

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน:  
ศึกษากรณีโครงสร้างของคณะกรรมการและอำนาจในการควบคุมการใช้อำนาจ ของ  
คณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการปราบปรามการฟอกเงิน

วิกร ทัพเป็นไทย\*

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมา\*\*

บทคัดย่อ

ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการฟอกเงินนั้น นับวันจะทวีความรุนแรงและเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการยับยั้งการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายหลักในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มืองค์กรหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินงานให้ เป็นไปตามกฎหมายทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ปปง.) ซึ่งเป็นองค์กร ในระดับบริหารที่มีภาระหน้าที่หลักในการวางนโยบายและมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายและการกำกับ ควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อื่นตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และ คณะกรรมการธุรกรรม ซึ่งเป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ ที่มีหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมาย โดยการ ตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และมีคำสั่งในการยับยั้งการทำธุรกรรมที่ เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด รวมทั้งการมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินใน กรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจจะมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เกี่ยวข้อง กับการกระทำความผิดนั้นได้ชั่วคราวไม่เกิน 90 วัน เป็นต้น นอกจากองค์กรในรูปคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้มีเลขาธิการ ปปง.และสำนักงาน ปปง. เป็นเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่ทำ หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม จากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 ประกอบคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 38/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติม องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน ที่ได้มีการ เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการ ปปง.และที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งได้มีการ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปปง.ในการกำกับดูแลหรือควบคุมการใช้อำนาจของ คณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อ

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

บังคับใช้กฎหมายและเกิดปัญหาการตีความกฎหมายในหลายประการ อีกทั้งยังขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองในเรื่องของการควบคุมฝ่ายปกครองด้วย

จากการศึกษาปัญหาพบว่า ปัจจุบันองค์ประกอบของคณะกรรมการ ปง.ตามมาตรา 24 ยังไม่ครอบคลุมผู้แทนบางหน่วยงานที่มีความสำคัญและสมควรกำหนดในองค์ประกอบของคณะกรรมการ ปง. ด้วยซึ่งการขาดผู้แทนจากบางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและมาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในภาพรวมของประเทศ สำหรับประเด็นการเปลี่ยนแปลงที่มาของกรรมการ ปง. ผู้ทรงคุณวุฒิก็พบว่า การแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้มีที่มาจากคณะรัฐมนตรีเพียงองค์กรเดียวโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือวุฒิสภาเหมือนกฎหมายเดิมนั้น อาจทำให้กระทบต่อความอิสระของคณะกรรมการ ปง. ที่มีอำนาจสำคัญในการกำกับหรือควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการ ตามกฎหมายปัจจุบัน เพราะการที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสั้นเป็นบุคคลที่เป็นตัวแทนรัฐบาล ย่อมมีโอกาสถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย ส่วนกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบหมายบุคคลมาเป็นกรรมการโดยตำแหน่งแทนหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานตามมาตรา 24 วรรคสี่นั้นได้ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความกฎหมายเกี่ยวกับการมอบหมายบุคคลมาเป็นกรรมการแทนและอาจเป็นปัญหาต่อการนับองค์ประชุมของคณะกรรมการ ปง. ในอนาคตได้ นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายอย่างมากคือ บทบัญญัติมาตรา 25(3) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ปง. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล และควบคุมให้คณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการ ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งระงับหรือยับยั้งการกระทำใดของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการ ที่เห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานนั้น การกำหนดอำนาจเหนือของคณะกรรมการ ปง. ดังกล่าวมีขอบเขตที่กว้างขวาง เกิดปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ และสามารถถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเข้ามาแทรกแซงการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการ ในอนาคตได้ และย่อมส่งผลกระทบต่อหลักประกันความอิสระในการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ นอกจากนี้ อำนาจตามมาตรา 25(3) ดังกล่าวยังขัดต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากทำให้กรรมการ ปง. บางคนมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองพิจารณา อีกทั้งยังเกิดความซ้ำซ้อนของการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองเนื่องจากตามกฎหมายปัจจุบันมีกลไกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการ ไว้อย่างเข้มข้นแล้วทั้งมาตรการควบคุมจากองค์ภายในฝ่ายปกครอง ได้แก่ การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจตามระบบบังคับบัญชา การตรวจสอบถ่วงดุลโดยคณะกรรมการธุรกรรม และการตรวจสอบถ่วงดุลภายในคณะกรรมการธุรกรรมด้วยกันเองเนื่องจากมีที่มาจากองค์กรที่มีอิสระในกระบวนการยุติธรรม และการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ องค์กรอัยการ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ประการสุดท้ายคือ ในการใช้อำนาจตามมาตรา 25(3) ดังกล่าว ไม่พบว่ามีบทกฎหมายใดที่กำหนดกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ

ปง.ไว้ ประกอบกับการใช้อำนาจดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองทำให้ไม่สามารถนำไปโต้แย้ง คัดค้านหรืออุทธรณ์ต่อองค์กรใด รวมทั้งศาลปกครองได้ อันเป็นการขัดต่อหลักทั่วไปของการควบคุมฝ่าย ปกครองที่ทุกองค์กรย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย

จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมา เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลด้านการต่อต้าน การฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้าง สูงตามข้อแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) และแนวทางของ ต่างประเทศพบว่า ในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการ ปง.ของต่างประเทศนั้น มีการกำหนด องค์ประกอบหน่วยงานที่เหมือนกันและแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ แต่ที่คล้ายกันคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการ ปง.นั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่หลากหลายครอบคลุมหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและมาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และข้อค้นพบ ที่สำคัญคือ ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายของประเทศใดที่กำหนดให้คณะกรรมการ ปง.ซึ่งเป็นคณะกรรมการ ในระดับนโยบายให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ หรือมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้ กฎหมายเหมือนเช่นกรณีมาตรา 25(3) บทบัญญัติมาตรานี้จึงไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากล นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา 25(3) ที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ปง.มีอำนาจในการระงับหรือยับยั้งการ กระทำของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขานุการ ด้วยนั้นตามที่กล่าวมาแล้วว่าเป็นการขัดต่อ หลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง และเกิดความซ้ำซ้อนในการควบคุมการใช้อำนาจของ คณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขานุการ ซึ่งมีกลไกทางกฎหมายที่กำหนดไว้แล้วทั้งการควบคุม จากองค์กรภายในฝ่ายปกครองและองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ดังนั้น เพื่อให้การจัดองค์กรด้านการ ต่อต้านการฟอกเงินและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปง.ของประเทศไทยมีความ เหมาะสม สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลและหลักการควบคุมฝ่ายปกครอง ควรมีการเสนอแก้ไขปรับปรุง บทบัญญัติในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 24 มาตรา 24/2 และมาตรา 25 (3) ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพสมตามเจตนารมณ์ต่อไป

## ABSTRACT

Criminal's problem regarding economic in terms of money laundering has been intensified violently day by day, threatening the economic's stability of the country. Therefore, Anti-Money Laundering Act was enacted in Thailand in 1999 to restrain the arising criminal cases on economic and build up the economic's stability of the country. Then, Anti-Money Laundering Board has been nominated to be able to comply with the laws. As an executive organization, its main mission is to lay policies and measures of the law's enforcement, as well as control the usage of other authorities' power by AMLO's laws. Transaction committee is an organization in operational level with its main mission in law's enforcement by monitoring transaction or assets of those involving in any wrongdoing, issuing orders restraining transaction related to money laundering or wrongdoing,

as well as temporarily issuing orders of assets' confiscation or suspension not exceeded 90 days in case where the transfer, distribution, shuffle, or concealment of assets are believed to be carried out. Other than that, this Act has authorized AMLO Secretary-General and AMLO office as a supervisor and office with full power of applying applicable laws as well. However, according to the additional amendment of anti-money laundering law's enforcement by the 5<sup>th</sup> Anti-Money Laundering Act (2015) as well as NCPO's order No. 38/2560, "Additional amendment of the composition and authority of Anti-Money Laundering Board" that its composition and origins of qualified expert committees have been changed. Furthermore, AMLO Board's authorization in monitoring and controlling the transaction committees, office and Secretary-General of AMLO's authority has been stipulated. Such changing has affected the law's enforcement and brought about problems of law's interpretation in many ways. In addition, it's also contradictory with the administrative law in the governance's control as well. According to the study, the author found out that the present composition of AMLO Board as of Section 24 has not cover representatives from some of other important offices. The lacking of representatives from related offices affected much on the policy layout and overall national AMLO's measures.

The power and duties under Section 25(3) are also against neutrality principle in administrative cases i.e. the Secretary-General, while being a member of the AMLB, has the power to consider cases where he is a stakeholder. This contradicts the neutrality principle in administrative cases and the intention of the law. It is also duplicates the control of the Transaction Committee, the Office and the Secretary-General, which is already under a legal mechanism to be controlled by organization within and outside the administrative organization. The addition of power to AMLB has thus affected the guarantee of independence and effectiveness of law enforcement. Moreover, under general principle of administrative power controlling that every organization shall be subject to the principle of lawfulness of administrative acts. On the contrary, the act of AMLB under Section 25 (3) is not administrative order and there is no legal provision to control and balance the judgment of AMLB, resulting in the resolution of AMLB cannot be appealed or revoked. Thus the power under Section 25 (3) is not under an examination mechanism, which is against the principle to control administrative organizations.

In conclusion, in the author's view, to appropriately structure the organization in anti-money laundering and combating the financing of terrorism and proliferation of weapons of mass destruction and prescription of power and duties of AMLB in line with international standards, and administrative power controlling principle, there should be a proposal for the amendment of Section 24 , Section 24/2 and Section 25 (3) of the Anti-Money Laundering Act of 1999, which will

increase efficiency and effectiveness of law enforcement in conformity with the actual intent of the law.

## 1. บทนำ

โดยที่อาชญากรรมทางเศรษฐกิจในสถานการณ์ปัจจุบันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง พัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้กระทำความผิดหรือเหล่าอาชญากรที่ก่ออาชญากรรมต่างๆ ได้อาศัยเทคโนโลยีและความเจริญด้านต่างๆ เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือหรือช่องทางของการประกอบอาชญากรรม มีการสร้างรูปแบบและวิธีการใหม่ๆ ในการก่ออาชญากรรมที่มีความสลับซับซ้อน ยากแก่การติดตามและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้จากในอดีตที่เป็นอาชญากรรมท้องถนน (Street Crime) ปัจจุบันได้กลายมาเป็นรูปแบบขบวนการที่มีความซับซ้อนมากขึ้นเรียกว่า องค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) อันเป็นรูปแบบของการรวมกันของอาชญากรรมหลายอย่างที่มีโครงสร้างการทำงานที่ซับซ้อนและบางกรณีมีลักษณะข้ามชาติ ทำให้ยากแก่การปราบปรามโดยเจ้าหน้าที่รัฐ

การฟอกเงิน (Money Laundering) นั้น ถือเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง หมายถึง การกระทำใดๆ ที่ทำให้เงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือได้มาโดยไม่สุจริตให้ดูเหมือนว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยสุจริต หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการทำให้เงินสกปรกให้เป็นเงินสะอาดนั่นเอง<sup>1</sup> ดังนั้น อาชญากรรมสำคัญที่นำไปสู่การฟอกเงินนั้นจึงมักเป็นอาชญากรรมที่ทำให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สิน เช่น การค้ายาเสพติด การทุจริต การฉ้อโกง หรือค้ายมนุษย์ เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหการฟอกเงินที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ขึ้น พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนุญรับรองไว้บางประการ เพื่อประโยชน์แก่การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐ และกำหนดให้มือองค์กรหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ปง.) ซึ่งเป็นองค์กรในระดับบริหารที่มีภาระหน้าที่หลักในการวางนโยบายและมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายและการกำกับควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อื่นตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และคณะกรรมการธุรกรรม ซึ่งเป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ ที่มีหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมาย โดยการตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และมีคำสั่งในการยับยั้งการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด รวมทั้งการมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า อาจจะมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นได้

<sup>1</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ. “กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน,”. วารสารกฎหมาย, น. 8. (2539)

ชั่วคราวไม่เกิน 90 วัน เป็นต้น อีกทั้งได้กำหนดให้มีเลขาธิการ ป.ง.และสำนักงาน ป.ง. เป็นเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยเลขาธิการและสำนักงานต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการธุรกรรม รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ทั้ง 2 คณะดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ดี จากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 ประกอบคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 38/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ง.และที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ง. ในการกำกับดูแลหรือควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการด้วย โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการและเลขาธิการดังกล่าวเป็นไปโดยอิสระ และการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล อีกทั้งเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วทันสถานการณ์ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อ การบังคับใช้กฎหมายและเกิดปัญหาการตีความกฎหมายในหลายประการ อีกทั้งยังขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองในเรื่องของการควบคุมฝ่ายปกครองด้วย

## 2. การจัดโครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ง.และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 25(3)

โดยปกติแล้วการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครองอาจกำหนดให้มีผู้ใช้อำนาจเพียงคนเดียวหรือในรูปของคณะบุคคล<sup>2</sup>ก็ได้ และในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมี “เครื่องมือ” ที่จะต้องใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานทางปกครองบรรลุผลลงได้ เครื่องมือที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการเช่นว่านั้นปรากฏเป็นรูปแบบและประเภทต่างๆ ที่เรียกว่า “การกระทำของฝ่ายปกครอง” ซึ่งกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจและเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

คณะกรรมการ ป.ง.เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะบุคคลประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 14 คน เป็นองค์กรในระดับบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศ เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 14 คน พบว่า มีที่มาที่ค่อนข้างหลากหลายจากต่างหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถกำหนดแนวนโยบายได้ครอบคลุมและได้รับความร่วมมือและการ

---

<sup>2</sup> วิชาญ วรรณัญ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร. ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา : 2551). น. 158.

ประสานงานที่ตีทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 จึงได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงาน หรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันเป็นกรรมการและกำหนดให้มีกรรมการอื่นที่ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 4 คน อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้มา จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลมีการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปง.มาแล้ว 3 ครั้ง ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 และล่าสุดคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 38/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปง.แต่ละครั้งก็จะมีผลกระทบต่อการใช้กฎหมายแตกต่างกันไป แต่การแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 และโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 38/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ผ่านมาถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดจำนวนคณะกรรมการ ปง. จากเดิมมี 26 คน เหลือเพียง 14 คน โดยตัดกรรมการที่เป็นฝ่ายการเมืองออกทั้งหมด เหลือเพียงกรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีที่มา จากคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 4 คน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเดิมที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ คณะกรรมการและที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว แม้จะมีข้ออ้างว่าเพื่อให้การปฏิบัติงานของ คณะกรรมการและเลขาธิการดังกล่าวเป็นไปโดยอิสระและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล อีกทั้งเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วทันสถานการณ์ก็ตาม แต่อีกด้านหนึ่งก็ได้สร้างปัญหาในการตีความและการ ปฏิบัติตามกฎหมายแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องอยู่ไม่น้อย

นอกจากมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและที่มาของกรรมการแล้ว ยังมีการปรับปรุงแก้ไข อำนาจของคณะกรรมการ ปง.เพิ่มขึ้นด้วย แต่ที่ดูจะเป็นประเด็นปัญหาในทางกฎหมายมากที่สุด ก็คือ มาตรา 25(3) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ปง.มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล และควบคุมให้ คณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งระงับหรือยับยั้งการกระทำใดของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการ ที่เห็นว่าเป็นการ เลือกปฏิบัติหรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจดังกล่าวแม้ จะมีเหตุผลเพื่อกำหนดมาตรการควบคุมฝ่ายปกครอง เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ภายใต้อิทธิพลความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง มีเจตนารมณ์เพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและสามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งสามารถระงับหรือ

ยับยั้งการกระทำใดของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการที่เห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน จะเห็นได้ว่าอำนาจนี้มีการกำหนดด้วยคำทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นนามธรรมเพื่อให้คณะกรรมการมีขอบเขตอำนาจที่กว้างเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ มาตรา 25(3) เองก็ได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ง.สามารถกำหนดกรอบอำนาจของตนได้ว่าสามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมได้มากน้อยแค่ไหน เพียงใด

### 3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

มาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงตามข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation the Financial Action Task Force (FATF) recommendations)<sup>3</sup> ไม่ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ง.ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ FATF<sup>4</sup> ก็ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายระดับชาติด้านมาตรการป้องกันและปราบปรามการ

---

<sup>3</sup> ข้อเสนอแนะของ FATF กำหนดรายละเอียดของมาตรการต่างๆ อย่างครอบคลุม ครอบคลุมและสอดคล้องกัน ซึ่งประเทศต่างๆ ควรจะนำไปปฏิบัติเพื่อต่อต้าน ML และ TF ตลอดจนการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีพลังทำลายล้างสูง แต่ละประเทศมีกรอบทางกฎหมาย ทางการบริหาร และทางการปฏิบัติการต่างๆ ที่หลากหลาย และมีระบบการเงินที่แตกต่างกัน ดังนั้น แต่ละประเทศจึงไม่สามารถใช้มาตรการอย่างเดียวกันในการตอบโต้ภัยคุกคามเหล่านี้ ข้อเสนอแนะ FATF จึงกำหนดมาตรฐานสากลขึ้นมา ซึ่งแต่ละประเทศควรนำไปใช้ โดยปรับให้สอดคล้องกับสภาพการณ์เฉพาะของแต่ละประเทศ ข้อเสนอแนะ FATF กำหนดรายละเอียดของมาตรการต่างๆ ที่จำเป็น ซึ่งแต่ละประเทศควรมีพร้อมใช้อยู่แล้วเพื่อ :

- ระบุความเสี่ยงต่างๆ และจัดทำนโยบายและการประสานงานภายในประเทศ
- ติดตามการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธ
- ใช้มาตรการป้องกันในภาคส่วนการเงิน และภาคส่วนอื่น ๆ ตามที่กำหนด
- กำหนดอำนาจและความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ (เช่น เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน, เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่กำกับดูแล) และมาตรการอื่นๆ ของสถาบัน
- ส่งเสริมความโปร่งใสและส่งเสริมการมีข้อมูลเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของนิติบุคคล และบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย และ
- อำนวยความสะดวกในการร่วมมือระหว่างประเทศ

<sup>4</sup> คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) เป็นองค์การระหว่างรัฐบาล ที่บรรดา รัฐมนตรีของประเทศสมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2532 อาณัติของ FATF คือการจัดตั้งมาตรฐานด้านต่างๆ และส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้านการกำกับดูแลและมาตรการด้านปฏิบัติการ อย่างบังเกิดผลในการต่อต้านการฟอกเงิน (ML) การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (TF) และการแพร่ขยายอาวุธ ตลอดจนภัยอื่นๆ ที่จะกระทบต่อ ระบบการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนี้ FATF ยังร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง



ฟอกเงิน อีกทั้งได้เน้นย้ำเรื่องหลักประกันความอิสระของหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแล (Supervisor) หรือหน่วยงานที่กำกับดูแล ธุรกิจที่มีความเสี่ยงถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน หรือหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (Financial Intelligence Units) ที่จะต้องมีอำนาจอย่างเพียงพอในการปฏิบัติการ (Operational Independence and Autonomy) เพื่อประกันความเป็นอิสระจากอิทธิพลหรือการแทรกแซงเกินขอบเขต รวมทั้งมีอำนาจในการตัดสินใจเป็นของตนเองในการปฏิบัติการ หมายความว่า มีอำนาจตามหน้าที่ และความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไปอย่างเสรีและมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตัวเอง นั้นหมายความว่า หากประเทศใดมีการกำหนดในกฎหมายภายในให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจเหนือที่จะเข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้โดยง่าย ปราศจากขอบเขตที่ชัดเจน ก็ย่อมเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลดังกล่าว

นอกจากมาตรฐานสากลข้างต้นแล้ว เมื่อศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ มาตรการทางกฎหมายของประเทศเหล่านี้ให้ความสำคัญกับการจัดองค์กรโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรในระดับนโยบายที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในภาพรวม ประเทศเหล่านี้มีการจัดโครงสร้างองค์กรที่คล้ายกัน กล่าวคือ มีการกำหนดองค์กรระดับนโยบายในรูปของคณะกรรมการแทบทั้งสิ้น แต่มีองค์ประกอบที่แตกต่างกันไปตามแต่บริบทของแต่ละประเทศ สิ่งที่มีเหมือนกันคือ คณะกรรมการระดับชาติเหล่านี้ต้องประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่หลากหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และบางประเทศยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางของคณะกรรมการระดับนโยบายดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือตรวจสอบหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายไทยที่กำหนดให้คณะกรรมการระดับนโยบายมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่จะทำการวิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปปง.

จากการศึกษาพัฒนาการของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในช่วงที่ผ่านมาพบว่า แม้มีการแก้ไขกฎหมายมาแล้วหลายครั้ง แต่พิจารณาในแง่องค์ประกอบของคณะกรรมการ ปปปง.ตามมาตรา 24 ปัจจุบันก็ยังไม่ครอบคลุมผู้แทนบางหน่วยงานที่มีความสำคัญและสมควรกำหนดในองค์ประกอบของคณะกรรมการ ปปปง. ทำให้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและมาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในภาพรวมของประเทศ สำหรับประเด็นที่มาของกรรมการ ปปปง. ผู้ทรงคุณวุฒิที่กฎหมาย

---

เพื่อระบุจุดอ่อนด้านต่าง ๆ ในระดับชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองมิให้มีการนำระบบการเงินระหว่างประเทศไปใช้กระทำความผิด

กำหนดให้มีที่มาจกคณะรัฐมนตรีเพียงองค์เดียวโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือวุฒิสภา เหมือนกฎหมายเดิมนั้น ทำให้กระทบต่อความอิสระของคณะกรรมการ ปปง.ที่มีอำนาจสำคัญในการกำกับ หรือควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพราะการที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิล้วนเป็นบุคคลที่เป็นตัวแทนรัฐบาล ย่อมมีโอกาสถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ง่าย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพได้เนื่องจากขาดหลักประกันความอิสระ ส่วนการแก้ไขเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบหมายบุคคลมาเป็นกรรมการโดยตำแหน่งแทนหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานตามมาตรา 24 วรรคสี่นั้น แม้อูเหมือนว่าเป็นเพียงประเด็นย่อย แต่ก็ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการตีความกฎหมายเกี่ยวกับการมอบหมายบุคคลมาเป็นกรรมการแทนและยังอาจเป็นปัญหาต่อการนับองค์ประชุมของคณะกรรมการ ปปง. ในอนาคตได้

ปัญหาประการสำคัญที่ส่งผลอย่างมากต่อการบังคับใช้กฎหมายคือ บทบัญญัติมาตรา 25(3) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ปปง.มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล และควบคุมให้คณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งระงับหรือยับยั้งการกระทำใดของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการ ที่เห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานโดยที่อำนาจของคณะกรรมการ ปปง.ตามมาตราดังกล่าวเป็นอำนาจที่มีขอบเขตอำนาจที่กว้างขวาง ยกแก่การกำหนดกรอบที่ชัดเจนแล้ว ยังมีปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติตามมาก็หลายประการที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพราะนอกจากถูกใช้เป็นช่องทางในการประวิงคดีแล้ว ก็สามารถถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเข้ามาแทรกแซงการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการในอนาคตได้ด้วย นอกจากนี้ อำนาจตามมาตรา 25(3) ยังขัดต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากเลขาธิการ ปปง. มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองพิจารณาเพื่อจะระงับหรือยับยั้งอันเป็นการมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของตนในอดีต อีกทั้งอำนาจนี้ยังเกิดความซ้ำซ้อนในการควบคุมฝ่ายปกครองเนื่องจากตามกฎหมายปัจจุบันมีกลไกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการไว้อย่างเข้มข้นแล้วทั้งมาตรการควบคุมจากองค์ภายในฝ่ายปกครอง ได้แก่ การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจตามระบบบังคับบัญชา การตรวจสอบถ่วงดุลโดยคณะกรรมการธุรกรรม และการตรวจสอบถ่วงดุลภายในคณะกรรมการธุรกรรมด้วยกันเองเนื่องจากมีที่มาจากองค์กรที่มีอิสระในกระบวนการยุติธรรม และการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ องค์กรอัยการ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ประการสุดท้ายคือ ในการใช้อำนาจตามมาตรา 25(3) ดังกล่าว ไม่พบว่ามียกกฎหมายใดที่กำหนดกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ปปง.ไว้ ประกอบกับการใช้อำนาจดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองทำให้ไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านหรืออุทธรณ์ต่อองค์กรใด รวมทั้งศาลปกครองได้ อันเป็นการขัดต่อหลักทั่วไปของการควบคุมฝ่ายปกครองที่ทุกองค์กรย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดโครงสร้างองค์กรในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรประกอบด้วยผู้แทนจากหลากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการประสานงานหรือร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและเพื่อรวมประสบการณ์ ความรู้ความสามารถต่าง ๆ อันนำไปสู่การดำเนินการตามกฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด สำหรับประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปง. นั้นควรกำหนดให้คณะกรรมการ ปง. เป็นกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ไม่ควรกำหนดให้เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองด้วย เพราะการที่กำหนดให้ทำหน้าที่ทั้งกรรมการด้านนโยบายและเป็นฝ่ายปกครองด้วยในขณะเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้มีอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการตามมาตรา 25(3) โดยมีอำนาจระงับหรือยับยั้งการกระทำใดที่เห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้วย ทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้ว

กรณีปัญหาเรื่องการนับองค์ประชุมอันเป็นผลมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 24 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 38/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม โดยในวรรคท้ายกำหนดหลักเกณฑ์ว่ากรรมการโดยตำแหน่งอาจมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับอธิบดีหรือเทียบเท่าซึ่งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการมาเป็นกรรมการแทนก็ได้และเมื่อได้มอบหมายผู้ใดแล้วให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นกรรมการแทนผู้มอบหมาย เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการมอบหมายบุคคลอื่นมาประชุมแทนและเป็นอุปสรรคต่อการนับองค์ประชุม จึงควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวโดยเร็ว

ส่วนปัญหาความอิสระในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ปง. นั้น เนื่องจากองค์ประกอบส่วนใหญ่ของคณะกรรมการเป็นผู้แทนจากรัฐบาล ประกอบกับผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ก็มีที่มาจากคณะรัฐมนตรีโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือวุฒิสภาเหมือนกฎหมายเดิม ทำให้คณะกรรมการ ปง. กลายเป็นองค์กรที่ขาดหลักประกันความอิสระ และมีโอกาสถูกแทรกแซงจากการเมืองได้ง่ายขึ้น

เกี่ยวกับประเด็นอำนาจของคณะกรรมการ ปง. ในการควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการ ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง กล่าวคือ การกำหนดอำนาจดังกล่าวไว้ย่อมทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเนื่องจากกรรมการบางราย กล่าวคือ เลขาธิการ ปง. มีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของตนเอง เพราะเลขาธิการ ปง. นั้นนอกจากเป็นหัวหน้าราชการคือ สำนักงาน ปง. แล้ว ยังเป็นกรรมการธุรกรรมด้วยการดำรงตำแหน่งที่ทับซ้อนกันเช่นนี้ ย่อมทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจแทบเป็นไปไม่ได้และขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งขัดต่อหลักเกี่ยวกับความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง

นอกจากประเด็นปัญหาข้างต้น เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ปปง.ตามมาตรา 25(3) ดังกล่าว ยังทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจด้วย การกำหนดให้ คณะกรรมการ ปปง.มีอำนาจซ้ำซ้อนในการควบคุมการใช้อำนาจขึ้นมาอีก ยิ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมาย สะดุด อีกทั้งเปิดช่องให้ผู้ที่ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตใช้เป็นช่องทางประวิงคดี และมักถูกใช้เป็นช่องทางในการ ร้องเรียนขอให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่กระทบต่อขวัญกำลังใจและการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อีกทั้งการร้องเรียนให้มีการ ตรวจสอบดังกล่าวทำให้มาตรการรักษาความลับในทางคดีทำได้ยากขึ้นและอาจเป็นผลให้บุคคลภายนอก ได้ล่วงรู้รายละเอียดแห่งคดีที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายด้วย

การที่มาตรา 25(3) กำหนดอำนาจดุลพินิจในลักษณะเปิดกว้างโดยไม่ได้ระบุเงื่อนไขทาง ข้อเท็จจริงส่วนเหตุแห่งการใช้อำนาจไว้ชัดเจน การกำหนดเพียงถ้อยคำกว้างๆ แล้วมอบอำนาจให้ คณะกรรมการ ปปง.เป็นผู้พิจารณาเองว่าข้อเท็จจริงอันเข้าหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่จะต้องใช้อำนาจหรือไม่ อาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบเนื่องจากสามารถตีความกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตอำนาจออกไปจน ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ในที่สุด อำนาจในลักษณะเช่นนี้ย่อมกระทบต่อ หลักประกันความอิสระของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการที่โดยหลักการแล้วควรมีอิสระ และมีอำนาจในการตัดสินใจเป็นของตนเองในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ และโดยปราศจากอิทธิพล หรือการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง จากรัฐบาล หรือภาคธุรกิจจนเกินขอบเขตซึ่งบทบัญญัตินี้มีความ ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินของ FATF

ประการสำคัญคือ อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของคณะกรรมการ ปปง.ในการเข้ามาตรวจสอบ หรือ ระบุไปยังการกระทำของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และเลขาธิการเป็นอำนาจที่ไม่มีกลไกในการ ควบคุมตรวจสอบ เนื่องจากมติในการระงับหรือยับยั้งดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ทำให้มี ช่องว่างในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ปปง.ดังกล่าวและขัดต่อหลักการพื้นฐาน ของการควบคุมฝ่ายปกครอง

จากข้อสรุปข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 24 (1) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 38/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อนเข้าสู่ ตำแหน่งเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจกับกรรมการโดยตำแหน่ง

2. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 24 (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 38/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ปลัดกระทรวง มหาดไทย และปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการ ปปง.ด้วย

3. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 24 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 38/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดให้กรรมการโดยตำแหน่งอาจมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับอธิบดีหรือเทียบเท่าซึ่งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการมาเป็นกรรมการแทนได้ เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องของบทบัญญัติกฎหมายปัจจุบัน

4. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 25 (3) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 38/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยเสนอให้แก้ไขปรับปรุงอำนาจของคณะกรรมการ ปง. โดยให้มีอำนาจเพียงกำกับ ดูแล และควบคุมให้คณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และสาขาการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและสามารถตรวจสอบได้ แต่ไม่มีอำนาจในการระงับหรือยับยั้งการกระทำของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงาน และสาขาการ

5. ควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 24 /2 เกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เปิดกว้างมากขึ้นเนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติไว้ค่อนข้างเข้มทำให้หาบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ยากและสำนักงาน ปง.ควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีเพิ่มค่าตอบแทนหรือเบี้ยประชุมแก่กรรมการ ปง. เพื่อเป็นแรงจูงใจแก่บุคคลเหล่านั้นด้วย และไม่สมควรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะกำหนดให้คณะกรรมการ ปง.เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเนื่องจากเป็นเพียงคณะกรรมการนโยบาย

### บรรณานุกรม

ไชยยศ เหมะรัชตะ. “กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน”. วารสารกฎหมาย, น. 8. (2539)

วิษณุ วัลย์ญู ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาวรศิลป์. ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป.

(กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา : 2551). น. 158.