

การประยุกต์ใช้โมเดลบริษัทบริหารจัดการสินทรัพย์ (SAE) ของประเทศโคลอมเบีย : บทเรียนเพื่อการจัดการทรัพย์สินในคดีฟอกเงินของประเทศไทย

Applying the Special Asset Management Company (SAE) Model of Colombia: Lessons for Asset Management in Money Laundering Cases in Thailand

เทิดสยาม บุญยะเสนา

Therdsayam Boonyasana

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร 10330

Doctor of Philosophy in Laws, Faculty of Law, Chulalongkorn University, Bangkok 10330

*To whom correspondence should be addressed. e-mail: therd49@gmail.com

Received: 10 July 2026, Revised: 25 July 2026, Accepted: 20 August 2026

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดและปัญหาของการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดในคดีฟอกเงินของประเทศไทยในปัจจุบัน ศึกษาโครงสร้างและกลไกความสำเร็จของโมเดลบริษัทบริหารจัดการสินทรัพย์ (SAE) ของประเทศโคลอมเบียและเสนอแนวทางการปฏิรูปเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะทางกฎหมายในการประยุกต์ใช้โมเดลบริษัทบริหารจัดการสินทรัพย์ในบริบทของประเทศไทย การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเอกสารเชิงคุณภาพ (Qualitative Documentary Research) และการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) เป็นวิธีหลัก โดยรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากบทบัญญัติกฎหมาย คำพิพากษาศาล และรายงานขององค์กรสากล (UNODC และ FATF) นำมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ผ่านการตีความทางกฎหมายและการวิเคราะห์เปรียบเทียบร่วมกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และหลักนิติธรรม

ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาคอขวดในกระบวนการหลังการยึดทรัพย์สิน เนื่องจากกระบวนการทางศาลใช้เวลานานส่งผลให้ทรัพย์สินเสื่อมค่า และสำนักงาน ป.ป.ง. ขาดโครงสร้างองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในเชิงพาณิชย์ ทำให้รัฐต้องแบกรับภาระงบประมาณในการดูแลรักษา ขณะที่ประเทศโคลอมเบียประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาดังกล่าวผ่านโมเดล SAE ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจกึ่งเอกชนที่ขับเคลื่อนด้วยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีความยืดหยุ่นสูง โดยมีกลไกสำคัญคือ มาตรการจำหน่ายสินทรัพย์เสื่อมราคาล่วงหน้า การบริหารสินทรัพย์เชิงพาณิชย์โดยจ้างมืออาชีพภายนอก และการจัดสรรรายได้ผ่านกองทุน FRISCO กลับไปสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมและปฏิรูปที่ดินเพื่อสังคม การศึกษานี้จึงเสนอแนะให้ประเทศไทยปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายฟอกเงิน โดยตรากฎหมายจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลกึ่งเอกชนเพื่อบริหารสินทรัพย์เชิงรุก และนำมาตรการจำหน่ายทรัพย์สินล่วงหน้ามาใช้ เพื่อลดภาระทางการคลังและเปลี่ยนทุนอาชญากรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: การบริหารจัดการทรัพย์สิน คดีฟอกเงิน โมเดล SAE ประเทศโคลอมเบีย การจำหน่ายสินทรัพย์ล่วงหน้า

Abstract

This research aims to 1) analyze the limitations and problems of managing seized assets in money laundering cases in Thailand today; 2) study the structure and success mechanisms of the Special Asset Management Company (SAE) model in Colombia; and 3) suggest policy reform guidelines and legal

recommendations for applying the SAE model in the Thai context. The research is qualitative, focusing on documentary research and comparative legal studies. Data was collected from laws, court judgments, and reports from international organizations such as UNODC and FATF. The data was then subjected to content analysis using legal interpretation and comparative analysis, combined with the concepts of new public sector management and the rule of law

The research findings indicate that Thailand faces bottlenecks in the post-seizure process due to lengthy judicial processes leading to asset devaluation, and the Anti-Money Laundering Office (AMLO) lacks an organizational structure with commercial expertise, resulting in a significant budgetary burden on the state for asset management. In contrast, Colombia has successfully addressed these issues through its SAE model, a semi-private state enterprise driven by civil and commercial law, possessing high flexibility and a key mechanism: a pre-sale of depreciated assets. Commercial asset management through outsourcing and income allocation through the FRISCO fund to support the justice system and land reform for social benefit – This study therefore suggests that Thailand reform its anti-money laundering legal structure by enacting legislation to establish a central agency with a semi-private entity structure to proactively manage assets and implement forward asset sales measures to reduce the fiscal burden and transform criminal capital into tangible benefits for society

Keywords: Asset management, money laundering cases, SAE model, Colombia, forward asset sales

บทนำ

ในปัจจุบัน อาชญากรรมทางการเงินข้ามชาติและการฟอกเงินมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดในการตัดวงจรอาชญากรรม คือ การยึดและอายัดทรัพย์สิน ซึ่งมาตรฐานสากลของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force: FATF) ในข้อเสนอนี้ที่ 4 และ 38 ระบุชัดเจนว่า ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดที่มีประสิทธิภาพ มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อไม่ให้ทรัพย์สินเหล่านั้นกลายเป็นภาระแก่ระบบเศรษฐกิจ (Basel Institute on Governance, 2017) นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศ (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute [UNICRI], 2024) ยังเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการเร่งรัดกระบวนการยึดทรัพย์สินเพื่อนำทุนนอกกฎหมายกลับคืนมาสร้างประโยชน์สูงสุด (UNICRI, 2024, p. 9) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาคอขวดในกระบวนการหลังการยึดทรัพย์สิน (Post-Seizure Management) เนื่องจากกระบวนการพิสูจน์ชั้นศาลใช้เวลานานเฉลี่ย 3-7 ปี ส่งผลให้ทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์เชิงพาณิชย์ เช่น โรงแรม หรือโรงงาน เสื่อมสภาพและสูญเสียมูลค่าเชิงเศรษฐกิจจากการถูกปล่อยทิ้งร้าง ยิ่งไปกว่านั้น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายหลัก ยังขาดโครงสร้างองค์กรและความเชี่ยวชาญในเชิงพาณิชย์ที่จะเข้าบริหารจัดการธุรกิจเหล่านี้ ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระงบประมาณมหาศาลในแต่ละปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา โดยที่ทรัพย์สินเหล่านั้นไม่ได้สร้างประโยชน์ใดๆ ให้แก่สังคมในระหว่างการดำเนินคดี ซึ่งความล้มเหลวในการบริหารจัดการเชิงรับนี้สอดคล้องกับรายงานของ Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO, 2017) และบทวิเคราะห์เชิงโครงสร้างของ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2024, pp. 7, 11) ที่ชี้ว่าการขาดกลไกตลาดและรูปแบบการบริหารงานแบบภาคเอกชนจะทำให้มูลค่าธุรกิจลดลงจนเกือบเป็นศูนย์ จากสภาพปัญหาเชิงประจักษ์ดังกล่าว ทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาทบทวนแนวปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศที่มีบริบทความท้าทายใกล้เคียงกันเพื่อนำมาเป็นบทเรียนเปรียบเทียบและแก้ไขข้อจำกัดเชิงโครงสร้างดังกล่าวจากประเทศโคลอมเบียที่ได้พัฒนาโมเดลบริษัทบริหารจัดการสินทรัพย์ (SAE) ซึ่งได้รับการยอมรับในเวลาต่อมา

แม้ที่ผ่านมาจะเริ่มมีการศึกษามาตรการทรัพย์สินในประเทศไทยเพิ่มขึ้น แต่การศึกษาเหล่านั้นมักจำกัดอยู่เพียงขั้นตอนทางวิธีสืบสวนและการดำเนินคดีก่อนการริบทรัพย์สิน ส่งผลให้เกิดช่องว่างขององค์ความรู้ (Research Gap) ในมิติของการบริหารจัดการทรัพย์สินหลังการยึดอายัด (Post-Seizure Asset Management) โดยเฉพาะการรักษาและบริหารมูลค่าทรัพย์สินประเภทธุรกิจเชิงพาณิชย์ในระหว่างดำเนินคดีที่มีความล่าช้า ผู้วิจัยจึงพัฒนาการวิจัยชิ้นนี้ขึ้นมาเพื่อปิดช่องว่างดังกล่าว โดยเหตุผลเชิงวิชาการที่ทำให้ผู้วิจัยเลือกศึกษาบริบทของประเทศโคลอมเบียมากกว่าประเทศอื่น เนื่องจากโคลอมเบียประสบความสำเร็จในการออกแบบโครงสร้างองค์กรกึ่งเอกชน (SAE) ที่เข้ามาหลายข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบราชการเดิมที่มีปัญหาคอร์รัปชันและเสื่อมมูลค่าสินทรัพย์คล้ายคลึงกับปัญหาที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ในปัจจุบัน แตกต่างจากประเทศกลุ่มพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา หรือสหราชอาณาจักร ที่มีสถาบันทางการเงินและระบบการคลังภาคเอกชนรองรับค้ำประกันเงินในบริษัทที่เอื้ออำนวยกว่าอย่างสิ้นเชิง โมเดล SAE ของโคลอมเบียจึงถือเป็นบทเรียนเชิงรูปธรรมที่สอดคล้องกับข้อจำกัดในเชิงกระบวนการของไทยได้ดีที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดและปัญหาของการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดในคดีฟอกเงินของประเทศไทยในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาโครงสร้าง กลไกการดำเนินงาน และปัจจัยความสำเร็จของโมเดล SAE (Sociedad de Activos Especiales) ของประเทศโคลอมเบีย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะทางกฎหมายในการประยุกต์ใช้โมเดล SAE ในบริบทของประเทศไทย

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษาบริษัทบริหารจัดการสินทรัพย์ (Sociedad de Activos Especiales) ของประเทศโคลอมเบีย: บทเรียนและแนวทางการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดในคดีฟอกเงินของประเทศไทย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงเปรียบเทียบทางกฎหมาย (Comparative Legal Research) โดยมีรายละเอียดการดำเนินการวิจัยดังนี้

1. แหล่งข้อมูลและการรวบรวมข้อมูล (Data Sources & Collection)

ผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกเอกสาร โดยมุ่งเน้นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการริบทรัพย์สินทางอาญาและการบริหารจัดการสินทรัพย์ในคดีฟอกเงินที่มีความน่าเชื่อถือทางวิชาการและเป็นปัจจุบัน โดยจัดลำดับความสำคัญของประเภทเอกสารในการวิเคราะห์จากสูงสุดไปต่ำสุดดังนี้ คือ (1) กฎหมายลายลักษณ์อักษรของทั้งสองประเทศ (ประมวลกฎหมายทรัพย์สินโคลอมเบีย Law 1708 และ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ของไทย) ซึ่งเป็นบ่อเกิดหลักทางนิตินัย (2) คำพิพากษาของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดของไทย เพื่อศึกษาแนวทางปฏิบัติและข้อจำกัดในทางข้อเท็จจริง และ (3) รายงานเกณฑ์มาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรสากล (FATF, UNICRI, UNODC) เพื่อใช้เป็นกรอบการประเมินมาตรฐานขั้นต่ำ เหตุผลที่ผู้วิจัยเลือกประเทศโคลอมเบียเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากโคลอมเบียเป็นประเทศต้นแบบที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลจาก UNODC และสหภาพยุโรป ว่ามีวิวัฒนาการในการเปลี่ยนผ่านระบบการจัดการทรัพย์สินทางอาญาจากระบบราชการเชิงรับที่ล้มเหลวไปสู่โมเดลนิติบุคคลกึ่งเอกชน (SAE) ที่บริหารเชิงพาณิชย์และจัดสรรรายได้เพื่อประโยชน์สังคมได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งถือเป็นกรณีศึกษาที่มีบริบทความท้าทายใกล้เคียงกับประเทศไทยที่กำลังเผชิญปัญหาคอขวดในกระบวนการหลังการยึดทรัพย์สิน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย (Research Tools)

เครื่องมือหลักที่ใช้ในการรวบรวมและคัดกรองข้อมูล คือ แบบบันทึกการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis Form) โดยกำหนดประเด็นการจัดเก็บข้อมูลให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างของไทย กลไกความสำเร็จของโมเดล SAE และแนวทางการประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

3. การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis)

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้เทคนิคการตีความและการเปรียบเทียบ ร่วมกับกรอบแนวคิดและทฤษฎี 3 ด้านหลัก ดังนี้

3.1 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) แนวคิดนี้มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐโดยการนำกลไกตลาดและรูปแบบการบริหารงานแบบภาคเอกชนมาปรับใช้ การบริหารทรัพย์สินที่ยึดมาจึงไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการเก็บรักษาเชิงรับ (Passive Custody) แต่ต้องเปลี่ยนเป็นการบริหารจัดการเชิงรุก (Active Management) เพื่อรักษาหรือเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์ และลดต้นทุนของรัฐบาล (Basel Institute on Governance, 2017, p. 46)

3.2 หลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิ (Rule of Law & Property Rights) ในระหว่างที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ทรัพย์สินที่ถูกยึดยังคงอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) หากผู้คดีแล้วผู้ต้องหาไม่มีความผิด แต่ทรัพย์สินเสื่อมค่าไปจนหมด รัฐอาจถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย การบริหารจัดการอย่างรวดเร็วผ่านกลไกการจำหน่ายล่วงหน้าจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและผู้ต้องหาไปพร้อมกัน (UNICRI, 2024, p. 6)

3.3 มาตรฐานสากลของ FATF ข้อแนะนำที่ 4 และ 38 ของ FATF ระบุว่า ประเทศสมาชิกต้องมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการแสแซง ยึด และริบทรัพย์สิน รวมถึงต้องมีระบบบริหารจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึด (Asset Management Framework) ที่มีประสิทธิภาพ มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน เพื่อไม่ให้ทรัพย์สินเหล่านั้นเสื่อมมูลค่าหรือกลายเป็นภาระแก่ระบบเศรษฐกิจ (Basel Institute on Governance, 2017)

ผลการวิจัย

1. ประวัติความเป็นมา

ประวัติความเป็นมาและพัฒนาการของโมเดล SAE ประเทศโคลอมเบีย มีดังต่อไปนี้

1.1 บริบทและจุดเริ่มต้นสืบเนื่องจากความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของระบบเดิม (DNE) ก่อนการจัดตั้งโมเดล SAE ประเทศโคลอมเบียประสบปัญหาอย่างรุนแรงในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ยึดมาจากเครือข่ายยาเสพติด โดยในอดีตเป็นหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานยาเสพติดแห่งชาติ (Dirección Nacional de Estupefacientes: DNE) อย่างไรก็ตาม ต่อมาในช่วง ค.ศ. 2010 หน่วยงาน DNE เผชิญกับวิกฤตการณ์คอร์รัปชันและเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตอย่างมาก ทรัพย์สินมูลค่าสูง เช่น คฤหาสน์หรู ที่ดินเกษตรกรรม และยานพาหนะสมรรถนะสูงถูกนำไปปล่อยเช่าในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดให้แก่กลุ่มนักการเมืองและเครือข่ายอาชญากรกลุ่มเดิม ยิ่งไปกว่านั้นระบบฐานข้อมูลเกิดการสูญหายและทรัพย์สินของกลางขาดการบำรุงรักษาจนเสื่อมราคาอย่างรุนแรง (Jaramillo, 2020) วิกฤตการณ์ดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลโคลอมเบียตัดสินใจสั่งเลิกกิจการและชำระบัญชีหน่วยงาน DNE ในปี ค.ศ. 2011 ซึ่งก่อให้เกิดสัญญาณทางโครงสร้างในการบริหารจัดการทรัพย์สินของกลางในช่วงเวลานั้น (Jaramillo, 2020)

1.2 การก่อตั้งและการโอนย้ายสู่โมเดล SAE (ค.ศ. 2009–2014) แม้ว่าบริษัทบริหารจัดการสินทรัพย์ (Sociedad de Activos Especiales: SAE) จะถูกจัดตั้งขึ้นในทางนิตินัยในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัดแบบเรียบง่ายมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 แต่บทบาทในฐานะผู้จัดการทรัพย์สินพิเศษรายเดียวของประเทศ ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการภายหลังวิกฤตการณ์ของ DNE เพื่อกู้คืนความโปร่งใสในระบบริบทรัพย์สิน (Jaramillo, 2020) จุดเปลี่ยนทางกฎหมายที่สำคัญเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลโคลอมเบียผ่านกฎหมายประมวลการริบทรัพย์สิน ปี ค.ศ. 2014 (Law 1708 of 2014) กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ SAE เป็นผู้ดูแลกองทุน FRISCO (Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado) ซึ่งเป็นกองทุนที่รองรับเงินสดและทรัพย์สินทั้งหมดที่ยึดมาจากคดีอาชญากรรม (MG Legal Group, 2025)

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้วางรากฐานกลไกการริบทรัพย์สินที่เป็นอิสระหรือการดำเนินคดีต่อตัวทรัพย์สินโดยตรง (In Rem Forfeiture / Extinción de Dominio) ซึ่งแยกออกจากการดำเนินคดีอาญาอย่างเด็ดขาด ส่งผลให้รัฐสามารถยึดและบริหารจัดการทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องรอให้กระบวนการพิจารณาโทษจำคุกของตัวบุคคลสิ้นสุดลง เพื่อเป็นการ

ตัดวงจรไม่ให้เครือข่ายอาชญากรรมใช้เงินทุนเหล่านั้นไปขับเคลื่อนองค์กรต่อไปได้ (Abogados en Colombia, 2025; Guevara Castaño Abogados, 2026) ยิ่งไปกว่านั้น องค์การระหว่างประเทศยังให้การยอมรับว่าโมเดลนี้เป็นเครื่องมือส่วนกลางที่มีประสิทธิภาพในการเปลี่ยนทรัพย์สินจากธุรกิจสีเทาให้กลายมาเป็นทุนขับเคลื่อนการพัฒนาสังคม (Basel Institute on Governance, 2017)

1.3 ภายหลังการลงนามข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลโคลอมเบียกับกลุ่มกองกำลังปฏิวัติโคลอมเบีย (FARC) ในปี ค.ศ. 2016 โมเดล SAE ได้รับมอบหมายภารกิจเพิ่มเติมตามนโยบายแห่งรัฐในการรับมือและบริหารจัดการทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพและการจัดสรรทรัพย์สินเหล่านั้นคืนให้แก่ชุมชนหรือองค์กรทางสังคม ยิ่งไปกว่านั้น ภายใต้การดำเนินนโยบายสินทรัพย์เพื่อความทรงจำ (Assets for Memory) ในปัจจุบัน SAE ได้ผลักดันการโอนย้ายอสังหาริมทรัพย์ที่เคยเป็นของกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ ให้กลายมาเป็นพื้นที่เชิงสัญลักษณ์ของรัฐ เช่น ศูนย์เรียนรู้ชุมชน และพิพิธภัณฑ์แห่งความทรงจำ เพื่อเยียวยาเหยื่อผู้ได้รับผลกระทบจากสงครามยาเสพติดและความรุนแรงในอดีตอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีสถิติการส่งมอบทรัพย์สินเชิงสังคมในหลายพื้นที่ (Sociedad de Activos Especiales, 2026)

2. การทำงานที่มีประสิทธิภาพของบริษัทบริหารจัดการสินทรัพย์

ความสำเร็จและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่บริษัทบริหารจัดการสินทรัพย์ได้รับการยอมรับในระดับสากลไม่ได้เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการพลิกโฉมระบบการบริหารจัดการทรัพย์สินทางอาญาให้มีความยืดหยุ่น มีลักษณะเป็นกึ่งธุรกิจ และมุ่งเน้นการสร้างประโยชน์กลับคืนสู่สังคมอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกลไกหลักที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้

2.1 การบริหารรูปแบบธุรกิจและการจ้างมืออาชีพภายนอก (Commercial Management & Outsourcing)

SAE ได้รับการออกแบบโครงสร้างองค์กรให้ขับเคลื่อนด้วยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของภาคเอกชน ซึ่งช่วยคลายข้อจำกัดด้านความล่าช้าในระบอบราชการ เมื่อมีการยึดทรัพย์สินประเภทธุรกิจที่ยังดำเนินการอยู่ เช่น โรงแรม ห้างสรรพสินค้า หรือโรงงาน SAE จะไม่สั่งหยุดกิจการเพื่อป้องกันการเสื่อมมูลค่า แต่จะใช้กลไกการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือบริษัทเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมนั้น ๆ เข้ามาบริหารจัดการแทน วิธีการนี้ช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ป้องกันไม่ให้แรงงานและลูกจ้างต้องตกงาน และทำให้ธุรกิจเหล่านั้นยังคงสร้างรายได้ส่งเข้าสู่ภาครัฐได้อย่างต่อเนื่อง (Basel Institute on Governance, 2017)

2.2 มาตรการจำหน่ายสินทรัพย์ล่วงหน้า (Early Disposal Mechanism) หนึ่งในปัญหาสำคัญของการยึดทรัพย์สิน

คือการเสื่อมราคาของทรัพย์สินในระหว่างการดำเนินคดี ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการริบทรัพย์สินของโคลอมเบีย (Asset Forfeiture Law) ได้ให้อำนาจ SAE ในการประเมินความคุ้มค่าและทำการขายทอดตลาดล่วงหน้า (Early Disposal) สำหรับทรัพย์สินที่เสื่อมสภาพเร็ว มีค่าดูแลรักษาสูง หรือเสื่อมมูลค่าได้ง่าย เช่น รถยนต์ ยานพาหนะ หรือสินค้าไอที โดยไม่ต้องรอให้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลสิ้นสุดลง จากนั้น SAE จะนำเงินที่ได้จากการขายไปฝากธนาคารเพื่อรับดอกเบี้ยและรักษามูลค่าเต็มเอาไว้ หากศาลสั่งริบในภายหลัง เงินนั้นจะตกเป็นของรัฐทันที แต่หากศาลยกฟ้อง รัฐก็สามารถคืนเงินสดพร้อมดอกเบี้ยให้แก่เจ้าของทรัพย์สินได้เป็นธรรม ซึ่งช่วยลดโอกาสที่รัฐจะถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรณีทรัพย์สินเสื่อมโทรมลง (UNICRI, 2024)

2.3 การปฏิรูปที่ดินและจัดประโยชน์เชิงสังคม (Social Transformation) ภายใต้แนวคิดการคืนความยุติธรรม

สู่สังคม หรือสินทรัพย์เพื่อสังคมและหน่วยความจำ SAE ได้เปลี่ยนผ่านบทบาทจากการเน้นขายทอดตลาดเพื่อนำเงินเข้าคลังเพียงอย่างเดียว ไปสู่การเป็นกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดิน (Agrarian Reform) โดยการนำที่ดินเกษตรกรรมผืนใหญ่ที่ยึดได้จากกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดไปจัดสรรให้เกษตรกรยากจนและเหยื่อจากสงครามกลางเมืองได้ใช้เป็นที่ดินทำกิน (Copolad, 2025a) นอกจากนี้ อาคารหรือคฤหาสน์หรูในเขตเมืองยังถูกส่งมอบให้หน่วยงานรัฐ มหาวิทยาลัย หรือวิสาหกิจชุมชน นำไปดัดแปลงเป็นศูนย์การเรียนรู้ โรงพยาบาล หรือพื้นที่สาธารณะเพื่อเปลี่ยนทุนอาชญากรรมให้เป็นพื้นที่สร้างสรรค์ของชุมชน (Copolad, 2025a)

2.4 การจัดการกองทุนและการจัดสรรรายได้ที่ชัดเจน (FRISCO Fund Mechanism) กลไกทางการเงินของ SAE

มีความโปร่งใสและเอื้อต่อการปราบปรามอาชญากรรมอย่างยั่งยืน ผ่านการบริหารจัดการกองทุน FRISCO (Social Inversion and Fight against Organised Crime) โดยรายได้ทั้งหมดที่เกิดจากการบริหาร การปล่อยเช่า และการขายทรัพย์สิน จะถูกรวบรวมเข้าสู่

กองทุนนี้และจัดสรรกลับไปสนับสนุนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและสังคมตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ร้อยละ 50 ส่งให้รัฐบาลกลางเพื่อโครงการลงทุนทางสังคมและปฏิรูปที่ดิน, ร้อยละ 25 ส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการสืบสวนคดี และร้อยละ 25 ส่งให้ฝ่ายตุลาการเพื่อเร่งรัดคดีทรัพย์สิน ระบบนี้ช่วยให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีงบประมาณหมุนเวียนในการทำงานโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินเพียงอย่างเดียว (UNICRI, 2024)

2.5 การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและการควบคุมความเสี่ยง (Digital & Risk Control) เพื่อแก้ไขความล้มเหลวในอดีตของหน่วยงานเดิมที่เจอปัญหาพื้นฐานข้อมูลล้นและการทุจริต SAE ได้พัฒนาระบบทะเบียนทรัพย์สินอัจฉริยะ (Asset Inventory) ในรูปแบบดิจิทัล เพื่อให้สามารถติดตามสถานะ ทำเลที่ตั้ง และมูลค่าของทรัพย์สินทุกชิ้นได้แบบเรียลไทม์ (Jaramillo, 2020) นอกจากนี้ ยังมีการนำระบบควบคุมความเสี่ยงจากการฟอกเงินที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล (FATF Standards) มาใช้ตรวจสอบประวัติของผู้ที่เข้ามาประมูล ซื้อ หรือเช่าทรัพย์สินอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันไม่ให้อาชญากรกลุ่มเดิมหรือตัวแทน (Nominee) แอบนำเงินมีดมาประมูลซื้อทรัพย์สินของตนเองกลับคืนไป (Basel Institute on Governance, 2017)

3. คุณลักษณะเด่นเชิงโครงสร้างการบริหารสินทรัพย์เชิงธุรกิจเพื่อสังคมของโมเดล SAE

จุดเด่นของโครงสร้างการบริหารสินทรัพย์เชิงธุรกิจเพื่อสังคม (Social-Commercial Asset Management Structure) ของ SAE ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล คือการผสมผสานรูปแบบการดำเนินงานเชิงพาณิชย์สมัยใหม่เข้ากับปรัชญาการคืนความเป็นธรรมสู่สังคมอย่างโปร่งใส (UNICRI, 2024) โดยโครงสร้างดังกล่าวมีคุณลักษณะเด่น 5 ประการหลัก ประกอบด้วย

3.1 โครงสร้างองค์กรกึ่งเอกชนที่มีความยืดหยุ่นสูง (Mixed-Economy Corporate Structure) แม้ว่า SAE จะถือหุ้นใหญ่โดยกระทรวงการคลังโคลอมเบียในสัดส่วนร้อยละ 99.9 แต่การดำเนินงานขับเคลื่อนด้วยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของภาคเอกชนแทนระบบกฎหมายมหาชน โครงสร้างนี้ช่วยคลายข้อจำกัดและระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลที่ล่าช้า ส่งผลให้องค์กรสามารถตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ทำสัญญาเช่า หรือจัดตั้งพันธมิตรทางธุรกิจในการสร้างมูลค่าเพิ่มจากสินทรัพย์ได้รวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาด (OECD, 2024)

3.2 ระบบกระจายรายได้หมุนเวียนเพื่อความยั่งยืนทางการเงิน (FRISCO Fund Mechanism) รายได้ทั้งหมดที่จัดหาได้จากการปล่อยเช่าอสังหาริมทรัพย์ การดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง หรือการประมูลทอดตลาด จะถูกรวบรวมเข้าสู่กองทุน FRISCO ซึ่งมีการจัดสรรปันผลอย่างเป็นระบบตามกฎหมาย โดยแบ่งกลับไปสนับสนุนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและภาคสังคมโดยตรง (ร้อยละ 50 เพื่อโครงการสังคมและปฏิรูปที่ดิน ร้อยละ 25 ให้แก่สำนักงานอัยการสูงสุด และร้อยละ 25 ให้แก่ฝ่ายตุลาการ) กลไกทางการเงินในลักษณะนี้ทำให้หน่วยงานปราบปรามมีงบประมาณหมุนเวียนในการพัฒนาเทคโนโลยีและสืบสวนคดีได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ต้องเป็นภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดิน (Basel Institute on Governance, 2017)

3.3 การแยกบทบาทหน้าที่และการบริหารงานโดยมืออาชีพภายนอก (Commercial Management Outsourcing) โครงสร้างการบริหารงานของ SAE ถูกกำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่เสมือนผู้จัดการกองทุนสินทรัพย์ (Asset Fund Manager) เท่านั้น เมื่อมีการยึดอาชญากรรมขนาดใหญ่ (เช่น โรงแรม หรือบริษัทโลจิสติกส์) SAE จะใช้กลไกการจัดจ้างบริษัทเอกชนภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในอุตสาหกรรมนั้น ๆ (Third-Party Operators) เข้ามาดำเนินการต่อทันที โครงสร้างนี้ช่วยปกป้องมูลค่าสินทรัพย์ไม่ให้พังทลาย รักษาตำแหน่งงานของแรงงาน และเปลี่ยนกิจการที่เคยฟอกเงินให้กลายเป็นแหล่งรายได้ภาษีที่ถูกต้องของรัฐ (UNICRI, 2024)

3.4 มาตรการแปลงสินทรัพย์เสื่อมราคาล่วงหน้า (Strategic Early Disposal Mechanism) โครงสร้างกฎหมายรองรับให้ SAE มีอำนาจประเมินความคุ้มค่าเชิงพาณิชย์ (Cost-Benefit Analysis) หากพบว่าสินทรัพย์ชิ้นใดมีค่าซ่อมบำรุงสูงหรือมูลค่าลดลงอย่างรวดเร็ว (เช่น ยานพาหนะ หรือสินค้าเทคโนโลยี) SAE สามารถนำไปขายทอดตลาดล่วงหน้าได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้กระบวนการพิจารณาต่ออายุในศาลสิ้นสุดลง โดยเงินสดที่ได้จากการประมูลจะถูกนำไปฝากธนาคารเพื่อรับดอกเบี้ย ซึ่งนอกจากจะช่วยรักษามูลค่าเต็มของสินทรัพย์ไว้ได้แล้ว ยังช่วยลดความเสี่ยงที่รัฐจะถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายหากศาลสั่งยกฟ้องในภายหลัง (UNICRI, 2024)

3.5 การส่งมอบเพื่อเปลี่ยนผ่านประโยชน์ทางสังคม (Social Utilization Policy) โครงสร้างของ SAE มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทางทำหน้าที่ตรวจสอบและส่งมอบสังหาริมทรัพย์และที่ดินเกษตรกรรมผืนใหญ่ที่ริบได้จากเครือข่ายอาชญากรรมไปให้สถาบันการศึกษา ชุมชน หรือผู้ประสบภัยใช้ประโยชน์ มาตรการนี้ได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรปว่าเป็นนวัตกรรมที่สามารถเปลี่ยนพื้นที่อาชญากรรมให้เป็นโอกาสในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การปฏิรูปที่ดินทำกินของเกษตรกรยากจน และการดัดแปลงอาคารหรือให้เป็นสถานพยาบาลหรือศูนย์เรียนรู้ชุมชน ซึ่งเป็นการทำลายฐานอำนาจเดิมของกลุ่มอิทธิพลมืดในพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน (Copolad, 2025a)

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการทรัพย์สินระหว่างประเทศไทยและประเทศโคลอมเบีย (โมเดล SAE)

ประเด็นเปรียบเทียบ	ระบบการจัดการของประเทศไทยในปัจจุบัน	โมเดลบริษัท SAE ของประเทศโคลอมเบีย
1. รูปแบบโครงสร้างองค์กร	หน่วยงานราชการเชิงรับ (สำนักงาน ปปง.) ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน	รัฐวิสาหกิจกึ่งเอกชน (ถือหุ้นโดย กระทรวงการคลัง ร้อยละ 99.9)
2. กฎหมายและหลักการบริหาร	ขับเคลื่อนด้วยระเบียบราชการ มีความยืดหยุ่นต่ำและขั้นตอนล่าช้า	ขับเคลื่อนด้วยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของภาคเอกชน มีความคล่องตัวสูง
3. มาตรการจัดการสินทรัพย์เสื่อมค่า	ต้องรอคำพิพากษาถึงที่สุด (เฉลี่ย 3–7 ปี) ส่งผลให้ทรัพย์สินเชิงพาณิชย์เสื่อมราคา	มีมาตรการจำหน่ายสินทรัพย์เสื่อมราคาล่วงหน้า (Early Disposal) เปลี่ยนวัตถุเป็นเงินสดรับดอกเบี้ย
4. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน	จำกัด ขาดกลไกตลาดและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในเชิงพาณิชย์	ใช้กลไกการจัดจ้างบริษัทเอกชนภายนอก (Outsourcing) เข้าบริหารธุรกิจต่อเนื่อง
5. การจัดสรรรายได้และประโยชน์	นำรายได้ส่งเข้าคลังหรือกองทุน ปปง. มุ่งเน้นภารกิจปราบปรามเป็นหลัก	บริหารผ่านกองทุน FRISCO จัดสรรกลับสู่ระบบยุติธรรม 50% และปฏิรูปที่ดินเพื่อสังคม 50%

ที่มา: ปรับปรุงข้อมูลจากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและรายงานองค์กรสากล (Basel Institute on Governance, 2017; UNICRI, 2024)

4. การได้รับการยอมรับระหว่างประเทศ

บริษัทบริหารจัดการสินทรัพย์ (Sociedad de Activos Especiales: SAE) ของประเทศโคลอมเบีย ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นหนึ่งในนวัตกรรมการบริหารจัดการทรัพย์สินทางอาญา (Asset Management Framework) ที่มีประสิทธิภาพสูงที่สุดในภูมิภาคละตินอเมริกา โดยเฉพาะความสามารถในการเปลี่ยนผ่านทุนนอกกฎหมายให้กลายเป็นสินทรัพย์ขับเคลื่อนสังคม ซึ่งสามารถสรุปประเด็นการยอมรับจากองค์กรระหว่างประเทศได้ 4 มิติหลัก ดังนี้

4.1 การเป็นต้นแบบด้านมาตรการริบทรัพย์สินโดยไม่ต้องมีคำพิพากษาในคดีอาญา (Non-Conviction Based Forfeiture) สถาบันระหว่างประเทศด้านหลักนิติธรรมยอมรับว่า ประมวลกฎหมายริบทรัพย์สินของโคลอมเบีย (Código de Extinción de Dominio) และกลไกการส่งต่อทรัพย์สินให้แก่ SAE เป็นระบบที่มีความก้าวหน้าเชิงนิติบัญญัติสูง เนื่องจากการแยกกระบวนการสืบสวนคดีอาญาออกจากกระบวนการริบทรัพย์สินโดยขนานกัน (In Rem Forfeiture) ส่งผลให้รัฐสามารถตัดวงจรทางการเงินของกลุ่มองค์กรอาชญากรรมได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องรอให้กระบวนการพิจารณาโทษจำคุกของจำเลยสิ้นสุดลงซึ่งมักใช้เวลานานหลายปี (Basel Institute on Governance, 2017)

4.2 นวัตกรรมจัดการความเสี่ยงและการปกป้องมูลค่าสินทรัพย์เชิงพาณิชย์ สถาบันวิจัยอาชญากรรมและความยุติธรรมระหว่างภูมิภาคแห่งสหประชาชาติ ได้บรรจุให้กลไกการดำเนินงานของ SAE เป็นหนึ่งในแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practices) ในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะนวัตกรรมมาตรการจำหน่ายสินทรัพย์ล่วงหน้า (Early Disposal Mechanism)

และการเปลี่ยนผ่านการบริหารให้เป็นรูปแบบเชิงธุรกิจกึ่งเอกชน ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้ธุรกิจที่ถูกยึดอายัด (เช่น โรงแรม หรือโรงงานอุตสาหกรรม) ต้องหยุดชะงักหรือเสื่อมมูลค่าลง และมาตรการนี้ยังช่วยลดความเสี่ยงทางการคลังของรัฐจากการถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (UNICRI, 2024)

4.3 เป็นรูปแบบที่ได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรป (EU) ในฐานะต้นแบบเพื่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางสังคมการดำเนินนโยบายเชิงรุกของ SAE ภายใต้แนวคิดการนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ยึดได้จากกลุ่มผู้ทรงอิทธิพลผิดกฎหมายไปจัดสรรและกระจายให้แก่กลุ่มเกษตรกรรายจนและผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง ได้รับความสนใจและสนับสนุนอย่างเป็นทางการจากโครงการความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและละตินอเมริกาผ่านนโยบายยาเสพติด โดยสหภาพยุโรปยกย่องให้โมเดลนี้เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างสันติภาพเชิงโครงสร้าง ยกระดับคุณภาพชีวิต และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจด้วยการเปลี่ยนพื้นที่อาชญากรรมให้เป็นพื้นที่สร้างสรรค์ของชุมชน (Copolad, 2025a)

4.4 การประเมินโครงสร้างความปลอดภัยตามหลักการต่อต้านการฟอกเงินสากล องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาได้ระบุถึงโครงสร้างของ SAE ในฐานะหน่วยงานที่มีระบบควบคุมความเสี่ยงภายในและการต่อต้านการฟอกเงินที่สอดคล้องกับหลักสากล แม้ในอดีตประเทศโคลอมเบียจะเผชิญปัญหาการทุจริตเชิงระบบจากหน่วยงานเดิม แต่การปฏิรูปโครงสร้างมาสู่โมเดล SAE พร้อมการนำระบบทะเบียนดิจิทัลที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้แบบเรียลไทม์มาใช้ได้กลายเป็นกรณีศึกษาที่เด่นชัดในเวทีประชุมระดับนานาชาติด้านการปราบปรามอาชญากรรมทางการเงินและการจัดเก็บภาษี (OECD, 2024)

นอกจากนี้แล้ว ต่อมาสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ร่วมกับรัฐสภาละตินอเมริกาและแคริบเบียน (Parlatino) ได้ร่วมกันผลักดันกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการริบทรัพย์สิน (Model Law on Asset Forfeiture / Ley Modelo sobre Extinción de Dominio) ซึ่งเป็นการถอดบทเรียนความสำเร็จเชิงนิติบัญญัตินโยบายของโคลอมเบียโดยตรง ปัจจุบันมีหลายประเทศที่ประกาศใช้และพัฒนาหน่วยงานบริหารจัดการทรัพย์สินตามแนวทางนี้ เช่น ประเทศเปรู ซึ่งเป็นประเทศแรก ๆ ที่นำระบบนี้ไปใช้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านระบบศาลเฉพาะทางรวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานจัดการทรัพย์สินทางอาญา ประเทศเม็กซิโก มีการจัดตั้งสถาบันอินสติทูโต (IDPR) ซึ่งหยิบยืมปรัชญาพื้นฐานแนวคิดกึ่งธุรกิจและเน้นการจัดประโยชน์เพื่อสังคมมาประยุกต์ใช้ เป็นต้น (Aduana News, 2021)

อภิปรายผล

ในบริบทของประเทศไทย หน่วยงานหลักที่มีอำนาจยึดอายัดทรัพย์สิน ได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ง.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) เมื่อมีการยึดทรัพย์สินจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการเก็บรักษาในคลัง นำรถยนต์หรือของมีค่าไปฝากไว้ในสถานที่จัดเก็บของรัฐหรือเช่าโกดังเอกชน หรือการขายทอดตลาดล่วงหน้า กฎหมายเปิดช่องให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เสื่อมสภาพง่ายหรือมีมูลค่าดูแลรักษาสูง เช่น สัตว์เลี้ยง รถยนต์ แล้วนำเงินสดมาฝากธนาคารไว้แทน แต่การเสื่อมค่าอย่างรวดเร็วของทรัพย์สินเฉพาะทาง ทรัพย์สินประเภทโรงแรม รีสอร์ท หรือโรงงานอุตสาหกรรม ไม่สามารถนำมาขายทอดตลาดได้ง่ายหากไม่มีมาตรการรองรับที่ดี เมื่อส่งปิดกิจการชั่วคราวเป็นเวลานาน อุปกรณ์จะเสียหาย ลูกค้ายหาย และมูลค่าธุรกิจจะลดลงจนเกือบเป็นศูนย์ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีสถานะเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Agency) จึงขาดโครงสร้างองค์กร บุคลากร และความเชี่ยวชาญเชิงพาณิชย์ในการเข้าบริหารจัดการธุรกิจหรือทรัพย์สินเฉพาะทาง เช่น โรงแรม หรือวิสาหกิจเกษตรกรรมที่ถูกยึดอายัด ส่งผลให้รัฐต้องแบกรับภาระงบประมาณแผ่นดินในการดูแลรักษาโดยไม่มีรายรับกลับคืนมา ซึ่งเป็นการสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้น หากเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบขาดความระมัดระวังในการเก็บรักษาทรัพย์สินตามหน้าที่ หรือนำทรัพย์สินของกลางไปใช้ประโยชน์ในทางที่มิชอบ ย่อมมีความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดชอบทั้งในทางแพ่ง ทางวินัย และทางอาญา ดังจะเห็นได้จากแนวคำพิพากษาของศาลไทย เช่น การโยกย้ายหรือเปลี่ยนสถานที่จัดเก็บทรัพย์สินของกลางโดยไม่ระมัดระวังจนเสื่อมสภาพหรือเสี่ยงต่อการสูญหาย ย่อมถือเป็นความบกพร่องต่อหน้าที่และต้องรับผิดชอบทางวินัย (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 517/2568) หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานนำรถยนต์ของกลางในคดีไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ย่อมมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2597/2564) และหากเป็นการเพิกเฉยไม่ดูแลรักษาทรัพย์สิน ในฐานะวิญญูชนจนเกิดความเสียหาย รัฐอาจถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายและเจ้าพนักงานอาจต้องรับผิดชอบทางแพ่งทางละเมิดอีกด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 135/2553) ประเด็นสำคัญมาอภิปรายผลร่วมกับกรอบแนวคิดและทฤษฎีได้ 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. สภาพปัญหาข้อจำกัดของประเทศไทยกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) จากการที่ผลการวิจัยสะท้อนว่า ประเทศไทยประสบปัญหาคอขวดในกระบวนการหลังการยึดทรัพย์สิน (Post-Seizure Management) เนื่องจากสะท้อนลักษณะการเก็บรักษาเชิงรับ (Passive Custody) ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเชิงพาณิชย์ และสร้างภาระงบประมาณแผ่นดินในการดูแลรักษานั้น ประเด็นนี้สามารถอภิปรายได้ว่า ระบบการบริหารสินทรัพย์ทางอาญาของไทยในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐ โดยการนำกลไกตลาดและรูปแบบการบริหารงานแบบภาคเอกชนมาปรับใช้ (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2024) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Jaramillo (2020) ที่ชี้ว่าการปล่อยให้ทรัพย์สินเฉพาะทางหรือธุรกิจเชิงพาณิชย์จอดนิ่งหรือปิดตัวลงในระหว่างดำเนินคดี จะส่งผลให้มูลค่าธุรกิจลดลงจนเกือบเป็นศูนย์และเกิดสูญญากาศทางโครงสร้าง เพราะหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ถูกออกแบบโครงสร้างองค์กรมาเพื่อบริหารธุรกิจ และหากปล่อยปละละเลยขาดการใช้ดุลพินิจที่ระมัดระวังก็อาจส่งผลให้รัฐเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย ดังนั้น การเปลี่ยนผ่านไปสู่การบริหารจัดการเชิงรุก (Active Management) เสมือนผู้จัดการกองทุนสินทรัพย์และใช้กลไกการจ้างมืออาชีพภายนอก (Outsourcing & Commercial Management) แบบโมเดล SAE ของโคลอมเบีย จึงเป็นคำตอบในการทลายข้อจำกัดระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเชิงเปรียบเทียบชิ้นนี้พบว่า โมเดลการบริหารจัดการสินทรัพย์ของประเทศโคลอมเบียมีข้อจำกัดเชิงประวัติศาสตร์ที่ต้องนำมาวิพากษ์เพื่อเป็นอุทาหรณ์สำหรับประเทศไทย กล่าวคือ ในอดีตหน่วยงาน DNE ของโคลอมเบียเคยเผชิญวิกฤตคอร์รัปชันอย่างรุนแรงจากการปล่อยเช่าทรัพย์สินต่ำกว่าราคาตลาดให้เครือข่ายอิทธิพลมืดเนื่องจากขาดกลไกตรวจสอบภายนอก แม้ต่อมาจะปฏิรูปสู่โมเดล SAE ที่ใช้ระบบทะเบียนดิจิทัลและกฎหมายเอกชนขับเคลื่อนเพื่อเพิ่มความคล่องตัวแล้วก็ตาม ดังนั้น หากประเทศไทยจะนำโมเดลกึ่งเอกชนนี้มาประยุกต์ใช้ จำเป็นต้องออกแบบกลไกการกำกับดูแล (Governance Mechanism) ที่รัดกุม โดยต้องจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลร่วมที่ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลัง สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้าตรวจสอบงบดุล การประมูล และการจัดซื้อจัดจ้างอย่างสม่ำเสมอ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการแอบแฝงผลประโยชน์หรือการใช้ตัวแทน (Nominee) นำเงินมีดมาฟอกซื้อทรัพย์สินกลับคืน

2. มาตรการจำหน่ายสินทรัพย์ล่วงหน้ากับหลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิ ผลการศึกษาพบว่ากลไกความสำเร็จที่สำคัญของโมเดล SAE คือมาตรการจำหน่ายสินทรัพย์เสื่อมราคาล่วงหน้า (Early Disposal Mechanism) ประเด็นนี้สามารถอภิปรายร่วมกับ หลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิ (Rule of Law & Property Rights) ได้ว่า ในระหว่างที่กระบวนการพิจารณาดี ยังไม่สิ้นสุด (ซึ่งในบริบทไทยใช้เวลายาวนานเฉลี่ย 3-7 ปี) ทรัพย์สินที่ถูกยึดยังคงอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) การที่กฎหมายโคลอมเบีย (Law 1708 of 2014) ให้อำนาจ SAE ในการแปลงวัตถุเป็นเงินสดแล้วนำไปฝากธนาคารเพื่อรับดอกเบี้ยไว้ก่อน จึงมิใช่การละเมิดสิทธิในทรัพย์สินเกินสมควรแก่เหตุ แต่เป็นการเยียวยาและคุ้มครองมูลค่าทรัพย์สินให้คงอยู่เต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ (UNICRI, 2024) ซึ่งผลการศึกษาชี้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีในระดับสากลของสถาบันบาเซลว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการ (Basel Institute on Governance, 2017) ที่ระบุว่า กลไกการแปลงสินทรัพย์เสื่อมราคาล่วงหน้าเป็นวิธีการที่ปลอดภัยที่สุดในการลดความเสี่ยงจากการถูกฟ้องกลับของรัฐ หากท้ายที่สุดศาลสั่งยกฟ้อง รัฐก็สามารถคืนเงินสดพร้อมดอกเบี้ยที่ออกเงยให้แก่เจ้าของทรัพย์สินได้อย่างเป็นธรรม ดีกว่าการส่งคืนซากทรัพย์สินที่เสื่อมโทรมผุพังในโกดังของรัฐ

3. กลไกกองทุน FRISCO และการใช้ประโยชน์เชิงสังคมกับมาตรฐานสากลของ FATF ประเด็นสุดท้ายจากการที่โมเดล SAE นำรายได้จากการบริหารและประมูลทรัพย์สินเข้าสู่กองทุน FRISCO เพื่อแบ่งปันกลับไปสนับสนุนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร้อยละ 50 และขับเคลื่อนนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Social Purpose) อีกร้อยละ 50 นั้น ประเด็นนี้สอดคล้องอย่างยิ่งกับ มาตรฐานสากลของ FATF (Financial Action Task Force) ในข้อแนะนำที่ 4 และ 38 ซึ่งระบุว่าประเทศสมาชิกต้องมีระบบบริหารจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึด (Asset Management Framework) ที่มีประสิทธิภาพ มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน และ

ไม่สร้างภาระแก่ระบบเศรษฐกิจ (Basel Institute on Governance, 2017) การจัดสรรรายได้หมุนเวียนเช่นนี้ทำให้กระบวนการยุติธรรมสามารถพึ่งพาตนเองได้ทางการคลังโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินเพียงอย่างเดียว (UNICRI, 2024) อีกทั้งการเปลี่ยนพื้นที่อาชญากรรมให้เป็นโอกาสทางสังคม (Social Transformation) ตามแนวคิดของนโยบายสหภาพยุโรป (Copolad, 2025a) ยังได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศและกลายเป็นพิมพ์เขียว (Blueprint) ให้แก่กลุ่มประเทศในละตินอเมริกา เช่น บราซิล (Copolad, 2025b) เปรู และเม็กซิโก นำไปยกร่างกฎหมายโมเดลโคลอมเบีย (Model Law on Asset Forfeiture) เพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดินและเยียวยาเหยื่ออาชญากรรม (Aduana News, 2021) ผลการวิจัยนี้จึงเป็นหลักฐานยืนยันว่า การประยุกต์ใช้โมเดล SAE ในไทยไม่เพียงแต่จะช่วยตัดวงจรอาชญากรรมทางการเงินได้อย่างยั่งยืน แต่ยังสามารถเปลี่ยนทุนนอกกฎหมายให้กลับคืนมาเป็นผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

สรุปผลการวิจัย

1. สรุปผลการวิจัย

1.1 ผลการวิเคราะห์ข้อจำกัดและปัญหาของการบริหารจัดการทรัพย์สินในคดีฟอกเงินของประเทศไทย จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยเผชิญปัญหาคอขวดในกระบวนการหลังการยึดทรัพย์สิน (Post-Seizure) ใน 2 มิติหลัก คือ 1) ข้อจำกัดด้านระยะเวลาในกระบวนการยุติธรรมทางศาลที่ล่าช้าเฉลี่ย 3-7 ปี ส่งผลให้สินทรัพย์เชิงพาณิชย์และธุรกิจต่อเนื่องเสื่อมค่าและสูญเสียเสถียรภาพ และ 2) ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ง. ที่เป็นหน่วยงานราชการเชิงรับ ขาดบุคลากรและความเชี่ยวชาญในการบริหารธุรกิจเชิงพาณิชย์ ส่งผลให้รัฐต้องแบกรับภาระทางการคลังในการดูแลรักษา และเผชิญความเสี่ยงทางกฎหมายในการถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหากทรัพย์สินของกลางเสื่อมสภาพจากการดูแลรักษาที่ไม่ได้มาตรฐาน

1.2 ผลการศึกษาโครงสร้าง กลไกการดำเนินงาน และปัจจัยความสำเร็จของโมเดล SAE ประเทศโคลอมเบีย จากการศึกษาทบทวนวิวัฒนาการเชิงนิติบัญญัติของประเทศไทยพบว่าความสำเร็จในการจัดการทรัพย์สินทางอาญาไม่ได้เกิดขึ้นจากมาตรการเชิงรับ แต่เกิดจากการปรับโครงสร้างสู่โมเดลบริษัทบริหารจัดการสินทรัพย์ (Sociedad de Activos Especiales: SAE) ซึ่งแปรสภาพจากสัญญาภาคทางโครงสร้างของสำนักงานยาเสพติดแห่งชาติเดิม (DNE) ที่ล้มเหลวจากวิกฤตคอร์รัปชันในปี ค.ศ. 2011

1.3 ประเทศไทยควรเปลี่ยนแนวคิดจากระบบเก็บรักษาเชิงรับ (Passive Custody) สู่การบริหารสินทรัพย์เชิงรุก (Active Asset Management) ตามแนวคิด NPM โดยเสนอจัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นนิติบุคคลกึ่งเอกชนรูปแบบรัฐวิสาหกิจ เพื่อลดการรวมศูนย์จากสำนักงาน ป.ป.ง. ซึ่งขับเคลื่อนด้วยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อความคล่องตัวในการจัดจ้างมืออาชีพภายนอก (Third-Party Operators) เข้าบริหารธุรกิจต่อเนื่องที่ถูกยึดอายัด (เช่น โรงแรม โรงงาน) แทนการสั่งหยุดกิจการชั่วคราวเพื่อรักษามูลค่าสินทรัพย์ เสถียรภาพ และตำแหน่งงานลูกจ้าง ด้านกลไกการคลัง ควรตั้งกองทุนส่วนกลางจัดสรรรายได้จากการบริหารทรัพย์สินร้อยละ 50 กลับไปสนับสนุนงบประมาณเชิงรุกและเทคโนโลยีสืบสวนแก่สำนักงาน ป.ป.ง. อัยการ และศาล และอีกร้อยละ 50 จัดสรรไปสู่การสร้างประโยชน์เชิงสังคมและการเยียวยาเหยื่ออาชญากรรมเพื่อเปลี่ยนทุนมืดเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างโปร่งใสและในทางนิติบัญญัติเพื่อความรัดกุมตามหลักนิติธรรม ประเทศไทยควรปฏิรูปกฎหมาย 2 ประการ คือ ประการแรก ตรากฎหมายรองรับสถานะองค์กรกลางกึ่งเอกชนหรือบัญญัติเพิ่มหมวดเฉพาะในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อยกเว้นระเบียบพัสตุดุอาครรัฐที่ล่าช้า ประการที่สอง แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บัญญัติขยายขอบเขตอำนาจให้ครอบคลุมมาตรการจำหน่ายสินทรัพย์เสื่อมราคาล่วงหน้าเชิงกลยุทธ์ (Strategic Early Disposal Mechanism) กับทรัพย์สินประเภทธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ หรือสินทรัพย์เทคโนโลยีที่มีค่าดูแลรักษาสูง ให้หน่วยงานกลางมีดุลพินิจแปลงวัตถุเป็นเงินสดผ่านการขายทอดตลาดล่วงหน้าได้ทันที ตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของการยึดอายัดโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด (ซึ่งบริบทไทยใช้เวลาเฉลี่ย 3-7 ปี) แล้วนำเงินสดไปฝากธนาคารเพื่อรับดอกผลและรักษาประกันมูลค่าเต็มไว้ กลไกนี้นอกจากจะลดภาระทางการคลังและลดความเสี่ยงที่รัฐจะถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีศาลยกฟ้องตามหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์แล้ว ยังเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของ FATF และ UNICRI ทุกประการ

2. องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้สร้างคุณประโยชน์ทางวิชาการโดยเสนอกรอบแนวคิดและรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์สินทางอาญาเชิงรุก (Active Management Framework) ซึ่งแตกต่างจากแนวทางเดิมของประเทศไทยที่เน้นการเก็บรักษาเชิงรับ (Passive Custody) องค์ความรู้ใหม่นี้ชี้ให้เห็นว่า การนำกลไกตลาดและนิติบุคคลกึ่งเอกชนเข้ามาช่วยบริหารจัดการธุรกิจต่อเนื่องจะสามารถปกป้องมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพย์สินของกลางไปพร้อมกับการลดภาระงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นพิมพ์เขียวสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายฟอกเงินไทย

3. ข้อจำกัดของการศึกษา

แต่อย่างไรก็ตาม การวิจัยชิ้นนี้มีข้อจำกัดที่สำคัญเนื่องจากการเป็นงานวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์จึงเป็นข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานและบทบัญญัติกฎหมาย นอกจากนี้ การศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมาย (Comparative Legal Studies) ระหว่างประเทศไทยและโคลอมเบีย มีข้อจำกัดในมิติของบริบททางสังคม วัฒนธรรมทางการเมือง และความพร้อมทางระบบราชการที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นปัจจัยส่งผลต่อระยะเวลาและความเป็นไปได้ในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในทางปฏิบัติจริง

4. ข้อเสนอแนะ

ในทางกฎหมาย ประเทศไทยควรปฏิรูปกฎหมายโดยตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อบัญญัติเพิ่มเติมว่าด้วยองค์กรกลางและการบริหารจัดการทรัพย์สินเชิงพาณิชย์ โดยกำหนดสถานะองค์กรกลางเป็นนิติบุคคลกึ่งเอกชนแยกต่างหากจากสำนักงาน ปปง. และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 57 ว่าด้วยการจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัด โดยบัญญัติเพิ่มกลไกให้องค์กรกลางมีอำนาจประเมินความคุ้มค่าเชิงพาณิชย์และนำมาตราการขายทอดตลาดล่วงหน้าให้กับสินทรัพย์เชิงพาณิชย์ได้ทันทีตั้งแต่วันที่เริ่มยึดหรืออายัดทรัพย์สิน โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด เพื่อคุ้มครองมูลค่าทรัพย์สินตามหลักนิติธรรม

เอกสารอ้างอิง

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116 ตอนที่ 29 ก, 21 เมษายน 2542.
- Abogados en Colombia. (2025, February 20). *Property forfeiture laws in Colombia*. EnColombia. <https://abogados.encolombia.com.co/property-forfeiture-laws-in-colombia/>
- Aduana News. (2021, July 15). *Model Law on Asset Forfeiture increasingly attracts Latin American countries*. <https://aduananews.com/en/ley-modelo-sobre-extincion-de-dominio-atrae-cada-vez-mas-a-los-paises-de-latinoamerica/>
- Basel Institute on Governance. (2017). *An assessment based on the 9 principles of asset recovery: Country report Colombia*. https://baselgovernance.org/sites/default/files/202207/220725_Diagna%CC%A8stico_Colombia_report_En.pdf
- Copolad. (2025a, May 20). *Brazil and Colombia sign a cooperation agreement with the EU to advance the social use of assets seized from drug trafficking*. <https://copolad.eu/en/brazil-and-colombia-sign-a-cooperation-agreement-with-the-eu-to-advance-the-social-use-of-assets-seized-from-drug-trafficking/>
- Copolad. (2025b, March 4). *Colombia strengthens social and community use of assets seized from organized crime with support from the European Union*. <https://copolad.eu/en/colombia-strengthens-social-and-community-use-of-assets-seized-from-organized-crime-with-support-from-the-european-union/>
- Financial Action Task Force. (2023). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation: The FATF recommendations*. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

- Guevara Castaño Abogados. (2026). *Asset forfeiture*. <https://guevaracastanolegal.com/en/asset-forfeiture/>
- Jaramillo, J. C. (2020, November 9). *Colombia continues to bungle assets seized from drug traffickers*. InSight Crime. <https://insightcrime.org/news/analysis/colombia-bungle-assets-seized-drug-traffickers/>
- Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio, Diario Oficial No. 49.039 (Colom.). https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1708_2014.html
- MG Legal Group. (2025, July 2). *Colombia asset forfeiture Extinción de Dominio guide*. <https://mglegallgroup.com/colombia-asset-forfeiture-extincion-de-dominio-guide/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Fighting tax crime: The ten global principles* (2nd ed.). https://www.oecd.org/en/publications/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-second-edition_1a120042-en.html
- Sociedad de Activos Especiales. (2026, June 23). *SAE entrega inmuebles incautados al narcotráfico y la corrupción para proyectos sociales y de memoria en Bogotá* [SAE delivers assets seized from drug trafficking and corruption for social and memory projects in Bogotá]. Radio Nacional de Colombia. <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/sae-entrega-inmuebles-incautados-al-narcotrafico-y-la-corrupcion-para-proyectos>
- SOMO. (2017). *Reconquering and dispossession in the Attilanura: The case of Poligrow*. Centre for Research on Multinational Corporations. <https://www.somo.nl/reconquering-and-dispossession-in-the-attilanura/>
- United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute. (2024). *Good practices in accelerating the capture of illicitly-acquired assets*. <https://unicri.org/publication/good-practices-accelerating-capture-illicitly-acquired-assets>