RAMKHAMHAENG UNIVERSITY LIBRARY

ผู้มีส่วนได้เสียกับการรับเงินสินบน เงินรางวัล และผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542: ศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ภูษิต คงเมือง

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2547

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

ISBN 974-09-1631-7

ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND THE EXERCISE OF DISCRETIONARY POWER UNDER THE PREVENTION AND SUPPRESSION OF MONEY LAUNDERING ACT B.E. 2542 AND THE PUBLIC ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT B.E. 2539: A COMPARATIVE STUDY

POOSIT KONGMAUNG

A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
2004

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ISBN 974-09-1631-7

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ผู้มีส่วนได้เสียกับการรับเงินสินบน เงินรางวัล และผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ. 2542: ศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ชื่อผู้เขียน นายภูษิต คงเมือง

คณะ นิติศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์นิมิตร ชิณเครือ ประธานกรรมการ

อาจารย์สมเจตน์ อำนวยสวัสดิ์

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พูพิพิธ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์นิมิตร ชิณเครือ)

..... กรรมการ

(อาจารย์สมเจตน์ อำนวยสวัสดิ์)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์วินัย ล้ำเลิศ)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : ผู้มีส่วนได้เสียกับการรับเงินสินบน เงินรางวัล และผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542: ศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ชื่อผู้เขียน : นายภูษิต คงเมือง

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา : 2547

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์นิมิตร ชิณเครือ ประธานกรรมการ
2. อาจารย์สมเจตน์ อำนวยสวัสดิ์

การปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือว่าเป็นการปกครองโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก หรือกล่าวได้ว่าประชาชนย่อมจะได้รับการประกันสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อมากำหนดการใช้อำนาจโดยอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งหรือ ทำนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย คือ ประชาชนควรจะได้รับประกันสิทธิเสรีภาพเสียตั้งแต่ในชั้นวิธีพิจารณาความของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตามหลักกฎหมายผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ต้องไม่มีส่วนได้เสียอันถือว่าเป็นหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่นานาประเทศใช้บังคับในการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการออกนิติกรรมทางปกครอง เพื่อให้กระบวนการพิจารณาและการวินิจฉัยจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นกลาง ไม่มีอคติ ลำเอียง ในเรื่องที่ตนกำลังพิจารณาหรือวินิจฉัย เพราะถ้าการพิจารณาหรือวินิจฉัยกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอคติ ลำเอียง ขาดความเป็นกลาง อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตกอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

ตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักความไม่มีส่วนได้เสียมีรากฐานมาจากความต้องการให้สาธารณชนเชื่อมั่นในความเป็นกลางของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะหลักความไม่มีส่วนได้เสียจะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเอาประโยชน์ส่วนตนเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริง โดยปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและลำเอียง ถ้ากรณีเกิดความไม่เป็นกลางดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องนั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลให้ได้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในที่สุด

จากการศึกษาพบว่า การเป็นผู้ตกอยู่ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียกับเงินรางวัลของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ตามความหมายของ มาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยผลของระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล พ.ศ. 2547 ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย และผลในทางการปฏิบัติราชการของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คือ ทำให้สถานะของเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในฐานะตัวการในกระบวนการทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ ตระเตรียมคำสั่งทางปกครองตลอดจนถึงการออกคำสั่งทางปกครอง กลายเป็นตัวการในกระบวนการทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้ และยังทำให้เกิดความไม่มั่นคงในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับรองคุ้มครองไว้ ทั้งนี้เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายมีช่องทางในการใช้อำนาจในทางกฎหมายที่มีอยู่ กระทำการโดยหวังประโยชน์ตอบแทนอันทำให้ประโยชน์สาธารณะอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการใช้อำนาจถูกบิดผันไป

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบจากการศึกษา คือ การวางระเบียบในลักษณะเช่นนี้ โดยผลของกฎหมายทำให้กลไกของกฎหมายฟอกเงินไม่อาจทำงานต่อไปได้ ตามเงื่อนไขที่

กล่าวมา และอาจเป็นช่องทางให้ "นักการเมืองหรือนักกฎหมาย ซึ่งเข้าใจถึงข้อบกพร่องดังกล่าว อาจใช้เงื่อนไขการออกระเบียบเช่นนี้มาเพื่อตระเตรียมไว้เป็นข้อต่อสู้เพื่อป้องกันตนให้พ้นความรับผิดตามกฎหมายฟอกเงินที่ตนอาจจะต้องถูกดำเนินการในอนาคตด้วยก็ได้ และเนื่องจากกฎหมายฟอกเงินเป็นกฎหมายที่มุ่งใช้บังคับแก่การประกอบอาชญากรรมโดยมุ่งต่อทรัพย์สิน ซึ่งในปัจจุบันการประกอบอาญชกรรมทางการเงินและบรรดาทรัพย์สินที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายฟอกเงินมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในประเทศเท่านั้น ดังนั้น หากมีช่องว่างทางกฎหมายอันอาจจะทำให้อาชญากรเหล่านั้นหรือทรัพย์สินเหล่านั้นหลุดพ้นจากการถูกบังคับโดยอำนาจรัฐ จำต้องหาทางป้องกันเพื่อมิให้การดังกล่าวเกิดขึ้น

เพื่อให้ระเบียบดังกล่าวมีสภาพที่สมบูรณ์ และชัดเจนยิ่งขึ้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจ่ายเงินสินบนและรางวัล พ.ศ. 2547 เพื่อให้มีผลในทางกฎหมายที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์เพื่อความสงบสุขของสาธารณชนและประโยชน์ของสาธารณะ อาทิเช่น ระเบียบดังกล่าวสมควรแก้ไขมิให้ตัวเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผู้มีสิทธิรับเงินรางวัล จากการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง แต่ควรเพิ่มเติมโดยกำหนดให้มีกองทุนเพื่อรองรับเงินรางวัลชั้นหนึ่งก่อน ทั้งนี้ก็เพื่อมิให้ต้องด้วยเงื่อนไขในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 และมาตรา 16 ซึ่งอาจทำได้โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบใหม่โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ในส่วนเงินสินบนนั้นคงไว้อย่างเดิม ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังเป็นการสร้างเสริมงานด้านการข่าวเกี่ยวกับด้านนี้โดยเฉพาะ และสมควรที่จะยกเลิกข้อกำหนดเงินรางวัลสำหรับเจ้าหน้าที่ที่กำหนดให้จ่ายตามอัตราก้าวหน้าหรือขึ้นอยู่กับจำนวนเงินรางวัลที่ส่วนราชการได้รับ โดยอาจกำหนดเสียใหม่ให้ มีผลตอบแทนจากจำนวนเงินที่มีอัตราคงที่แน่นอนเป็นรายเดือนหรือรายปี เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ต้องกลายเป็นผู้มีคุณสมบัติต้องห้ามในการออกคำสั่งทาง ปกครอง เป็นต้น

ABSTRACT

Thesis Title : Administrative Procedures and the Exercise of Discretionary Power Under the Prevention and Suppression of Money Laundering Act B.E. 2542 and the Public Administrative Procedure Act B.E. 2539: A Comparative Study

Student's Name : Mr. Poosit Kongmaung

Degree Sought : Master of Laws

Academic Year : 2004

Advisory Committee :

1. Assoc. Prof. Nimit Chinkruae Chairperson
2. Mr. Somjate Amnuoysawadi

A system of democratic government is considered to be one that believes in or practices social equality as its main consideration. Under such a system, it could also be said that the people are guaranteed certain rights and freedoms according to the Thai Constitution (B.E. 2540). In addition, it also governs the discretionary exercise of power of administrative officials as competent authorities, free from all vested interests, and based on the principles of law regarding public administrative procedure. This in turn is enforced by the international community for the purpose of controlling public administrators so that the process involving consideration of the case at hand and the discretionary powers to be exercised therein shall be made by the competent authorities. The latter shall be neutral, free

from prejudice, while the system in place guards against any lack of neutrality that might arise due to the fact that the public administrators are in a position to pursue their own personal interests.

The principle of disinterest or neutrality, which is considered to be one of the most important factors underlying the principle of natural justice, is based on the desire to give. Public confidence depends on the neutrality of the hearing and the decision process with regard to administrative matters in that the principle of disinterest will prevent public administrators from mixing their own personal interests with the performance of their duty. The aim of such a system is that public administrators act in a fair and just manner in accordance with the facts, free from the exercise of their discretionary power, and without prejudice. If their actions are not neutral, it will affect the hearing and decision-making process, which in turn will eventually result in an unlawful administrative order.

The results of the study indicated the following: that the situation of being an interested person in authority who is eligible for a reward according to the Prevention and Suppression of Money Laundering Act B.E. 2542, in accordance with Sections 13 and 16 of the Public Administrative Procedure Act B.E. 2539, whereby the committee established criteria for the evaluation of payment of graft and rewards (B.E. 2547), had legal ramifications as well as an effect on the performance of the Office of Prevention and Suppression of Money Laundering. In other words, it rendered the authority's status in the administrative process illegal in that it assumed a double function: to prepare an administrative order as well as being instrumental in the issue thereof. In this way, it became a principal in the administrative process, which is unlawful; in fact, it has no power to issue an

administrative order demanding the forfeit or seizure of any assets according to the Prevention and Suppression of Money Laundering Act B.E. 2542. This state of affairs also causes insecurity with regard to the right to the protection of personal property according to the current constitution. This also opens a loophole enabling the authority enforcing the law to exercise its existing legal powers to commit any act it deems suitable in anticipation of the reward to be received, thereby deviating from the public interest, which is the principal objective of the exercise of such power.

Another problem which was partially raised by the findings of this research study was that the stipulation of regulations of this nature, through the operation of the law, forces the mechanism of the Prevention and Suppression of Money Laundering Act B.E. 2542 to continue enforcing the law in accordance with the above-mentioned conditions. This in turn could prove to be a loophole that could be exploited by a "Politician or Lawyer" who understands such a deficiency only too well and is thus able to take advantage of such a regulation to prepare a defense for himself, exculpating him from liability according to the Prevention and Suppression of Money Laundering Act under which he may be charged in the future. And although the aim of the Prevention and Suppression of Money Laundering Act is to enforce laws against the commission of a crime intending on property, these days the commission of financial crimes and those involving property which fall under the Prevention and Suppression of Money Laundering Act is not limited to crimes committed within the country only; therefore, if there is a loophole in the law that may enable such criminals to escape

the long arm of the law and government power, it should be necessary to find ways to prevent such an occurrence.

In order to ensure that this regulation is clearer and more comprehensive, an amendment should be made to the regulation regarding the establishment of criteria governing the payment of graft and rewards (B.E. 2547) so that it does not conflict with other acts and so that the public administrative functions can carry on effectively and be able to achieve their set goals for the sake of public harmony and the benefit of society at large. For example, such a regulation should be amended to prohibit the authorities of the Prevention and Suppression of Money Laundering Office from being eligible to receive any kind of reward from the direct performance of their duty; conversely, a benefit fund should be established to receive the reward first. This is so that it does not clash with the conditions laid down in the Public Administrative Procedure Act B.E., 2539, Sections 13 and 16. This could be done by making an amendment to the new regulation by virtue of the power vested in the Ministry of Finance, with the approval of the cabinet. However, the graft still remains the same and unchanged for the prevention of the mentioned problems as well as enhancing the gathering of intelligence of these affairs. Thus, it is appropriate to abolish the provision regarding rewards for the authority concerned, which are either paid in advance according to a pre-determined rate or depend on the reward received by the public office. This can be accomplished by establishing a mechanism enabling them to receive a return on a fixed monthly or yearly amount to prevent the authority in question from becoming governed by people who are unqualified to issue administrative orders.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความอนุเคราะห์ช่วยเหลือจากท่านรองศาสตรจารย์นิมิตร ชิณเครือ ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์สมเจตน์ อำนวยสวัสดิ์ กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำ รวมทั้งแนวความคิดและข้อสังเกตุต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงตลอดจนการจัดทำวิทยานิพนธ์จนเสร็จ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณและขอระลึกถึงความกรุณาตลอดไป

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง และรองศาสตราจารย์วินัย ล้ำเลิศ ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้ให้ความกรุณาและให้คำปรึกษา ตลอดจนแนะแนวทางด้านวิชาการอันมีคุณค่าซึ่งทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาทุกท่าน ที่ให้ความอนุเคราะห์ด้วยดีเสมอมา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ทุกท่านที่กรุณาเอื้อเฟื้อและให้โอกาสแก่ผู้เขียนได้ดำเนินการจนกระทั่งได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับความผิดพลาดหรือความบกพร่องมา ณ โอกาสนี้

ภูษิต คงเมือง