กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน:ศึกษากระบวนการใช้อำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม

Anti-money Laundering Act:an approach to power and monitoring of using power of transaction committee.

โดย

ตริตาเวสน์ โสธนะเสถียร

MISS TRITARWAS SOTHANASATHIEN

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2550

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวตริตาเวสน์ โสธนะเสถียร

เรื่อง

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน:ศึกษากระบวนการใช้อำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2550

ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ _____

(ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ _____

(รองศาสตราจารย์ ดร.ระเจตน์ ภาคีรัตน์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ _____

(อาจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์ลวัสดิ์กุล)

กรรมการวิทยานิพนธ์ _____

(อาจารย์ ดร ประสาท พงษ์สุวรรณ์)

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง "กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน:ศึกษากระบวนการใช้อำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม" นี้ มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ในกรณีของการตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด การสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม และการสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และสามารถตรวจสอบคำสั่งเหล่านั้นได้หรือไม่ และควรอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรใด และเมื่อทำการศึกษาไปโดยตลอดแล้วพบว่าในส่วนของการตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมีลักษณะเป็นการขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นเพียงการตระเตรียมการหรือรวบรวมพยานหลักฐานก่อนดำเนินการในส่วนอื่นๆ ต่อไป นอกจากนั้นหน้าที่ในการส่งข้อมูลก็เกิดจากสภาพบังคับทางอาญามิได้เกิดจากการแสดงเจตนาของสำนักงาน ปปง. จึงไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด

ส่วนการสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมและคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นกรณีที่คณะกรรมการธุรกรรมใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ในการบังคับเอกชนผู้รับคำสั่ง เช่น สถาบันการเงินหรือบุคคลผู้ถูกตรวจสอบไม่ให้กระทำธุรกรรมต่างๆ เพื่อยับยั้งการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกตรวจสอบซึ่งเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่ง นอกจากนั้นในส่วนของการทบทวนภายในองค์กรของสำนักงาน ปปง. คณะกรรมการธุรกรรมมีดุลพินิจในการทบทวนคำสั่งที่ตนเองออกได้ ตามหลักทั่วไปเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่มีอำนาจในการทบทวนตรวจสอบการออกคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมหรือคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมโดยองค์กรตุลาการนั้น ไม่ว่าจะเป็นศาลแพ่ง ศาลอาญาก็มิได้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมโดยเหตุผลของการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองแต่อย่างใด ส่วนศาลปกครองนั้น แม้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาหากเกิดเป็นคดีพิพาทขึ้น แต่โดย

ที่การพิจารณาคดีปกครองนั้นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการและคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการธุรกรรมนั้นจะกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครองไว้ด้วย ซึ่งโดยทั่วไปคำสั่งดังกล่าวมักจะสิ้นผลก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสมอ ทำให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่อาจเยียวยาได้ตามความต้องการของผู้ฟ้องคดี

ในส่วนของการทบทวนการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมภายในองค์กรนั้น ผู้ศึกษาได้ทำการเสนอแนะให้มีการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นต้องทำอย่างเข้มงวด และเห็นด้วยกับกรณีของการแก้ไขคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการธุรกรรม ให้มาจากองค์กรที่เป็นกลางจากกระบวนการยุติธรรม และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้มีความโปร่งใสและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง นอกจากนั้นยังเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 อีกด้วย นอกจากนั้นยังเสนอแนะให้มีการตั้งคณะกรรมการภายในองค์กรขึ้นเพื่อวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมและคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อลดจำนวนคดีที่จะไปสู่ศาลปกครองอีกทางหนึ่งด้วย

ส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการโดยองค์กรตุลาการนั้น ผู้ศึกษาได้เสนอให้ศาลปกครองควรจะวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งยับยั้งการธุรกรรมและคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อไป แม้คำสั่งดังกล่าวจะสิ้นผลไปแล้วก็ตาม เพื่อเป็นการรับรองสิทธิให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวในการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่สำเร็จเรียบร้อยได้ ผู้ศึกษาต้องขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ และอาจารย์ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตามลำดับ และได้กรุณาสละเวลาในการแนะนำข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบแก้ไขวิทยานิพนธ์ และขอบพระคุณอย่างสูงต่อ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และอาจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์ลวัสดิ์กุล ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำแนะนำและให้ความรู้ตลอดจนตอบข้อสงสัยต่างๆ ที่เป็นปัญหาสำหรับผู้ศึกษาในระหว่างจัดทำวิทยานิพนธ์ ทำให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนถึงการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม และตรวจสอบร่างวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่และความอดทนอย่างดียิ่ง

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณพันตำรวจเอกยุทธบูล ติสสะมาน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ให้โอกาสแก่ผู้ศึกษาในการเข้ารับราชการในสำนักงาน ปปง. ทำให้ผู้ศึกษาได้รู้ เข้าใจ และปรับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ ข้าราชการสำนักงาน ปปง. และพี่ๆ เพื่อนๆ ที่สาขามหาชนทุกคนที่คอยให้กำลังใจ รับฟัง และให้คำปรึกษาในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาทางเนื้อหาของวิทยานิพนธ์และปัญหาทางเทคนิคในการดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อนึ่ง ผู้เขียนขอขอบคุณบุคคลที่ได้ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจไม่ทางใดก็ทางหนึ่งแก่ผู้เขียนซึ่งมิได้เอ่ยนามมา ณ ที่นี้ด้วย

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคุณแม่ผู้เป็นที่รักยิ่ง ผู้ให้ความรัก ความห่วงใย ความเอาใจใส่ ความอดทน ความเสียสละ และทุกสิ่งทุกอย่าง โดยเฉพาะกำลังใจแก่ผู้ศึกษามาโดยตลอด และขอขอบคุณคุณน้า น้องชาย และญาติๆ ทุกคนที่ห่วงใยและให้กำลังใจแก่ผู้ศึกษาเสมอ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์ประการใด ผู้ศึกษาขออุทิศให้แก่คุณพ่อผู้ล่วงลับซึ่งเป็นผู้ผลักดันและให้คำแนะนำ คำสอนสั่ง แก่ผู้ศึกษาทุกเรื่องโดยเฉพาะเรื่องการศึกษา แต่หากมีความบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ดริตาเวสน์ โสธนะเสถียร

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2550