

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน

เศรษฐศักดิ์ สุวรรณ¹

การศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎี รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด ทำให้ผู้ศึกษาได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรากฐานแนวคิดของผู้เสียหายและการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับการตระหนักและให้ความสนใจขึ้นเป็นลำดับ จากในอดีตที่การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดนั้นมุ่งไปที่การศึกษาเพื่อให้การคุ้มครองแก่สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหา จำเลย หรือพยานในคดี เป็นสำคัญ รวมถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการที่รัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด อันมีที่มาจากแนวความคิดที่ถือว่าการป้องกันอาชญากรรมเป็นภารกิจอย่างหนึ่งที่รัฐมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยหากมีการก่ออาชญากรรมเกิดขึ้นในสังคมย่อมถือได้ว่ารัฐมีความบกพร่องต่อหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น รัฐจึงต้องกำหนดมาตรการในการเยียวยาช่วยเหลือบุคคลที่ต้องตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดของบุคคลอื่น

จากการศึกษาพบว่ามาตรการของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การรับรองหรือให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของไทยนั้นมีหลายรูปแบบลักษณะ โดยหากจะกล่าวถึงเฉพาะการคุ้มครองสิทธิในความเสียหายอันมีลักษณะเป็นทรัพย์สิน ก็อาจพบได้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้พนักงานอัยการเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนแบ่งไปพร้อมกับคดีอาญาได้ ตามนัยของบทบัญญัติมาตรา 43 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือการกำหนดให้ผู้เสียหายเข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามนัยของบทบัญญัติมาตรา 44/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรืออาจเป็นการใช้สิทธิทางแพ่งต่อศาลเพื่อเรียก

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คำสันนิษฐานใหม่ทดแทนจากมูลหนี้แห่งการกระทำละเมิดตามนัยของบทบัญญัติมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนั้นแล้ว ยังมีมาตรการทางกฎหมายอื่นที่เป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย เช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญารวมถึงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พบว่ามีมาตรการทางกฎหมายอยู่ 3 ประการ คือ มาตรการทางอาญา โดยการกำหนดให้ความผิดฐานฟอกเงินเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา มาตรการทางแพ่ง โดยการกำหนดให้มีการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดให้ตกเป็นของแผ่นดิน และมาตรการในการคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2558 โดยการกำหนดให้มีการนำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดเชยคืนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดฐานฟอกเงินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทั้งนี้ จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ต่างๆ เกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการธุรกรรมว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในความผิดฐานฟอกเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2559 พบว่าในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่างๆ ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้น ยังมีบางประเด็นที่เป็นปัญหาและมีบางประเด็นที่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ซึ่งอาจกล่าวได้โดยสรุป ดังนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของ “ผู้เสียหาย” ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกรรมว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในความผิดฐานฟอกเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2559 โดยที่บทบัญญัติมาตรา 49 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้วางหลักในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานฟอกเงินไว้ว่า ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้เสียหายในความผิดฐานฟอกเงิน ให้มีการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดเชยคืนให้แก่ผู้เสียหายแทนการสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน โดยระเบียบคณะกรรมการธุรกรรมว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในความผิดฐานฟอกเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2559 ได้ให้นิยามของ

คำว่า “ผู้เสียหาย” ไว้ว่าหมายถึง “ผู้ได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินจากการกระทำความผิดมูลฐาน และไม่อาจดำเนินการเพื่อขอคืนทรัพย์สินหรือชดใช้คืนความเสียหายดังกล่าวได้ตามกฎหมายอื่น หรือ ดำเนินการตามกฎหมายอื่นแล้วแต่ไม่เป็นผล” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทนิยามแล้ว พบว่าลักษณะของการเป็นผู้เสียหายที่อาจได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังคงมี ปัญหาบางประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สิน หากผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นมิได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินโดยตรง แต่มีการสูญเสียเงินหรือทรัพย์สินไป อันเนื่องมาจากการกระทำความผิด ก็อาจถือไม่ได้ว่าเป็นผู้เสียหายตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งที่ ตามแนวคิดทฤษฎีแล้ว ความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ ซึ่งอาจมิใช่ความเสียหายอันเป็นการ สูญเสียทรัพย์สิน โดยตรง แต่ก็มิได้หมายความว่าความเสียหายในลักษณะอื่นจะมีใช่ความเสียหายอันนำไปสู่ การสูญเสียทรัพย์สิน ปัญหาประการต่อมาคือการที่กำหนดว่าผู้มีสิทธิได้รับการคุ้มครองต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดมูลฐาน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วอาจมีบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบ จากการกระทำความผิด แต่มิได้อยู่ในฐานะที่เป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิด เช่น บิดามารดา บุตร คู่สมรส หรือบุคคลที่อยู่ในความอุปการะ เป็นต้น ประการต่อมาเกี่ยวกับความหมายของคำว่าผู้เสียหาย คือ การเป็นผู้ที่ไม่อาจดำเนินการเพื่อขอคืนทรัพย์สินหรือขอให้ชดใช้คืนความเสียหายได้ตามกฎหมายอื่น หรือ ดำเนินการตามกฎหมายอื่นแล้วแต่ไม่เป็นผล อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเสียหายต้องดำเนินการตามมาตรการอื่นก่อนจนไม่อาจดำเนินการได้หรือดำเนินการแล้วไม่เป็นผล

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการเพื่อการ คุ้มครองสิทธิผู้เสียหาย ซึ่งระเบียบคณะกรรมการธุรกรรมว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในความผิด มูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2559 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ ระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายไว้ว่า เมื่อมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้เสียหาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในระบบสารสนเทศของสำนักงาน เพื่อกำหนดให้ ผู้เสียหายเข้ามายื่นคำร้องพร้อมหลักฐานแสดงรายละเอียดแห่งความเสียหาย และจำนวนความเสียหาย ที่ได้รับจากการกระทำความผิดมูลฐานนั้น ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่ มีเหตุอันสมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาอนุญาต โดยข้อยกเว้นที่อาศัยเหตุอันสมควรที่ไม่อาจ

ยื่นคำร้องได้ภายใน 30 วัน นั้น ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงมิได้รักษาสิทธิของตน โดยสามารถยื่นได้ตลอดเวลาและได้รับการอนุญาตภายหลัง อันทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนความเสียหายอีกด้วย

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการในการดำเนินการกับทรัพย์สิน กรณีที่จะต้องมีการนำทรัพย์สินไปกักหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหาย อันเนื่องมาจากทรัพย์สินอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกฎหมายอื่น และปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการในกรณีที่บุคคลภายนอกมีสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ถูกดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น เจ้าหน้าที่บูรณสิทธิ แม้ศาลฎีกาจะได้วางหลักไว้ว่า แม้จะมีการสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แต่ข้อตกลงตามสัญญาจ้างยังเป็นประกันจะยังคงมีอยู่ต่อไป ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายในเรื่องทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยหากบุคคลภายนอกจะบังคับเอาทรัพย์สินดังกล่าว ย่อมไม่อาจนำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดทรัพย์สินที่จ้างออกขายทอดตลาดได้ กรณีจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการดังกล่าวไว้

โดยจากประเด็นปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของ “ผู้เสียหาย” เห็นควรที่จะให้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือลักษณะของการเป็นผู้เสียหายอันที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเสียใหม่ โดยให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับความเสียหายในลักษณะอื่น อันเป็นเหตุที่ทำให้สูญเสียเงินหรือทรัพย์สินไปอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำความผิดด้วย เช่น ความเสียหายที่เกิดจากการได้รับบาดเจ็บทางกายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดมูลฐานจนต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล เป็นต้น รวมถึงการกำหนดให้มีการคุ้มครองบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดมูลฐาน และกำหนดให้รวมไปถึงบุคคลที่ใกล้ชิดกับผู้เสียหายหรือเป็นผู้เสียหายโดยอ้อมที่อาจได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดมูลฐาน นอกจากนั้น กฎหมายไม่ควรกำหนดโดยการบังคับทางอ้อมให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะต้องเป็นผู้ที่ไม่อาจดำเนินการเพื่อขอคืนทรัพย์สินหรือขอให้ชดใช้คืนความเสียหายได้ตามกฎหมายอื่น หรือดำเนินการตามกฎหมายอื่นแล้วแต่ไม่เป็นผล แต่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในลักษณะที่เป็นมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย โดยไม่เป็นการตัดสิทธิให้ผู้ได้รับความเสียหายจะต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายอื่นก่อนหรือมีการดำเนินการตามกฎหมายอื่นแล้วไม่เป็นผล

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการเพื่อการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหาย เห็นควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการสิ้นสุดของการยื่นคำร้องในชั้นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำร้องในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ และในชั้นการพิจารณาของศาล

3 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการในการดำเนินการกับทรัพย์สิน กรณีที่จะต้องมีการนำทรัพย์สินไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหาย โดยในกรณีที่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตามกฎหมายอื่นนั้น เห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการให้ชัดเจน โดยกำหนดให้นำทรัพย์สินที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตามกฎหมายอื่น มาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แล้วดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิแก่ผู้เสียหายโดยการคืนหรือใช้คืนต่อไป เนื่องจาก การดำเนินการกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น เป็นมาตรการพิเศษของกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะมีการดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดแล้ว ยังสามารถดำเนินการกับทรัพย์สินของบุคคลผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้อีกด้วย ทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหายใกล้เคียงกับความเสียหายที่เสียไป ส่วนปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการทางกฎหมายในกรณีที่บุคคลภายนอกมีสิทธิเหนือทรัพย์สินเห็นว่า กฎหมายควรมีมาตรการในการที่จะนำทรัพย์สินไปคืนหรือชดใช้คืนเพื่อคุ้มครองผู้เสียหาย โดยเป็นการเฉลี่ยคืนให้แก่ผู้เสียหายตามสัดส่วนแห่งความเสียหายของผู้เสียหายแต่ละคน ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นการดำเนินการเพื่อรักษาคุ้มครองผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่หากบุคคลภายนอกซึ่งมีสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ดีกว่าประสงค์ที่จะได้รับการชำระหนี้ตามหลักการของกฎหมายแพ่งอื่นๆ กฎหมายก็ควรกำหนดมาตรการอันเป็นการเปิดช่องให้มีการดำเนินการตามกฎหมายอื่นด้วย โดยไม่เป็นการตัดสิทธิของบุคคลภายนอกที่จะได้รับการคืนหรือชดใช้คืนตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอีกทางหนึ่ง