กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับคณะกรรมการธุรกรรม

นายบุญเลิศ สันทัดอนุวัตร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-1330-6

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LAW ON CONTROL OF MONEY LAUNDERING : A STUDY OF THE AUTHORITY OF THE MONEY LAUNDERING CONTROL COMMITTEE AND MONETARY AFFAIRS COMMITTEE

Mr.Boonlerd Suntudanoowatr

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-13-1330-6

หัวข้อวิทยานิพนธ์	กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับคณะกรรมการธุรกรรม
โดย	นายบุญเลิศ สันทัดอนุวัตร
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... กรรมการ
(อาจารย์สมชัย สงวนนภาพร)

นายบุญเลิศ สันทัดอนุวัตร : กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับคณะกรรมการธุรกรรม (LAW ON CONTROL OF MONEY LAUNDERING : A STUDY OF THE AUTHORITY OF THE MONEY LAUNDERING CONTROL COMMITTEE AND MONETARY AFFAIRS COMMITTEE) อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส, 312 หน้า. ISBN 974-13-1330-6

ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการฟอกเงินนั้นนับวันจะทวีความรุนแรงและเป็นภัยอันใหญ่หลวงที่คุกคามต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการยับยั้งการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเป็นการเสริมสร้างให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ขึ้น

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นี้ได้จัดให้มีองค์กรหลักที่ดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการและมีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอยู่ 2 องค์กร คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งเป็นองค์กรในระดับบริหารที่มีภาระหน้าที่หลักในการวางนโยบายและมาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย กับคณะกรรมการธุรกรรมซึ่งเป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการที่มีหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายโดยการตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และมีคำสั่งในการยับยั้งการทำธุรกรรมในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน หรือในกรณีที่ธุรกรรมนั้นมีหลักฐานเป็นที่เชื่อถือได้ว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด รวมทั้งการมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินในกรณีที่หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจจะมีการโอน จำหน่าย ย้ายที่ ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นได้ชั่วคราวไม่เกิน 90 วัน เป็นต้น นอกจากนี้ในประเด็นของการบังคับใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีมาตรการทางกฎหมายบางประการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก ดังนั้นจึงมีประเด็นปัญหาว่า ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นี้ ได้มีการจัดรูปแบบขององค์กรรวมทั้งได้มีมาตรการในการกำกับดูแลหรือควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างเหมาะสมเพียงใด และมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนั้นเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หรือไม่อย่างไร

ผลจากการศึกษาค้นคว้าพบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งเป็นองค์กรในระดับบริหารนั้นมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลง แก้ไข เพิ่มเติมมติ คำสั่ง หรือมอบหมายให้คณะกรรมการธุรกรรมซึ่งเป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการดำเนินการอื่นใดก็ได้ อันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมและเป็นการสร้างดุลย์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐ นอกจากนี้ลักษณะของโครงสร้างของคณะกรรมการ คุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง วาระในการดำรงตำแหน่ง และภาพ้นจากตำแหน่งกรรมการขององค์กรทั้ง 2 นั้นจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดและมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ส่วนกรณีเรื่องการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นสามารถที่จะกระทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งนี้ภายใต้กรอบแห่งหลัก "นิติรัฐ" และนอกจากนี้ในกรณีที่คณะกรรมการธุรกรรมได้มีคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม หรือมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายมหาชน

จากข้อสรุปดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 โดยให้ผู้ทำธุรกรรมหรือผู้เสียหายได้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติในมาตรา 35 และมาตรา 36 พร้อมกับเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 59 เรื่องเขตอำนาจศาลโดยให้การคัดค้านคำสั่งทางปกครองดังกล่าวข้างต้นอยู่ภายใต้อำนาจของศาลเดียวกันกับกรณีการมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามบทบัญญัติในมาตรา 48 รวมทั้งแก้ไขถ้อยคำจากคำว่า "ศาลแพ่ง" มาเป็น "ศาลส่วนแพ่ง" เพื่อให้การดำเนินงานในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้นมีความสะดวกและมีประสิทธิภาพสูงโดยอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลทั่วประเทศ

ภาควิชานิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต.....บุญเลิศ สันทัดอนุวัตร.....

สาขาวิชานิติศาสตร์ ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ปีการศึกษา 2543

BOONLERD SUNTUDANOOWATR : LAW ON CONTROL OF MONEY LAUNDERING : A STUDY OF THE AUTHORITY OF THE MONEY LAUNDERING CONTROL COMMITTEE AND MONETARY AFFAIRS COMMITTEE. THESIS ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR VIRAPHONG BOONYOBHAS, 312 pp. ISBN 974-13-1330-6.

At present, the economic crime in the form of money laundering tends to be more and more severe and threatening to the stability of the economy. In order to solve the above-mentioned problem through the suppression of economic crime and to reinforce the stability of the national economy, Thailand passed the Act for Prevention and Suppression of Money Laundering B.E. 2542.

The B.E. 2542 Act set up the major organization which functions 2 committees that has important role in enforcing legal measures. They are the Money Laundering Control Committee which is an administrative organ in setting policy and measures for the law enforcement, and the Monetary Affairs Committee which is an operational organ in enforcing law as its major function through overseeing transaction and property related to infraction and issuing order to stop transaction when there is a reasonable doubt that the transaction is related to money laundering infraction or when there is reliable evidence that it is related to such infraction. In addition, it may issue writ to seize or freeze property when there is reasonable evidence that there shall be a transfer, disposal, movement, concealment, or hiding of property related to the infraction to a provisional effect of 90 days. Moreover, in enforcing the law, the Act has provided several legal measures which may affect the right and liberty of the general public in a severe manner. It is therefore concerned that in enforcing the B.E. 2542 Act there should be sufficient organizational mechanism and measure to monitor or control the exercise of power done by the official and to ensure that the legal measures are not violating the B.E. 2540 Constitution.

The study finds the Money Laundering Control Committee as provided by the B.E. 2542 Act to be an administrative organ empowered to change, to revise, to amend resolution or order or to delegate to the Monetary Affairs Committee to carry out any other matter as long as it is related to its function and strike a balance of power of the state's officials. The structure, qualifications of commissioner, duration of office and the exit of the commissioner of the two organs do vary in details and seem to be correspondent to the powers given by the law. As to the enforcement of legal measures which may affect the right and liberty of the people, it can be carried out without violating the Constitution by adhering to the rule of law. Apart from that, the order of the Monetary Affairs Committee to halt a transaction or to seize or freeze property related to infraction is nothing less than an administrative act.

From the above-mentioned conclusion, the author would like to propose a revision of the B.E. 2542 Act to the effect that the transactor or the affector may raise an objection to the administrative act issued by the officials under Section 35 and 36, and also propose a revision of Section 59 on the jurisdiction by putting the objection under the same jurisdiction of the case of seizure or freezing of property under Section 48. The author also would like to propose an amendment to the wording from "*Civil Court*" to become "*Civil Matter Court*" to enable the prevention and suppression of money laundering to have high mobility and efficiency by putting them under the jurisdiction of courts throughout the country.

Department	Law	Student's signature	B. C.
Field of study	Law	Advisor's signature	V. Boonyobhas
Academic year	2000		

กิตติกรรมประกาศ

ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง สังคมได้ให้ความสำคัญและตื่นตัวกับการเฝ้าติดตามความคืบหน้าของกฎหมายฟอกเงินที่จะมีขึ้นในประเทศไทยอย่างไม่คลาดสายตา กระแสการเรียกร้องของประชาชนอีกทั้งแรงขับเคลื่อนของสื่อมวลชนทุกแขนงที่ต้องการจะให้มีกฎหมายที่ทรงอานุภาพในการหยุดยั้งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจนี้ นับเป็นปรากฏการณ์ที่ควรจะได้มีการจดบันทึกไว้ในหน้าประวัติศาสตร์ของเมืองไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นการรำลึกถึงเหตุการณ์อันเป็นกรณีตัวอย่างในความประสงค์ของประชาชนต่อกฎหมายฉบับนี้

ผู้เขียนเองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย นอกจากจะยังจดจำภาพเหตุการณ์เหล่านั้นได้แล้วยังมีมูลเหตุที่ทำให้ผู้เขียนได้รำลึกถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นี้ ด้วยความประทับใจที่ยากจะลืมเลือน สิ่งนั้นก็คือ วิทยานิพนธ์ที่ปรากฏต่อสายตาของท่านในขณะนี้นั่นเอง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้ผู้เขียนได้รู้จักกับมิตรผู้เคียงข้างร่วมเดินทางไปสู่จุดหมายของชีวิตได้อย่างต่องแท้ดีทีเดียว *"ความเพียร"* คือมิตรที่ได้โอบอุ้มผู้เขียนและผู้เขียนเองก็จะไม่ทอดทิ้งและอยู่เคียงคู่กับความเพียรอันเป็นเพื่อนแท้ตลอดไป

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ยังทำให้ผู้เขียนได้มีโอกาสน้อมรับและรู้จักกับ *"ความเมตตา"* ที่ได้รับจากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน อันทำให้ผู้เขียนได้มีวิสัยทัศน์ทางวิชาการที่กว้างไกลมากขึ้นและมีกำลังใจที่จะฟันฝ่าต่ออุปสรรคนานัปการเพื่อให้บรรลุถึงความสำเร็จ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ ที่ได้โปรดเมตตารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ รวมทั้งการให้คำปรึกษา และแนะนำข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งในการจัดทำวิทยานิพนธ์และการทำงานตลอดจนการดำเนินชีวิต อันเป็นสิ่งที่มีคุณค่ายิ่งต่อชีวิตของผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส ที่ได้ให้ความเมตตารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำทางวิชาการและให้การช่วยเหลือผู้เขียนจนกระทั่งวิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดี ขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์สมชัย สงวนนภาพร ที่ได้ให้ความเมตตารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งได้ให้คำแนะนำทางวิชาการที่มีคุณค่ายิ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ นอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณ พลตำรวจโทนพดล สมบูรณ์ทรัพย์ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ท่านได้ให้ความเมตตาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อีกทั้งได้ให้ข้อคิดเห็นทางวิชาการในการปรับปรุงโครงร่างวิทยานิพนธ์อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อวิทยานิพนธ์นี้ แม้ว่าท่านจะติดราชการสำคัญในวันกำหนดสอบก็ตาม

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้รู้สึกอิ่มเอิบในสัมผัสแห่งคำว่า *"น้ำใจ"* จากบุคคลรอบข้างและขอน้อมรับด้วยไมตรีจิตที่ยากจะลืมเลือน ขอขอบคุณ คุณกัณณิกา เรืองนิติวิทย์ คุณพัฒนชัย วัชรจิตต์กุล คุณอรรณพ ลิขิตจิตถะ คุณแก้วตา พันธ์อุไร คุณวรเทพ เชื้อสุนทรโสภณ คุณชัฎศรัณย์ ธรฤทธิ์ คุณสุพัตรา แผนวิชิต และคุณสายทิพย์ มั่นศรี พี่ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ ทุกคน ซึ่งผู้เขียนไม่อาจกล่าวไว้ ณ ที่นี้ได้หมด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ต่างมีส่วนร่วมในการบันทึกความทรงจำของผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบแทบท้าวน้อมรำลึกถึงดวงวิญญาณของมารดาผู้ซึ่งอยู่เคียงข้างในความทรงจำและเป็นกำลังใจอันสำคัญที่ผู้เขียนได้ยึดเหนี่ยวในค่ายบรมสั่งสอนถึงหลักการดำเนินชีวิตและความเพียรพยายามให้ได้มาซึ่งความสำเร็จอย่างถูกต้องและดีงามเสมอมา

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พอจะมีประโยชน์และคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดามารดา คณาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่าน แต่หากมีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ประการใดผู้เขียนขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว

...ขอขอบคุณ...วิทยานิพนธ์ฉบับนี้.....ที่ทำให้ได้รับบทเรียนและความทรงจำที่มีคุณค่าครั้งหนึ่งของชีวิต...

บุญเลิศ สันทัดอนุวัตร