

# กฎหมายว่าด้วยมาตรการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบ และการเตรียมความพร้อมของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.)

นายวรากร โอภาสนันท์  
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ  
ฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางอาญา  
กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## ๑. ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็นของกฎหมายว่าด้วยมาตรการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบ

จากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคง ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งบ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย จริยธรรม ความยุติธรรม ตลอดจนหลักนิติรัฐและนิติธรรมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน หลายภาคส่วนจึงเห็นพ้องร่วมกันว่าความร้ายแรงส่วนบุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อสถาบันประชาธิปไตยและเศรษฐกิจของชาติ จึงจำเป็นที่จะต้องจัดวางมาตรการ เพื่อคุ้มครอง ป้องกัน สืบหา ยับยั้งและติดตามทรัพย์สินของรัฐจากการสูญเสีและการโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปโดยมิชอบด้วยวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งที่ผ่านมาการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการทุจริต และประพฤติมิชอบ ตลอดจนการได้ไปหรือการเอาไปโดยมิชอบต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ และต้องดำเนินการติดตามเอาทรัพย์สินนั้นคืนโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกันตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ซึ่งจะยิ่งทำให้การติดตามเอาทรัพย์สินของรัฐคืนขาดความเป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพตามที่ควรจะเป็น ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (UNCAC) มาตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้มีมติเห็นชอบกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐ และประเทศไทยก็ได้ยื่นสัตยาบันสารต่อเลขาธิการสหประชาชาติและทำให้อนุสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวนี้นี้มีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการ และกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ อนุสัญญาดังกล่าวนี้นี้มีหลักการสำคัญให้รัฐภาคีออกกฎหมาย ภายในของตน เพื่อกำหนดให้การกระทำรูปแบบต่าง ๆ ที่อนุสัญญานี้มุ่งจะป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นความผิดทางอาญา (criminalize) ซึ่งครอบคลุมทั้งการทุจริตทางตรงและทางอ้อม การทุจริตรายเล็ก และรายใหญ่ ตลอดจนเกี่ยวข้องกับความผิดของบุคคลทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อให้สามารถ อนุวัติการอนุสัญญานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรณีของการทุจริตข้ามชาติ อนุสัญญาฯ จึงได้บัญญัติให้ รัฐภาคีมีพันธกรณีในการร่วมมือกันและสร้างกลไกในการติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านั้นด้วย โดยเฉพาะเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืนซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง มาก่อน และในอนุสัญญาดังกล่าวนี้นี้ได้กำหนดประเด็น การติดตามสินทรัพย์คืนจากการทุจริตไว้ ในหมวด การติดตามสินทรัพย์คืน (Chapter 5 Asset Recovery) โดยได้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องดำเนินการให้ ความร่วมมือและการช่วยเหลือในเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืนตามหลักมูลค่า (value based) มีการตรวจสอบ

ข้อมูลลูกค้าของสถาบันการเงินและบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการโอนเงินที่แท้จริง มีการป้องกันและการสืบหาการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งคือความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการติดตามสินทรัพย์คืนที่มีการโอนย้ายสินทรัพย์ระหว่างรัฐภาคี การอายัดหรือยึดทรัพย์สินตามคำร้องขอของรัฐภาคีอื่น และที่สำคัญอนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ต้องมีการพิจารณามาตรการที่จำเป็นในการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้โดยใช้มาตรการทางแพ่ง โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีอาญา รวมถึงการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่รัฐภาคีอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นได้

จนกระทั่งรัฐบาล คสช. ปัจจุบัน โดยการนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก่อนเข้ารับตำแหน่งมีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อสำคัญและเป้าหมายหลักอันหนึ่งที่ต้องกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ คือการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และยังได้กำหนดให้เป็นภารกิจหลักขององคคพพของแม่น้ำทั้ง ๕ สาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ซึ่งเป็นองค์กรที่จะกำหนดแนวทางและเสนอแนะต่อรัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเกิดผลและเป็นไปได้อย่างจริงจัง

ในวาระการทำงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้หยิบยกเอาร่างพระราชบัญญัติฯ หลายๆ ฉบับในกลุ่มกฎหมายที่มีมาตรการในการต่อต้านการทุจริตขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง โดยนำเอาหลักคิด แนวทางและข้อเสนอแนะของทุกภาคส่วนในอดีตมาพิจารณาประกอบด้วย เนื่องจากเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ทันที (Quick Win) เพราะมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลและมาตรฐานสากล และได้นำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ และเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติก็ได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ และได้นำเสนอรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ หลังจากนั้น สภาปฏิรูปแห่งชาติก็หมดวาระลง หลังจากนั้น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศก็ได้ดำเนินแนวทางการปฏิรูปด้านต่าง ๆ พร้อมทั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องของสภาปฏิรูปแห่งชาติขึ้นมาพิจารณาเพื่อขับเคลื่อนและสานต่อให้แนวนโยบายที่ได้กำหนดเป็นวาระแห่งชาติเกิดผลในทางปฏิบัติ และเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมมาในกลุ่มร่างกฎหมายที่มีมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวม ๓ ฉบับ อันประกอบด้วย

(๑) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลป้องปรามการทุจริตและวิธีพิจารณาคดีป้องปรามการทุจริต พ.ศ. ....

(๒) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต พ.ศ. .... และ

(๓) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาดำเนินการอย่างรอบคอบและรัดกุม โดยให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เพื่อเป็นของขวัญปีใหม่แก่ประชาชนในขณะนั้น ซึ่งผลการพิจารณาดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วจนสามารถตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ขึ้นเป็นฉบับแรก ทันต่อวาระการให้ของขวัญปีใหม่ประชาชนในขณะนั้น และต่อจากนั้นก็ได้อำนาจดำเนินการจนสามารถตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นฉบับที่

สอง ส่วนฉบับที่สามคือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้พิจารณาจนแล้วเสร็จ ขณะนี้ (๑๙ กันยายน ๒๕๖๐) อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และฉบับที่สี่ก็คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต พ.ศ. .... ฉบับนี้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำแผนอนุบัญญัติและดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อได้ดำเนินการครบขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะนำเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อน เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามขั้นตอนต่อไป

## ๒. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ

จากการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งมี ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานฯ นั้น ได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้มีความเหมาะสม ตรงตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของการนำทรัพย์สินของรัฐจากการเอาไปโดยมิชอบในลักษณะต่าง ๆ และได้แก้ไขชื่อร่างกฎหมายใหม่เป็น “ร่างพระราชบัญญัติมาตรการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบ พ.ศ. ....” ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

๒.๑ กำหนดนิยามคำว่า “ทรัพย์สินของรัฐ” “ทรัพย์สินทางปัญญา” “ติดตาม” “เอาไป” “โดยทุจริต” “รัฐ” “หน่วยงานของรัฐ” “โดยมิชอบ” “คณะกรรมการ” “ประธานกรรมการ” “ผู้ว่าการ” และ “พนักงานเจ้าหน้าที่” (ร่างมาตรา ๓)

๒.๒ กำหนดหลักการให้การติดตามทรัพย์สินของรัฐตามกฎหมายเฉพาะที่มีอยู่ในเรื่องใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายนั้น แต่ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการติดตามทรัพย์สินคืน หรือมีแต่ไม่เพียงพอ หรือการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐมากกว่า ให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๔)

๒.๓ กำหนดให้การติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากผู้เอาไปโดยมิชอบตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการดำเนินการทางแพ่ง และศาลอาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้โดยมิพักต้องรอผลการดำเนินคดีอาญา และศาลไม่จำเป็นต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา เว้นแต่ศาลในคดีอาญาได้วินิจฉัยว่าจำเลยกระทำความผิด แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาเพื่อติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากผู้เอาไปโดยมิชอบจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐมากกว่า หน่วยงานของรัฐหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอาจยื่นเรื่องให้พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีอาญาดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาก็ได้ (ร่างมาตรา ๕)

๒.๔ ให้ประธานศาลฎีกา ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และอัยการสูงสุดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีอำนาจออกข้อกำหนด ระเบียบหรือประกาศ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน (ร่างมาตรา ๖)

๒.๕ กำหนดหลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ โดยให้หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายในการดูแลรักษาทรัพย์สินของรัฐมีหน้าที่ติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากผู้เอาไปโดยมิชอบ แต่ในกรณีที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดังกล่าว หรือมีแต่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่ดำเนินการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากผู้เอาทรัพย์สินนั้นไปโดยมิชอบหรือดำเนินการไม่ครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ให้ผู้ว่าการ

ตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจติดตามทรัพย์สินนั้นคืน (ร่างมาตรา ๗)

๒.๖ กำหนดความรับผิดตามพระราชบัญญัตินี้กับผู้เอาไปโดยมิชอบซึ่งทรัพย์สินของรัฐต้องคืนสิ่งทีเอาไปหรือต้องชดใช้เงินตามมูลค่าของสิ่งนั้นพร้อมทั้งดอกเบี้ย หรือทำให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยผู้ได้ไปโดยการรับโอนหรือเปลี่ยนแปลงสภาพของทรัพย์สินของรัฐที่มีผู้เอาไปโดยมิชอบไม่ว่าที่ทอดก็ตาม ต้องร่วมรับผิดกับผู้เอาไปอย่างลูกหนี้ร่วม เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้มาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน (ร่างมาตรา ๘)

๒.๗ กำหนดให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเอาทรัพย์สินของรัฐไปโดยทุจริต แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเอาทรัพย์สินของรัฐไปโดยมิชอบ ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ร่างมาตรา ๙)

๒.๘ กำหนดความรับผิดทางแพ่งของผู้รู้เห็นเป็นใจหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น รับไว้ ปกปิด ซ่อนเร้น เอาไป หรือจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งทรัพย์สินของรัฐ โดยรู้ที่อยู่ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐซึ่งถูกเอาไปโดยมิชอบ เพื่อช่วยเหลือบุคคลผู้เอาไปโดยมิชอบซึ่งทรัพย์สินของรัฐตามมาตรา ๘ ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับบุคคลดังกล่าวด้วย (ร่างมาตรา ๑๐)

๒.๙ การดำเนินการเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องของรัฐ

(๑) กรณีทรัพย์สินของรัฐที่เป็นสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์ (ร่างมาตรา ๑๑)

(๒) ทรัพย์สินของรัฐที่มีทะเบียน ไม่ว่าจะทะเบียนกรรมสิทธิ์หรือไม่ (ร่างมาตรา ๑๒)

(๓) การเรียกคืนที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิให้ผู้เอาไปโดยมิชอบ (ร่างมาตรา ๑๓)

(๔) การติดตามเอาเงินของรัฐคืน (ร่างมาตรา ๑๔)

(๕) การเรียกคืนทรัพย์สินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินสาธารณะ (ร่างมาตรา ๑๕)

(๖) การชดใช้ค่าเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมในกรณีที่เกิดความเสียหายหรือทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่โดยธรรมชาติหรือที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน (ร่างมาตรา ๑๖)

(๗) การเรียกคืนทรัพย์สินทางปัญญาที่มีการจดทะเบียนเป็นของรัฐ (ร่างมาตรา ๑๗)

(๘) การเรียกคืนทรัพย์สินที่เป็นสิทธิเรียกร้องของรัฐ ให้บังคับเอา กับเงินหรือทรัพย์สินของผู้นั้นเท่าจำนวนมูลค่าของสิทธิเรียกร้องที่เอาไปพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๘)

(๙) การใช้สิทธิเรียกร้องแทนหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ใช้สิทธิเรียกร้องจนอาจเป็นเหตุให้ขาดอายุความ หรือใช้สิทธิเรียกร้องน้อยกว่าที่มีสิทธิอยู่ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องแทนหน่วยงานของรัฐที่ละเลยนั้นหรือร้องสอดเข้าเป็นคู่ความก่อนศาลมีคำพิพากษา โดยให้ถือว่าสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นสิทธิเรียกร้องของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และให้เงินหรือทรัพย์สินที่เกิดจากการใช้สิทธิเรียกร้องนั้นตกเป็นของรัฐ (ร่างมาตรา ๑๙)

๒.๑๐ กำหนดความรับผิดทางแพ่งของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำการตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๐ หรือมาตรา ๑๖ โดยต้องร่วมรับผิดตามมาตรา นั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนร่วมหรือรู้เห็นเป็นใจในการกระทำดังกล่าว (ร่างมาตรา ๒๐)

๒.๑๑ ห้ามมิให้ยกอายุความได้สิทธิขึ้นต่อสู้กับรัฐในการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบ โดยในการเรียกให้ชำระเงินแทนตามมูลค่าของทรัพย์สินของรัฐที่เอาไปโดยมิชอบหรือการเรียกให้ชำระค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าใช้จ่าย อันเนื่องมาจากการเอาทรัพย์สินของรัฐ

ไปโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นซึ่งต้องรับผิดชอบให้มีอายุความสองปี นับแต่วันที่เอาไปและรู้ตัวบุคคลซึ่งต้องคืนทรัพย์สินดังกล่าว หรือสิบปีนับแต่วันที่เอาไป แต่หากเป็นกรณี เอาทรัพย์สินของรัฐไปโดยทุจริต ให้มีอายุความห้าปีนับแต่วันที่เอาไปและรู้ตัวบุคคลซึ่งต้องคืนทรัพย์สิน ดังกล่าว หรือสิบห้าปีนับแต่วันที่เอาไป ทั้งนี้ เว้นแต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่า ก็ให้ใช้อายุความที่ยาวกว่า (ร่างมาตรา ๒๑)

๒.๑๓ **หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับการดำเนินการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากผู้ที่มาไปโดยมิชอบ** และมีอำนาจอื่น ๆ เช่น ให้ความเห็นชอบระเบียบและประกาศเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกเอกสาร หลักฐาน หรือวัตถุใด ๆ ที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ให้ความเห็นชอบให้ดำเนินคดีเพื่อติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากผู้ที่มาไปโดยมิชอบตามที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ (ร่างมาตรา ๒๒)

๒.๑๔ **หน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากผู้ที่มาไปโดยมิชอบ** และมีอำนาจอื่น ๆ เช่น เรียกเอกสาร หลักฐาน หรือวัตถุใด ๆ ที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด ของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ร่างมาตรา ๒๓)

๒.๑๕ กำหนดให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินวางระเบียบในการไต่สวนข้อเท็จจริงและการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนตามพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องส่งร่างระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบ (ร่างมาตรา ๒๔)

๒.๑๖ กำหนดมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล หรือผู้มอบพยานหลักฐานที่สำคัญในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือดำเนินคดี และการกันบุคคลไว้เป็นพยาน โดยให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการคุ้มครองพยานโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๒๕) และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจกันผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลได้อันเป็นประโยชน์ต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือมอบพยานหลักฐานที่สำคัญในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือดำเนินคดี ไว้เป็นพยานในชั้นศาลและไม่ดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวได้ (ร่างมาตรา ๒๖)

๒.๑๗ **การยุติไม่ดำเนินคดีแก่ผู้เอาไปซึ่งทรัพย์สินของรัฐโดยมิชอบ** หากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าผู้นั้นยอมคืนทรัพย์สิน พร้อมชดใช้ค่าเสียหายตามที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเห็นสมควร และบุคคลผู้นั้นยังได้ให้ความร่วมมืออย่างดีในการไต่สวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ข้อตกลงคืนทรัพย์สินพร้อมชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวที่ได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้เอาไป และหากผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้บังคับตามข้อตกลง (ร่างมาตรา ๒๗)

๒.๑๘ กำหนดกระบวนการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีติดตามเอาทรัพย์สินของรัฐคืนโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า เรื่องที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ และให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแก้ไขความไม่สมบูรณ์นั้น แล้วส่งเรื่องเพิ่มเติมให้พนักงานอัยการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากพนักงานอัยการยังเห็นว่าไม่มีเหตุพอที่จะดำเนินคดี ให้แจ้งให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดินมีอำนาจยุติเรื่องตามความเห็นของพนักงานอัยการ หรือดำเนินคดีติดตามเอาทรัพย์สินของรัฐคืนในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้เอง (ร่างมาตรา ๒๘)

๒.๑๙ การดำเนินการในกรณีที่ได้ทรัพย์สินของรัฐคืนมา ได้ทรัพย์สินอื่นมาแทน ได้รับทรัพย์สินหรือเงินค่าเสียหายมา หรือในกรณีที่จำต้องทำให้ทรัพย์สินกลับคืนสู่สภาพเดิม ถ้าเป็นทรัพย์สินให้ส่งคืนแก่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินนั้นตามกฎหมาย หากไม่มีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินตามกฎหมาย หรือเป็นทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดินตามกฎหมาย ให้ส่งทรัพย์สินนั้นให้กระทรวงการคลัง ในกรณีที่เงิน ให้ส่งเงินดังกล่าวให้กระทรวงการคลัง และในกรณีที่ต้องทำให้ทรัพย์สินตามมาตรา ๑๕ กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือในกรณีอื่น ให้ดำเนินการตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (ร่างมาตรา ๒๙)

๒.๒๐ ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่าทรัพย์สินที่ติดตามเอาคืนมาไม่ใช่ทรัพย์สินของรัฐ หรือการเอาไปซึ่งทรัพย์สินของรัฐดังกล่าวเป็นการเอาไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้คืนทรัพย์สินนั้นพร้อมค่าเสื่อมสภาพและค่าเสียหายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ถ้าไม่อาจคืนทรัพย์สินได้ ให้ชดเชยราคาทรัพย์สินตามราคาที่ประเมินได้ในวันที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น หรือตามราคาที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นแล้วแต่กรณี (ร่างมาตรา ๓๐)

๒.๒๑ กำหนดให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบ เว้นแต่การยื่นคำร้อง คำฟ้อง และดำเนินคดีเกี่ยวกับการติดตามทรัพย์สินทางปัญญาของรัฐหรือที่มีมูลคดีเกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการในศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ (ร่างมาตรา ๓๑)

๒.๒๒ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้กำหนดให้ผู้ประสานงานกลางพิจารณาให้ความร่วมมือกับประเทศที่ร้องขอตามพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาระหว่างกัน ในกรณีที่ไม่มีสนธิสัญญาระหว่างกัน ให้พิจารณาบนพื้นฐานของหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน (ร่างมาตรา ๓๒) และในการไต่สวนข้อเท็จจริง หากมีเหตุที่จะต้องขอความร่วมมือจากรัฐต่างประเทศ ให้หน่วยงานของรัฐหรือผู้ว่าการส่งคำร้องขอความช่วยเหลือไปให้ผู้ประสานงานกลางพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป (ร่างมาตรา ๓๓) ทั้งนี้ให้อัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายเป็นผู้ประสานงานกลาง และมีหน้าที่และอำนาจต่าง ๆ เช่น รับคำร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศผู้ร้องขอและส่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐและส่งให้ประเทศผู้รับคำร้องขอ พิจารณาและวินิจฉัยว่าควรให้ความร่วมมือหรือขอความช่วยเหลือหรือไม่ (ร่างมาตรา ๓๔)

๒.๒๓ บทกำหนดโทษ จะมีกำหนดโทษใน ๓ กรณีเท่านั้น คือ

(๑) กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใดตามมาตรา ๒๓ ชัดขึ้นไม่ยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่อื่นนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร (ร่างมาตรา ๓๕)

(๒) กรณีผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสาร หลักฐาน หรือวัตถุใด ๆ ตามมาตรา ๒๒ หรือมาตรา ๒๓ (ร่างมาตรา ๓๖) และ

(๓) กรณีผู้ใดยกย่าย ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย ทำให้สูญหาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินของรัฐที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการติดตามและเรียกคืนไว้แล้ว (ร่างมาตรา ๓๗)

๒.๒๔ บทเฉพาะกาล ได้กำหนดให้บรรดาคดีติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไปและให้บังคับตามกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๓๘)

### ๓. การเตรียมความพร้อมของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

จากเนื้อหาในส่วนที่ ๑. ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็นของการยกร่างกฎหมาย และ ๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้มาแล้วนั้น โดยความเห็นของผู้เขียนเห็นสมควรพิจารณา **ความพร้อมของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)** แยกเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

**๓.๑ ความพร้อมในหลักการและเหตุผล และสาระสำคัญของร่างฯ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) และแผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองตลอดจนหลักกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง**

(๑) ในแง่หลักการและเหตุผล และสาระสำคัญของร่างกฎหมายนั้น เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้ เป็นร่างกฎหมายในกลุ่มร่างกฎหมายที่มีมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวม ๓ ฉบับ และเป็นการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ที่กำหนดให้ประเทศไทยต้องดำเนินการตรากฎหมายภายในเพื่อให้จัดให้มีการร่วมมือกับรัฐภาคีในการไต่สวนข้อเท็จจริง ฟ้องร้อง ดำเนินคดีหรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทรัพย์สินคืนจากการทุจริตและการเอาไปโดยมิชอบ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจอนุสัญญาสหประชาชาติฉบับนี้อย่างถ่องแท้ นอกเหนือไปจากการติดตามสินทรัพย์คืนจากการทุจริตในหมวดการติดตามทรัพย์สินคืน (Chapter 5 Asset Recovery) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

**หมวดการป้องกันการทุจริต (Chapter 2 Preventive Measures)** ซึ่งครอบคลุมมาตรการป้องกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มาตรการความโปร่งใสในการสนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมือง มาตรการประกันความเป็นอิสระและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของฝ่ายตุลาการและอัยการ การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานเอกชน การป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมของอดีตข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ลาออกหรือเกษียณอายุ การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนอย่างเปิดเผย และไม่เปิดเผยชื่อผู้รายงานการทุจริต

**หมวดการกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Chapter 3 Criminalization and law enforcement)** ซึ่งสอดคล้องกับระบบกฎหมายของไทยและมีมาตรการที่สำคัญคือ การกำหนดความรับผิดทางอาญาในเรื่องการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศระดับระหว่างรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม การเรียกรับหรือการรับประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว และการยกยอก เบียดบังหรือยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเจตนา รวมถึงการให้สินบนแก่บุคคลในหน่วยงานเอกชนให้เป็นความผิดทางอาญา (bribery in the private sector) ตลอดจนครอบคลุมฐานความผิดอื่นอันได้แก่ การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ (trading in influence) การร่ำรวยผิดปกติ (illicit enrichment) การยกยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน (embezzlement of property in the private sector) การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด (laundering of proceeds of crime) การปกปิดทรัพย์สินซึ่งได้มาภายหลังการกระทำความผิด (concealment) การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม (obstruction of justice) และการกำหนดอายุความสำหรับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ให้มีระยะเวลานานขึ้น หรือให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ในกรณีที่ถูกกล่าวหาหลบหนีกระบวนการยุติธรรม จนไม่อาจนำตัวมาดำเนินคดีในรัฐภาคีได้ โดยที่ผ่านประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘** ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓

หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกำหนดความรับผิดชอบการให้หรือรับสินบนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ การกำหนดอายุความในกรณีหลบหนีและอายุความล่วงเลยการลงโทษ การกำหนดการริบทรัพย์สินในคดีทุจริตให้เป็นไปตามหลักการริบทรัพย์สินตามมูลค่า

#### หมวดความร่วมมือระหว่างประเทศ (Chapter 4 International Cooperation)

ซึ่งมีมาตรการให้รัฐภาคีจะต้องให้ความร่วมมือในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย (mutual legal assistance) ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างรัฐภาคีด้วยกัน ตั้งแต่การสืบสวนสอบสวนและการดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองเกี่ยวกับการทุจริต การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (extradition) ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กัน นอกจากนี้ ยังมีมาตรการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายในการฟ้องคดีและกระบวนการพิจารณาคดีต่าง ๆ ในศาลของรัฐภาคีที่เกี่ยวกับความผิดภายในอนุสัญญาฯ นี้ และปัจจุบันประเทศไทยก็ได้ดำเนินหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ข้างต้น ไปกำหนดไว้โดยตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สอดคล้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาตามอนุสัญญาดังกล่าว เช่น แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการค้น อายัด หรือยึดทรัพย์สินเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน และการริบทรัพย์สิน หรือการบังคับให้บุคคลใดชำระค่าสินไหมทดแทนการริบทรัพย์สินในกรณีที่ศาลต่างประเทศมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อายัดหรือยึดทรัพย์สินนั้น แม้ว่ากรกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้มีการค้น อายัด หรือยึดจะมีได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร

(๒) ในประเด็นการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) และแผนการจัดทำกฎหมายลำดับรอง เสนอไปพร้อมกับร่างกฎหมายเพื่อเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาจัดทำกฎหมายในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประเด็นนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ร่วมกันจัดทำในเบื้องต้นตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แล้ว แต่อาจจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น หลังจากการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนอีกครั้ง

(๓) ความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น ซึ่งแน่นอนว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักการสำคัญไว้ว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางและเป็นมาตรการเสริมเพื่อให้การติดตามเอาทรัพย์สินของรัฐคืนมา ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและติดตามทรัพย์สินแต่ละประเภทเอง ก็มีหน้าที่และอำนาจเฉพาะที่สามารถใช้บังคับตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่แล้ว เว้นแต่การติดตามทรัพย์สินที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะไม่เพียงพอ จึงจะสามารถใช้บังคับมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำหลักการในเรื่องการดูแลรักษาและติดตามทรัพย์สินแต่ละประเภทตามกฎหมายต่าง ๆ มาพิจารณา รวบรวม ทำเป็นสารบบข้อมูลเพื่อให้ทราบถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐทั้งระบบ

**๓.๒ ความพร้อมในการบูรณาการเพื่อการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบร่วมกับหน่วยงานอื่น** ดังที่ได้กล่าวแล้วใน ๓.๑ การติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบตามร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องอาศัยการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาทรัพย์สินของรัฐ และหน่วยงานของผู้รักษาการตามกฎหมาย อันได้แก่ ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด โดยมีประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานหลักที่จะต้องประสานความร่วมมือเพื่อให้การ



ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตลอดจนจัดตั้ง หน่วยเฉพาะกิจ หรือ Task Force ในลักษณะความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สำคัญของการยกร่างกฎหมายในกลุ่มร่างกฎหมายที่มีมาตรการเพื่อคุ้มครอง ป้องกัน สืบหา ยับยั้งและติดตามทรัพย์สินของรัฐจากการสูญเสียและการโอนทรัพย์สินของรัฐไปโดยมิชอบ ตลอดจนป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ

### ๓.๓ ความพร้อมในแง่การบริหารจัดการด้านงบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ โครงสร้างและอัตรากำลัง ตลอดจนคุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องมี

จากบทบัญญัติและการวางบทบาทหน้าที่ตามร่างกฎหมายฉบับนี้ มีผลต่อโครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยตรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในเบื้องต้นคาดว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องให้มีหน่วยงานภายในที่ต้องรับผิดชอบและมีหน้าที่เฉพาะ ตลอดจนมีอัตรากำลังซึ่งเป็นบุคลากรเพื่อการดำเนินการตรวจสอบไต่สวนเพื่อติดตามทรัพย์สินของรัฐจำนวนมากพอสมควร และบุคลากรดังกล่าวต้องเป็นผู้มีคุณวุฒิที่จำเป็นต้องใช้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากผู้ที่เอาไปโดยมิชอบและมีอำนาจอื่น ไม่ว่าจะเป็นการเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือวัตถุใด ๆ ที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด ของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ บุคลากรดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติและมีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางกฎหมาย พร้อมทั้งต้องผ่านหลักสูตรประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย หรือมีฉะนั้น ก็ต้องมีประสบการณ์ในการทำงานทางด้านกฎหมายในการไต่สวนข้อเท็จจริงและติดตามทรัพย์สินไม่น้อยกว่าสองปี โดยต้องผ่านการอบรมหลักสูตรการสอบสวนไต่สวนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือหน่วยงานของรัฐอื่นมาแล้วอีกด้วย

สำหรับงบประมาณตามที่คาดการณ์จากการทำงานในลักษณะเดียวกันของหน่วยงานอื่น อาจต้องจัดหางบประมาณเพื่อใช้ในการนี้ ในช่วง ๕ ปีแรก ไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นงบดำเนินงานทั้งหมด

### ๓.๔ ความพร้อมในการสร้างการรับรู้ให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

- (๑) จัดทำคู่มือการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชน
- (๒) จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อเผยแพร่และทำความเข้าใจให้กับประชาชน
- (๓) จัดกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ตามความเหมาะสม
- (๔) จัดทำเว็บไซต์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และตอบคำถามประเด็นปัญหาหรือข้อสงสัย ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้สะดวกมากยิ่งขึ้น
- (๕) เปิดสายด่วนเพื่อรับแจ้งข้อมูล และตอบข้อสงสัย

#### ๔. บทสรุป

จากความเสียหายอย่างรุนแรงและไม่อาจหยุดยั้ง อันเกิดจากการเอาไปซึ่งทรัพย์สินของรัฐ โดยมีขอบ ซึ่งมีต้นตอจากการกระทำทุจริตและการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ จึงมีจำเป็นที่จะต้องจัดวางมาตรการเพื่อคุ้มครอง ป้องกัน สืบหา ยับยั้ง และติดตามทรัพย์สินของรัฐจากการสูญเสียและการโอนทรัพย์สินดังกล่าวไป โดยมีขอบด้วยวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งที่ผ่านมาการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนการได้ไปหรือการเอาไปโดยมิชอบต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ และต้องดำเนินการติดตามเอาทรัพย์สินนั้นคืนโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกันตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้การติดตามเอาทรัพย์สินของรัฐคืนขาดความเป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพ การนำเอาหลักกฎหมายและมาตรการสำคัญของการดำเนินการเพื่อติดตามทรัพย์สินของรัฐประเภทต่าง ๆ ตลอดจนจัดวางหน้าที่และอำนาจให้กับหน่วยงานที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบทั้งการตรวจสอบการเงิน การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบสืบสวน การตรวจสอบการดำเนินงานและการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ ตลอดจนการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ ของหน่วยรับตรวจหรืออยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า หน่วยงานใดที่จะมีความเหมาะสมและรับรู้รับทราบถึงที่ไปที่มา ตลอดจนเส้นทางการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินได้ดีเท่ากับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเพื่อให้พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่รัชกาลที่ ๙ ที่ทรงพระราชทานให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ว่า **“... เพราะเงินแผ่นดินนั้น คือ เงินของประชาชนทั้งชาติ ...”** ซึ่งความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ดังกล่าวนั้น คนตรวจเงินแผ่นดินทุกคนล้วนยึดมั่นในการปฏิบัติราชการมาโดยตลอด รวมทั้งภารกิจสำคัญของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่มีมาตั้งแต่เมื่อครั้งยังเป็น **กรมพระคลังมหาสมบัติ** ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ จึงน่าจะครบถ้วนสมดังพระราชดำริในการก่อตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติ **และมีพัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งมาเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน**

ดังนั้น เพื่อให้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินและทรัพย์สินของทางราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี รวมไปถึง เกิดความประหยัด คุ่มค่า ตรงตามวัตถุประสงค์ ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อส่งผลให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน การมีกฎหมายว่าด้วยมาตรการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และจะเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบ