สัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในกรณีร่ำรวยผิดปกติกับการนำมาตรการปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ

นางสาวชาธินี ถนัดงาน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2541

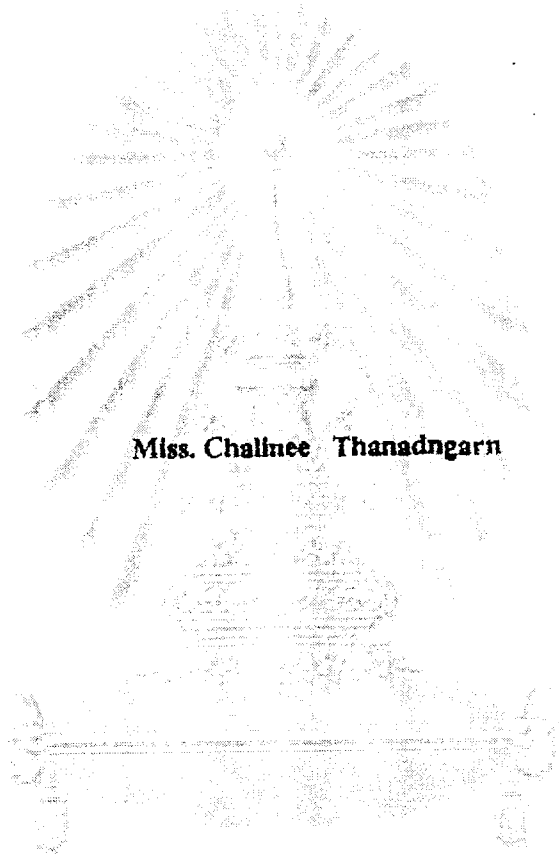
ISBN 974-332-300-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- 5 มิ.ย. 2545

I16626448

THE ACCOMPLISHMENT IN SUPPRESSION OF GOVERNMENT SERVICES CORRUPTION IN UNUSUALLY WEALTHY AND ENFORCEMENT FROM ADOPTION OF MONEY LAUNDERING ACT



Miss. Chalinee Thanadngarn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Law's

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1998

ISBN 974-332-300-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์	สัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในกรณีร่ำรวยผิดปกติกับการนำเอากฎหมายปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ
โดย	นางสาวชาลินี ถนัดงาน
ภาควิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์ ดร. ประสิทธิ์ คำรงชัย

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์นายแพทย์สุภวัฒน์ ชุติวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อมราวดี ยังค์สุวรรณ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์ ดร. ประสิทธิ์ คำรงชัย)

.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร. ปรีชา สุวรรณทัศ)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

ชาลินี ถนัดงาน : สัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ กรณีร่ำรวยผิดปกติกับการนำเอากฎหมายปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ (The Accomplishment in Suppression of Government Services Corruption in Unusually Wealthy and Enforcement from Adoption of Money Laundering Act) อ. ที่ปรึกษา : รศ. วีระพงษ์ บุญโญภาส, อ. ที่ปรึกษาร่วม : อ. ดร. ประสิทธิ์ คำรงชัย, 175 หน้า.
ISBN 974-332-300-7

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือคอรัปชั่น เป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้เพราะการคอรัปชั่นนั้นสามารถก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อบุคคล งบประมาณ และการบริหารงานทั้งปวงซึ่งกระทบต่อการทำงานได้ทั้งระบบ จึงได้มีความพยายามในการปราบปรามมาโดยตลอด ดังนั้นหากมีมาตรการที่ทำให้การค้นหาพยานหลักฐานมีความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ก็จะทำให้การปราบปรามคอรัปชั่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

มาตรการปราบปรามการฟอกเงินซึ่งเป็นการดำเนินการกับเงินที่ได้มาจากการทุจริต เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งอาจนำมาใช้ในการปราบปรามคอรัปชั่นได้ เพราะเป็นการใช้ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับทรัพย์สินเป็นข้อยืนยันการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และเป็นการรวบรวมข้อมูลไปไว้ ณ แหล่งเดียวกัน ซึ่งทำให้การค้นหาพยานหลักฐาน โดยเฉพาะเงินสดมีความสะดวกขึ้น และส่งผลให้การปราบปรามคอรัปชั่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น.

จากผลการศึกษาการนำมาตรการปราบปรามการฟอกเงินมาใช้ในการปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะการกำหนดหน้าที่ให้สถาบันการเงินมีบทบาทและหน้าที่ในการรายงานข้อมูลการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยแก่หน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด จะทำให้ข้อมูลที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยเฉพาะเงินสดมารวมอยู่ในแหล่งเดียวกัน เป็นผลให้การปราบปรามการร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งจะต้องค้นหาและรวบรวมพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ สามารถค้นหาทรัพย์สินและรวบรวมพยานหลักฐานได้สะดวก ครบถ้วน และรวดเร็วยิ่งขึ้น อันนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช.

ภาควิชา นิติศาสตร์	ลายมือชื่อนิสิต ชาลินี ถนัดงาน
สาขาวิชา นิติศาสตร์	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ปีการศึกษา 2541	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C870049 : MAJOR LAW
KEY WORD: CORRUPTION \ LAUNDERING ACT

CHALINEE THANADNGARN : THE ACCOMPLISHMENT IN SUPPRESSION OF GOVERNMENT SERVICES CORRUPTION IN UNUSUALLY WEALTHY AND ENFORCEMENT FROM ADOPTION OF LAUNDERING ACT. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. VERASPHONG BOONYOBHAS, CO-ADVISOR : DR.PRASIT DAMRONGCHAI, Ph.D.175 pp.
ISBN 974-332-300-7.

The aim of this thesis is to investigate the problems of malpractice or corruption in civil services. It is considered that corruption is a threat to national security since it has adverse effects on personnel, budget and management, thus damaging the whole working systems. Because of its detrimental effects, there have always been attempts to suppress corruption. If there is a measure to make the compitation of evidences and witnesses easier and faster, elimination of corruption will be more efficientcy.

The anti-money laundering measure could be one of the measures used in suppressing corruption. This measure uses the information on assets to prove the wrongdoing of the accused, and collects facts and keeps them at one place, lacilitating the search for proof especially cash; thus enhancing the efficiency of suppressing corruption.

Results obtained from research is the implementation of the anti–money laundering measure to suppress corruption, especially by starting in the law that it is the duty of financial institutions to report any suspicious transaction to a government agency will enable the storage of information on assets and cash at one place. This will assist the suppression of the suspiciously rich because searching and coming evidence to prove whether the accused is unusually rich or not will be easier and faster, and will therefore, lead to the achievement of operation by the National Office of Anti-Corruption.

ภาควิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต ชาลินี ธนัดงาน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

ปีการศึกษา 2541 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากคณาจารย์และบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร.ประสิทธิ์ คำรงชัย ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และให้คำแนะนำตลอดจนข้อคิดเห็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์ รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ชี้แนะให้ผู้เขียนสนใจปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในด้านเอกสารข้อมูลต่างๆ และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องจนวิทยานิพนธ์นี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อมราวดี องค์สุวรรณ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านอาจารย์ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้คำแนะนำในส่วนเนื้อหาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต ที่นอกจากจะรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว ยังกรุณาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนในทุกๆ ด้าน ทั้งจัดระบบความคิด และให้ข้อเสนอแนะอย่างใกล้ชิดด้วยดีตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ป.ป.ป. ที่กรุณาให้ข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติม ตลอดจนจัดหาเอกสารต่างๆ ให้ผู้เขียนได้ใช้ศึกษาค้นคว้า และขอขอบพระคุณหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ให้ความสะดวกแก่ผู้เขียนในการติดต่อและค้นคว้าข้อมูลประกอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณกรฎี นาคชาติ คุณศุษฎี เริ่มกุลชัย คุณสุภวรรณ คล้ายทองคำ คุณณัฏฐชัย พรอนันต์สกุล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณอัญชลี โล่ห์สุวรัตน์ ที่ให้ความช่วยเหลือในการพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ รวมทั้งเพื่อนๆ พี่ๆ และบุคคลอีกหลายท่านที่ไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมดที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาอันยาวนานในการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาที่ได้ส่งเสียเลี้ยงดูให้ผู้เขียนมีโอกาสศึกษาเล่าเรียน ตลอดจนครูบาอาจารย์ทุกท่านที่อบรมสั่งสอนผู้เขียนจนประสพความสำเร็จ หากวิทยานิพนธ์นี้มีคุณประโยชน์ประการใด ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดามารดา และขอน้อมรับข้อผิดพลาดไว้แต่เพียงผู้เดียว

ชาลินี ฉนัดงาน

สารบัญ

บทที่ หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ

กิตติกรรมประกาศ..... ฉ

สารบัญ..... ช

บทที่ 1 บทนำ..... 1

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1

2. สมมุติฐานของการศึกษา..... 7

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... 8

4. ขอบเขตของการศึกษา..... 9

5. ประโยชน์ของการศึกษา..... 9

บทที่ 2 ปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการคอรัปชั่น..... 10

1. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการในการป้องกัน..... 10
และปราบปรามการคอรัปชั่น

2. ที่มาและโครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกัน..... 11
และปราบปรามการคอรัปชั่นของไทย

2.1 การปราบปรามตามระบบปกติ..... 14

2.1.1 กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ถือว่าการทุจริต..... 14
และประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ถือว่าเป็นความผิด
ทางวินัย

2.2.2 กฎหมายที่ถือว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบของ..... 15
เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดอาญา

2.2 การปราบปรามตามระบบพิเศษ..... 16

3. อำนาจและขั้นตอนในการสอบสวนขององค์กรที่ทำหน้าที่..... 19
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตกรณีร่ำรวยผิดปกติ

3.1 ขอบเขตอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและ..... 19
ปราบปรามการทุจริต
3.2 ขั้นตอนในการสอบสวนขององค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกัน..... 21
และปราบปรามการทุจริต
3.2.1 คณะกรรมการ ป.ป.บ..... 21
3.2.1.1 การพิจารณาเบื้องต้นว่ามีมูลเพียงพอ..... 21
ที่จะรับไว้สอบสวนหรือไม่
3.2.1.2 การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่า..... 24
น่าเชื่อถือหรือไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ
3.2.1.3 การพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ได้หรือไม่.... 25
3.2.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช..... 27
3.2.2.1 การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น..... 27
3.2.2.2 การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัย..... 28
3.2.2.3 การพิจารณาและวินิจฉัย..... 29
4. อุปสรรคและความพยายามในการแก้ไขข้อบกพร่อง..... 30
ในการสอบสวนของ ป.ป.ป.
4.1 อุปสรรคในการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป..... 30
4.1.1 การขาดอำนาจในการตรวจ ค้น ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา 31
4.1.2 การค้นหาข้อมูล และหลักฐานเกี่ยวกับ..... 31
ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา
4.2 อุปสรรคเกี่ยวกับขั้นตอนในการสั่งให้ทรัพย์สิน..... 33
ตกเป็นของแผ่นดิน
4.3 ความพยายามในการแก้ไขข้อบกพร่องในการสอบสวน..... 34
ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.
4.3.1 ขอความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ... 35
4.3.2 ประสานงานกับพนักงานสอบสวน..... 35
บทที่ 3 หลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน..... 37
1. แนวคิดและหลักเกณฑ์ของกฎหมายฟอกเงิน..... 37
1.1 ความหมายของการฟอกเงิน..... 38
1.2 ลักษณะของการฟอกเงิน..... 40
1.2.1 ลักษณะของความผิดที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน..... 41

1.3 ทฤษฎีนำไปใช้ในการกำหนดความผิดทางอาญา..... 44
เกี่ยวกับการฟอกเงิน
2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในการสกัดกั้นการฟอกเงิน..... 45
2.1 หลักเกณฑ์ของกฎหมายฟอกเงิน..... 45
2.1.1 การสกัดกั้นการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน..... 45
ที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
2.1.2 การดำเนินการสืบสวนจากเงินได้ไปสู่..... 46
ตัวผู้กระทำความผิด
2.1.3 การริบทรัพย์ที่ได้จากการกระทำผิดแม้ว่าทรัพย์นั้น..... 47
จะถูกแปรสภาพไปกี่ทอดก็ตาม
2.2 มาตรการสกัดกั้นการฟอกเงินระหว่างประเทศ..... 47
2.2.1 EC. Council Directive..... 48
2.2.2 Council Europe Convention..... 48
2.2.3 Vienna Convention or United Nations Vienna Convention 49
Illicit Traffic in Narcotic Drugs and
Psychotropic Substances
2.2.4 Basle Committee Statement..... 50
2.2.5 Financial Action Task Force (FATF)..... 51
2.3 มาตรการสกัดกั้นการฟอกเงินในต่างประเทศ..... 52
2.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา..... 52
2.3.2 ประเทศแคนาดา..... 54
2.3.3 ประเทศออสเตรเลีย..... 55
2.4 มาตรการสกัดกั้นการฟอกเงินในประเทศไทย..... 58
บทที่ 4 การนำมาตรการปราบปรามการฟอกเงินมาใช้กับ ป.ป.ป..... 63
1. เงื่อนไขที่เป็นพื้นฐานเกี่ยวกับการนำมาตรการฟอกเงิน..... 63
มาใช้กับกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
1.1 ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้..... 64
มาตรการฟอกเงิน
1.2 ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นในทางธุรกิจที่เกิดกับสถาบันการเงิน... 67
1.3 ขอบเขตของข้อสันนิษฐานตามกฎหมายฟอกเงิน..... 72
ที่นำมาใช้กับ ป.ป.ป.

หน้า

1.3.1 หลักการและเหตุผลของข้อสันนิษฐานตามกฎหมาย..... 73

1.3.2 เทคนิคของข้อสันนิษฐานตามกฎหมายฟอกเงิน..... 76
ที่สอดคล้องกับหลักการในเรื่องร่ำรวยผิดปกติ

2. การดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อมูล..... 79

2.1 การใช้กลไกค้นหาทรัพย์สิน..... 80

2.1.1 รูปแบบการค้นหาเงินฝากในประเทศไทย..... 81

2.1.2. รูปแบบการค้นหาเงินฝากในต่างประเทศ..... 82

2.1.2.1 ประเทศออสเตรเลีย..... 83

2.1.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา..... 86

2.2 การพิจารณาจากพฤติการณ์ต้องสงสัย..... 91

2.2.1 การร้องเรียนหรือร้องทุกข์..... 92

2.2.2 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน..... 94

3. การนำมาตรการฟอกเงินมาใช้กับการปราบปรามการร่ำรวยผิดปกติ..... 95

3.1 ขอบเขตหรือข้อจำกัดของข้อมูล..... 97

3.2 ขั้นตอนทางกฎหมายในการนำมาตรการปราบปราม..... 98
การฟอกเงินมาใช้

4. การตรวจสอบการใช้มาตรการสกัดกั้นการฟอกเงิน..... 100
ในการสอบสวนของ ป.ป.ป.

4.1 การตรวจสอบกระบวนการสอบสวน..... 101
เรื่องร่ำรวยผิดปกติของ ป.ป.ป.

4.2 การตรวจสอบการใช้มาตรการสกัดกั้นการฟอกเงิน..... 102

4.3 การตรวจสอบการใช้มาตรการสกัดกั้น..... 103
การฟอกเงินโดยองค์กรอื่น

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... 106

1. บทสรุป..... 106

2. ข้อเสนอแนะ..... 108

รายการอ้างอิง..... 111

ภาคผนวก..... 117

ประวัติผู้เขียน..... 175