พัฒนาไปจากมาตรการที่มีอยู่เดิม²⁹ ประกอบกับการที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 หรือที่รู้จักกันในชื่อ “อนุสัญญาเวียนนา” (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.1.6.1) ซึ่งกำหนดให้ประเทศที่จะเข้าเป็นภาคีสมาชิก จะต้องมีการดำเนินการต่างๆ ในการจัดการกับปัญหายาเสพติด เช่น การส่งมอบยาเสพติดภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery) การริบทรัพย์สิน

²⁷ ไชยยศ เหมะรัชตะ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลคดีเด่น ลักษณะวิชาการเมือง เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 18.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

²⁹ นิกร เกร็กุล, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ, หน้า 85-86.

(Confiscation) การสมรู้ร่วมคิด (Conspiracy) ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน (Mutual Legal Assistance) รวมทั้งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้การฟอกเงิน (Money Laundering) เป็นความผิดอาญาด้วย ซึ่งประเทศไทยได้มีกฎหมายรองรับมาตรการต่างๆ ดังกล่าวเกือบทั้งหมดแล้ว คงเหลือแต่เพียงมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพียงอย่างเดียวเท่านั้นที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ได้³⁰

ดังนั้น ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกของสหประชาชาติหรือส่วนหนึ่งของประชาคมโลก จึงจำเป็นต้องปรับตัวและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการสากล อันนำไปสู่การผลักดันให้มีบทบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาขึ้นในประเทศไทย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1988 และรับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด³¹ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มดำเนินการยกร่างตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2537³²

ในการยกร่างนั้นได้มีการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย โดยยึดถือตามกฎหมายแม่แบบของสหประชาชาติเกี่ยวกับการฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรมยาเสพติด (Model Law on Money Laundering, Confiscation and International Cooperation in Relation to Drugs) และข้อแนะนำ 40 ประการของศูนย์ปฏิบัติการสากลเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน (FATF) เป็นหลัก³³ อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ของประเทศไทย ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา

³⁰ อรรถนพ ลิขิตจิตถะ, ถาม-ตอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 9.

³¹ วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 26-27.

³² นิกร เกริกกุล, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ, หน้า 87-88.

³³ อรรถนพ ลิขิตจิตถะ, ถาม-ตอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 19.

3.1.7 หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นี้ ได้ตราขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม มิให้ผู้ประกอบอาชญากรรมนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก โดยกฎหมายนี้มีหลักการและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา

เป็นการกำหนดความผิดทางอาญาเพื่อลงโทษแก่ผู้ที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินโดยเฉพาะ เนื่องจากข้อกำหนดและบทลงโทษตามกฎหมายอื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันไม่สามารถที่จะเอาผิดและลงโทษผู้ที่กระทำความผิดในลักษณะนี้ได้³⁴ โดยทั่วไปประเทศที่มีการพัฒนากฎหมายฟอกเงินไปมากแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการกำหนดลักษณะของความผิดฐานฟอกเงินให้ครอบคลุมถึงการโอนเงินไม่ว่าเงินนั้นจะได้อามาโดยความผิดอาญาฐานใด หากเป็นเงินที่ได้มาจากรูปแบบของการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้รับเงินรู้ว่าผู้ให้เงินไม่มีแหล่งที่มาของเงินที่แน่นอน รวมถึงการรับเงินไว้โดยไม่สามารถอธิบายได้ถึงแหล่งที่มาของเงินจำนวนมากก็เพียงพอแล้วที่จะถือว่าผู้รับเงินกระทำการเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน ซึ่งการกำหนดความผิดอาญาเกี่ยวกับการฟอกเงินจะทำให้สามารถแยกแยะกระแสการเงินที่หมุนเวียนผิดปกติ และตามวงจรการเงินไปจนถึงผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง³⁵

(2) การกำหนดความผิดมูลฐานที่จะนำไปสู่การนำมาตรการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ

เป็นการกำหนดความผิดเบื้องต้นที่ทำให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินซึ่งอาชญากรนำมาฟอกเงินในภายหลัง ความผิดฐานฟอกเงินจึงต้องเป็นการกระทำต่อเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานเท่านั้น³⁶ โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีการกำหนดความผิดมูลฐานไว้ตาม

³⁴ สีหนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, หน้า 95.

³⁵ วีระพงษ์ บุญญากาศ, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 45.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จำนวน 21 ฐานความผิด และความผิดตามกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่ให้ถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอีก 4 ฐานความผิด รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 25 มูลฐานความผิด ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในหัวข้อ 3.3.1 เรื่อง แนวความคิดและลักษณะการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย

(3) กำหนดให้นำมาตรการริบทรัพย์สินในทางแพ่ง ไปใช้ควบคู่กับการดำเนินการในกฎหมายอื่นได้

เป็นการนำมาตรการริบทรัพย์สินในทางแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไปเสริมกับมาตรการริบทรัพย์สินในทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอื่นได้ ในกรณีที่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดใด เป็นทรัพย์สินที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายอื่นได้อยู่แล้ว แต่ยังไม่มีการดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นตามกฎหมายดังกล่าว หรือดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวแล้วแต่ไม่เป็นผล หรือการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการมากกว่า ก็ให้ดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน³⁷ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายนั้นๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสามารถริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นได้ แม้จะไม่มีผู้ถูกลงโทษในการกระทำความผิดนั้นตามคำพิพากษาในคดีอาญาก็ตาม³⁸

(4) กำหนดให้มีมาตรการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในทางแพ่ง

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีวัตถุประสงค์มุ่งที่จะดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ดังนั้น หากศาลเชื่อว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด กล่าวคือ เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน หรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้หรือสนับสนุนการกระทำความผิด

³⁷ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคหนึ่ง

³⁸ สีหนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, หน้า 100.

มูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน³⁹ ตลอดจนดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินนั้น ทั้งนี้ไม่ว่าเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวจะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนสภาพไปกี่ครั้งก็ตาม ศาลจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยที่ศาลอาจจะไม่พิจารณาถึงว่าผู้กระทำความผิดได้รับโทษตามความผิดมูลฐานนั้นๆ หรือไม่⁴⁰

(5) กำหนดให้มีมาตรการลงโทษผู้สนับสนุนหรือช่วยเหลือ ผู้พยายามกระทำความผิด หรือผู้สมคบเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

เนื่องด้วยการฟอกเงินมีรูปแบบและวิธีการที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีผู้เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดร่วมกันหลายคน โดยมีการแบ่งหน้าที่หรือประสานงานกันอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อหลบเลี่ยงจากการตรวจสอบและถูกจับกุม ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกำหนดบทลงโทษในความผิดฐานฟอกเงินให้ครอบคลุมไปถึงบุคคลต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือทำการสมคบกันเพื่อการกระทำความผิด ตลอดจนผู้พยายามกระทำความผิดด้วย⁴¹ โดยกำหนดบทลงโทษผู้ที่สนับสนุนหรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิด ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น ส่วนผู้พยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และผู้สมคบเพื่อกระทำความผิด หากได้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกัน ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ ซึ่งเป็นบทลงโทษที่หนักกว่าโทษในความผิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา

(6) กำหนดให้มีมาตรการลงโทษที่หนักขึ้นหากผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการหรือในการยุติธรรม หรือมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

โดยผู้ที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการธุรกรรม เลขาธิการ รองเลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ได้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดเอง ผู้สนับสนุน ผู้สมคบ หรือพยายามกระทำความผิด ต้องระวางโทษเป็นสามเท่า

³⁹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 นิยามคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” (1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558

⁴⁰ สีหนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, หน้า 100.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอำนาจหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานต่างๆ ที่สามารถเอื้อประโยชน์ในการฟอกเงิน จึงทำให้สามารถใช้อิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่ของตนนำไปสู่การฟอกเงิน หรือแสวงหาประโยชน์อื่นใดได้อย่างราบรื่นและสะดวก ยิ่งกว่าการกระทำความผิดของบุคคลทั่วไปนั่นเอง⁴²

(7) ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินแม้จะกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร ผู้นั้นอาจต้องรับโทษในราชอาณาจักร

ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินแม้จะกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร ผู้นั้นอาจต้องรับโทษในราชอาณาจักร หากปรากฏว่า ผู้กระทำความผิดหรือผู้ร่วมกระทำความผิดคนใดคนหนึ่งเป็นคนไทย หรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว และได้กระทำไปโดยประสงค์ให้ความผิดเกิดขึ้นในราชอาณาจักร หรือรัฐบาลไทยเป็นผู้เสียหาย หรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐที่การกระทำเกิดขึ้นในเขตอำนาจของรัฐเท่านั้น หากผู้นั้นได้ปรากฏตัวอยู่ในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นออกไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน⁴³

(8) กำหนดให้มีการตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในทุกๆ ขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินการเหล่านั้นมีความโปร่งใส ถูกต้อง และเป็นธรรม รวมถึงการให้สิทธิแก่ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้รับโอนสามารถขอคืนทรัพย์สิน หรือให้ผู้รับประโยชน์ยื่นขอคุ้มครองสิทธิของตนได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการให้คืนทรัพย์สินพร้อมทั้งชดใช้ค่าเสียหาย และค่าเสื่อมสภาพ การชดใช้ราคาทรัพย์สิน การชดใช้ดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง⁴⁴

⁴² วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 49-50.

⁴³ สีหนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, หน้า 102.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

(9) กำหนดให้มีการรายงานและรวบรวมข้อมูลการทำธุรกรรม

ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน เช่น สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบการอาชีพให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนหรือเคลื่อนย้ายเงินทุน มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้สามารถพิสูจน์ทราบถึงแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่นำมาใช้ประกอบธุรกรรม ทำให้การติดตามและการตรวจสอบการฟอกเงินเป็นไปอย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁴⁵

(10) กำหนดข้อแตกต่างระหว่างมาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่ง

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการนำมาตรการทางอาญามาใช้ดำเนินการกับความผิดฐานฟอกเงิน และมาตรการทางแพ่งในการดำเนินการกับทรัพย์สิน ซึ่งถือเป็นมาตรการรูปแบบใหม่สำหรับประเทศไทย เพื่อเสริมประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้สัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น⁴⁶

3.2 สารสำคัญของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น สิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องพิจารณาก่อนมีการนำมาตรการต่างๆ ตามกฎหมายมาบังคับใช้ก็คือ พฤติการณ์การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนั้นเข้าลักษณะเป็นความผิดมูลฐานตามที่ได้กำหนดไว้หรือไม่⁴⁷ ด้วยเหตุนี้ความผิดมูลฐานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นฐานที่จะนำมาตรการต่างๆ กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาบังคับใช้ต่อไป

3.2.1 ความหมายของความผิดมูลฐาน

แม้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีได้ให้นิยามความหมายของคำว่าความผิดมูลฐานในการฟอกเงินไว้อย่างชัดเจน หากเพียงแต่มีการระบุไว้ว่า

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102-103.

⁴⁶ วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 51.

⁴⁷ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ การกำหนดความผิดมูลฐานฟอกเงินที่ผู้กระทำเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและมาตรการ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงินและมาตรการยึดอายัด และริบทรัพย์สิน, หน้า 26.

ความผิดอาญาฐานใดบ้างเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 หรือแม้แต่กฎหมายแม่แบบของสหประชาชาติ (United Nations Model Law on Money Laundering) ก็ได้กำหนดความหมายของคำว่าความผิดมูลฐาน หรือ Predicate Offence ไว้เช่นเดียวกัน⁴⁸ อย่างไรก็ตาม มีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ความผิดมูลฐาน” ไว้ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส ให้คำจำกัดความว่า ความผิดมูลฐาน หมายถึงความผิดเบื้องต้นที่ทำให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินซึ่งอาชญากรนำมาพอกเงินในภายหลัง⁴⁹

พันตำรวจเอกสีหนาท ประยูรรัตน์ ให้ความหมายว่า ความผิดมูลฐาน คือ ความผิดอาญาที่เป็นมูลเหตุ เป็นที่มา หรือเป็นฐานก่อให้เกิด หรือให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินจากการกระทำความผิด หลังจากนั้นก็มี การนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวไปโอน เปลี่ยนสภาพ หรือกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิด อำพรางที่มาของเงิน หรือทรัพย์สินนั้นๆ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้เรียกว่า การพอกเงิน⁵⁰

สุรพล ไตรเวทย์ อธิบายว่า ความผิดมูลฐาน หมายถึง ความผิดที่ก่อให้เกิดรายได้ซึ่งผิดกฎหมาย และรายได้หรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดดังกล่าวจะถูกนำไปทำการพอกเงินต่อไปโดยวิธีการต่างๆ เช่น ปิดบัง ซ่อนเร้น เปลี่ยนสภาพหรือลักษณะของทรัพย์สิน เพื่อปิดบังความผิดและแหล่งที่มาของทรัพย์สิน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดและทรัพย์สินนั้นรอดพ้นจากการถูกดำเนินการตามกฎหมาย⁵¹

อรรถมพ ลิขิตจิตถะ ให้ความหมายว่า ความผิดมูลฐาน คือ ความผิดที่เป็นฐานอันทำให้เกิดรายได้ที่นำไปสู่การพอกเงิน⁵²

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน ให้ความหมายว่า ความผิดมูลฐาน หรือที่ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Predicate Offence หมายถึง ความผิดอันเป็นที่มาของเงินสกปรกที่อาชญากร

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁹ วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน, หน้า 47.

⁵⁰ สีหนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. 2542, หน้า 71.

⁵¹ สุรพล ไตรเวทย์, คำอธิบายกฎหมายพอกเงิน, หน้า 69.

⁵² อรรถมพ ลิขิตจิตถะ, ถาม-ตอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน, หน้า 65.

หรือผู้กระทำความผิดนำมาพอก โดยผู้กระทำความผิดมูลฐานและผู้พอกเงิน อาจเป็นคนคนเดียวกันหรือคนกลุ่มเดียวกัน หรือคนละกลุ่มก็ได้⁵³

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ความผิดมูลฐาน หมายถึง ความผิดใดๆ อันเป็นที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาชญากรจะนำเข้าสู่กระบวนการพอกเงินต่อไปนั่นเอง

3.2.2 ความสำคัญและลักษณะของความผิดมูลฐาน

ในการตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการพอกเงินขึ้นใช้บังคับ รัฐจะต้องมีการพิจารณาซึ่งน้ำหนักผลได้ผลเสียให้สมดุลกัน ระหว่างประโยชน์ของรัฐในการคุ้มครองป้องกันสังคมโดยรวมจากภัยคุกคามของอาชญากรรมการพอกเงิน กับผลกระทบที่จะเกิดแก่เอกชน ผู้ประกอบการในภาคธุรกิจ ทั้งสถาบันการเงิน ธนาคาร หรือหน่วยงานต่างๆ ที่มีภาระหน้าที่ในการดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไปให้น้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายเพื่อลงโทษอาชญากรรมการพอกเงิน จึงไม่อาจกำหนดให้การพอกเงินทุกกรณีทุกประเภทเป็นความผิดทางอาญาได้ เนื่องจากจะก่อให้เกิดผลกระทบและเป็นภาระแก่ประชาชนทั่วไปเกินความจำเป็น แต่สมควรพิจารณาเลือกกำหนดให้การพอกเงินในกรณีที่กระทำต่อเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรมบางประเภทเท่านั้น อันได้แก่ อาชญากรรมร้ายแรง รวมไปถึงอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดรายได้มหาศาล⁵⁴

ดังนั้น การกำหนดความผิดมูลฐานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นอย่างรอบคอบว่าจะกำหนดความผิดมูลฐานให้ครอบคลุมถึงความผิดฐานใดบ้างที่จะนำไปสู่การนำมาตราการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการพอกเงินมาบังคับใช้ต่อไป⁵⁵

⁵³ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน, รู้จักสำนักงานปปง. รู้เรื่องพอกเงิน 1 ส่วนที่ 1 [ออนไลน์].

⁵⁴ นิกร เกริกกุล, การป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน : ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ, หน้า 97.

⁵⁵ สีหนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. 2542, หน้า 72.

สำหรับลักษณะของความผิดมูลฐานนั้น สามารถแบ่งออกได้ ดังต่อไปนี้⁵⁶

(1) ความผิดมูลฐานร่วม

เป็นความผิดมูลฐานที่แทบทุกประเทศเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญอันควรนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น เจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของแทบทุกประเทศ ได้แก่ การป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญในทุกประเทศ และเป็นภัยร้ายแรงที่ขยายตัวเป็นปัญหาระดับระหว่างประเทศ จึงทำให้ทุกประเทศต้องกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(2) ความผิดมูลฐานสากล

เป็นความผิดที่เป็นการกระทำข้ามชาติซึ่งประเทศส่วนใหญ่เริ่มกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานอันอยู่ในบังคับของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น ความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี และการค้าอาวุธเถื่อน เป็นต้น

(3) ความผิดมูลฐานภายใน

นอกจากความผิดมูลฐานร่วมและความผิดมูลฐานสากลแล้ว ยังมีความผิดบางประเภทซึ่งส่งผลกระทบต่อเฉพาะภายในแต่ละประเทศ ประเทศนั้นๆ จึงได้กำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น การหลบเลี่ยงภาษี การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การฉ้อโกงประชาชน การพนัน และการลักพาตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ เป็นต้น

ในการกำหนดความผิดมูลฐานของแต่ละประเทศนั้นย่อมมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเหตุผล ความจำเป็น และบริบทภายในของประเทศนั้น เช่น การกำหนดความผิดมูลฐานในลักษณะกว้างๆ ว่าเป็นอาชญากรรมร้ายแรง โดยมิได้ระบุฐานความผิดไว้โดยเฉพาะเจาะจง เพื่อให้ครอบคลุมฐานความผิดจำนวนมาก หรือในอีกลักษณะหนึ่ง เป็นการกำหนดความผิดมูลฐานโดยระบุแต่ละฐานความผิดไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับลักษณะการกำหนดความผิดมูลฐานของประเทศไทยซึ่งมีการ

⁵⁶ ไชยยศ เหมะรัชตะ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลตีพิมพ์ใน ลักษณะวิชาการเมือง เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 40 - 41.

กำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของแต่ละฐานความผิดต่างๆ ต่อไปนี้ หัวข้อที่ 3.3.1

ทั้งนี้ ตามข้อแนะนำ 40 ประการ (40 Recommendations) ของศูนย์ปฏิบัติการสากลเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน (Financial Action Task Force - FATF) อันถือได้ว่าเป็นมาตรฐานสากลในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้กำหนดแนวทางไว้อย่างกว้างขวางในการที่แต่ละประเทศจะกำหนดความผิดมูลฐานต่างๆ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายในของประเทศตน เช่น การกำหนดให้ความผิดร้ายแรงเป็นความผิดมูลฐาน หรือการกำหนดโดยอาศัยอัตราโทษจำคุกเป็นเกณฑ์⁵⁷ นอกจากนี้แล้วตามอภิธานศัพท์ข้อแนะนำ 40 ประการดังกล่าวของ FATF ยังได้มีการจำแนกถึงประเภทความผิดต่างๆ ซึ่งแต่ละประเทศควรจะเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังต่อไปนี้⁵⁸

- (1) ความผิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรม
- (2) ความผิดฐานก่อการร้าย รวมถึงความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
- (3) ความผิดเกี่ยวกับการค้ำนุชย์และการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน
- (4) ความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี
- (5) ความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท
- (6) ความผิดเกี่ยวกับการค้าอาวุธ
- (7) ความผิดเกี่ยวกับการค้าของโจรและสินค้าอื่น
- (8) ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและรับสินบน
- (9) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง
- (10) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา
- (11) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของสินค้า

⁵⁷ Financial Action Task Force, Interpretative Note to Recommendation 3, [Online] Accessed: 28 February 2016. Available from: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf_recommendations.pdf

⁵⁸ Financial Action Task Force, The Fatf Recommendations, [Online] Accessed: 28 February 2016. Available from: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf_recommendations.pdf

- (12) ความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม
- (13) ความผิดเกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อชีวิตหรือร่างกายจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัส
- (14) ความผิดเกี่ยวกับการลักพาตัว การกักขังหน่วงเหนี่ยว และการจับตัวประกัน
- (15) ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์หรือปล้นทรัพย์
- (16) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบนำเข้าสินค้า (รวมถึงในแง่ที่เกี่ยวกับศุลกากร ภาษีสรรพสามิตและภาษีทั่วไป)
- (17) ความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร (เกี่ยวกับภาษีทางตรงและทางอ้อม)
- (18) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก
- (19) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลงเอกสาร
- (20) ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นโจรสลัด
- (21) ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์

จากการพิจารณาความผิดตามอภิธานศัพท์ข้อเสนอแนะ 40 ประการ(40 Recommendations) ของ Financial Action Task Force (FATF) จะเห็นได้ว่าความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งนั้น มิได้ถูกระบุให้เป็นความผิดที่แต่ละประเทศควรกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐาน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสภาพปัญหาการกระทำผิดทุจริตการเลือกตั้งของนานาประเทศนั้น มิได้มีความรุนแรงแตกต่างจากในประเทศไทยที่ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง ถือได้ว่าเป็นปัญหาเรื้อรังอันส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อประเทศชาติและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หากประเทศไทยมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ก็จะเข้าลักษณะของการกำหนดความผิดมูลฐานภายในที่ย่อมแตกต่างกันไปตามเหตุผลความจำเป็น และบริบทภายในของแต่ละประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

3.2.3 ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำหรับการกำหนดความผิดมูลฐานของประเทศไทย คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สภาผู้แทนราษฎร อาศัยหลักเกณฑ์สำคัญในการกำหนดความผิดมูลฐานซึ่งมีด้วยกันทั้งสิ้น 4 ประการ คือ⁵⁹

- (1) ความผิดนั้นต้องมีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม
- (2) ความผิดนั้นมีผลตอบแทนสูงมาก
- (3) ความผิดนั้นมีลักษณะเป็นเรื่องยากมากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมาดำเนินการลงโทษได้
- (4) ความผิดนั้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศชาติโดย

ส่วนรวม

โดยสาระสำคัญของแต่ละหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดความผิดมูลฐาน มีดังต่อไปนี้

3.2.3.1 ความผิดนั้นต้องเข้าข่ายการกระทำผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรม

ในปัจจุบันทุกประเทศต่างต้องประสบกับปัญหาอาชญากรรมซึ่งนับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งยังก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาล เช่นเดียวกันกับในประเทศไทยดังจะเห็นได้จากคดีอาชญากรรมที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าจะมีบทลงโทษตามกฎหมายที่รุนแรงแต่เนื่องจากอาชญากรได้รับผลตอบแทนสูงจึงคุ้มค่าที่จะเสี่ยง และไม่เกรงกลัวต่อบทบัญญัติกฎหมาย ทั้งยังมีการพัฒนารูปแบบโดยมีการวางแผนที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จากการกระทำผิดด้วยตนเองก็เกิดเป็นขบวนการประกอบอาชญากรรมในรูปแบบที่เรียกว่า “องค์กรอาชญากรรม” รวมถึงพัฒนาไปเป็น “องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” ซึ่งเป็นความร่วมมือกันในการประกอบอาชญากรรม โดยมีการวางแผนจัดเตรียมการเป็นอย่างดี และมีเครือข่ายเชื่อมโยงกันหลายประเทศ ทำให้ยากที่จะบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดได้

⁵⁹ อรรถนพ ลิขิตจิตถะ, งาม-ตอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า หน้า 68.

องค์กรอาชญากรรม ถือว่าเป็นอาชญากรโดยอาชีพอันเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งเป็นองค์กร ทำงานภายใต้โครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีการจัดการบริหารองค์กรอย่างเป็นระบบ รวมทั้งอำนาจการบังคับบัญชาที่ถูกรักษาให้เป็นความลับ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมกิจการทั้งปวงที่จะทำกำไรมหาศาล เช่น การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การค้าของผิดกฎหมาย การค้าอาวุธสงคราม เป็นต้น ความผิดที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมนี้มักจะมีผู้กระทำความผิดตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยกระทำเป็นขบวนการ มีการวางแผนล่วงหน้า ตลอดจนมีเครือข่ายที่กว้างขวางทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ ทำให้ตัวการใหญ่ผู้อยู่เบื้องหลังมักจะรอดพ้นจากการถูกจับกุมดำเนินคดี เนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อมโยงไปถึงผู้บงการเบื้องหลังได้ ส่วนผู้กระทำความผิดที่ถูกจับได้มักจะเป็นลูกน้องในระดับล่าง⁶⁰

ด้วยเหตุที่ความผิดที่กระทำลงโดยองค์กรอาชญากรรมล้วนเป็นอาชญากรรมร้ายแรง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสวงหามาตรการในการปราบปรามการขยายอิทธิพลขององค์กรอาชญากรรมดังกล่าว โดยกำหนดให้การกระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรมเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อเป็นฐานในการนำมาตรการต่างๆ มาบังคับใช้เพื่อตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม

3.2.3.2 ความผิดนั้นมีผลตอบแทนสูงมาก

ปัจจุบันการประกอบอาชญากรรมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหวังผลตอบแทนหรือผลกำไรจำนวนมหาศาลจากการกระทำความผิดได้ทวีจำนวนมากขึ้นตลอดเวลา เนื่องจากอิทธิพลทางการเงินที่ทำให้อาชญากรได้รับผลตอบแทนในวงเงินที่สูง รวมถึงมีส่วนช่วยให้ไม่ต้องถูกลงโทษเมื่อถูกจับกุม หรือถึงแม้ถูกจับกุมและลงโทษ เงินที่สะสมไว้ก็จะเป็นทุนสำรองเพื่อเลี้ยงตัวหรือกลับมากระทำความผิดอีกเมื่อพ้นโทษ โดยความผิดลักษณะนี้มักจะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ผู้กระทำความผิดมักเป็นผู้มีการศึกษาดี ทำงานในระดับสูง หรือที่เรียกว่า “White collar crime” ซึ่งมักจะเป็นผู้ที่ประกอบวิชาชีพ เช่น ผู้แทน กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบใน

⁶⁰ ชัยนันท์ แสงบุตตะ, "กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดมูลฐาน," หน้า 24-25.

การดำเนินงานของสถาบันการเงินหรือบริษัทต่างๆ อาศัยตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบของตน เป็นช่องทางให้สามารถกระทำความผิดได้สะดวกยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงเล็งเห็นความสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการปราบปรามอาชญากรรม ที่มีผลตอบแทนสูงดังกล่าว จึงได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาใช้บังคับเพื่อให้การปราบปรามการกระทำความผิดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁶¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง ซึ่งมาตรการดังกล่าวเกิดจากแนวคิดที่ว่าเงินหรือทรัพย์สินจำนวนมาก มหาศาลจะไม่มีประโยชน์ใดๆ แก่ผู้เป็นเจ้าของเลย หากอาชญากรไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเงินหรือ ทรัพย์สินนั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทำลายแรงจูงใจในการกระทำความผิด และมีให้อาชญากรมีเงินทุน หมุนเวียนเพื่อใช้ขยายเครือข่ายในการประกอบอาชญากรรมอื่นๆ ต่อไปได้⁶²

3.2.3.3 ความผิดนั้นมีลักษณะเป็นเรื่องยากมากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมา ดำเนินการลงโทษได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการประกอบอาชญากรรมได้มีการพัฒนารูปแบบของ การกระทำความผิดไปในลักษณะ “องค์กรอาชญากรรม” รวมถึง “องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” ทำให้ยากต่อการปราบปรามมากยิ่งขึ้น ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันได้แก่ มาตรการริบทรัพย์สินนั้นเป็นมาตรการทางอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายฉบับอื่นได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษ เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งได้ บัญญัติการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องจากการกระทำความผิดไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามมาตรการริบ ทรัพย์สินทางอาญาดังกล่าวมีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ ไม่สามารถดำเนินการกับทรัพย์สินที่มี การเปลี่ยนแปลงสภาพไป หากแต่จำกัดเพียงเฉพาะทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยตรง เท่านั้น มาตรการดังกล่าวจึงไม่สามารถที่จะทำลายแรงจูงใจในการประกอบอาชญากรรมทางธุรกิจซึ่ง

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

⁶² วีระพงษ์ บุญไญยาส และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ การกำหนดความผิดมูลฐานฟอกเงินที่ผู้กระทำเป็น องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและมาตรการ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงินและมาตรการยึด อายัด และริบทรัพย์สิน, หน้า 63.

อาชญากรได้รับผลตอบแทนเป็นจำนวนมหาศาลได้ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการยากที่จะปราบปรามอาชญากรรมในรูปแบบดังกล่าวด้วยวิธีการหรือกระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน⁶³

นอกจากนี้ อาชญากรรมการฟอกเงินมักกระทำเป็นขบวนการ มีเครือข่ายที่ซับซ้อน มีนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง อีกทั้งมีการตัดตอนของการกระทำผิด ประกอบกับอาศัยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันเป็นเครื่องมือช่วยให้กระทำผิดได้สะดวก รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ทำให้พยานหลักฐานต่างๆ มักมีไม่เพียงพอที่จะเอาตัวผู้อยู่เบื้องหลังมาดำเนินการลงโทษตามกฎหมายได้⁶⁴ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดให้การกระทำผิดที่มีลักษณะเป็นเรื่องยากมากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมาดำเนินการลงโทษได้ เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งมีมาตรการลงโทษทางอาญาที่รุนแรงทั้งบทลงโทษผู้สนับสนุนหรือช่วยเหลือ ผู้พยายามกระทำความผิด และผู้สมคบในการกระทำความผิด รวมถึงมีมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการนำมาตรการพิเศษต่างๆ มาใช้ในการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐาน อันจะส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

3.2.3.4 ความผิดนั้นมีลักษณะเป็นภัยร้ายแรง กระทบต่อความมั่นคงของสังคม และเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวม

ความผิดในลักษณะนี้มักเป็นคดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงคดีอาชญากรรมทั่วไปที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น ความผิดฐานกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวงภาษีอากร ความผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินอาชญากรรมชาติ เป็นต้น⁶⁵ อันส่งผลถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งรัฐจะต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าว และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งภายในและนอกประเทศได้ นับเป็นภัยร้ายแรงที่สร้างความเสียหายให้กับประเทศชาติอย่างมหาศาล กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

⁶⁴ วีระพงษ์ บุญญะภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 139.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

ฟอกเงินจึงเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในลักษณะดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.3 แนวความคิดและลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยและต่างประเทศ

การกำหนดให้ความผิดใดเป็นความผิดมูลฐานอันจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น มีแนวความคิดและรูปแบบลักษณะของการกำหนดความผิดมูลฐานซึ่งย่อมแตกต่างกันออกไปตามเหตุผล ความจำเป็น และบริบทภายในของแต่ละประเทศนั้น โดยบางประเทศมีแนวความคิดและลักษณะในการกำหนดความผิดมูลฐานไว้อย่างเฉพาะเจาะจง เช่น ประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะที่บางประเทศจะกำหนดความผิดมูลฐานในลักษณะกว้างๆ โดยมีได้ระบุนฐานความผิดไว้อย่างชัดเจน เช่น ประเทศออสเตรเลีย หรือเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นต้น

3.3.1 แนวความคิดและลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น มีแนวความคิดและลักษณะในการกำหนดความผิดมูลฐานอย่างเฉพาะเจาะจง โดยระบุนฐานความผิดต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งถึงในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 รวมถึงฐานความผิดตามกฎหมายฉบับอื่นๆ ซึ่งให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย รวมทั้งสิ้นเป็นจำนวน 25 ความผิดมูลฐาน ดังต่อไปนี้

(1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(2) ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดเกี่ยวกับเพศ เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป พาไป หรือรับไว้เพื่อการอนาจารซึ่งชายหรือหญิง เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่นหรือ

ความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ เฉพาะที่เกี่ยวกับการกระทำเพื่อหากำไรหรือเพื่ออนาจาร หรือโดยทุจริต ซื่อ จำหน่าย หรือรับตัวเด็กหรือผู้เยาว์ซึ่งถูกพรากนั้น หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือที่เกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

(3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(4) ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งกระทำโดยกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น

(5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(6) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือริตเอาทรัพย์ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอภัย หรือช่องโหว่ตามประมวลกฎหมายอาญา

(7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

(8) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

(9) ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป หรือเป็นการจัดให้มีการเล่นการพนันทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

(10) ความผิดเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกอภัยตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมที่มีกฎหมายกำหนดเป็นความผิด

(11) ความผิดเกี่ยวกับการรับของโจรตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการช่วยจำหน่าย ซื้อง้อ รับจำนำ หรือรับไว้ด้วยประการใดซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการค้า

(12) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมหรือการแปลงเงินตรา ดวงตรา แสตมป์ และตั๋วตามประมวลกฎหมายอาญาอันมีลักษณะเป็นการค้า

(13) ความผิดเกี่ยวกับการค้าตามประมวลกฎหมายอาญาเฉพาะที่เกี่ยวกับการปลอม หรือการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของสินค้า หรือความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอันมีลักษณะเป็นการค้า

(14) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมเอกสารสิทธิ บัตรอิเล็กทรอนิกส์ หรือหนังสือเดินทางตามประมวลกฎหมายอาญาอันมีลักษณะเป็นปกติธุระหรือเพื่อการค้า

(15) ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติหรือสิ่งแวดลอม โดยการใช้ ยึดถือ หรือครอบครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติหรือกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการค้า

(16) ความผิดเกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อชีวิตหรือร่างกายจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัสตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้ได้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สิน

(17) ความผิดเกี่ยวกับการหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญาเฉพาะกรณีเพื่อเรียกหรือรับผลประโยชน์หรือเพื่อต่อรองให้ได้รับผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง

(18) ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกงหรือยักยอก ตามประมวลกฎหมายอาญาอันมีลักษณะเป็นปกติธุระ

(19) ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นโจรสลัดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด

(20) ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า หรือความผิดเกี่ยวกับการกระทำ

อันไม่เป็นธรรมที่มีผลกระทบต่อราคาการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าหรือเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลภายในตามกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

(21) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน เฉพาะที่เป็นการค้าอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิด และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์เฉพาะที่เป็นการค้ายุทธภัณฑ์ เพื่อนำไปใช้ในการก่อการร้าย การรบ หรือการสงคราม

นอกจากความผิดมูลฐานทั้ง 21 ฐานความผิดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีความผิดมูลฐานตามกฎหมายอื่นๆ อีก 4 ฉบับ รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 25 ความผิดมูลฐาน ดังต่อไปนี้

(22) ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

มาตรา 53 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยอ้อม แก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีหรรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

ความผิดตาม (1) หรือ (2) ให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้”

(23) ความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

มาตรา 14 บัญญัติว่า “ให้ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542”

(24) ความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. 2556

มาตรา 16 บัญญัติว่า “ผู้ใดจัดหา รวบรวม หรือดำเนินการทางการเงินหรือทรัพย์สินหรือดำเนินการด้วยประการใด ๆ โดยรู้อยู่แล้วว่าผู้ได้รับประโยชน์ทางการเงินหรือทรัพย์สินหรือจากการดำเนินการนั้นเป็นบุคคลที่ถูกกำหนด หรือโดยเจตนาให้เงินหรือทรัพย์สินหรือการดำเนินการนั้นถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของบุคคลที่ถูกกำหนดหรือของบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน หรือสมคบกันในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในการกระทำความผิดนั้น

ผู้ใดพยายามกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่ได้กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

นิติบุคคลใดกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสามต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดของนิติบุคคลตามวรรคสี่เกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ให้ความผิดตามมาตรานี้ เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน”

(25) ความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

มาตรา 22 บัญญัติว่า “ให้การกระทำความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน”

จากแนวความคิดและลักษณะในการกำหนดความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ของประเทศไทยนี้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดความผิดมูลฐานไว้ โดยเฉพาะเจาะจงว่าการกระทำความผิดอาญาใดเป็นความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ ในปัจจุบันความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ยังมิได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐาน เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามข้อ (22) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จำกัดเฉพาะเพียงความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เท่านั้น หาได้รวมถึงความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แต่อย่างใดไม่

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เป็นความผิดมูลฐานเพื่อให้สามารถนำมาตราการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ เนื่องจากบทกำหนดโทษที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้

3.3.2 แนวความคิดและลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา

การฟอกเงินถือเป็นปัญหาที่ร้ายแรงในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีแหล่งที่มาจากการดำเนินกิจการที่ผิดกฎหมายโดยองค์กรอาชญากรรม ซึ่งเรียกกันว่า “มาเฟีย” (Mafia) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

อาชญากรรมยาเสพติด เป็นเหตุให้รัฐบาลกลางต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นหลายฉบับเพื่อต่อต้านอาชญากรรมการฟอกเงินดังกล่าว⁶⁶ ตลอดจนมีการพัฒนามาตรการต่างๆ ในการต่อสู้กับปัญหาการฟอกเงินอย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงถือเป็นประเทศแรกในโลกที่กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาโดยเฉพาะ⁶⁷ โดยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีดังต่อไปนี้

(1) Federal Crimes and Criminal Procedure

กฎหมายฉบับนี้เป็นหลักกฎหมายเบื้องต้นในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา อันได้แก่⁶⁸

1. การกระทำหรือพยายามกระทำการ

- สนับสนุน หรือช่วยเหลือในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเงิน
- ปกปิด หรือซ่อนเร้นในการกระทำความผิด
- หลีกเลี่ยงไม่รายงานการโอนเงิน

ให้ระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญ หรือสองเท่าของมูลค่าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่ที่ว่าจำนวนใดจะสูงกว่ากัน หรือจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. การกระทำ หรือพยายามนำเข้าหรือนำออกไปซึ่งตราสารหรือเอกสารทางการเงิน (Monetary Instrument) เช่น เงินตราของทุกประเทศ เช็คเดินทาง เช็คธนาคาร ตัวเงิน และตัวสัญญาใช้เงิน เป็นต้น ให้ระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญ หรือสองเท่าของมูลค่านั้น ทั้งนี้ แล้วแต่ว่าจำนวนใดจะสูงกว่ากัน หรือจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. ผู้กระทำความผิดทั้งสองกรณีดังกล่าวมานี้ ต้องรับผิดทางแพ่งไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินนั้นหรือไม่เกิน 10,000 เหรียญ

⁶⁶ ปียะพันธ์ุ สารากรบริรักษ์, "การกำหนดความผิดอาญาฐานเกี่ยวกับการฟอกเงิน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 10-12.

⁶⁷ Robert E. Powis, *The Money Launderers: Lessons from the Drug Wars - How Billions of Illegal Dollars Are Washed through Banks and Businesses* (Singapore: Probus Publishing Company, 1992). p. 308.

⁶⁸ วีระพงษ์ บุญญะภาส, *กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน*, หน้า 69.

จากสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นบทกำหนดโทษเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเงิน รวมถึงการนำเข้าหรือนำออกเงินหรือตัวแลกเงิน ฯลฯ โดยมีการกำหนดทั้งโทษทางอาญาและความรับผิดในทางแพ่ง แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีข้อกำหนดให้การกระทำความผิดใดเป็นความผิดมูลฐานไว้อย่างชัดเจน⁶⁹

(2) Bank Secrecy Act 1970

ในตอนต้นทศวรรษ 1970 นั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาการหลบเลี่ยงภาษี การละเมิดกฎหมายหลักทรัพย์ และอาชญากรรมอื่นซึ่งใช้สถาบันการเงินทั้งในประเทศและนอกประเทศเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน⁷⁰ ทั้งนี้เนื่องจากมีบางประเทศได้ออกกฎหมายคุ้มครองความลับทางธนาคาร โดยถือว่าข้อมูลของธนาคารเป็นความลับ ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลในบัญชีของลูกค้าได้ และการเปิดเผยข้อมูลโดยไม่ได้รับอนุญาตถือเป็นความผิดอาญา ทำให้อาชญากรได้รับประโยชน์ในการปิดบังผลประโยชน์ที่มีชอบด้วยกฎหมายจากบทบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาจึงไม่ได้รับความร่วมมือจากธนาคารต่างประเทศในการสืบสวนพฤติการณ์ของผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงภาษีและการค้ายาเสพติด ซึ่งมีการนำเงินที่ได้มาโดยมิชอบไปฝากในบัญชีลับของธนาคารต่างประเทศ⁷¹ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของกฎหมายว่าด้วยความลับทางธนาคาร หรือ Bank Secrecy Act ฉบับนี้ ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา บรรพ 31 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการพิสูจน์ทราบแหล่งที่มาของจำนวนเงินที่ต้องสงสัยในสถาบันการเงิน และทราบการหมุนเวียนของกระแสการเงินที่มีการนำเข้าหรือส่งออกนอกประเทศ เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถทำการตรวจสอบและสืบสวนผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายอาญา กฎหมายภาษีอากรและกฎหมายอื่นๆ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้⁷²

1. ให้สถาบันการเงินภายในประเทศรายงานการโอนเงิน การจ่ายเงิน และการรับเงินตั้งแต่ 10,000 เหรียญขึ้นไป ที่ผ่านทางสถาบันการเงิน

⁶⁹ ชัยนันท์ แสงบุตตะ, "กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดมูลฐาน," หน้า 32.

⁷⁰ นิกเรศกุล, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ, หน้า 59.

⁷¹ เมธี กุศลสร้าง, "กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับบทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 84-85.

⁷² วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 70.

2. ให้บุคคลผู้ใดหรือบุคคลผู้ได้รับมอบหมายให้นำเข้าหรือนำออกซึ่งเงินกว่า 5,000 เหรียญ
ต้องรายงานต่อทางการ

หากสถาบันการเงินหรือผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายที่กล่าวมานี้ จะต้องรับโทษทางอาญาซึ่งมีโทษทั้ง
จำคุกและปรับ

นอกจากนี้ยังให้อำนาจกระทรวงการคลังในการออกกฎข้อบังคับให้สถาบันการเงินและ
ผู้เกี่ยวข้องต้องจัดทำรายงานและเก็บรักษาข้อมูลเรียกว่า BSA Regulations โดยมีมาตรการเกี่ยวกับ
การบ่งชี้ตัวตนของลูกค้า (Identification of customers) หลักการรู้จักลูกค้าของตน (Know your
customers) โดยสถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตนและที่อยู่ที่แท้จริง ไม่อนุญาตให้มี
การเปิดบัญชีโดยใช้ชื่อปลอมหรือนามแฝง และการรายงานการกระทำที่น่าสงสัย (Reporting of
suspicious activity) ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างร่องรอยทางเอกสาร (Paper Trail) หรือ
ร่องรอยทางการเงิน (Money Trail) เพื่อติดตามเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปหาต้นตอของ
ผู้กระทำความผิดนั่นเอง⁷³

จากสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดความผิดมูลฐานไว้โดยเฉพาะ
เจาะจงคือ ความผิดเกี่ยวกับความลับทางธนาคาร เพื่อเป็นการคุ้มครองตรวจสอบการฝากเงินกับ
สถาบันการเงิน รวมถึงช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการสืบสวนเกี่ยวกับเรื่องความลับของทางธนาคารและ
สกัดกั้นการกระทำความผิดโดยใช้สถาบันการเงินเป็นเครื่องมือ⁷⁴

(3) Money Laundering Control Act 1986 (MLCA)

เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2529 ได้มีการประกาศใช้กฎหมาย Anti-Drug Act of 1986 ซึ่งมี
ชื่อเรียกโดยทั่วไปว่า “กฎหมายควบคุมการฟอกเงิน” (Money Laundering Control Act of 1986
หรือ MLCA) เนื่องจากในตอนแรกมีความมุ่งหมายเพื่อต่อต้านปัญหาการฟอกเงินที่ได้มาจาก
อาชญากรรมยาเสพติดเท่านั้น แต่ต่อมามีการปรับปรุงเพื่อให้ครอบคลุมถึงการฟอกเงินที่ได้มาจากการ

⁷³ นิกร เกร็กล, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ, หน้า 59-60.

⁷⁴ ชัยนันท์ แสงบุตตะ, "กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดมูลฐาน,"
หน้า 35.

การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย (Specified Unlawful Activity) ด้วย⁷⁵ ซึ่งบัญญัติไว้ในบรรพ 18 ของประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1956 (18 U.S.C. Section 1956) โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และกำหนดความผิดมูลฐานเพื่อควบคุมการฟอกเงิน ตามมาตรา 1956 (a) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้⁷⁶

(1) บุคคลใดก็ตามดำเนินการหรือพยายามที่จะดำเนินธุรกรรมทางการเงินอันเกี่ยวเนื่องกับเงินที่ได้มาจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Specified Unlawful Activity) โดยรู้ถึงที่มาของเงินในการดำเนินธุรกรรมดังกล่าว ไม่ว่าจะโดยเจตนาช่วยเหลือในการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือรู้ว่าธุรกรรมทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งกระทำการดังกล่าวนี้มีขึ้น เพื่อ

ก. ปกปิดหรือลวงสภาพ ที่ตั้ง แหล่งที่มา ความเป็นเจ้าของ หรือการควบคุมรายได้ของการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ

ข. หลีกเลี่ยงการรายงานธุรกรรมซึ่งกำหนดไว้ภายใต้กฎหมายของมลรัฐหรือกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญ หรือปรับเป็นจำนวนสองเท่าของมูลค่าทรัพย์สินซึ่งเกี่ยวกับธุรกรรม แล้วแต่ว่าจำนวนใดมากกว่ากัน หรือจำคุกไม่เกินยี่สิบปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) บุคคลใดก็ตามทำการส่งหรือพยายามที่จะส่งตราสารทางการเงินหรือเงินทุนภายในสหรัฐอเมริกา ออกหรือผ่านไปยังสถานที่แห่งใดภายนอกสหรัฐอเมริกา หรือนำเข้าซึ่งตราสารหรือเงินทุนใดๆ ยังสหรัฐอเมริกา จากหรือผ่านสถานที่แห่งใดภายนอกสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะโดยเจตนาช่วยเหลือในการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือรู้ว่าตราสารทางการเงินหรือเงินทุนดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเงินซึ่งได้มาจากการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และรู้ว่าการส่งหรือนำเข้าเงินทั้งหมดหรือบางส่วนดังกล่าวนี้มีขึ้น เพื่อ

ก. ปกปิดหรือลวงสภาพ ที่ตั้ง แหล่งที่มา ความเป็นเจ้าของ หรือการควบคุมรายได้ของการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ

⁷⁵ นิกร เกริกกุล, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ, หน้า 59.

⁷⁶ วีระพงษ์ บุญญะภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 71-72.

ข. หลีกเลี่ยงการรายงานธุรกรรมซึ่งกำหนดไว้ภายใต้กฎหมายของมลรัฐหรือกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญ หรือปรับเป็นจำนวนสองเท่าของมูลค่าทรัพย์สินซึ่งเกี่ยวกับธุรกรรม แล้วแต่ว่าจำนวนใดมากกว่ากัน หรือจำคุกไม่เกินยี่สิบปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) บุคคลใดก็ตาม

ก. สนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ

ข. ปกปิดหรือลวงสภาพ ที่ตั้ง แหล่งที่มา ความเป็นเจ้าของ หรือการควบคุมรายได้ของการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ

ค. หลีกเลี่ยงการรายงานธุรกรรมซึ่งกำหนดไว้ภายใต้กฎหมายของมลรัฐหรือกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

กระทำหรือพยายามทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินซึ่งแสดงว่าได้มาจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือทรัพย์สินที่ใช้ในการทำหรืออำนวยความสะดวกในการกระทำผิด ต้องระวางโทษปรับตามบทบัญญัตินี้ หรือจำคุกไม่เกินยี่สิบปี หรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁷

จากการศึกษากฎหมาย Money Laundering Control Act 1986 (MLCA) จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดห้ามการกระทำที่เป็นความผิดมูลฐานไว้ในลักษณะกว้างๆ มิได้เน้นเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเจาะจง เพื่อให้ครอบคลุมเรื่องการโอนเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 1956 (a) (1) และตามมาตรา 1956 (c) (7) ได้ระบุฐานความผิดต่างๆ ไว้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฉบับนี้ โดยผู้กระทำนั้นต้องมีเจตนาที่จะสนับสนุนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย (Specified Unlawful Activity) หรือรู้

⁷⁷ Money Laundering Control Act, [Online] Accessed: 5 December 2015. Available from: http://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/documents/regulations/ml_control_1986.pdf

ว่าการโอนเงินนั้นได้กระทำไปโดยมีเจตนาที่จะปกปิดแหล่งที่มาหรือเจ้าของเงิน หรือควบคุมการเงิน หรือหลบเลี่ยงรายงานการโอนเงิน ซึ่งมุ่งเน้นที่เจตนาในใจของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ⁷⁸

3.3.2.1 การนำมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามกฎหมาย Money Laundering Control Act 1986 (MLCA) ซึ่งกำหนดห้ามการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินในลักษณะกว้างๆ โดยผู้กระทำนั้นต้องมีเจตนาที่จะสนับสนุนการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย (Specified Unlawful Activity) หรือรู้ว่าการโอนเงินนั้นกระทำไปโดยมีเจตนาที่จะปกปิดแหล่งที่มาหรือเจ้าของเงิน หรือควบคุมการเงิน หรือหลบเลี่ยงรายงานการโอนเงินดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยนิยามของ “การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย (Specified Unlawful Activity)” นั้น บทบัญญัติมาตรา 1956 (c) (7) บรรพ 18 แห่งประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกาได้ระบุฐานความผิดต่างๆ ไว้ ซึ่งถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฉบับนี้

โดยที่ “การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย (Specified Unlawful Activity)” รวมถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย (bribery of a public official) ตามมาตรา 1956 (c) (7) (B) (iv) ซึ่งการกระทำความผิดเกี่ยวกับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ (bribery of a public official) นั้น บทบัญญัติมาตรา 201 แห่งประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าเป็นการที่บุคคลใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ตอบแทน โดยทุจริตแก่เจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ซึ่งได้รับเลือกให้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีเจตนาเพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกระทำใดของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือชักจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐกระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่โดยมีขอบด้วยกฎหมาย⁷⁹ รวมถึงการที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ซึ่งได้รับเลือกให้เป็น

⁷⁸ วีระพงษ์ บุญโยภาส, "กฎหมายป้องกัน ปราบปรามการฟอกเงิน : ศึกษากรณี "ความผิดมูลฐาน" ของประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย," *วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์* 20(3 กรกฎาคม 2544): 76-77.

⁷⁹ 18 U.S. Code § 201

(b) Whoever—

(1) directly or indirectly, corruptly gives, offers or promises anything of value to any public official or person who has been selected to be a public official, or offers or promises any public official or any person who has been selected to be a public official to give anything of value to any other person or entity, with intent—

เจ้าหน้าที่รัฐ เรียก รับ ยอมรับ หรือตกลงว่าจะรับซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ตอบแทนโดยทุจริตจากบุคคลใด โดยมีเจตนาเพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกระทำใดตามหน้าที่ หรือถูกชักจูงใจให้กระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย⁸⁰

สำหรับความหมายของ “เจ้าหน้าที่รัฐ” นั้น หมายถึง สมาชิกรัฐสภา ผู้แทนเจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง หรือบุคคลใดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในนามของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงหน่วยงานใดของรัฐบาลและ “ผู้ซึ่งได้รับเลือกให้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ” หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับเลือกหรือแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือได้รับแจ้งอย่างเป็นทางการว่าบุคคลดังกล่าวจะได้รับเลือกหรือแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ⁸¹



(A) to influence any official act; or

(B) to influence such public official or person who has been selected to be a public official to commit or aid in committing, or collude in, or allow, any fraud, or make opportunity for the commission of any fraud, on the United States; or

(C) to induce such public official or such person who has been selected to be a public official to do or omit to do any act in violation of the lawful duty of such official or person;

⁸⁰ (2) being a public official or person selected to be a public official, directly or indirectly, corruptly demands, seeks, receives, accepts, or agrees to receive or accept anything of value personally or for any other person or entity, in return for:

(A) being influenced in the performance of any official act;

(B) being influenced to commit or aid in committing, or to collude in, or allow, any fraud, or make opportunity for the commission of any fraud, on the United States; or

(C) being induced to do or omit to do any act in violation of the official duty of such official or person;

⁸¹ 18 U.S. Code § 201

(a) For the purpose of this section—

(1) the term “public official” means Member of Congress, Delegate, or Resident Commissioner, either before or after such official has qualified, or an officer or employee or person acting for or on behalf of the United States, or any department, agency or branch of Government thereof, including the District of Columbia, in any official function, under or by authority of any such department, agency, or branch of Government, or a juror;

(2) the term “person who has been selected to be a public official” means any person who has been nominated or appointed to be a public official, or has been officially informed that such person will be so nominated or appointed;

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกระทำความผิดเกี่ยวกับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ (bribery of a public official) ตามมาตรา 201 ซึ่งถือเป็นหนึ่งในความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดความผิดเกี่ยวกับการทุจริตให้สินบนซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการทั่วไป อันเป็นการบัญญัติในลักษณะกว้างๆ มิได้เฉพาะเจาะจงถึงการกระทำความผิดทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกระทำความผิดทุจริตเกี่ยวกับการให้สินบนที่จะสามารถนำมาตราการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับได้ จึงต้องเข้าองค์ประกอบความผิดตามบทบัญญัติไว้ในมาตรา 1956 และมาตรา 201 แห่งประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา

3.3.3 แนวความคิดและลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศออสเตรเลีย

การฟอกเงินนับเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศออสเตรเลียโดยเฉพาะการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม เนื่องด้วยออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีศูนย์กลางทางการเงินที่เจริญก้าวหน้าประเทศหนึ่งของโลก และมีสภาพภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมแก่การเป็นที่หลบซ่อนพักพิงของผู้กระทำความผิดต่างๆ ดังนั้น เหล่าอาชญากรจึงมักนำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดดังกล่าวนั้นไปใช้จ่ายหรือทำการเปลี่ยนสภาพ เพื่อปกปิดการกระทำความผิดตลอดจนหาผลประโยชน์เพิ่มเติม⁸²

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลออสเตรเลียจึงได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้น รวมถึงมีมาตรการบังคับให้มีการรายงานการทำธุรกรรมเงินสดปริมาณมากและธุรกรรมเงินสดที่น่าสงสัย ประกอบกับการบัญญัติกฎหมายให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาและการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรม (The Proceeds of Crime Act) ซึ่งถือเป็นประเทศแรกในเอเชีย⁸³ ทำให้ออสเตรเลียได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เข้มแข็งที่สุดของโลกประเทศหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้กับอาชญากรรมการ

⁸² ไชยยศ เหมะรัชตะ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลตีพิมพ์ใน *ลักษณะวิชาการเมือง เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน*, หน้า 36.

⁸³ วีระพงษ์ บุญโญภาส, "กฎหมายป้องกัน ปราบปรามการฟอกเงิน : ศึกษากรณี "ความผิดมูลฐาน" ของประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย," *วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์*: 78.

พอกเงินนี้ในระดับนานาชาติอีกด้วย⁸⁴ โดยกฎหมายของประเทศออสเตรเลียที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการพอกเงินมีด้วยกัน 4 ฉบับ ดังต่อไปนี้

(1) Customs Act 1901

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐมีอำนาจยึดรายได้ซึ่งมีที่มาจากการซื้อขายยาเสพติดไม่ว่ารายได้นั้นจะเป็นเงินสด เช็ค หรือทรัพย์สินก็ตาม (มาตรา 229 A) รวมทั้งให้อำนาจศาลในการสั่งปรับได้สูงเท่ากับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการซื้อขายยาเสพติด (มาตรา 243) เพื่อทำลายแรงจูงใจในการกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดความผิดมูลฐานเกี่ยวกับยาเสพติดไว้ชัดเจนโดยตรง เพียงแต่ตรากฎหมายเพื่อรองรับในการให้อำนาจรัฐเพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการพอกเงินที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดดังกล่าว⁸⁵

(2) Proceeds of Crime Act 1987

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า

1. ให้อำนาจศาลสั่งยึดทรัพย์สินที่ใช้หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด
2. ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถขออำนาจศาล สั่งให้สถาบันการเงินส่งข้อมูลของบุคคลใดให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือเชื่อว่าข้อมูลซึ่งอยู่ที่สถาบันการเงินนั้นแสดงว่าบุคคลนั้นกำลังหรือกำลังจะกระทำ หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดข้อหาชั้นรุนแรง (Serious Offence) อันได้แก่ การค้ายาเสพติด การร่วมกันฉ้อโกง การเลียงภาษี และการพอกเงิน หรือแสดงว่าบุคคลนั้นได้รับหรือกำลังจะได้รับผลประโยชน์ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการกระทำความผิด
3. ให้สถาบันการเงินต้องทำการเก็บรักษาหลักฐานธุรกรรมทางการเงินไว้อย่างน้อย 7 ปี

⁸⁴ นิกร เกริกกุล, การป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน : ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ, หน้า 62.

⁸⁵ วีระพงษ์ บุญโญภาส, "กฎหมายป้องกัน ปราบปรามการพอกเงิน : ศึกษากรณี "ความผิดมูลฐาน" ของประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย," วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์: 78-79.

4. ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถขอหมายค้นจากศาลได้ หรือให้ขอหมายค้นจากศาลโดยทางโทรศัพท์ได้ ในกรณีที่มีเหตุเร่งด่วน หากเจ้าหน้าที่ตำรวจเชื่อว่าผู้ใดมีทรัพย์สินซึ่งได้มาจากการกระทำความผิดไว้ในครอบครอง

5. บทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดฟอกเงิน ในกรณีที่ผู้กระทำเป็นบุคคลธรรมดา ให้ปรับไม่เกิน 200,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่ผู้กระทำเป็นนิติบุคคล ให้ปรับไม่เกิน 600,000 เหรียญ

จากสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าไม่มีการกำหนดความผิดมูลฐานไว้อย่างเฉพาะเจาะจง แต่ได้เน้นถึงการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและศาลยุติธรรม รวมทั้งกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน ไม่ว่าจะเป็บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ตลอดจนบุคคลที่พยายามช่วยเหลือ ยุยง จัดหา ยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินช่วยผู้กระทำความผิดให้พ้นจากการถูกลงโทษด้วย นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังได้ยกตัวอย่างการกระทำความผิดข้อหาขั้นรุนแรง (Serious Offence) ได้แก่ การค้ายาเสพติด การร่วมกันฉ้อโกง การหลีกเลี่ยงภาษี และการฟอกเงิน จึงอาจกล่าวได้ว่าการกระทำความผิดข้อหาขั้นรุนแรง (Serious Offence) เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฉบับนี้นั้นเอง⁸⁶

(3) Financial Transaction Reports Act 1988

กฎหมายฉบับนี้เดิมเรียกว่า Cash Transaction Reports Act 1988 แต่ต่อมาได้รับการปรับปรุงแก้ไขและเปลี่ยนชื่อมาเป็น Financial Transaction Reports Act 1988 เพื่อให้เป็นที่เข้าใจกันว่ากฎหมายฉบับนี้มีหลักการครอบคลุมถึงธุรกรรมเกี่ยวกับการเงินทุกประเภท ไม่จำกัดแต่เฉพาะทรัพย์สินในลักษณะที่เป็นเงินสดเท่านั้น⁸⁷ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีหน่วยงานซึ่งเรียกว่า Cash Transaction Reports Agency (CTRA) มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือการสืบสวนสอบสวนผู้หลบเลี่ยงภาษีและผู้กระทำความผิดซึ่งนำเงินรายได้จากอาชญากรรมเข้าสู่ระบบการเงิน นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการติดตามแหล่งที่มาของรายได้จากอาชญากรรมและการให้รายงานการโอนเงินสด อย่างไรก็ตามได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ โดยขยายให้การรายงานรวมไปถึง

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79-80.

⁸⁷ วีระพงษ์ บุญญะภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 73.

คำสั่งโอนเงินระหว่างประเทศ (International Funds Transfer Instruction - IFTI) ทั้งนี้โดยกำหนดว่าเป็นคำสั่งเพื่อการโอนเงินเข้าสู่หรือออกจากออสเตรเลียโดยทางไฟฟ้าหรือทางโทรเลข ซึ่งการเพิ่มอำนาจของหน่วยงาน CTRA เช่นนี้ เป็นผลให้มีการเปลี่ยนชื่อของ CTRA ใหม่ โดยกลายมาเป็น Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC) ในปัจจุบัน⁸⁸

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ามิได้มุ่งเน้นหรือกำหนดความผิดมูลฐานในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้แน่ชัดโดยตรง หากแต่เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้อำนาจรัฐในการสืบสวนเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินทุกประเภททั้งในและนอกประเทศ⁸⁹

(4) Telecommunications Act 1991

เป็นกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการติดตามและรับทราบข่าวสารทางอุปกรณ์สื่อสาร เช่น โทรศัพท์ ซึ่งเดิมนั้นใช้วิธีการนี้สำหรับความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดบางประการ แต่ต่อมาได้กำหนดให้หน่วยงานที่จำเป็นต้องติดตามและลอบฟังการสื่อสารในคดีที่สำคัญๆ เช่น คดีฆาตกรรม การลักพาตัว และการหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น สามารถขออนุญาตในการปฏิบัติหน้าที่เช่นนี้ได้ ซึ่งเดิมหน่วยงานที่จะปฏิบัติหน้าที่นี้ได้คือ Australian Federal Police เท่านั้น⁹⁰ จึงเป็นกฎหมายที่สนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเพื่อตรวจสอบและทราบข้อมูลที่จำเป็นต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด⁹¹

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้ง 4 ฉบับของประเทศออสเตรเลีย แสดงให้เห็นว่ากฎหมายของประเทศออสเตรเลียได้กำหนดถึงการกระทำความผิดข้อหาขั้นรุนแรง (Serious Offence) พร้อมทั้งยกตัวอย่างฐานความผิด เช่น การค้ายาเสพติด การร่วมกันฉ้อโกง การเลี่ยงภาษี เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าความผิดมูลฐานของประเทศ

⁸⁸ สุรพล ไตรเวทย์, คำอธิบายกฎหมายฟอกเงิน, หน้า 52.

⁸⁹ ชัยนันท์ แสงปุตตะ, "กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดมูลฐาน," หน้า 44.

⁹⁰ สุรพล ไตรเวทย์, คำอธิบายกฎหมายฟอกเงิน, หน้า 53.

⁹¹ ชัยนันท์ แสงปุตตะ, "กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดมูลฐาน," หน้า 44.

ออสเตรเลีย คือ การกระทำความผิดข้อหาขั้นรุนแรง (Serious Offence) นั่นเอง โดยมีแนวทางการกำหนดความผิดมูลฐานไว้ในลักษณะครอบคลุมกว้างๆ ไม่ได้กำหนดโดยเฉพาะเจาะจงแต่ทั้งนี้ก็ต้องดูความผิดในลักษณะที่เป็นข้อหาขั้นรุนแรงตามที่กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้กำหนดไว้ด้วยเช่นเดียวกัน⁹²

3.3.3.1 การนำมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้กับการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศออสเตรเลีย

เนื่องด้วยประเทศออสเตรเลียกำหนดให้การกระทำความผิดข้อหาขั้นรุนแรง (Serious Offence) เป็นความผิดมูลฐานในการฟอกเงิน ซึ่งเป็นการกำหนดไว้ในลักษณะครอบคลุมกว้างๆ ไม่ได้กำหนดโดยเฉพาะเจาะจง เพียงแต่มีการยกตัวอย่างการกระทำความผิดที่เป็นข้อหาขั้นรุนแรง (Serious Offence) เช่น การค้ายาเสพติด การร่วมกันฉ้อโกง การเลี่ยงภาษี เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า มิได้มีการยกตัวอย่างการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งว่าเป็นความผิดข้อหาขั้นรุนแรงแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม สำหรับการกระทำความผิดข้อหาขั้นรุนแรง (Serious Offence) ในการพิจารณาว่าความผิดใดบ้างที่ถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศออสเตรเลียนั้นยังหมายความรวมถึง ความผิดในลักษณะที่เป็นอาชญากรรมร้ายแรง (Serious Crime) ด้วย⁹³ ซึ่งอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหรือ United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) ได้ให้นิยามความหมายของ “อาชญากรรมร้ายแรง” (Serious Crime) ว่าหมายถึง การกระทำความผิดที่กฎหมายกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป หรือโทษที่หนักกว่านั้น⁹⁴

⁹² วีระพงษ์ บุญโญภาส, "กฎหมายป้องกัน ปราบปรามการฟอกเงิน : ศึกษารณณ์ "ความผิดมูลฐาน" ของประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย," วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์: 81.

⁹³ วิทยา นีติธรรม, "การกำหนดกรอบลักษณะของความผิดมูลฐานเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), หน้า 65-66.

⁹⁴ United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC)

Article 2 Use of terms

For the purpose of this Convention:

เมื่อพิจารณาการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในหัวข้อ 2.9.2 คือ Commonwealth Electoral Act 1918 ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ห้ามการกระทำทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งเรื่องการให้สินบนไว้ในมาตรา 326 โดยมีบทกำหนดโทษปรับ 5,000 เหรียญ หรือจำคุก 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนี้ เมื่อโทษของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีอัตราโทษจำคุก 2 ปี จึงไม่เข้าลักษณะของ “อาชญากรรมร้ายแรง (Serious Crime)” ซึ่งกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งจึงมีได้อยู่ในขอบเขตของความผิดมูลฐานที่จะนำมาตราการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศออสเตรเลียมาใช้บังคับ

3.3.4 แนวความคิดและลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางทางการเงินอีกแห่งหนึ่งซึ่งถูกใช้เป็นแหล่งฟอกเงินของนักค้ายาเสพติดทั้งในระบบและนอกระบบธนาคาร ด้วยเหตุนี้เขตปกครองพิเศษฮ่องกงจึงตระหนักถึงความสำคัญที่จะต้องรักษาชื่อเสียงทางการเงิน และให้ความร่วมมือกับนานาประเทศในความพยายามเพื่อต่อสู้กับปัญหาการฟอกเงิน⁹⁵ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังต่อไปนี้

(1) Drug Trafficking Ordinance 1989

ก่อนปี ค.ศ. 1989 เขตปกครองพิเศษฮ่องกงยังไม่มีออกกฎหมายเพื่อต่อต้านการฟอกเงินออกมาแต่อย่างใด จนกระทั่งในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1989 จึงได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฉบับแรก คือ กฎหมายว่าด้วยการลักลอบค้ายาเสพติด ค.ศ. 1989 (Drug Trafficking Ordinance 1989) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจรัฐในการติดตามและริบ

(b) “Serious crime” shall mean conduct constituting an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty

⁹⁵ นิกเรกรีกูล, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ, หน้า 80.

ทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด รวมถึงเพื่อกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการสนับสนุนผู้อื่นในการปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด

จากสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้แสดงให้เห็นว่า ได้มุ่งเน้นเรื่องการปราบปรามการค้ายาเสพติด จึงกล่าวได้ว่าความผิดมูลฐานตามกฎหมายฉบับนี้ คือ ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบค้ายาเสพติดเท่านั้น โดยมีได้มีการบัญญัติถึงความผิดอื่นๆ ที่มีโทษทางอาญาแต่อย่างใด⁹⁶

(2) Organized and Serious Crimes Ordinance 1995

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 1994 เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพิ่มเติมขึ้นอีกฉบับ ซึ่งเรียกว่า กฎหมายว่าด้วยองค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมร้ายแรง ค.ศ. 1995 (Organized and Serious Crimes Ordinance 1995) เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1994 เป็นต้นมา โดยรวมความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำที่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ (Indictable) ซึ่งรวมไปถึงอาชญากรรมเกือบทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มอำนาจสืบสวนสอบสวนการกระทำอันเป็นองค์กรอาชญากรรมและความผิดอื่นที่ร้ายแรง ให้อำนาจริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา (Proceeds of crime) และกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดบางประเภท ตลอดจนกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการกระทำการช่วยเหลือผู้อื่นในการปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาหรือความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญานั้นเอง

สำหรับบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา 25 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้⁹⁷

มาตรา 25 การกระทำการเกี่ยวข้องกันทรัพย์สินซึ่งตนรู้หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

⁹⁶ ชัยนันท์ แสงปุตตะ, "กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดมูลฐาน," หน้า 46-47.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-51.

(1) ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 25 A ผู้ที่กระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยรู้หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ผู้นั้นกระทำความผิดตามมาตรา 25 A นี้

(2) ในการพิจารณาคดีความผิดตามมาตรา (1) ให้จำเลยมีหน้าที่พิสูจน์ว่า

(a) ตนตั้งใจที่จะเปิดเผยแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเรื่องที่ตนรู้หรือมีเหตุสงสัย หรือในเรื่องที่ระบุไว้ในมาตรา 25 A (1) ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับการกระทำที่ฝ่าฝืนตามมาตรา (1) และ

(b) มีเหตุผลอันสมควรที่ไม่อาจเปิดเผยตามมาตรา 25 A (2) ได้

(3) ผู้กระทำความผิดตามมาตรา (1) ต้องระวางโทษ

(a) ในคดีที่คณะลูกขุนวินิจฉัย ปรับ 5,000,000 เหรียญ และจำคุก 14 ปี

(b) ในคดีที่ไม่มีคณะลูกขุนวินิจฉัย ปรับ 500,000 เหรียญ และจำคุก 3 ปี⁹⁸

ทั้งนี้ การกระทำที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หมายความว่า การรับหรือได้มาซึ่งทรัพย์สิน การปกปิดหรืออำพรางทรัพย์สิน โดยการซ่อนเร้นหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง แหล่งที่มา การจำหน่าย การยกย้าย หรือการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน การจำหน่ายหรือแปรสภาพทรัพย์สิน การนำทรัพย์สินเข้าหรือออกนอกฮ่องกง และการใช้ทรัพย์สินค้ำประกันการกู้ยืมเงิน หรือใช้เป็นทรัพย์สินประกัน

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า มีแนวความคิดและลักษณะการกำหนดความผิดมูลฐานไว้ในลักษณะกว้างๆ คือ เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยมิได้ระบุฐานความผิดต่างๆ ที่ชัดเจนโดยเฉพาะเจาะจง หากเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็มีความผิดฐานฟอกเงินแล้ว ทั้งนี้เนื่องมาจากเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีระบบการค้าเสรี

⁹⁸ Department of Justice, Organized and Serious Crimes Ordinance, [Online] Accessed: 7 December 2015. Available from: [http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/4D1FF665EFF4E8B0482575EF0009EBA1/\\$FILE/CAP_455_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/4D1FF665EFF4E8B0482575EF0009EBA1/$FILE/CAP_455_e_b5.pdf)

จึงมีอาชญากรรมเกิดขึ้นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้จึงต้องกำหนดความผิดมูลฐานไว้ในลักษณะกว้างๆ เพื่อให้ครอบคลุมถึงอาชญากรรมทุกประเภทนั่นเอง⁹⁹

3.3.4.1 การนำมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้กับการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

เนื่องจากตามบทบัญญัติ Organized and Serious Crimes Ordinance 1995 อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีการกำหนดให้ความผิดอาญาทุกประเภทเป็นความผิดมูลฐานในลักษณะกว้างๆ ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยมีได้ระบุนานความผิดต่างๆ ไว้อย่างเฉพาะเจาะจง เพียงแต่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็มีความผิดฐานฟอกเงินแล้ว ด้วยเหตุนี้ เมื่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นความผิดตามกฎหมาย Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance ซึ่งเป็นความผิดอาญาประเภทหนึ่งของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง จึงถือได้ว่าความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงนั่นเอง

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สรุปได้ว่า แต่ละประเทศมีแนวความคิดและลักษณะในการกำหนดความผิดมูลฐานที่แตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นสองแนวทาง ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง การกำหนดให้ความผิดอาญาฐานใดเป็นความผิดมูลฐานไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะเจาะจง เช่น ประเทศไทย และประเทศสหรัฐอเมริกา เพียงแต่ความผิดมูลฐานของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะมีจำนวนมากกว่าประเทศไทย

แนวทางที่สอง การกำหนดให้ความผิดอาญาทุกประเภทเป็นความผิดมูลฐาน โดยกำหนดไว้ในลักษณะกว้างๆ มีได้ระบุนานความผิดแยกออกมาโดยเฉพาะ เพื่อให้ครอบคลุมฐานความผิดเป็น

⁹⁹ ชัยนันท์ แสงบุตตะ, "กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดมูลฐาน," หน้า 59.

จำนวนมาก เช่น ประเทศออสเตรเลีย และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งการกำหนดความผิดมูลฐานในลักษณะนี้จะทำให้ครอบคลุมถึงฐานความผิดต่างๆ ได้เกือบทั้งหมด

สำหรับประเทศไทยนั้น มีแนวความคิดและลักษณะการกำหนดความผิดมูลฐานตามแนวทางที่หนึ่ง คือ การกำหนดความผิดมูลฐานไว้โดยเฉพาะเจาะจง โดยในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้เป็นจำนวน 21 ฐานความผิดและความผิดมูลฐานตามกฎหมายอื่นๆ อีก 4 ฉบับ รวมทั้งสิ้นเป็นจำนวน 25 มูลฐานความผิด ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับความผิดมูลฐานของประเทศอื่นๆ ทำให้ไม่ครอบคลุมถึงฐานความผิดอีกหลายประเภทที่ไม่สามารถนำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับได้ อีกทั้งการกำหนดความผิดมูลฐานไว้ในลักษณะเฉพาะเจาะจงเช่นนี้ยังทำให้เกิดข้อบกพร่องบางประการ กล่าวคือ ต้องมีการตรวจสอบเป็นระยะว่าความผิดที่ระบุไว้เพียงพอหรือไม่หรือจำเป็นจะต้องมีการกำหนดให้ความผิดอื่นใดเป็นความผิดมูลฐานเพิ่มเติมหรือไม่¹⁰⁰ รวมถึงความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนึ่งในฐานความผิดที่มีได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นและสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อันจะส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4

¹⁰⁰ ปวีณา จิรัฐติกร, "การเพิ่มความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการปลอมเอกสารราชการในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542: ศึกษากรณีการปลอมหนังสือเดินทาง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 79.

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบลักษณะแนวทางในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมาย
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ลักษณะการกำหนด ความผิดมูลฐาน
ประเทศไทย	1. พระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542	เฉพาะเจาะจง
สหรัฐอเมริกา	1. Federal Crimes and Criminal Procedure 2. Bank Secrecy Act 1970 (BSA) 3. Money Laundering Control Act 1986 (MLCA)	เฉพาะเจาะจง
ออสเตรเลีย	1. Customs Act 1901 2. Proceeds of Crime Act 1987 3. Financial Transaction Report Act 1988 4. Telecommunications Act 1991	กำหนดให้การกระทำ ความผิดข้อหาขั้นรุนแรง (Serious Offence) เป็น ความผิดมูลฐาน
เขตปกครองพิเศษ ฮ่องกง	1. Drug Trafficking Ordinance 1989 2. Organized and Serious Crime Ordinance 1995	กำหนดไว้ในลักษณะกว้างๆ ว่าทรัพย์สินที่ได้มาจากการ กระทำความผิด โดยมีได้ระบุ ฐานความผิดต่างๆ ที่ชัดเจน

บทที่ 4

การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในบทนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงเหตุผลและความจำเป็น หลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับการกระทำความผิดตามมาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ตลอดจนแนวทางและผลที่จะได้รับจากการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนี้

4.1 เหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4.1.1 เหตุผลและความจำเป็นในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

ปัญหาการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้ง ถือได้ว่าเป็นภัยร้ายแรงที่ประเทศไทยต้องเผชิญมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทั้งยังทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีการใช้กลวิธีในการทุจริตที่สลับซับซ้อน มีผู้ร่วมกระทำความผิดหลายคน กระทำเป็นขบวนการในลักษณะองค์กรอาชญากรรม รวมถึงมีการแบ่งหน้าที่กันและวางแผนในการกระทำความผิดเป็นอย่างดี ซึ่งแม้จะมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แต่ก็ยังไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบทลงโทษที่กำหนดตามกฎหมาย คือ ระวังโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี

และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปีนั้น ยังไม่อาจยับยั้งหรือลดแรงจูงใจในการประกอบอาชญากรรมได้ ทั้งนี้ เพราะผู้กระทำความผิดได้รับผลตอบแทนจำนวนมหาศาลเป็นแรงจูงใจ จึงกล้าเสี่ยงที่จะกระทำความผิดโดยไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย ทั้งยังประสบปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากความยากลำบากในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิด ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีเอาผิดกับตัวการใหญ่ผู้อยู่เบื้องหลัง ซึ่งมักเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้นหรือมีอิทธิพลในประเทศ มีตำแหน่งหน้าที่ ได้รับความเคารพนับถือจากผู้คนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการดังกล่าวไม่อาจจัดการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทำให้อาชญากรสามารถนำเงินดังกล่าวนั้นไปเป็นต้นทุนเพื่อใช้ในการกระทำความผิด คือ การทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ไม่จบสิ้นอันยากยิ่งต่อการปราบปราม นอกจากนี้ ยังสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้สำหรับการสร้างอิทธิพลทางการเมือง ขยายฐานอำนาจของตนเพื่อการกระทำความผิดต่อไปในภายภาคหน้าด้วย อันจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยชาติมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว จะส่งผลให้สามารถนำมาตรการต่างๆ ตามกฎหมายฟอกเงินมาใช้บังคับ ทั้งมาตรการทางอาญาที่มีบทลงโทษรุนแรง เช่น มาตรการลงโทษผู้สนับสนุนช่วยเหลือ หรือผู้สมคบในการกระทำความผิด และมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สิน โดยเฉพาะมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง ซึ่งสามารถริบได้แม้ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนสภาพไปกี่ครั้ง และไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใดหรือโอนไปเป็นของบุคคลใดก็ตาม อันจะเป็นประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.1.2 เหตุผลและความจำเป็นในด้านความสอดคล้องในการบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งในระดับชาติ คือ ความผิดตามมาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับ

การทุจริตการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550	พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
<p>มาตรา 53 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้</p> <p>(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่ผู้ใด</p> <p>(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม แก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด</p>	<p>มาตรา 57 เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้</p> <p>(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด</p> <p>(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา</p>

<p>(3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ</p> <p>(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด</p> <p>(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชื้อญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด</p> <p>ความผิดตาม (1) หรือ (2) ให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้</p>	<p>(3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ</p> <p>(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด</p> <p>(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชื้อญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรือจงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด</p>
--	---

เมื่อพิจารณาถึงฐานความผิดตาม (1) – (5) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 53 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 แล้วจะเห็นได้ว่าการบัญญัติฐานความผิดไว้ในลักษณะเดียวกัน มีข้อแตกต่างกันแต่เพียงที่ว่าความผิดตาม (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 53 นั้นได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว ในขณะที่ความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ยังมิได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในทุกระดับ กล่าวคือ ไม่สามารถนำมาตราการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้นั่นเอง

4.1.3 เหตุผลและความจำเป็นด้านภายในประเทศ

หลักเกณฑ์ในการกำหนดให้การกระทำความผิดใดเป็นความผิดมูลฐานของแต่ละประเทศนั้นย่อมมีความแตกต่างกันออกไป เนื่องมาจากปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ทั้งโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ การที่แต่ละประเทศจะบัญญัติความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มีจำนวนมากน้อยเพียงใด หรือครอบคลุมถึงการกระทำความผิดใดบ้าง จึงย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลความและจำเป็นซึ่งต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหา ตลอดจนบริบทภายในที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

จากการศึกษาถึงแนวความคิดและลักษณะการกำหนดความผิดมูลฐานของต่างประเทศในหัวข้อที่ 3.3 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แม้ว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมิได้ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในความผิดมูลฐานตามอธิธานศัพท์ของข้อแนะนำ 40 ประการ (40 Recommendations) ของศูนย์ปฏิบัติการสากลเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน (Financial Action Task Force - FATF) ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรฐานสากลในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมถึงจากการศึกษาแนวความคิดและลักษณะในการกำหนดความผิดมูลฐานของบทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศทั้ง 3 ประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ก็ได้กำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นความผิดมูลฐานไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน

ทั้งนี้ อาจสืบเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าในบริบทของนานาประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งมิได้เป็นปัญหาหรืออาชญากรรมที่มีความรุนแรงอันถึงขนาดส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายร้ายแรงให้กับสังคมโดยรวม รวมทั้งการที่ประเทศดังกล่าวได้พัฒนามาตรการในการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งควบคู่กันมาจนสามารถอุดช่องว่างและกลวิธีในการทุจริตการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างเฉียบขาดและรุนแรง ตลอดจนการที่ประชาชนและนักการเมืองของประเทศเหล่านั้นมีจิตสำนึกทางการเมือง และตระหนักถึงคุณค่าความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย¹ ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ เหล่านี้รวมถึงอธิธานศัพท์

¹ ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง : ข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย, หน้า 24.

ของข้อเสนอแนะ 40 ประการ (40 Recommendations) ของศูนย์ปฏิบัติการสากลเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน (Financial Action Task Force - FATF) จึงมิได้ระบุให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม สำหรับบริบทของประเทศไทยนั้นย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่าปัญหาการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งนับเป็นปัญหาเรื้อรังที่หยั่งรากลึกลงไปในสังคมไทยมายาวนาน ทั้งยังเป็นภัยร้ายแรงที่บ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยนั้นอยู่ในลักษณะของความผิดมูลฐานภายใน อันสืบเนื่องมาจากเหตุผลความจำเป็นภายในประเทศไทยที่การกระทำความผิดทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงเป็นภัยร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายอย่างมหาศาลต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ทั้งยังทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากสถิติการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งจำนวนมาก ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในหัวข้อที่ 2.8 นอกจากนี้ยังมีการพัฒนารูปแบบการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงให้มีความสลับซับซ้อน ประกอบกับลักษณะการกระทำความผิดซึ่งต่างฝ่ายต่างก็มีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันหรือเป็นการตอบแทนบุญคุณโดยหวัคະແນและประชาชนได้รับเงินหรือทรัพย์สินเป็นผลประโยชน์ตอบแทนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัคร และผู้สมัครก็ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง พฤติกรรมทางการเมืองดังกล่าวจึงอยู่ในลักษณะของความพึงพอใจหรือสมยอมกันทั้งสองฝ่าย ส่งผลให้การแสวงหาพยานหลักฐานในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดสามารถกระทำได้อย่าง เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะส่วนหนึ่งอาจเกิดจากประชาชนก็ได้รับประโยชน์ หรือแม้แต่เกรงกลัวอำนาจอิทธิพลของผู้กระทำความผิด จึงไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

ด้วยเหตุนี้ การซื้อสิทธิขายเสียงจึงยังคงมีอยู่ทั่วไปในสังคมไทย เป็นภัยร้ายแรงซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กระทบต่อความมั่นคงและสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม อันเป็นการสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ซึ่งได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน จึงนำไปสู่ข้อเสนอให้มีการปฏิรูปด้านการ

ป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งและการซื้อสิทธิขายเสียง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง²

4.1.4 เหตุผลและความจำเป็นด้านต่างประเทศ

เมื่อการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของปวงชนในการทำหน้าที่ปกครอง บริหารและพัฒนาประเทศ มิได้เป็นไปด้วยความสุจริตโปร่งใสและมิได้เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หากแต่มีการใช้กลวิธีการทุจริตมากมายเพื่อให้ได้รับมาซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้ง ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ทำให้ความน่าเชื่อถือและเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยในสายตานานาชาติลดน้อยลง

4.2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4.2.1 ความผิดนั้นต้องเข้าข่ายการกระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรม

จากการศึกษาถึงกลวิธีการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งรูปแบบต่างๆ ในประเทศไทยตามหัวข้อที่ 2.4 อาจกล่าวได้ว่า การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น เข้าข่ายการกระทำความผิดในลักษณะของ “องค์กรอาชญากรรม” (Organized Crime) โดยนิยามความหมายของ “องค์กรอาชญากรรม” นั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 มาตรา 3 ให้นิยาม “องค์กรอาชญากรรม” หมายความว่า คณะบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปที่รวมตัวกันช่วงระยะเวลาหนึ่งและร่วมกันกระทำการใดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำความผิดร้ายแรงและเพื่อได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

โดยที่การกระทำความผิดทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มักมีการวางแผนที่สลับซับซ้อน มีผู้กระทำความผิดหลายคน โดยกระทำเป็นขบวนการในรูปแบบที่

² คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง, รายงานของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง การเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม [ออนไลน์], เข้าถึงเมื่อ 22 มิถุนายน 2559. แหล่งที่มา: http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_politic/download/article/article_20160420151017.pdf

เรียกว่าองค์กรอาชญากรรม มีการแบ่งหน้าที่กันทำ เช่น มอบหมายหน้าที่ให้หัวหน้าหรือผู้นำชุมชนรับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนมีการจัดเตรียมการวางแผนล่วงหน้าเป็นอย่างดี ทำให้ตัวการใหญ่หรือผู้อยู่เบื้องหลังมักจะหลุดรอดจากการถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อมโยงไปถึงได้ ในขณะที่ผู้กระทำความผิดซึ่งถูกจับได้มักจะเป็นลูกน้องในระดับล่าง เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า องค์กรอาชญากรรมทางการเมืองนั้นมีความร้ายแรง เนื่องจากตัวนักการเมืองนั้นมักเป็นผู้ทรงอิทธิพล ได้รับความเคารพนับถือจากประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น มีความรู้ความสามารถ ตำแหน่งหน้าที่ ฐานะทางเศรษฐกิจและและสถานภาพทางสังคมสูง รวมทั้งมีโอกาสหรือจังหวะซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เอื้อต่อการกระทำความผิดแทบทั้งสิ้น³

4.2.2 ความผิดนั้นมีผลตอบแทนสูงมาก

ในปัจจุบันการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีการแข่งขันจากผู้สมัครรับเลือกตั้งค่อนข้างสูงเช่นเดียวกับการเลือกตั้งในระดับชาติ จึงทำให้เกิดการทุจริตด้วยกลวิธีต่างๆ โดยกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีงบประมาณที่รับผิดชอบเป็นมูลค่าจำนวนมาก อันเป็นช่องทางและแรงจูงใจสำคัญให้ผู้กระทำความผิดกล้าเสี่ยงที่จะกระทำความผิดโดยไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย กล่าวคือ หากได้ผู้แทนของประชาชนที่ได้รับชัยชนะมาจากการทุจริตการเลือกตั้ง เมื่อผู้แทนดังกล่าวมีโอกาสเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แล้ว ย่อมจะต้องแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อถอนทุนคืนจากการลงทุนทุ่มเทเงินหรือทรัพย์สินเป็นจำนวนมากในการทุจริตซื้อเสียง รวมไปถึงการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง และการทุจริตในโครงการของรัฐที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ โดยมีได้มุ่งหวังเข้ามาทำหน้าที่บริหารและพัฒนาสังคมอย่างแท้จริง อันนำไปสู่ปัญหาการทุจริตต่างๆ ตามมาอีกมากมาย ตลอดจนเพื่อสร้างอิทธิพลและขยายฐานอำนาจทางการเมืองไปสู่การสมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติต่อไป

ทั้งนี้ ผู้กระทำความผิดก็จะนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดดังกล่าวกลับไปเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการกระทำความผิดขึ้นมาใหม่ โดยวิธีการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการ

³ อรรถนพ ลิขิตจิตถะ, "กฎหมายฟอกเงินกับการปราบปรามผู้ทุจริตโครงการเลือกตั้ง," วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์:

กระทำความผิดเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการฟอกเงิน ด้วยการจำหน่าย จ่ายโอน หรือการปกปิดเปลี่ยนสภาพด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ดูเหมือนหนึ่งว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย แล้วจึงนำไปเป็นต้นทุนในการกระทำความผิด คือ การทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ไม่จบสิ้นและยากยิ่งต่อการปราบปราม

ดังนั้น หากมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว ก็จะส่งผลให้สามารถนำมาตราการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นที่จะตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม โดยจัดการกับเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดซึ่งเป็นแรงจูงใจของอาชญากร มิให้สามารถนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้แสวงหาประโยชน์หรือใช้ในการกระทำความผิดอื่นใดขึ้นอีก ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความคิดที่ว่า ไม่มีประโยชน์อันใดเลยที่จะแสวงหาทรัพย์สินมาได้มากมายเพียงใด แต่ในที่สุดแล้วผู้นั้นไม่ได้ใช้ทรัพย์สินนั้น ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นที่มาของการบัญญัติกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั่นเอง⁴

4.2.3 ความผิดนั้นมีลักษณะเป็นเรื่องยากมากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมาดำเนินการลงโทษได้

แม้จะมีการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งมีการกำหนดโทษทางอาญา และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องและข้อจำกัดหลายประการ ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีอาญากับผู้กระทำความผิดในชั้นศาลเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอาญาในการพิสูจน์ความผิดจนปราศจาก

⁴ อัครเดช ไชยเพิ่ม และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายใต้กรอบกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน (2546), หน้า 2-5.

ข้อสงสัย จึงจะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แต่ในการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นสามารถกระทำไต่ถาม เนื่องจากในส่วนของประชาชนผู้รู้เห็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งอาจไม่กล้าให้ข้อมูลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเกรงกลัวอิทธิพลของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องด้วยผู้กระทำความผิดมักเป็นผู้มีอำนาจ มีอิทธิพลกว้างขวางในท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งประชาชนอาจไม่คิดว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด เพราะประชาชนก็ได้รับเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากการซื้อสิทธิขายเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและหวัคະແນน จึงไม่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิสูจน์ความผิดเท่าที่ควร เนื่องจากการกระทำความผิดในลักษณะต่างตอบแทนที่ผู้ให้และผู้รับต่างก็สมประโยชน์ซึ่งกันและกัน เมื่อการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปไต่ถาม และไม่สามารถเชื่อมโยงไปถึงตัวการใหญ่ซึ่งมักเป็นผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการยากที่บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จะดำเนินการตามหลักการพิสูจน์ความผิดในทางอาญาที่จะต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดจริง นอกจากนี้การริบทรัพย์สินทางอาญายังมีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ ไม่ครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่มีการโอน จำหน่ายหรือแปรสภาพไป จึงไม่อาจตัดวงจรเงินได้ในการประกอบอาชญากรรมจำนวนมหาศาลอันเป็นแรงจูงใจสำคัญของผู้กระทำความผิด รวมถึงการพิสูจน์ในการดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นก็ยังคงตกเป็นของฝ่ายโจทก์ ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ตามหลักในทางอาญาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีมาตรการริบทรัพย์สินในทางแพ่งซึ่งมีประสิทธิภาพ ทั้งในส่วนหน้าที่นำสืบเรื่องการขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้บัญญัติข้อสันนิษฐานไว้ว่าหากพนักงานอัยการสามารถนำสืบให้เข้าเงื่อนไขที่ว่าเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้นเป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง หรือเคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าทรัพย์สินนั้นเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริต

ซึ่งศาลจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน⁵ เมื่อกฎหมายบัญญัติข้อสันนิษฐานไว้เช่นนี้ จึงเป็นการปลักภาระการพิสูจน์หรือหน้าที่นำสืบให้ตกเป็นของเจ้าของทรัพย์สินที่จะต้องนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานที่เป็นคุณกับฝ่ายรัฐดังกล่าวให้ได้ ว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริงและทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หากไม่สามารถพิสูจน์ถึงความถูกต้องของทรัพย์สินดังกล่าวได้ ทรัพย์สินนั้นก็จะมีผลให้ตกเป็นของแผ่นดิน และยังสามารถตามรอยทรัพย์สินนั้นต่อไปได้ด้วย และเนื่องจากการรับทรัพย์สินตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่ใช่การรับทรัพย์สินทางอาญา แต่เป็นการรับทรัพย์สินทางแพ่ง จึงไม่ต้องอาศัยความผิดอาญาเป็นเงื่อนไขในการรับ กล่าวคือ แม้ศาลจะยกฟ้องว่าจำเลยไม่มีความผิดฐานฟอกเงิน หรือแม้จะไม่มี การฟ้องคดีอาญาเลยก็ยังสามารถรับทรัพย์สินได้⁶ อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการดำเนินการสกัดกั้นเงิน ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ จำนวนมหาศาลที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ ทั้งยังลดแรงจูงใจของอาชญากรเพราะตนจะไม่ได้รับประโยชน์อันใดเลยจากการกระทำความผิดและสามารถตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าวได้

4.2.4 ความผิดนั้นมีลักษณะเป็นภัยร้ายแรง กระทบต่อความมั่นคงของสังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวม

ปัญหาการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียง หรือการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารเป็นปัญหาเรื้อรังมานานในสังคมไทย ซึ่งบ่อนทำลายการเมืองปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำความผิดต้องการเพียงแต่ให้ตนเองเข้าไปมีอำนาจสร้างอิทธิพลทางการเมือง เพื่อกอบโกยผลประโยชน์ใส่ตนและพวกพ้อง ไม่ได้มีความประสงค์ที่จะเข้าไปบริหารพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าอย่างแท้จริง เมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งจึงทำให้เกิดปัญหา

⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 51 บัญญัติว่า

“เมื่อศาลทำการไต่สวนคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา 49 แล้ว หากศาลเชื่อว่าทรัพย์สินตามคำร้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และคำร้องของผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้รับโอนทรัพย์สินตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง ฟังไม่ขึ้น ให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งที่เป็นเงิน ให้สำนักงานส่งเข้ากองทุนกึ่งหนึ่งและส่งให้กระทรวงการคลังอีกกึ่งหนึ่ง ถ้าเป็นทรัพย์สินอื่น ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ หากผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนทรัพย์สินตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง เป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริต แล้วแต่กรณี”

⁶ ธีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 186.

การทุจริตต่างๆ เกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ทั้งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง ความมั่นคงของสังคม และเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวม

ดังนั้น ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีลักษณะการกระทำความผิดที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กล่าวคือ เป็นความผิดที่เข้าข่ายลักษณะขององค์การอาชญากรรม และเป็นการกระทำความผิดที่ทำให้ได้รับผลตอบแทนสูงมาก ทั้งยังเป็นเรื่องยากมากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมาดำเนินการลงโทษได้ ตลอดจนเป็นความผิดที่มีลักษณะเป็นภัยร้ายแรง กระทบต่อความมั่นคงของสังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งหากมีการกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แล้ว ย่อมส่งผลให้สามารถนำมาตราการต่างๆ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับได้ ทั้งมาตรการทางอาญาที่มีบทลงโทษรุนแรง รวมถึงมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งที่มีวัตถุประสงค์มุ่งจัดการกับเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอันเป็นแรงจูงใจของอาชญากร เพื่อตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว มิให้สามารถนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นเงินทุนในการกระทำความผิดต่อไปได้ อันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

4.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

แม้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะมีบทกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิด ทั้งโทษทางอาญาคือโทษจำคุกและปรับ รวมถึงการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น เนื่องจากเป็นบทลงโทษที่มุ่งเน้นการลงโทษที่ตัวบุคคล และแม้มีโทษปรับแต่ก็เป็นจำนวนที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ จึงไม่สามารถยับยั้งข่มขู่ให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวได้ ทั้งยังมีข้อบกพร่องบางประการอันเป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิด โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1.) ไม่มีบทลงโทษผู้สมคบในการกระทำความผิด จึงไม่สามารถลงโทษให้ครอบคลุมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดทุกคน

การกระทำความผิดทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งนั้นมักจะกระทำเป็นขบวนการ โดยมีผู้ร่วมกระทำความผิดหลายคน มีการวางแผนที่สลับซับซ้อนและแบ่งหน้าที่กันทำ รวมทั้งมีการจัดเตรียมการมาเป็นอย่างดี ทำให้การแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดทุกคนกระทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวการใหญ่หรือผู้อยู่เบื้องหลังซึ่งมักเป็นผู้มีอำนาจมีอิทธิพลกว้างขวางในท้องถิ่นนั้น มีตำแหน่งหน้าที่ ฐานะทางเศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคมสูง ตลอดจนได้รับการเคารพนับถือจากประชาชนทั่วไป จึงอาจใช้ประโยชน์จากข้อได้เปรียบดังกล่าวทำให้หลุดรอดจากการถูกจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย ประกอบกับตัวการใหญ่ซึ่งเป็นผู้อยู่เบื้องหลังมักไม่ได้เป็นผู้ลงมือประกอบอาชญากรรมเอง จึงยากต่อการพิสูจน์ถึงการลงมือในการกระทำความผิด ส่งผลให้ไม่สามารถลงโทษไปถึงผู้สมคบกันกระทำความผิดได้ เพราะไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสาวเชื่อมโยงไปถึง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จะเห็นได้ว่ามิได้มีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้สมคบในการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด ทำให้ผู้กระทำความผิดลอยนวลและมีโอกาสกลับไปกระทำความผิดขึ้นใหม่ เป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ยากต่อการปราบปราม

(2.) โทษในทางอาญา สำหรับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่

(2.1) โทษจำคุก

การกระทำความผิดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 นั้น มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 118 คือระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี ซึ่งมีอัตราโทษสูงสุดถึงสิบปี แต่โทษจำคุกนั้นเป็นบทลงโทษที่มุ่งลงโทษต่อตัวบุคคลผู้กระทำความผิด ตามทฤษฎีการลงโทษทางอาญาวิทยาและทัณฑวิทยาซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการยับยั้งข่มขู่และตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม แต่ไม่สามารถบรรลุผลในการดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินจำนวนมากที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดและไม่อาจตัดวงจรการ

ประกอบอาชญากรรมดังกล่าวได้ ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดยังมีทรัพย์สินและเงินทุนหมุนเวียนในการกระทำความผิดต่อไปในภายภาคหน้า

(2.2) โทษปรับ

สำหรับโทษปรับนั้น มาตรา 118 กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดทุจริต ชื่อเสียงในการเลือกตั้ง คือ ระวังโทษปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าอัตราโทษปรับดังกล่าวถือเป็นจำนวนที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับจำนวนเงินหรือผลตอบแทนที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับหากได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ดังนั้นบทกำหนดโทษดังกล่าวจึงไม่อาจสร้างความเกรงกลัวให้แก่ผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด

(2.3) โทษริบทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มิได้บัญญัติบทลงโทษให้ศาลมีอำนาจสั่งริบเงินหรือทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้กระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งได้จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อให้ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา 57 นั้นตกเป็นของแผ่นดิน จึงต้องนำประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นหลักทั่วไปมาใช้บังคับกับเงินหรือทรัพย์สินเหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม การริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญานั้นมีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ การที่จะนำมาตรการริบทรัพย์สินในทางอาญามาใช้บังคับได้ จำต้องมีคำพิพากษาเสียก่อนว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริง ซึ่งยากต่อการแสวงหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของจำเลย อีกทั้งการพิสูจน์ในการริบทรัพย์สินก็ยังคงตกเป็นของโจทก์ในการพิสูจน์ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินซึ่งได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาโดยได้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 33⁷ หรือ เป็นทรัพย์สินซึ่งได้ให้เพื่อจูงใจบุคคลให้กระทำ

⁷ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 บัญญัติว่า “ในการริบทรัพย์สิน นอกจากศาลจะมีอำนาจริบตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือ
- (2) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด

เว้นแต่ทรัพย์สินเหล่านี้เป็นทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด”

ความผิด หรือเพื่อเป็นรางวัลในการที่บุคคลได้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 34⁸ นอกจากนี้แล้ว การริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญายังไม่สามารถดำเนินการกับทรัพย์สิน ซึ่งมีการจำหน่าย จ่าย โอนไปยังบุคคลภายนอก หรือเปลี่ยนสภาพต่อๆ ไปได้

(3.) การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นที่สุด สำหรับในกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อวินิจฉัย และคำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด ซึ่งในกรณีของศาลอุทธรณ์มีการตีความว่ารวมถึงศาลอุทธรณ์ภาคด้วย⁹ โดยที่บทบัญญัติมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ให้ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดตามมาตรา 57 มีกำหนดสิบปี อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางอาญาอื่น¹⁰ นี้ เป็นมาตรการจำกัดสิทธิที่มุ่งต่อตัวบุคคล จึงไม่อาจบรรลุผลในการดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้เช่นเดียวกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁸ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 34 บัญญัติว่า “บรรดาทรัพย์สิน

(1) ซึ่งได้ให้ความหมายใน มาตรา 143 มาตรา 144 มาตรา 149 มาตรา 150 มาตรา 167

มาตรา 201 หรือ มาตรา 202 หรือ

(2) ซึ่งได้ให้เพื่อจูงใจบุคคลให้กระทำความผิด หรือเพื่อเป็นรางวัล ในการที่บุคคลได้กระทำความผิด ให้ริบเสียทั้งสิ้น เว้นแต่ทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด”

⁹ สุพิศ ปราณีตพลกรัง, คู่มือคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อททยา มิเลียนเนียม จำกัด, 2552), หน้า 10.

¹⁰ คณิต ฒ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), หน้า 466.

4.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับการกระทำ ความผิดตามมาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

แม้ในปัจจุบันความผิดตามมาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้ถูก กำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่ายังเกิดปัญหาอุปสรรคบางประการในการบังคับใช้กฎหมายซึ่ง ผู้เขียนได้นำมาพิจารณาวิเคราะห์ เพื่อจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงข้อขัดข้อง ดังกล่าวต่อไป ดังนี้

4.4.1 ปัญหาด้านบทบัญญัติกฎหมาย

แม้ในปัจจุบันความผิดตามมาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้ถูก กำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้วก็ตาม แต่จากข้อมูลการรายงานการกระทำ ความผิดมูลฐานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงินปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการกรณีได้ตรวจสอบแล้วพบว่าผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำความผิดตาม มาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยและคดีถึงที่สุดแล้ว ในปี พ.ศ. 2556 จำนวน 6 เรื่อง (7 สำนวน) และ ในปี พ.ศ. 2557 จำนวน 5 เรื่อง (5 สำนวน) เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 11 เรื่อง โดยกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีผู้สมัคร หรือผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และคณะกรรมการการ เลือกตั้งมีมติให้เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ดำเนินการตรวจสอบและ พิจารณาจากข้อมูลพยานหลักฐานแล้ว เห็นว่าจากพฤติการณ์ในการกระทำความผิดมูลฐานดังกล่าว

ถึงแม้จะมีอยู่จริง แต่มิใช่เป็นพฤติการณ์ที่มีการกระทำเกิดขึ้นแล้วก่อให้เกิดรายได้หรือมีทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ได้จากการกระทำดังกล่าว อันจะต้องพิจารณาดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงได้เสนอไม่ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามรายงานการกระทำความผิดมูลฐานดังกล่าวจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 8 ราย และอยู่ระหว่างขั้นตอนเสนอไม่ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินรายที่เหลืออีก 4 ราย พร้อมทั้งได้แจ้งผลการไม่ดำเนินการดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบด้วยแล้ว ทั้งนี้ หลังจากปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมาก็ไม่ได้รับรายงานในกรณีการกระทำความผิดมูลฐานดังกล่าวจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกเลย

ในกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า สาเหตุหนึ่งซึ่งอาจเป็นปัญหาที่ทำให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า มิใช่เป็นพฤติการณ์ที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วก่อให้เกิดรายได้หรือมีทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ได้จากการกระทำ ความผิดดังกล่าว เนื่องมาจากเดิมนั้นนิยามคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” ตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มีความหมายดังต่อไปนี้

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน

(2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอน ด้วยประการใดๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ

(3) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2)

ทั้งนี้ไม่ว่าทรัพย์สินตาม (1) (2) หรือ (3) จะมีการจำหน่าย จ่าย โอนหรือเปลี่ยนแปลงไปกี่ครั้งและไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด โอนไปเป็นของบุคคลใด หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใด¹¹

¹¹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

จากนิยามคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” เดิมดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ไม่ครอบคลุมถึงทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียม เพื่อจะให้แก่ผู้ใดหรือสถาบันใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือ ผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ตามมาตรา 53 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550 อันก่อให้เกิดช่องว่างในการนำมาตรการ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ เนื่องจากทรัพย์สินที่ได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ หรือสนับสนุนการกระทำความผิดทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ไม่อยู่ในนิยาม ความหมายของ “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

แม้ต่อมาจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” โดย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ให้รวมถึงเงินหรือ ทรัพย์สินที่ได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ หรือสนับสนุนการกระทำความผิด แต่ก็หมายความเฉพาะถึงความผิด มูลฐานตาม (8) ของบทนิยามคำว่า “ความผิดมูลฐาน” ซึ่งได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตาม ประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ หรือสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานอื่น และแม้ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2556 โดยกำหนดให้ “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการ กระทำความผิด” รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ หรือสนับสนุนการกระทำความผิด มูลฐานตาม (8) ของบทนิยามคำว่า “ความผิดมูลฐาน” หรือการกระทำความผิดฐานสนับสนุนทาง การเงินแก่การก่อการร้ายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงิน แก่การก่อการร้ายด้วย¹² แต่ก็มีได้หมายความรวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ หรือสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานอื่นเป็นการทั่วไปอีกเช่นกัน

¹² พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 นิยามคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการ กระทำความผิด” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2556 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” หมายความว่า

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน หรือจากการสนับสนุน หรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน และให้รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดนั้น ได้แก้ไขนิยามคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” ให้รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ หรือสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน¹³ อันหมายความว่ารวมถึงความผิดมูลฐานทุกฐานความผิดเป็นการทั่วไป มิได้จำกัดเฉพาะความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ตามมาตรา 53 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550 จึงอยู่ในนิยามความหมายของ “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อันเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย ทั้งยังเอื้อประโยชน์ในการบังคับใช้กับความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งมักใช้เงินหรือทรัพย์สินในการเตรียมการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียง ดังนั้นผู้เขียนจึง

หรือสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานตาม (8) ของบทนิยามคำว่าความผิดมูลฐานหรือการกระทำความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายด้วย

(2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอน ด้วยประการใดๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ

(3) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2)

ทั้งนี้ไม่ว่าทรัพย์สินตาม (1) (2) หรือ (3) จะมีการจำหน่าย จ่าย โอนหรือเปลี่ยนแปลงไปกี่ครั้งและไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด โอนไปเป็นของบุคคลใด หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใด”

¹³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 นิยามคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” หมายความว่า

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินหรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินและให้รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้หรือสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน

(2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอน ด้วยประการใดๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ

(3) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2)

ทั้งนี้ไม่ว่าทรัพย์สินตาม (1) (2) หรือ (3) จะมีการจำหน่าย จ่าย โอนหรือเปลี่ยนแปลงไปกี่ครั้งและไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด โอนไปเป็นของบุคคลใด หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใด”

เห็นว่า หากมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็น ความผิดมูลฐานก็จะทำให้เกิดความสอดคล้องในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับทั้งการเลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

4.4.2 ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เนื่องด้วยความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 โดยให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มิได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานโดยตรงตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ดี อีกทั้งวรรคท้ายของมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณาส่งเรื่องการกระทำความผิดดังกล่าวให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดำเนินการ อันเป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยหากมิใช่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณาส่งมาให้ทางสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐาน ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยตรง เพื่อให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ มิได้ถูกจำกัดว่าต้องเป็น เรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาส่งมาให้เท่านั้นแต่อย่างไรก็ดี ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ต่อไป ในหัวข้อที่ 4.5.1

4.4.3 ปัญหาการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานฟอกเงิน

เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบในการสืบสวนคดีอาญาโดยทั่วไป จึงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสูงในการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งการดำเนินคดีในความผิด

ฐานพอกเงินนี้มีความสำคัญในแง่ที่จะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถหาความสัมพันธ์ย้อนกลับไปที่ความผิดมูลฐานที่ก่อให้เกิดเงินได้หรือทรัพย์สินนั้น¹⁴

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าพนักงานสอบสวนยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานพอกเงินเท่าที่ควร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามาตรการทางอาญาเป็นมาตรการที่สำคัญ มาตรการหนึ่งในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน มิใช่เฉพาะเพียงแต่มาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินทางแพ่งเท่านั้น ดังนั้น ถึงแม้ว่าในคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จะไม่สามารถดำเนินการกับทรัพย์สินได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจ รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน ควรมีการดำเนินการประสานงานร่วมกันเพื่อพิจารณากล่าวโทษให้มีการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานพอกเงิน ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นได้มีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการพอกเงินสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

4.4.4 ปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้นก็คือการประสานงานและการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการพอกเงินมีอำนาจหน้าที่ซึ่งมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจขอให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการพอกเงินแจ้งรายงานการทำธุรกรรมของพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ตามบทบัญญัติมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 เมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีกระทำความผิดหรือฝ่าฝืน

¹⁴ อัครเดช ไชยเพิ่ม และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการพอกเงินภายใต้กรอบกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน, หน้า 3-28.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ทราบ หรือให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่น แจ้งให้ทราบถึงการโอนหรือการเบิกจ่ายเงินในกรณีดังกล่าว ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอ ทั้งนี้ ภายในเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และมีให้นำบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามหน่วยงานใดเปิดเผยข้อมูลในความครอบครอง มาใช้บังคับกับการแจ้งข้อมูลตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอ ซึ่งการจะดำเนินการดังกล่าวได้นั้นต้องประกอบด้วยเงื่อนไขที่ว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 10 (1) (7) (10) (12) กล่าวคือ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคมเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองและควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงิน เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตลอดจนการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่

(2) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจขอให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งรายงานการทำธุรกรรมของบุคคลที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

บทบัญญัติมาตรา 112 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้วางหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกรรมการการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายมีอำนาจขอให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งรายงานการทำธุรกรรมของบุคคลที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ทราบ หรือให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นแจ้งให้ทราบ

ถึงการโอนเงินตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งและป้องกันมิให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(3) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องการกระทำความผิดตามมาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ทั้งนี้ เนื่องจากความผิดตามบทบัญญัติมาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ซึ่งเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกันตามบทบัญญัติกฎหมายข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่ายังไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม แม้จะมีการจัดทำบันทึกความตกลง (MOU) ระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับหน่วยงานต่างๆ ภายในประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการจัดทำบันทึกความตกลง (MOU) ดังกล่าวกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด¹⁵ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวยังไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังจะเห็นได้ว่าแม้มีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามมาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งนับตั้งแต่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

¹⁵ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, รายงานประจำปี 2557 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอกพิมพ์ไท จำกัด, 2557), หน้า 53-56.

จนถึงปัจจุบันนี้เป็นเวลาเกือบ 9 ปีแล้ว แต่ก็ยังไม่ปรากฏผลสำเร็จของการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับผู้กระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งอย่างเด่นชัดแต่ประการใด

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประสานความร่วมมือกัน ตลอดจนกำหนดกฎเกณฑ์และทิศทางในการดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลสูงสุด สมดังเจตนารมณ์ในการดำเนินการกับทรัพย์สินเพื่อตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั่นเอง

4.5 แนวทางในการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4.5.1 การแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

เมื่อได้พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในด้านต่างๆ ทั้งด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ด้านความสอดคล้องในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นด้านภายในประเทศและต่างประเทศ ประกอบกับลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในบทนิยาม “ความผิดมูลฐาน” ทั้งนี้ ควรกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นครอบคลุมถึงการเลือกตั้งในทุกๆระดับ ทั้งการเลือกตั้งระดับชาติและการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยสมควรกำหนดดังนี้

“(…) ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

อนึ่ง การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นความผิดมูลฐานโดยให้รวมถึงการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นด้วยนั้น ยังเป็นการสอดคล้องกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้ให้ข้อสังเกตว่า

“ความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น เดิมได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานไว้ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ดังนั้น หากมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นมาใช้บังคับใหม่ ก็สมควรที่จะกำหนดให้ความผิดมูลฐานดังกล่าวนี้ เป็นความผิดมูลฐานไว้เช่นเดิม รวมถึงอาจพิจารณา กำหนดให้ความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งอื่น เช่น กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น เป็นความผิดมูลฐานเพิ่มเติมด้วย”

ทั้งนี้ เมื่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้พิจารณาข้อสังเกตดังกล่าวของคณะกรรมการวิสามัญฯ แล้วก็ได้มีความเห็นที่สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน โดยให้ความเห็นว่า

“เพื่อให้รัฐมีมาตรการทางกฎหมายในการตัดวงจรทางการเงินกับผู้กระทำการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดังนั้น ข้อสังเกตดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมแล้ว และสมควรแจ้งข้อสังเกตนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้แจ้งหน่วยงานดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว”¹⁶

¹⁶ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานสรุปผลการพิจารณาแนวทางดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. [ออนไลน์], เข้าถึงเมื่อ 31 มีนาคม 2559. แหล่งที่มา:

<http://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer/viewer.php?url=http://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/458021/A125581203.pdf?sequence=1&&save=1>

4.5.2 ขอบเขตในการนำมาตราการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับใน ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เนื่องด้วยมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งจัดการกับเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นสาเหตุสำคัญ ที่ก่อให้เกิดวงจรการประกอบอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งมีทั้งมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้สนับสนุน ผู้สมคบในการ กระทำความผิด และผู้พยายามกระทำความผิดต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ รวมถึงมีบทลงโทษแก่ผู้ที่อาศัยตำแหน่งหน้าที่ที่ตนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดให้ต้องรับโทษ หนักขึ้น ตลอดจนมีมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินทางแพ่ง ไม่ว่าจะทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นจะมีการโอนต่อไปก็ทอด หรือมีการแปรสภาพทรัพย์สินนั้น ไปอย่างไร ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่ให้อำนาจแก่ผู้บังคับใช้กฎหมายค่อนข้างสูง จึงอาจส่งผล กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หากไม่มีการกำหนดขอบเขตลักษณะของความผิดมูลฐาน อย่างเหมาะสม

ผู้เขียนเห็นว่า ในการกำหนดลักษณะขอบเขตของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น ควรที่จะตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดในการกำหนดความผิด มูลฐานซึ่งประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ 4 ประการ กล่าวคือ เป็นการกระทำความผิดที่เข้าข่ายลักษณะ องค์การอาชญากรรม การกระทำความผิดนั้นทำให้ได้รับผลตอบแทนที่สูง ยากต่อการปราบปราม และเป็นภัยร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้ง 4 ประการดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 58 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดกรอบในการพิจารณาดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดไว้¹⁷ นอกจากนี้ในการกำหนดให้การกระทำความผิดใดเป็นความผิดมูลฐานนั้น หน่วยงานที่

¹⁷ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสอง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558

มาตรา 58 บัญญัติว่า “ในกรณีทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดใด เป็นทรัพย์สินที่สามารถดำเนินการตาม กฎหมายอื่นได้อยู่แล้ว แต่ยังไม่มีการดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นตามกฎหมายดังกล่าว หรือดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวแล้วแต่

เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย อันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ควรมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดลักษณะของความผิดดังกล่าวร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและทำให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลสูงสุด

โดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการพิจารณา ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสมควรถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้แก่

1. ความผิดตามมาตรา 57 (1) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
2. ความผิดตามมาตรา 57 (2) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

โดยที่มาตรา 57 เป็นบทบัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียง สำหรับมาตรา 57 (1) เป็นบทบัญญัติห้ามการซื้อเสียงแก่บุคคลทั่วไป ส่วนมาตรา 57 (2) เป็นบทบัญญัติห้ามการซื้อเสียงแก่ชุมชน สถาบัน ฯลฯ ซึ่งมาตรา 57 มีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้

- (1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

ไม่เป็นผล หรือการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการมากกว่า ก็ให้ดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้

ในการพิจารณาดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดใดตามวรรคหนึ่ง ลักษณะการกระทำความผิดที่สำนักงานดำเนินการจะต้องมีลักษณะที่อาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจการคลังของประเทศ หรือเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน ทั้งนี้ ลักษณะการกระทำความผิดดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

เนื่องจากการทุจริตการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียงตามมาตรา 57 (1) และ (2) เป็นการกระทำความผิดที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดมูลฐาน ดังที่ได้พิจารณามาแล้วในหัวข้อที่ 4.2 จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อย่างไรก็ตาม สำหรับความผิดตามอนุมาตราอื่นๆ ของมาตรา 57 อันได้แก่ การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ ตามมาตรา 57 (3) การเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด ตามมาตรา 57 (4) และการหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด ตามมาตรา 57 (5) นั้น เมื่อได้พิจารณาถึงลักษณะของการกระทำความผิดแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการทุจริตการเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ หรือการเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงแก่ผู้ใดนั้น โดยลักษณะของการกระทำความผิดดังกล่าวแล้วอาจไม่ได้มีจำนวนเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเป็นจำนวนที่สูงมาก ต่างกับการซื้อเสียงด้วยเงินหรือทรัพย์สินตามมาตรา 57 (1) และ (2) ที่มีความจำเป็นจะต้องนำมาตรการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ ส่วนการหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายหรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใดตามมาตรา 57 (5) โดยสภาพของการกระทำแล้วนั้น ย่อมเห็นได้ว่ามิได้มีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอันจำเป็นจะต้องนำมาตรการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ แม้การกำหนดความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ครอบคลุมทั้งการเลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะเป็นการขยายขอบเขตการนำกฎหมายป้องกันและปราบปราม

การพอกเงินมาใช้บังคับให้มีลักษณะกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยมีได้จำกัดเฉพาะเพียงแต่การกระทำ ความผิดตามมาตรา 53 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ดังเช่นที่ได้มีการกำหนดไว้ใน ปัจจุบันเท่านั้น แต่อาจรวมถึงฐานความผิดอื่นๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นการขยายขอบเขตของ ฐานความผิดให้กว้างขึ้น การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการพอกเงินก็จะต้องตั้งอยู่บน แนวคิดหลักเกณฑ์ทั้ง 4 ประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อมิให้รวมถึงการกระทำความผิด เล็กน้อยที่ได้มีความร้ายแรงหรือมีความจำเป็นถึงขนาดที่จะต้องนำมาตราการตามกฎหมายป้องกัน และปราบปรามการพอกเงินมาใช้บังคับ หรือเป็นความผิดที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือทรัพย์สินจากการ กระทำความผิด หรือไม่มีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการพอกเงินกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการ เลือกตั้งให้สมดังเจตนารมณ์ในการมุ่งจัดการกับทรัพย์สิน และตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม ดังกล่าวให้หมดสิ้นไป

4.6 การนำมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการพอกเงินมาใช้เมื่อมีการ กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิด มูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน

หากมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นหนึ่งในความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. 2542 แล้ว ย่อมทำให้สามารถนำมาตรการต่างๆ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการพอกเงินมาใช้บังคับกับ ผู้กระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งได้ อันจะส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมาตรการต่างๆ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการ พอกเงินที่นำมาใช้บังคับ มีดังต่อไปนี้

4.6.1 มาตรการด้านการลงโทษทางอาญา

(1) กำหนดให้การพอกเงินเป็นความผิดอาญา

การกำหนดให้การพอกเงินเป็นความผิดอาญานั้น เป็นการกำหนดความผิดเพื่อลงโทษแก่ ผู้ที่กระทำความผิดฐานพอกเงินโดยเฉพาะ โดยบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและ

ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดลักษณะของการกระทำความผิดฐานฟอกเงินไว้ดังต่อไปนี้

“มาตรา 5 ผู้ใด

(1) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

(2) กระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด¹⁸

ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฟอกเงิน”

ดังนั้นแล้ว หากบุคคลใดกระทำการครอบครองประกอบตามบทบัญญัติมาตรา 5 ข้างต้นโดยบุคคลนั้นมีเจตนา หรือรู้ หรือควรจะรู้ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด บุคคลดังกล่าวย่อมมีความผิดฐานฟอกเงิน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามบทกำหนดโทษมาตรา 60 และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท นอกจากนี้หากเป็นการกระทำความผิดของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 61

จากบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การกระทำความผิดฐานฟอกเงินจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดอันเป็นความผิดมูลฐานเสียก่อน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระทำใดแม้ถือเป็น

¹⁸ (3) ของมาตรา 5 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558

การฟอกเงิน แต่หากไม่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว ก็ไม่เป็นความผิดฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัตินี้¹⁹

ดังนั้น หากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แล้ว ย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวในบทบังคับของกฎหมายมากยิ่งขึ้น เพราะนอกจากตนจะมีความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แล้ว ยังมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อีกด้วย ซึ่งมีบทลงโทษที่รุนแรงกว่าทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ และมีความเป็นไปได้สูงที่ผู้กระทำความผิดจะถูกริบทรัพย์สินที่ตนไม่สามารถพิสูจน์ถึงแหล่งที่มาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้ตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด อันจะส่งผลให้การป้องกันปราบปรามและยับยั้งข่มขู่การกระทำความผิดดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) การกระทำความผิดฐานฟอกเงินนอกราชอาณาจักร

เนื่องจากความผิดฐานฟอกเงินเป็นความผิดที่นิยมกระทำระหว่างประเทศ โดยมักจะยกย้ายถ่ายโอนเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เพื่อปิดบังอำพรางลักษณะแหล่งที่มาอันมิชอบด้วยกฎหมายของเงินหรือทรัพย์สินนั้น ประกอบกับการประยุกต์ใช้ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันทำให้การทำธุรกรรมทางการเงินสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้อาชญากรสามารถฟอกเงินได้หลากหลายวิธีการ และยากต่อการติดตามจับกุมเพื่อดำเนินคดี โดยเฉพาะการกระทำที่ข้ามอาณาเขตรัฐ เช่น การโอนเงินระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จึงมีบทบัญญัติที่เป็นการขยายเขตอำนาจศาล²⁰ ตามมาตรา 6 เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งแม้จะกระทำนอกประเทศ แต่ผู้นั้นต้องรับโทษในประเทศไทย ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

“มาตรา 6 ผู้ใดกระทำความผิดฐานฟอกเงิน แม้จะกระทำนอกราชอาณาจักรผู้นั้นต้องรับโทษในราชอาณาจักรตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าปรากฏว่า

¹⁹ นิกร เกร็กล, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ, หน้า 126.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

(1) ผู้กระทำความผิดหรือผู้ร่วมกระทำความผิดคนใดคนหนึ่งเป็นคนไทยหรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

(2) ผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว และได้กระทำโดยประสงค์ให้ความผิดเกิดขึ้นในราชอาณาจักร หรือรัฐบาลไทยเป็นผู้เสียหาย หรือ

(3) ผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐที่การกระทำเกิดขึ้นในเขตอำนาจของรัฐนั้น หากผู้นั้นได้ปรากฏตัวอยู่ในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นออกไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ทั้งนี้ ให้นำมาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ดังนั้น หากมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ที่กระทำการฟอกเงินในต่างประเทศ แม้จะไม่ได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งอันเป็นความผิดมูลฐานก็ตาม แต่หากได้กระทำกับเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้ง ก็อาจต้องรับโทษในประเทศไทยได้หากเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 6 ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินนอกราชอาณาจักรดังกล่าวนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยสามารถลงโทษได้แม้ความผิดนั้นจะกระทำลงนอกราชอาณาจักรก็ตาม

(3) การลงโทษผู้สนับสนุนหรือผู้ช่วยเหลือ ผู้พยายามกระทำความผิด หรือผู้สมคบเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

การกระทำความผิดฐานฟอกเงินมักกระทำเป็นขบวนการ ในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม มีผู้ร่วมกระทำความผิดหลายคน โดยแบ่งหน้าที่กันทำและมีการจัดเตรียมวางแผนเป็นอย่างดี ทำให้ยากต่อการจับกุมดำเนินคดีเพื่อนำตัวผู้ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดทุกคนมาดำเนินการลงโทษ นอกจากนี้ ความผิดฐานฟอกเงินยังเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรง และทำให้อาชญากรได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินหรือทรัพย์สินมูลค่ามหาศาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดบทลงโทษในความผิดฐานฟอกเงินให้ครอบคลุมไปถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดทุก

สถานะ ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนหรือช่วยเหลือ ผู้พยายามกระทำความผิด รวมถึงผู้สมคบกันเพื่อกระทำความผิด โดยมีบทลงโทษที่หนักกว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ดังต่อไปนี้

“มาตรา 7 ในความผิดฐานฟอกเงิน ผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น

(1) สนับสนุนการกระทำความผิดหรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด

(2) จัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ยานพาหนะ สถานที่ หรือวัตถุใดๆ หรือกระทำการใดๆ เพื่อช่วยให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีหรือเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ หรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ในการกระทำความผิด

ผู้ใดจัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ที่พำนัก หรือที่ซ่อนเร้น เพื่อช่วยบิดา มารดา บุตร สามี หรือภริยาของตนให้พ้นจากการถูกจับกุม ศาลจะไม่ลงโทษผู้นั้นหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้”

ทั้งนี้ ตามหลักการลงโทษทางอาญาโดยทั่วไปนั้น ผู้สนับสนุนต้องระวางโทษเพียงสองในสาม ส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น²¹ และสำหรับผู้พยายามกระทำความผิดต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่พยายามกระทำนั้น²² อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยการกระทำความผิดฐานฟอกเงินถือเป็นอาชญากรรมร้ายแรงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดโทษไว้สูงกว่าบทลงโทษทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา โดยมาตรา 7 ได้บัญญัติโทษสำหรับผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้ต้องรับโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดฐานฟอกเงิน และมาตรา 8 ก็ได้บัญญัติให้ผู้พยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงินต้องรับโทษเช่นเดียวกันกับผู้กระทำความผิดสำเร็จด้วย ดังนี้

²¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86

²² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 80

“มาตรา 8 ผู้ใดพยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ”

นอกจากนี้ ในการกระทำความผิดฐานฟอกเงินซึ่งมักกระทำเป็นองค์กรอาชญากรรมนั้น ผู้บงการหรือตัวการใหญ่ที่แท้จริง มักจะเป็นผู้วางแผนการอยู่เบื้องหลัง ในขณะที่ผู้ลงมือกระทำความผิดมักเป็นเพียงผู้ร่วมงานหรือลูกน้องระดับล่าง ทำให้ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสาวเชื่อมโยงไปถึงผู้สมคบหรือผู้วางแผนการอยู่เบื้องหลังเช่นนี้ได้ จึงเป็นการยากที่บุคคลเหล่านี้จะถูกดำเนินการตามกฎหมาย²³ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม จึงได้กำหนดบทลงโทษผู้สมคบกันเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน โดยการสมคบนี้ถือเป็นการผิดอีกฐานหนึ่งต่างหากจากความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อให้สามารถลงโทษแก่ผู้ร่วมขบวนการในการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้ครอบคลุมถึงบุคคลที่อยู่เบื้องหลังในการกระทำความผิดได้มากยิ่งขึ้น ตามบทบัญญัติมาตรา 9 ดังนี้

“มาตรา 9 ผู้ใดสมคบโดยตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าได้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่ง ผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ในกรณีที่ความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้น คงรับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแก่การสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน ศาลจะไม่ลงโทษผู้นั้นหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้”

ดังนั้น หากความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

²³ สุรพล ไตรเวทย์, คำอธิบายกฎหมายฟอกเงิน, หน้า 118.

แล้ว ด้วยมาตรการลงโทษผู้สนับสนุนหรือช่วยเหลือ ผู้พยายามกระทำความผิด ตลอดจนผู้สมคบกัน เพื่อกระทำความผิดฐานตามมาตรา 7 มาตรา 8 หรือมาตรา 9 แล้วแต่กรณี ซึ่งมีบทลงโทษที่รุนแรงกว่าประมวลกฎหมายอาญานี้ ย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวในบทลงโทษตามกฎหมายมากขึ้น จึงเป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะเสริมประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น

(4) การลงโทษหนักขึ้นหากผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือหน้าที่ในการยุติธรรม หรือมีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เนื่องด้วยผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือผู้บริหารขององค์กรหรือสถาบันการเงิน ตลอดจนผู้มีตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีโอกาสใช้ประโยชน์จากอิทธิพลของตำแหน่ง หรือใช้อำนาจหน้าที่เพื่อกระทำความผิดได้สะดวกราบรื่นและปกปิดร่องรอยของการกระทำความผิดได้ดีกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อราชการ กระบวนการยุติธรรมและประเทศชาติอย่างร้ายแรง รวมถึงสร้างความยากลำบากในการตรวจสอบติดตามร่องรอยของการกระทำความผิดดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติบทลงโทษในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ให้ต้องรับโทษหนักขึ้น นอกจากนี้ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้แก่ กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการธุรกรรม เลขานุการ รองเลขานุการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ยังมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งหากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้กระทำความผิดเองเสียแล้ว จึงสมควรต้องได้รับโทษหนักกว่ากรณีบุคคลธรรมดาทั่วไป ตามบทบัญญัติมาตรา 10 และมาตรา 11 ดังนี้

“มาตรา 10 เจ้าพนักงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงิน หรือกรรมการขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ผู้ใดกระทำความผิดตามหมวดนี้ ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการธุรกรรม เลขานุการ รองเลขานุการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดกระทำความผิดตามหมวดนี้ ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

“มาตรา 11 กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการธุรกรรม เลขานุการ รองเลขานุการ พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน หรือข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา อันเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดตามหมวดนี้ ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดร่วมในการกระทำความผิดกับบุคคลตามวรรคหนึ่งไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นบุคคลที่กฎหมายระบุไว้ให้ต้องรับโทษหนักขึ้นกว่ากรณีการกระทำความผิดโดยบุคคลธรรมดาทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวมีโอกาสใช้ตำแหน่งหน้าที่และอำนาจอิทธิพลทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ในการกระทำความผิดได้สะดวกยิ่งขึ้น จึงต้องมีบทลงโทษที่รุนแรงเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว และสามารถยับยั้งชั่งใจเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.6.2 มาตรการดำเนินการกับทรัพย์สิน

นอกจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีมาตรการลงโทษทางอาญาที่รุนแรง ซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินการลงโทษต่อตัวบุคคลผู้กระทำความผิด (Action in personam) แล้ว ยังกำหนดให้มีการนำมาตรการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน (Action in rem) หรือมาตรการริบทรัพย์สินในทางแพ่งมาใช้บังคับ ซึ่งมีความแตกต่างและเป็นคนละส่วนกันกับมาตรการริบทรัพย์สินทางอาญา จึงไม่ต้องอาศัยความผิดทางอาญาเพื่อเป็นเงื่อนไขในการริบทรัพย์สิน กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษาเสียก่อนว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้กระทำความผิดจริงโดยปราศจากข้อสงสัย เพียงแต่มีเหตุอันควรสงสัย (Probable Cause) ว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

ก็เพียงพอที่จะเริ่มกระบวนการริบทรัพย์แล้ว²⁴ นอกจากนี้ ยังมีการผลักระการพิสูจน์ถึงที่มาของทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่จำเลยหรือบุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์ หากไม่สามารถพิสูจน์ถึงที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ทรัพย์สินนั้นก็จะถูกริบให้ตกเป็นของแผ่นดิน โดยสามารถริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ แม้จะไม่มีผู้ถูกลงโทษในการกระทำความผิดนั้นตามคำพิพากษาในคดีอาญาก็ตาม และเนื่องจากเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นมูลค่าจำนวนมากศาลนี้ ถือเป็นแรงจูงใจสำคัญของอาชญากรและเป็นต้นทุนสำหรับการกระทำความผิดครั้งต่อไป โดยหากใช้มาตรการทางอาญาซึ่งมุ่งเน้นแต่การลงโทษจำคุกและปรับแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอที่จะยับยั้งหรือหยุดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าวได้ ดังนั้นวิธีการที่จะปราบปรามการกระทำความผิดประเภทนี้ได้คือ การจัดการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งเป็นจำนวนมากศาลเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดนำกลับไปเป็นทุนในการกระทำความผิดครั้งใหม่หรือขยายเครือข่ายองค์กรของตนต่อไป

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินไว้ในหมวด 6 ตามมาตรา 48 – 59 เพื่อให้สามารถจัดการกับเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับกระทำความผิดได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ในการมุ่งตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม ดังนี้

(1) การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 48 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว โดยคณะกรรมการธุรกรรมจะทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามที่ได้รับรายงานมานั้น และหากคณะกรรมการมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจจะมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว มีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง สำหรับในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะสั่งยึด

²⁴ อรรถพ ลิขิตจิตถะ, งาม-ตอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 112.

หรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไปก่อนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรมก็ได้ ตามมาตรา 48 วรรคสอง

อย่างไรก็ตาม ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงเหตุผลและความยุติธรรม เป็นสำคัญ ดังนั้น กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินดังกล่าวสามารถแสดงหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้น มิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดก็ได้ ตามมาตรา 48 วรรคสี่

(2) การขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน

การขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งนั้น เริ่มจาก ขั้นตอนการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากปรากฏหลักฐานอันเป็นที่เชื่อได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงินจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็น ของแผ่นดิน ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้เสียหายในความผิด มูลฐาน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะขอให้พนักงานอัยการยื่น คำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ ผู้เสียหายแทนการสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินด้วยในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา 49 วรรคท้าย

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของ ทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องก่อนศาลมีคำสั่ง โดยแสดงให้เห็นว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริง และ ทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือตนเป็นผู้รับโอนทรัพย์สินดังกล่าวโดย สุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุศล สาธารณะ ตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง และเนื่องจากเป็นการยากลำบากในการที่จะพิจารณาเบื้องต้นว่า ทรัพย์สินส่วนใดหรือจำนวนเท่าใดน่าจะเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด จึงมีบทบัญญัติ เป็นข้อสันนิษฐานไว้ตามมาตรา 51 วรรคท้าย กล่าวคือ หากผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอน

ทรัพย์สินตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง เป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานพอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริต แล้วแต่กรณี

เมื่อกฎหมายได้กำหนดข้อสันนิษฐานไว้เช่นนี้ จึงเป็นการผลักภาระการพิสูจน์หรือหน้าที่นำสืบให้เป็นของเจ้าของหรือผู้รับโอนทรัพย์สินที่จะต้องนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานที่เป็นคุณแก่ฝ่ายรัฐดังกล่าวให้ได้ว่าตนเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริง หรือผู้รับโอนโดยชอบด้วยกฎหมาย และทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ภาระการพิสูจน์ของพนักงานอัยการจึงเบากว่าในคดีอาญาทั่วไป เพราะเพียงแค่ว่าพิสูจน์ให้เข้าเงื่อนไขแห่งการที่จะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามมาตรา 51 วรรคท้ายก็เพียงพอแล้ว จากนั้นเมื่อศาลได้พิจารณาซึ่งน้ำหนักพยานทั้งสองฝ่าย หากศาลเชื่อว่าทรัพย์สินตามคำร้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และคำร้องของผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้รับโอนทรัพย์สิน ตามมาตรา 50 วรรคหนึ่งฟังไม่ขึ้น ศาลจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 51 วรรคหนึ่ง ในทางกลับกัน หากศาลเชื่อว่าทรัพย์สินนั้นไม่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือผู้ซึ่งอ้างตนเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นได้ทรัพย์สินมาโดยสุจริต ศาลจะมีคำสั่งยกคำร้องของพนักงานอัยการและคืนทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ร้องไป ทั้งนี้ ตามมาตรา 51/1

เมื่อได้พิจารณาถึงมาตรการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. 2542 ทั้งมาตรการด้านการลงโทษทางอาญาและมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินจะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อปราบปรามการกระทำความผิดที่กระทำกันเป็นเครือข่าย ขบวนการ มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม นำมาซึ่งผลประโยชน์ตอบแทนจำนวนมหาศาลแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งยากที่จะปราบปรามด้วยมาตรการทางกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับอยู่เดิม ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นและสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อให้สามารถนำมาตรการทั้งด้านการลงโทษทางอาญาและมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพ มาใช้ปราบปรามผู้กระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้หมดสิ้นไป มิให้ผู้กระทำความผิดสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินไปใช้ในการกระทำความผิดครั้งต่อไปได้ เพื่อตัดแรงจูงใจและหยุดยั้งวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าวให้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน

4.7 ผลจากการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์มากมายแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อบางประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.7.1 ประโยชน์จากการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4.7.1.1 ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ. 2542 มีมาตรการทั้งในด้านมาตรการลงโทษทางอาญาซึ่งมีบทลงโทษที่รุนแรงกว่าบทลงโทษทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา ประกอบกับมีการกำหนดบทลงโทษให้ครอบคลุมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดทุกคน ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนหรือช่วยเหลือ ผู้พยายามกระทำความผิด และผู้สมคบกันกระทำความผิด นอกจากนี้ยังกำหนดให้การกระทำความผิดโดยบุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่ต้องรับโทษหนักขึ้น ซึ่งรวมถึงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย รวมถึงมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สามารถริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ แม้ทรัพย์สินนั้นจะมีการโอนหรือแปรสภาพไปอย่างไรก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ หากมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว ด้วยมาตรการทางอาญาที่มีบทลงโทษรุนแรงย่อมสามารถยับยั้งข่มขู่ให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิดมากยิ่งขึ้น ทั้งยังสามารถดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินจำนวนมหาศาลซึ่งเป็นแรงจูงใจสำคัญของผู้กระทำความผิด มิให้สามารถนำไปเป็นทุนในการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งครั้งใหม่โดยผ่านกระบวนการฟอกเงิน หรือขยายเครือข่ายองค์กรสร้างฐานอำนาจอิทธิพลทางการเมืองของตนต่อไปได้ อันจะส่งผลให้สามารถหยุดยั้งวงจรการประกอบอาชญากรรมและเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

4.7.1.2 ประโยชน์ต่อระบบการเมืองการปกครอง

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม มิให้สามารถนำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไปเป็นทุนในการกระทำความผิดขึ้นใหม่ ทำให้นักการเมืองที่มาจากการทุจริตเลือกตั้งขาดแหล่งเงินทุนสนับสนุนเพื่อการทุจริตซ้ำเสี่ยงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป และหากปราศจากเงินทุนหมุนเวียนดังกล่าว บุคคลเหล่านี้ก็ยากที่จะขยายฐานอำนาจของตนหรือสร้างอิทธิพลเพื่อเข้าไปสู่ภาคการเมืองได้ ทำให้การแข่งขันในการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริต โปร่งใสและเที่ยงธรรมมากยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง และนำไปสู่การพัฒนาการเมืองการปกครองตามครรลองระบอบประชาธิปไตย

4.7.1.3 ประโยชน์ต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจ

มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นอกจากจะส่งผลดีในด้านลดการเกิดอาชญากรรม และส่งเสริมการเมืองการปกครองให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตเที่ยงธรรมแล้ว ยังช่วยให้ได้นักการเมืองท้องถิ่นที่มีคุณภาพเข้ามาบริหารพัฒนาชุมชนท้องถิ่นนั้นให้มีความเจริญก้าวหน้า มากกว่าที่จะมุ่งกอบโกยผลประโยชน์หรือถอนทุนคืนด้วยการทุจริตคอร์รัปชันดังเช่นนักการเมืองที่ได้รับชัยชนะมาจากการทุจริตซ้ำเสี่ยงในการเลือกตั้ง ทำให้งบประมาณของท้องถิ่นถูกใช้ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารพัฒนาสังคมอย่างแท้จริง อันเป็นการลดการสูญเสียบประมาณของรัฐ และส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยรวมอีกด้วย

4.7.2 ผลกระทบจากการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4.7.2.1 ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

จากมาตรการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ทั้งมาตรการลงโทษทางอาญา และมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินทางแพ่ง จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายค่อนข้างสูง กฎหมายป้องกัน

และปราบปรามการฟอกเงินจึงอาจส่งผลกระทบต่อและเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในบางประการ ด้วยเหตุนี้ การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ มีการตรวจสอบอย่างรัดกุมตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ และผู้บังคับใช้กฎหมายต้องพิจารณาถึงผลดีและผลเสียให้ถี่ถ้วนเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้เกิดความเดือดร้อนเกินสมควรจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

4.7.2.2 ผลกระทบต่อหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย

เนื่องด้วยหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีจำนวนมากโดยครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ย่อมเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เพื่อกำหนดแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายให้มีความชัดเจนสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การเลือกตั้งถือเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นกิจกรรมที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการเลือกสรรผู้แทนที่จะเข้าไปทำหน้าที่บริหารปกครองประเทศแทนตน การใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งของประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันนั้น คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าปัญหาการทุจริตเลือกตั้งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน อีกทั้งกลวิธีในการทุจริตซื้อเสียงก็มีความซับซ้อนและแยบยลมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ระบบการเมืองไทยยังอยู่ในลักษณะของ “ธุรกิจการเมือง” ที่นักการเมืองนิยมใช้เงินซื้อเสียงเพื่อให้ตนเองและพรรคพวกได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และเมื่อนักการเมืองดังกล่าวมีโอกาสเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แล้ว ย่อมจะต้องแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อถนอมทุนคืนจากการลงทุนทุ่มเทเงินหรือทรัพย์สินเป็นจำนวนมากในการทุจริตซื้อเสียง ด้วยการกอบโกยผลประโยชน์ให้แก่ตนและพวกพ้อง โดยมีได้มุ่งหวังเข้ามาทำหน้าที่บริหารและพัฒนาสังคมอย่างแท้จริง อันนำไปสู่ปัญหาการทุจริตต่างๆ ตามมาอีกมากมาย แล้วจึงนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการฟอกเงิน ด้วยวิธีการโอนหรือเปลี่ยนสภาพ เพื่อปกปิดอำพรางแหล่งที่มาให้ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย แล้วนำไปเป็นเงินทุนในการกระทำความผิด คือ การทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ไม่จบสิ้นและยากยิ่งต่อการปราบปราม รวมถึงใช้ในการสร้างฐานอำนาจและขยายอิทธิพลทางการเมืองของตนและพวกพ้อง เพื่อสร้างความสะดวกในการกระทำความผิดต่อไปในภายภาคหน้า จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบการเมืองในลักษณะนี้เป็นธุรกิจการเมือง โดยเงินที่นำมาซื้อเสียงนี้เปรียบได้กับเงินลงทุน และการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบหลังจากที่ได้รับตำแหน่งแล้วก็เปรียบเสมือนการหาเงินเพื่อคืนทุนและทำกำไรจากธุรกิจการเมืองนั่นเอง อันเป็นอุปสรรคในการ

พัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศชาติเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ การกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งนั้น มักมีผู้ร่วมกระทำความผิดหลายคน โดยกระทำเป็นขบวนการในรูปแบบที่เรียกว่าองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) มีการวางแผนที่สลับซับซ้อน ตลอดจนมีการแบ่งหน้าที่กันทำ เช่น มอบหมายหน้าที่ให้หัวหน้าหรือผู้นำชุมชน รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ และมีการเตรียมการวางแผนล่วงหน้าเป็นอย่างดี ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าองค์กรอาชญากรรมทางการเมืองนั้นมีความร้ายแรง เนื่องจากตัวนักการเมืองมักเป็นผู้ทรงอิทธิพล มีความรู้ความสามารถ ตำแหน่งหน้าที่ ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสถานภาพทางสังคมสูง และได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลทั่วไปในสังคม ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เอื้อประโยชน์ต่อการกระทำความผิดแทบทั้งสิ้น

แม้จะมีการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจในการสืบสวน สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมถึงมีบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดเกี่ยวกับการทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้งตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 อีกทั้งวรรคท้ายของมาตราดังกล่าวยังได้กำหนดให้ความผิดตาม (1) หรือ (2) ถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทำให้สามารถนำมาตรการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ อันได้แก่ มาตรการทางอาญา โดยกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา มีบทลงโทษผู้สนับสนุนหรือผู้สมคบในการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน รวมถึงมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินทางแพ่งที่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีการโอนหรือเปลี่ยนสภาพไปกี่ครั้ง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปรากฏข้อเท็จจริงว่าการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งยังพบปัญหาอุปสรรคบางประการ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบปรามการฟอกเงินนั้น เป็นการกำหนดเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ยังไม่ครอบคลุมการทุจริตการเลือกตั้งในทุกระดับ กล่าวคือ ไม่ครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ การกระทำความผิดทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จึงไม่สามารถนำมาตราการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับได้ แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้สำหรับผู้กระทำความผิดทุจริตชื่อเสียงในการเลือกตั้ง ตามมาตรา 118 คือ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท รวมถึงให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปีก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่าไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบทลงโทษทางอาญาอันได้แก่โทษจำคุกนั้นเป็นบทลงโทษที่มุ่งลงโทษต่อตัวผู้กระทำความผิด แต่ไม่สามารถบรรลุผลในการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้ ทั้งในส่วนบทกำหนดโทษปรับก็เป็นจำนวนที่ไม่สูงนัก จึงไม่อาจสร้างความเกรงกลัวให้แก่ผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด นอกจากนี้การริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญาก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ กล่าวคือ การริบทรัพย์สินในทางอาญาไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย หากไม่มีคำพิพากษาว่า จำเลยกระทำความผิด และในการพิสูจน์ความผิดจำเลยนั้นจะต้องมีการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย อีกทั้งยังไม่สามารถดำเนินการกับทรัพย์สินที่มีการจำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนสภาพไป บทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงไม่สัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นได้นอกจากนี้แล้ว ยังไม่อาจสกัดกั้นแรงจูงใจในการกระทำความผิด กล่าวคือ ความต้องการผลประโยชน์จำนวนมากที่จะได้รับจากการกระทำความผิดมีมากกว่า ผู้กระทำจึงกล้าเสี่ยงที่จะกระทำความผิดโดยไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย และนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้เป็นต้นทุนในการกระทำความผิดครั้งต่อไป ตลอดจนเอื้อประโยชน์ในการสร้างฐานอำนาจหรือขยายอิทธิพลในวงการเมือง เพื่อให้สามารถกระทำความผิดต่อไปในภายภาคหน้าได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการนำมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว โดยการ

กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามฟอกเงิน พ.ศ. 2542

โดยหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้การกระทำความผิดใดเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของแต่ละประเทศนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นภายในของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน รวมถึงปัจจัยต่างๆ ทั้งสภาพสังคม เศรษฐกิจ และความรุนแรงของปัญหาอาชญากรรมนั้นว่าส่งผลกระทบร้ายแรงเพียงใด จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง พบว่าแต่ละประเทศมีแนวความคิดและลักษณะการกำหนดความผิดมูลฐานที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาจะระบุฐานความผิดไว้โดยเฉพาะเจาะจงซึ่งมีจำนวนมากมายหลายฐานความผิด ส่วนประเทศออสเตรเลียได้กำหนดไว้ในลักษณะครอบคลุมกว้างๆ ว่าเป็นการกระทำความผิดข้อหาขั้นรุนแรง (Serious Offence) ลักษณะเดียวกันกับเขตปกครองพิเศษฮ่องกงซึ่งกำหนดความผิดมูลฐานไว้กว้างๆ ว่าเป็นความผิดอาญาทุกประเภทเป็นความผิดมูลฐาน โดยมีได้ระบุฐานความผิดแยกออกมาโดยเฉพาะ หากเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็มีความผิดฐานฟอกเงินแล้ว ทำให้ความผิดมูลฐานของประเทศเหล่านี้ครอบคลุมความผิดต่างๆ ได้เกือบทั้งหมด

สำหรับประเทศไทยนั้น มีลักษณะแนวทางการกำหนดความผิดมูลฐานไว้โดยเฉพาะเจาะจงเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ของประเทศไทยในปัจจุบันมีการกำหนดไว้เพียง 21 มูลฐานความผิดเท่านั้น และความผิดตามกฎหมายอื่นที่ให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอีก 4 ฉบับ รวมจำนวนทั้งสิ้นเป็น 25 มูลฐานความผิด ซึ่งถือว่ามีจำนวนน้อยมาก ทำให้ยังมีความผิดอีกหลายประเภทที่ไม่สามารถนำมาตราการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาบังคับใช้ได้ รวมถึงความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมิได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่าความผิดใดสมควรกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานของประเทศไทยนั้น อาศัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 4 ประการ กล่าวคือ เป็นการกระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) ความผิดนั้นมีผลตอบแทนสูงมาก ยากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมาดำเนินการลงโทษได้ และเป็นความผิดที่กระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติ โดยส่วนรวม ซึ่งจากการศึกษาพบว่าความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น มีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว ดังต่อไปนี้

(1) ความผิดนั้นต้องเข้าข่ายการกระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรม

การกระทำความผิดทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมักมีผู้ร่วมกระทำความผิดหลายคน โดยกระทำเป็นขบวนการ ในรูปแบบที่เรียกว่าองค์กรอาชญากรรม มีการวางแผนที่สลับซับซ้อน ตลอดจนมีการแบ่งหน้าที่กันทำ เช่น มอบหมายหน้าที่ให้หัวคะแนนหรือผู้นำชุมชนรับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ มีการเตรียมการวางแผนล่วงหน้าเป็นอย่างดี ทำให้ตัวการใหญ่หรือผู้อยู่เบื้องหลังมักจะหลุดรอดจากการถูกจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย เนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะเชื่อมโยงไปถึงได้ ในขณะที่บุคคลที่ถูกจับได้มักจะเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นลูกน้องในระดับล่าง

(2) ความผิดนั้นมีผลตอบแทนสูงมาก

ในปัจจุบันการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีการแข่งขันจากผู้สมัครรับเลือกตั้งค่อนข้างสูง จึงทำให้เกิดการทุจริตด้วยกลวิธีต่างๆ โดยกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณที่รับผิดชอบเป็นมูลค่าจำนวนมหาศาล อันเป็นช่องทางและแรงจูงใจสำคัญให้ผู้กระทำความผิดกล้าเสี่ยงที่จะกระทำความผิดโดยไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย อันจะนำไปสู่ปัญหาการทุจริตในโครงการของรัฐที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ รวมถึงปัญหาการทุจริตอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย เพื่อกอบโกยผลประโยชน์และถอนทุนคืนจากเงินที่ได้ใช้ไปในการทุจริตซื้อเสียง ตลอดจนเพื่อสร้างอิทธิพลและขยายฐานอำนาจทางการเมือง โดยนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดเหล่านั้นกลับไปเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการกระทำความผิดขึ้นใหม่ คือ การทุจริตในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ไม่จบสิ้น

(3) ความผิดนั้นมีลักษณะเป็นเรื่องยากมากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมาดำเนินการลงโทษได้

แม้จะมีการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งมีการกำหนดโทษทางอาญา และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องและข้อจำกัดหลายประการ ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีอาญากับผู้กระทำความผิดในชั้นศาลเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอาญาในการพิสูจน์ความผิดจนปราศจากข้อสงสัย จึงจะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แต่ในการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นสามารถกระทำได้อย่างยากเนื่องจากในส่วประชาชนผู้รู้เห็นการกระทำความผิดอาจไม่กล้าให้ข้อมูลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเกรงกลัวอิทธิพลของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องด้วยผู้กระทำความผิดมักเป็นผู้มีอำนาจมีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งประชาชนอาจไม่คิดว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด เนื่องจากประชาชนก็ได้รับเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากการซื้อสิทธิขายเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและหัวคะแนน จึงไม่ให้ความร่วมมือในการพิสูจน์ความผิดเท่าที่ควร

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการยากที่บทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จะดำเนินการตามหลักภาระการพิสูจน์ในทางอาญาที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดจนสิ้นสงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดจริง อีกทั้งยังไม่สามารถลดแรงจูงใจและไม่ครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่มีการโอนหรือแปรสภาพไป นอกจากนี้ภาระการพิสูจน์ในการดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นก็ยังคงเป็นของฝ่ายโจทก์ ซึ่งยากต่อการพิสูจน์ตามหลักในทางอาญาดังกล่าวได้

(4) ความผิดนั้นมีลักษณะเป็นภัยร้ายแรง กระทบต่อความมั่นคงของสังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวม

ปัญหาการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งเป็นปัญหาเรื้อรังมานานในสังคมไทย ซึ่งบ่อนทำลายการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำความผิด

ต้องการเพียงแต่ให้ตนเองเข้าไปมีอำนาจสร้างอิทธิพลทางการเมือง แล้วจึงกอบโกยผลประโยชน์ใส่ตน และพวกพ้อง ไม่ได้มีความประสงค์ที่จะเข้าไปบริหารพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าอย่างแท้จริง เมื่อมีโอกาสเข้ามาดำรงตำแหน่งจึงทำให้เกิดปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย อันเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย กระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง ความมั่นคงของสังคม และเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยส่วนรวม

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดมูลฐานทั้ง 4 ประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะพบว่า ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั้ง 4 ประการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้หลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานสากล (The FATF Recommendations) รวมถึงกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของต่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะไม่ได้กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งเป็นความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ อาจสืบเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าในบริบทของนานาประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งมิได้เป็นปัญหาหรืออาชญากรรมที่มีความรุนแรงอันถึงขนาดส่งผลกระทบสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวม ตลอดจนการที่ประชาชนและนักการเมืองของประเทศเหล่านั้นมีจิตสำนึกทางการเมือง และตระหนักถึงคุณค่าความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็น และบริบทในประเทศไทยแล้ว คงมีอาจปฏิเสธได้ว่าปัญหาการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้งนับเป็นภัยร้ายแรงอันส่งผลกระทบสร้างความเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศชาติ

ด้วยเหตุนี้ จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อันเป็นฐานสำหรับการนำมาตราการต่างๆ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาบังคับใช้กับการกระทำความผิดทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

(1) การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้ง 4 ประการ กล่าวคือ เป็นการกระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรม มีผลตอบแทนสูงมากยากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมาดำเนินการลงโทษได้ และเป็นภัยร้ายแรง กระทบต่อความมั่นคงของสังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยรวม

ดังนั้น หากมีการกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานแล้วก็จะส่งผลให้สามารถนำมาตราการต่างๆ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับได้ ทั้งมาตรการทางอาญาที่มีบทลงโทษผู้สนับสนุน ผู้พยายามกระทำความผิด หรือผู้สมคบเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน มาตรการการลงโทษหนักที่ขึ้นสำหรับผู้กระทำความผิดที่มีตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งรวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย และมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง อันเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ถึงความถูกต้องของทรัพย์สินให้แก่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนทรัพย์สินนั้น หากไม่สามารถพิสูจน์ถึงความถูกต้องได้ โดยที่ศาลเชื่อว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ศาลก็จะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งยังสามารถริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ ไม่ว่าจะมีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และแม้จะไม่มีผู้ถูกลงโทษในการกระทำความผิดนั้นตามคำพิพากษาในคดีอาญาก็ตาม อันจะส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานนั้น สมควรกำหนดดังนี้

“มาตรา 3

(...) ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

สำหรับการกำหนดกรอบหรือลักษณะขอบเขตของความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่จะเป็นความผิดมูลฐาน อันจะนำไปสู่การบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นั้น ควรที่จะตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดในการกำหนดความผิดมูลฐานซึ่งประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ 4 ประการ ได้แก่ เป็นการกระทำความผิดที่เข้าข่ายลักษณะองค์ประกอบอาชญากรรม การกระทำความผิดนั้นทำให้ได้รับผลตอบแทนที่สูงมาก ยากต่อการปราบปราม และส่งผลกระทบต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ทั้งนี้ เพื่อมิให้รวมถึงการกระทำความผิดเล็กน้อยที่ได้มีความร้ายแรงถึงขนาดมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาตราการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ หรือเป็นความผิดที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือทรัพย์สิน หรือไม่มีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

โดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการพิจารณา ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสมควรถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้แก่

1. ความผิดตามมาตรา 57 (1) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
2. ความผิดตามมาตรา 57 (2) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับการกระทำความผิดทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้สมดังเจตนารมณ์ในการมุ่งจัดการกับทรัพย์สินและตัววงจรการประกอบอาชญากรรมให้หมดสิ้นไป

(2) การประสานงานบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อมีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรมีการร่วมมือประสานบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยจัดทำบันทึกความตกลง (MOU) ในการกำหนดหลักเกณฑ์และทิศทางในการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและรูปธรรม รวมถึงการให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลสูงสุดนั่นเอง

(3) การปลูกฝังจิตสำนึก ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับค่านิยมประชาธิปไตย

การแก้ไขปัญหาทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งนั้นคงมีอาจเกิดขึ้นได้ภายในช่วงระยะเวลาอันสั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปลูกฝังจิตสำนึกและให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับค่านิยมประชาธิปไตยแก่ประชาชนรวมทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความตระหนักว่าการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงเป็นภัยร้ายแรงที่บ่อนทำลายการปกครองระบอบประชาธิปไตย และสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม ตลอดจนปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิและบทบาทหน้าที่ของตน เนื่องจากหากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและเล็งเห็นถึงความสำคัญของการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง รวมถึงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในบทบาทต่างๆ ด้วยจิตสำนึกที่เป็นอิสระ ปราศจากการชี้นำหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ แล้ว ความตระหนักและสำนึกในค่านิยมวิถีประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและยั่งยืนในระยะยาวนี้ ย่อมจะส่งผลให้ปัญหาการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งลดลงและหมดไปในที่สุด

รายการอ้างอิง

Department of Justice. Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance [Online].

Available from:

[http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/4F5BE2F0A9A7AE91482575EF0019E514/\\$FILE/CAP_554_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/4F5BE2F0A9A7AE91482575EF0019E514/$FILE/CAP_554_e_b5.pdf) [3 March 2016].

———. Organized and Serious Crimes Ordinance [Online]. Available from:

[http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/4D1FF665EFF4E8B0482575EF0009EBA1/\\$FILE/CAP_455_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/4D1FF665EFF4E8B0482575EF0009EBA1/$FILE/CAP_455_e_b5.pdf) [7 December 2015].

Federal Register of Legislation. Commonwealth Electoral Act 1918 [Online].

Available from: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00222> [15 March 2016].

Financial Action Task Force. The Fatf Recommendations [Online]. Available from:

http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf_recommendations.pdf [28 February 2016].

———. Interpretative Note to Recommendation 3 [Online]. Available from:

http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf_recommendations.pdf [28 February 2016].

Lorraine C. Minnite. An Analysis of Voter Fraud in the United States [Online].

Available from:

<http://www.demos.org/sites/default/files/publications/Analysis.pdf> [2 March 2016].

Money Laundering Control Act. [Online]. Available from:

http://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/documents/regulations/ml_control_1986.pdf [5 December 2015].

Office of the Law Revision Counsel. Title 52-Voting and Elections [Online].

Available from: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title52-section10307&num=0&edition=prelim> [15 March 2016].

Robert E. Powis. The Money Launderers: Lessons from the Drug Wars - How Billions of Illegal Dollars Are Washed through Banks and Businesses. Singapore: Probus Publishing Company, 1992.

กระมล ทองธรรมชาติ. การเมืองและการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2525.
คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง. รายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง การเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม [ออนไลน์].
แหล่งที่มา:

http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_politic/download/article/article_20160420151017.pdf [เข้าถึงเมื่อ 22 มิถุนายน 2559]

คณิต ฒ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

จรรยา สุภาพ. ศัพท์วิชาการทางรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2512.

ชัยนันท์ แสงบุตตะ. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดมูลฐาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2541.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น ลักษณะวิชาการเมือง เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2540.

ณัชพงษ์ สำราญ. การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีของศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ณัฐกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปาระมี. คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2555.

ดำรงห์ บุรณะนนท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

นวนน้อย ตรีรัตน์ และปิยวรรณ สุขศรี. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548.

นิกร เกริกกุล. การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ทฤษฎี กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: Translators-at-Law.com, 2543.

- ประพันธ์ นัยโกวิท. คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง. ใน 11 ปี กกต. การเรียนรู้ประชาธิปไตยเพื่ออนาคต. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, 2552.
- ปวีณา จิรัฐติกร. การเพิ่มความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการปลอมเอกสารราชการในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542: ศึกษากรณีการปลอมหนังสือเดินทาง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2549.
- ปิยะพันธุ์ สารากรบริษัท. การกำหนดความผิดอาญาฐานเกี่ยวกับการฟอกเงิน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2534.
- ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย. รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง : ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. 2532.
- พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. รายงานการวิจัย เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอต่อมูลนิธิธิดาเอเชีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและวิชาการ สถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2539.
- ไพฑูริย์ บุญวัฒน์. ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- เมธี กุศลสร้าง. กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับบทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2539.
- วัชรรา ไชยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.
- วาทีน คำทรงศรี. การฟอกเงิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539.
- วิทยา นีติธรรม. การกำหนดกรอบลักษณะของความผิดมูลฐานเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2548.
- วีระพงษ์ บุญโญภาส. กฎหมายป้องกัน ปราบปรามการฟอกเงิน : ศึกษากรณี "ความผิดมูลฐาน" ของประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย. วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ 20(3 กรกฎาคม 2544).
- . กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.

- . ความหมาย ลักษณะและวิธีการของการฟอกเงิน. ใน หนังสือรวมบทความและสารานุกรม เกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน. กรุงเทพมหานคร: กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส. สำนักนายกรัฐมนตรี.
- . เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชาอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระพงษ์ บุญโณภาส และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ การกำหนดความผิดมูลฐานฟอกเงินที่ผู้กระทำเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและมาตรการ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงินและมาตรการยึดอายัด และริบทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548.
- ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เอกสารเผยแพร่ การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายพิมพ์ กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2537.
- สมบัติ จันทร์วงศ์. เลือกตั้งวิกฤติ : ปัญหาและทางออก. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2536.
- สมพล พงษ์พิพัฒน์ และ ธวัชชัย แสวงทรัพย์. การหาเสียงเลือกตั้งท้องถิ่น และส.ส. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ยูแอนดีไอ, 2553.
- สหัส สิงหวิริยะ. คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 6 ปี กกต. สรรพสาระการเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบบล็อกและการพิมพ์, 2547.
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. รู้จักสำนักงานปปง. รู้เรื่องฟอกเงิน 1 ส่วนที่ 1 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/1%20Part1.pdf> [เข้าถึงเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2558]
- . รายงานประจำปี 2557 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอกพิมพ์ไท จำกัด, 2557.
- สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. รายงานวิจัย เรื่องการวัดระดับความเป็นประชาธิปไตย และพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ไพนเน็กซ์ จำกัด, 2546.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานสรุปผลการพิจารณาแนวทางดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกัน

และปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา:

<http://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer/viewer.php?url=http://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lit/458021/A125581203.pdf?sequence=1&&save=1>
[เข้าถึงเมื่อ 31 มีนาคม 2559]

สีดา สอนศรี และคณะ. การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

สีหนาท ประยูรรัตน์. คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เอเชียเพลส, 2542.

สุธิดา โชคพระสมบัติ. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง: อาคารศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550. ใน 11 ปี กกต. การเรียนรู้ประชาธิปไตยเพื่ออนาคต. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, 2552.

สุพิศ ปราณีตพลกรัง. คู่มือคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อทตยา มิเลนเนียม จำกัด, 2552.

สุรพล ไตรเวทย์. คำอธิบายกฎหมายฟอกเงิน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.

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

อรรถนพ ลิขิตจิตตะ. กฎหมายฟอกเงินกับการปราบปรามผู้ทุจริตโกงการเลือกตั้ง. วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ 16, เมษายน – มิถุนายน 2554.

———. ถาม-ตอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.

กรุงเทพมหานคร: กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส. สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542.

อัครเดช ไชยเพิ่ม และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายใต้กรอบกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน. 2546.

อัจฉริยา ชูตินันท์. อาชญาวิทยาและทัณชวิทยา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.

อੰณพ ชูบำรุง. ทฤษฎีอาชญาวิทยา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนส์โตร์, 2527.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวทัศนวรรณ ทาริมุกข์ เกิดเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พุทธศักราช 2533 สำเร็จ การศึกษาระดับชั้นประถมศึกษาจากโรงเรียนอนุบาลนครนายก ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นจาก โรงเรียนวัฒนาวิทยาลัย ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา และปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีพุทธศักราช 2556 สอบผ่าน หลักสูตรวิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ สภานายความแห่งประเทศไทย รุ่นที่ 39 และสอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิต จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 67 พร้อมทั้งเข้าศึกษาต่อในชั้นปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2557

