

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ ถือเป็นมาตรการที่ทลายหัวใจของการทุจริตอย่างได้ผลและยังเป็นการตัดกำลังผู้กระทำความผิดมิให้ใช้ทรัพย์สินหรือได้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว นอกจากนี้มาตรการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินยังถือว่าเป็นมาตรการที่มีความสำคัญในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการขจัดผลประโยชน์ที่ได้มาจากการทุจริตหรือประพฤตินิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐ

จากการศึกษากระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พบว่ากระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินยังปรากฏปัญหาข้อขัดข้อง ในข้อกฎหมายหรือหลักเกณฑ์การปฏิบัติ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ นั้นจะต้องปรากฏพฤติการณ์หรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และหนี้สินโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการ โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ทั้งนี้ การตรวจสอบพฤติการณ์ดังกล่าวก็ต่อเมื่อมีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแล้วเท่านั้น หากผลการตรวจสอบหากปรากฏว่าทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินทนายหรือผู้จัดการมรดกไม่สามารถชี้แจงการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าวได้ เมื่อครบหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะสามารถที่จะร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตก

เป็นของแผ่นดินได้ ซึ่งกระบวนการขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินนั้นปรากฏปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนี้

1.1 ปัญหาการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินและหนี้สิน ในการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นไม่สามารถที่จะกระทำได้ หากผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินยังคงดำรงตำแหน่งโดยยังไม่พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากคำนิยามของคำว่า “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” นั้น จะต้องมีการนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อครั้งเข้ารับตำแหน่งมาเปรียบเทียบกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อพ้นตำแหน่งเพื่อนำมาวิเคราะห์ว่ามีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือมีหนี้สินลดลงผิดปกติหรือไม่

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หลักเกณฑ์การพิจารณาวิเคราะห์ว่ากรณีใดจึงจะถือว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีพฤติการณ์หรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการได้ทรัพย์สินมาโดยไม่ชอบ หรือจะต้องมีข้อเท็จจริงเพียงใดจึงจะถือได้ว่าจะมีการโอน ยักยอก แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือมีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ อันจะเป็นเหตุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งการที่ไม่มีการให้คำหมายของการได้ทรัพย์สิน และหนี้สินมาโดยไม่ชอบ หรือไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลางในการรองรับการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่อาจส่งผลให้มีการตีความในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม ไม่มีความเสมอภาค และเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่สุจริตกระทำการไม่สุจริตโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายได้

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การคุ้มครองสิทธิของผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและความมีจริง และความเปลี่ยนแปลงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ยื่นบัญชีเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อเทียบกับการคุ้มครองสิทธิและของผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งมีหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่และป้องกันความผิดพลาดหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สูงกว่า

2. ปัญหาเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวในกรณีจำเป็นเร่งด่วน กระบวนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีได้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติและกรณีร่ำรวยผิดปกติ นั้น มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หากปรากฏพฤติการณ์ว่าจะมีการ โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือ ชุกซ่อนทรัพย์สินการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวไว้อาจไม่ ทันทั่วถึง เนื่องจากออกคำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบซึ่งจะต้องมี กรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาประชุมเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการเท่าที่มีอยู่ ผู้วิจัยเห็นว่าหากกระบวนการใน การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวเป็นไปอย่างล่าช้าจะส่งผล ให้ไม่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้อย่างทันทั่วถึง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้ กฎหมายในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวได้ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวอาจเป็นทรัพย์สินที่เป็น อสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์หรือกิจการ เช่น อุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม ที่มี รายได้จากการประกอบกิจการดังกล่าว หรือเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือกิจการที่เมื่อนำออกมาบริหาร จัดการแล้วอาจก่อให้เกิดรายได้ หรือทรัพย์สินนั้นอาจเป็นทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์หรือ สังหาริมทรัพย์ที่ยากแก่การเคลื่อนย้าย หรือจะเป็นภาระแก่ทางราชการในการเก็บรักษา หรืออาจ เป็นทรัพย์สินที่เป็นของสด หรือของเสียบ้าง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าหากไม่มีการบริหารจัดการทรัพย์สิน ดังกล่าวที่ดีย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ยื่นบัญชีผู้มีส่วนได้เสียในกรณีที่มีเหตุจะต้อง คืนทรัพย์สินหรืออาจทำให้มูลค่าของทรัพย์สินลดน้อยลงอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการใน กรณีศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

กระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พบว่ากระบวนการร้องขอให้ ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินยังปรากฏปัญหาข้อขัดข้องในข้อกฎหมายหรือหลักเกณฑ์การปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีทรัพย์สิน เพิ่มขึ้นผิดปกติ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบเป็นไปในแนวทาง เดียวกัน มีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจ อันเป็นประโยชน์ให้การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของ แผ่นดินกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการดำเนินการกำหนด ดังนี้

1.1 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกปี และแก้ไขเพิ่มเติมความหมายของคำว่า “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” เป็น “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นในปีที่ผ่านมาในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

1.2 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 37/2 โดยบัญญัติความหมายของการได้ทรัพย์สิน และหนี้สิน โดยไม่ชอบ ให้มีความชัดเจน และควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาว่ากรณีใดถือว่ามีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการ โอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

1.3 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเพิ่ม (7) ด้วยข้อความต่อไปนี้ “กรณีปรากฏพฤติการณ์ตามมาตรา 37/2” เพื่อให้การกระบวนกรร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกันกับกระบวนกรร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกรณีกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรัวยปกติ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดว่า “ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว แล้วรายงานแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบด้วยก็ให้คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวต่อไป แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นชอบด้วยคำสั่งของเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้นั้น”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราวเห็นควรมีการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการเก็บรักษา และจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และให้การบริหารจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ชั่วคราวที่เป็นระบบ และกระทบต่อสิทธิของผู้ที่มีส่วนได้เสียให้น้อยที่สุด