RAMKHAMHAENG UNIVERSITY LIBRARY

สภาพบังคับทางกฎหมายของข้อตกลงความร่วมมือปฏิบัติงานขององค์กรอิสระกับหน่วยงานของรัฐ: กรณีศึกษา ข้อตกลงระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ญาติพิชัย กลิ่นเจริญ

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2549
ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ISBN 974-09-2720-3

THE STATUS OF LEGAL ENFORCEMENT OF THE AGREEMENT ON COOPERATION OF INDEPENDENT ORGANIZATIONS AND GOVERNMENTAL AGENCIES: A CASE STUDY OF THE OFFICE OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSION AND THE OFFICE OF ANTI-MONEY LAUNDERING

YATIPICHAI KLINCHAROEN

A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUEREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
2006

COPYTEGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ISBN 974-09-2720-3

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ สภาพบังคับทางกฎหมายของข้อตกลงความร่วมมือปฏิบัติงานขององค์กรอิสระกับหน่วยงานของรัฐ: ศึกษากรณี ข้อตกลงระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ชื่อผู้เขียน นายญาติพิชัย กลิ่นเจริญ

คณะ นิติศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช ประธานกรรมการ

อาจารย์พนพ ทองคำ

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พูพิพิธ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช)

..... กรรมการ

(อาจารย์พนพ ทองคำ)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์จรัล เล็งวิทยา)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส)

..... กรรมการ

(อาจารย์กล้านรงค์ จันทิก)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : สภาพบังคับทางกฎหมายของข้อตกลงความร่วมมือปฏิบัติงานขององค์กรอิสระกับหน่วยงานของรัฐ: กรณีศึกษา ข้อตกลงระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ชื่อผู้เขียน : นายญาติพิชัย กลิ่นเจริญ

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา : 2549

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช ประธานกรรมการ
2. อาจารย์พนพ ทองคำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากความต้องการและมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองที่กำหนดให้มีสถาบันการเมืองที่เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีหน้าที่ตามพันธกิจต่างไปจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยมีสภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นอิสระ เช่นเดียวกัน แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารที่อาจสั่งการหรือก้าวล่วงต่อสภาพการบังคับใช้กฎหมายได้โดยง่าย ต่างกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ดำเนินงานได้โดยอิสระ ในการวินิจฉัยสั่งการกฎหมายวางระเบียบและควบคุมกันเองได้ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษา มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอีกองค์กรหนึ่งที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการฐานฟอกเงิน ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยทั้งสององค์กรได้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการสนับสนุนการ

ปฏิบัติงานของกันและกันขึ้นจึงเป็นกรณีศึกษานับเป็นกรณีแรกที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้มาประสานงานกันโดยทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้เป็นไปอย่างบูรณาการมีประสิทธิภาพและครบวงจรที่จะให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินของผู้กระทำผิดให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยรวดเร็ว เพื่อให้สังคมและประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในระบบของมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ ได้ศึกษาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย และปัญหาข้อกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจง ตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคและข้อบกพร่องของข้อตกลงดังกล่าว ในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตของข้าราชการประจำข้าราชการการเมือง ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่กระทำผิดต่อหน่วยงานของรัฐและผู้กระทำความผิดอาญาฐานฟอกเงิน เพื่อหาแนวทางและมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขต่อไป

จากการศึกษาพบว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระสามารถที่จะออกกฎระเบียบข้อบัญญัติข้อบังคับต่าง ๆ ได้ และสามารถที่จะนำบทบัญญัติการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอนุโลมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 301 แต่การดำเนินการที่จะปราบปรามการทุจริตและนำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดตกเป็นของแผ่นดินไม่สามารถที่จะปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วทำให้ผู้กระทำผิดโอนยักย้ายแปรสภาพหรือซุกซ่อนทรัพย์สินเสียก่อนซึ่งมีหลายกรณีที่มีผู้กระทำความผิดแต่ไม่สามารถนำทรัพย์สินตกแก่แผ่นดินได้ แต่ยังมีอีกองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ดำเนินการนำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดให้ตกเป็นของแผ่นดินได้เช่นเดียวกัน คือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งเป็นหน่วยงานที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับบัญชาโดยมีกฎหมายกำหนดให้ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตาม

กฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (5) ด้วย จึงทำให้สามารถนำทรัพย์สินในการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินได้อย่างรวดเร็วตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สามารถที่จะทำข้อตกลงกับหน่วยงานอื่นได้โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ดังนั้น ทั้งสององค์กรจึงมีความจำเป็นในการทำข้อตกลงประสานงานกันและจะต้องนำข้อตกลงไปปฏิบัติต่อกันแต่ในบางข้อของข้อตกลงอาจจะก่อให้เกิดกระทบสิทธิประชาชนหรือผู้ถูกบังคับใช้ ในเมื่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่มีอำนาจที่กระทำได้ เนื่องจากข้อตกลงบางข้อทำเกินกรอบอำนาจของกฎหมาย จึงขัดกับหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ คือ องค์กรฝ่ายปกครองจะทำประการใดได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการนั้นและต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายเมื่อกระทำเกินขอบอำนาจ เมื่อนำไปปฏิบัติต่อบุคคลภายนอกจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินได้

ดังนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ควรนำข้อตกลงดังกล่าวไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโดยบัญญัติเป็นกฎหมายโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้สามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับกรณีทั้งสององค์กรที่ได้มาทำข้อตกลงความกันร่วมมือกัน และเพื่อจะได้เป็นมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการเสริมในการใช้กฎหมายทั้งสองฉบับอย่างบูรณาการที่ชัดเจนถูกต้องตามกฎหมายยิ่งขึ้น

ABSTRACT

Thesis Title : The Status of Legal Enforcement of the Agreement on Cooperation of Independent Organizations and Governmental Agencies: A Case Study of the Office of the National Anti-corruption Commission and the Office of Anti-money Laundering

Student's Name : Mr. Yatipichai Klincharoen

Degree Sought : Master of Laws

Academic Year : 2006

Advisory Committee :

1. Asst. Prof. Somchai Sirisomboonvach Chairperson
2. Mr. Panop Thongkham

The constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2540) was promulgated on the basis of the will and participation of the people of Thailand. It is a constitution which provides for the reform of political institutions so that they remain independent of government agencies charged with countering corruption. This constitutional mandate differs from that of the Anti-money Laundering Office which enjoys an independent law enforcement status, but which is still under the command and supervision of the administration in power. This is a dangerous state of affairs since the office could be easily turned away from strict law enforcement. This state of affairs differs from that of the National

Anti-corruption Commission which operates independently in its work of adjudication and the establishment of regulations and proper control as empowered by the law.

This researcher has studied the measures adopted for countering corruption by the National Anti-corruption Commission and those of another organization responsible for countering money laundering. The two organizations have agreed to cooperate operationally. This is the first case study of the cooperation between an independent organization, established by the organic law on Anti-corruption (B.E. 2542), the Office of National Anti-corruption, and the Office of Anti-money Laundering established by the Anti-money Laundering act (B.E. 2542). The two organizations have joined forces allowing the NCAC to become proficient in securing the forfeiture of the properties of wrongdoers and putting them under state control, thereby securing public faith in the anti-corruption measures. The law's intentions have been studied as well as various problems, particularly legal ones. In addition, obstacles and drawbacks to the agreement in countering corruption committed by civil servants, political officials and the general public in regard to governmental agencies, as well as those encountered in the course of moving against those who have committed money laundering offenses, have been considered by the researcher. The purpose of this is to help correct and improve guidelines and relevant measures.

This study found that the Office of the NACC as an independent organization can legally enact rules and regulations. Provisions allowing for the NACC's exercise of authority have been stipulated by the Election Commission

and the constitutional court in section 301 of the constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2540), *mutatis mutandis*. However, the expeditious state confiscation of properties connected with wrongdoing has proven infeasible. As such, wrongdoers usually have enough time to transfer or hide ill-gotten properties. In some cases, wrongdoers are uncovered, but still their properties cannot be brought under state control. Nevertheless, another organization responsible for the forfeiture of such property and putting it into state hands is the Office for Anti-money Laundering. This organization is charged with applying laws governing an array of offenses. These laws pertain to the following: offenses committed while on official duty, offenses committed while performing duties in the course of enforcing justice in accordance with the criminal code, offenses committed by officials in the organization itself or other government agencies or offenses regarding one's duties and other fraudulent practices. These offenses fall under the jurisdiction of the National Anti-corruption Commission, and, as such, makes them fundamental offenses according to the Anti-money Laundering act section 3 (5) (B.E. 2542). As intended by the law, these legal measures have allowed the state to repossess property connected with the committing of such offenses. The Anti-money Laundering Office can make an agreement with other agencies on the basis of regulations issued by the Office of the Prime Minister governing cooperation in conducting operations pursuant of the Anti-money Laundering act (B.E. 2542). It is imperative that the two agencies agree on cooperation and apply agreements reached in practice. However, in some cases, such an agreement

may impact the rights of the people or those subjected to the application of the agreement. The Office for Anti-money Laundering does not have the power to undertake such action on its own authority because aspects of the agreement fall beyond the scope of its legal jurisdiction. The agreement may also contradict ethical principles and normal legal standards, even apart from the principle that law is null and void without power of enforcement. An administrative body can act only when the law entrusts it with sufficient power and its actions truly fall under its jurisdiction. Otherwise, administrative actions are illegal and may cause damage to persons or properties.

This researcher's opinion is that such agreements should be amended and updated through legislation. This would make provisions governing agreement by the two agencies legally binding. Finally, supplementary measures could thereby become legally valid and laws governing the two agencies could be integrated.

กิตติกรรมประกาศ

มยฺ หำ มาตาปิตุนำว ปาเทวันฺทามิ สาทรำ ข้าพเจ้าขอนอบน้อมกราบคุณบิดา มารดา ทั้งสองที่ถึงพร้อมด้วยคุณอันหาที่สุดมิได้ที่ให้ชีวิต ปัญญา อันมีค่าแก่ข้าพเจ้าร่วมทั้งพี่ ๆ ทุกคน โดยเฉพาะพี่อารีย์ (กลิ่นเจริญ) ศรีอุราม ที่ให้การสนับสนุนในการศึกษา

ปณฺ ญาวุฑฒิกเรเตเต ทินฺโนวาเท นมามิหำ ข้าพเจ้าขอนอบน้อมครูบาอาจารย์เป็นผู้ทรงคุณอันยิ่ง เป็นผู้พร่ำสอนศิลปวิทยา ผู้สร้างปัญญาให้ข้าพเจ้าตั้งแต่ชั้นประถมจนถึงมหาวิทยาลัย เป็นต้นมา

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช ที่ท่านได้เมตตารับเป็นประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จได้ดังปรารถนา

ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์พนพ ทองคำ ที่ท่านได้สละเวลาอันมีค่า เป็นกรรมการที่ปรึกษา และให้คำแนะนำปรึกษาแนวความคิด แก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์จรัล เล็งวิทยา และ รองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส และอาจารย์กล้านรงค์ จันทิก ที่ท่านได้สละเวลาอันมีค่า รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาให้การแนะนำปรับปรุงให้แนวคิดวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนรู้สึกในความกรุณาและขอกราบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ และรองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง และอาจารย์ทุกท่านในชั้นปริญญาโทได้ให้ทางการศึกษาทางวิชาการ และขอขอบคุณ นางพเยาว์ กลิ่นเจริญ ภรรยาผู้เขียน ที่ช่วยเหลือในการพิมพ์และให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จสมความปรารถนา

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ และเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยทุกท่านได้ช่วยเหลือเป็นธุระด้านธุรการจนวิทยานิพนธ์สำเร็จลงด้วยดี

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีค่าและประโยชน์ในทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอเทอดบูชาเพราะคุณบิดามารดาและครูบาอาจารย์ทุกท่านผู้ประสิทธิประสาทวิชาการ ส่วนความบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ญาติพิชัย กลิ่นเจริญ