

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการวินิจฉัยชี้ขาด
การตั้งข้อไม่สมบูรณ์ของพนักงานอัยการ กรณีการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่ง
ให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหาย
ตามมาตรา ๔๙ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
พ.ศ. ๒๕๕๒

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ได้มีหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ ปง ๐๐๐๒.๒/๔๙๒๘ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สรุปความได้ว่า สำนักงาน ปปง. ขอหารือข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจ
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ปปง.) ในการวินิจฉัยชี้ขาด
การตั้งข้อไม่สมบูรณ์ของพนักงานอัยการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
โดยมีข้อเท็จจริงว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (เลขาธิการ ปปง.)
ได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด
ไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายแทนการสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินในคราวเดียวกัน
ตามนัยมาตรา ๔๙ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒
แต่พนักงานอัยการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของเลขาธิการ ปปง. โดยเห็นว่าเรื่องดังกล่าวควรยื่นคำร้อง
ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเท่านั้น เพราะไม่มีเหตุที่จะต้องคุ้มครองสิทธิ
ให้แก่ผู้เสียหายในความผิดมูลฐานตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด และได้แจ้งให้เลขาธิการ ปปง.
ทราบเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ปปง. วินิจฉัยชี้ขาด

ที่ประชุมคณะกรรมการ ปปง. ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังต่อไปนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่าอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ปปง. ตามนัย
มาตรา ๔๙ วรรคสาม จำกัดเฉพาะกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าเรื่องที่เลขาธิการ ปปง.
ส่งให้นั้นยังไม่สมบูรณ์พอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วน
ตกเป็นของแผ่นดินเท่านั้น หากได้รวมถึงกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าเรื่องที่เลขาธิการ ปปง. ส่งให้นั้น
ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด
ไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายแทนการสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตามนัย
มาตรา ๔๙ วรรคหก ด้วยไม่

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าแม้ถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙ วรรคสาม จะมีได้กำหนดไว้
โดยชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ปปง. ว่าให้รวมถึงกรณีที่
พนักงานอัยการเห็นว่าเรื่องที่เลขาธิการ ปปง. ส่งให้นั้นยังไม่สมบูรณ์พอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาล
มีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายแทน

การสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินด้วยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาความในบทบัญญัติมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “...ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว” และจากความในบทบัญญัติมาตรา ๔๙ วรรคหก ที่บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้เสียหายในความผิดมูลฐาน ให้เลขาธิการขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายแทนการสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินด้วยในคราวเดียวกัน...” แล้ว จะเห็นได้ว่าการขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๔๙ วรรคหก ถือเป็นส่วนหนึ่งของการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง โดยศาลจะต้องพิจารณามีคำสั่งในคราวเดียวกัน เมื่อพนักงานอัยการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ในส่วนการขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหาย จึงเป็นการโต้แย้งดุลพินิจของเลขาธิการ ปปง. ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินด้วยแล้ว และย่อมเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ปปง. ที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไปตามนัยมาตรา ๔๙ วรรคสาม

คณะกรรมการ ปปง. จึงมีมติให้สำนักงาน ปปง. ส่งปัญหาข้อกฎหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา และเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นไปอย่างถูกต้องและมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป สำนักงาน ปปง. จึงขอหารือว่า กรณีที่เลขาธิการ ปปง. ส่งเรื่องขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายแทนการสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินด้วยในคราวเดียวกันตามนัยมาตรา ๔๙ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หากต่อมาพนักงานอัยการเห็นว่าเรื่องดังกล่าวควรยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากไม่มีเหตุที่จะต้องคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้เสียหายในความผิดมูลฐานแล้ว กรณีเช่นนี้จะถือเป็นการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปปง. ที่จะวินิจฉัยชี้ขาดตามนัยมาตรา ๔๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ปปง. โดยมีผู้แทนสำนักงาน ปปง. ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม

^๑มาตรา ๔๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าเรื่องดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์พอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตกเป็นของแผ่นดินได้ ให้พนักงานอัยการรีบแจ้งให้เลขาธิการทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน

การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติในวรรคกว่า ในกรณีที่เลขาธิการ ปปง. ดำเนินการขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินตามวรรคหนึ่งนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้เสียหายในความผิดมูลฐานให้เลขาธิการ ปปง. ขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายแทนการสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินด้วยในคราวเดียวกัน ดังนั้น กระบวนการตามวรรคสองและวรรคสามจึงต้องนำมาใช้บังคับกับการยื่นคำร้องขอตามวรรคหกด้วย

(ต่อจากเชิงอรรถที่แล้ว)

ให้เลขาธิการรับดำเนินการตามวรรคสองแล้วส่งเรื่องเพิ่มเติมไปให้พนักงานอัยการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากพนักงานอัยการยังเห็นว่าไม่มีเหตุพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตกเป็นของแผ่นดิน ให้พนักงานอัยการรีบแจ้งให้เลขาธิการทราบเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่ได้รับเรื่องจากเลขาธิการ และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใด ให้พนักงานอัยการและเลขาธิการปฏิบัติตามนั้น หากคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานอัยการ

เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดไม่ให้ยื่นคำร้องหรือไม่วินิจฉัยชี้ขาดภายในกำหนดระยะเวลาและได้ปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคสามแล้ว ให้เรื่องนั้นเป็นที่สุด และห้ามมิให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลนั้นในทรัพย์สินเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญ ซึ่งน่าจะทำให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของบุคคลนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้ และในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าไม่มีผู้ใดขอรับคืนทรัพย์สินดังกล่าวภายในสองปีนับแต่วันที่คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดไม่ให้ยื่นคำร้องหรือไม่วินิจฉัยชี้ขาดภายในกำหนดระยะเวลา ให้สำนักงานดำเนินการนำทรัพย์สินนั้นส่งเข้ากองทุน และในกรณีที่ผู้มาขอรับคืนโดยใช้สิทธิขอรับคืนตามกฎหมายอื่นซึ่งสามารถทำได้ถึงแม้จะเกินกว่ากำหนดสองปี ให้สำนักงานส่งคืนทรัพย์สินนั้นแก่ผู้มาขอรับคืน หากไม่อาจส่งคืนทรัพย์สินได้ ให้คืนเป็นเงินจากกองทุนแทน หากยังไม่มีผู้มารับคืนเมื่อล่วงพ้นห้าปี ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของกองทุน ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ การเก็บรักษา และการจัดการทรัพย์สินหรือเงินในระหว่างที่ยังไม่มีผู้มารับคืน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อศาลรับคำร้องที่พนักงานอัยการยื่นต่อศาลแล้ว ให้ศาลสั่งให้ปิดประกาศไว้ที่ศาลนั้น และประกาศอย่างน้อยสองวันติดต่อกันในหนังสือพิมพ์ที่มีจำหน่ายแพร่หลายในท้องถิ่นเพื่อให้ผู้ซึ่งอาจอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินมายื่นคำร้องขอก่อนศาลมีคำสั่ง กับให้ศาลสั่งให้ส่งสำเนาประกาศไปยังเลขาธิการเพื่อปิดประกาศไว้ที่สำนักงานและสถานีตำรวจท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ และถ้ามีหลักฐานแสดงว่าผู้ใดอาจอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือมีส่วนได้เสียในทรัพย์สิน ก็ให้เลขาธิการมีหนังสือแจ้งให้ผู้นั้นทราบเพื่อใช้สิทธิดังกล่าว การแจ้งนั้นให้แจ้งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ครั้งสุดท้ายของผู้นั้นเท่าที่ปรากฏในหลักฐาน

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้เสียหายในความผิดมูลฐาน ให้เลขาธิการขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายแทนการสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินด้วยในคราวเดียวกัน และเมื่อศาลมีคำสั่งให้คืนทรัพย์สินหรือชดใช้ให้ผู้เสียหายตามวรรคนี้แล้ว ให้สำนักงานดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลโดยเร็ว

จากหลักการดังกล่าว เมื่อพนักงานอัยการไม่เห็นด้วยกับเลขาธิการ ปปง. ในการร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปค้ำหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหาย จึงเป็นการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ประการหนึ่งตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง^๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปปง. ที่จะวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๔๙ วรรคสาม^๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

(นางสาวจรรววรรณ เสงตระกุล)
รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๖๑

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น
^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น