

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันปัญหาอาชญากรรมไม่ได้เกิดขึ้นภายในประเทศใดประเทศหนึ่งหรือกระทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หากแต่ปัญหาอาชญากรรมได้ขยายตัวเข้าไปในประเทศต่าง ๆ เป็นเครือข่ายเดียวกันและได้มีการพัฒนารูปแบบเป็นกระบวนการที่เรียกว่า “องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” (transnational organized crime) เช่น การค้ำมนุษย์ การฟอกเงิน การค้ายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่มีผลประโยชน์มหาศาลเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งการกระทำผิดในลักษณะที่เป็นองค์กรหรือเป็นเครือข่ายนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากและมีความซับซ้อนทำให้ยากต่อการป้องกันและปราบปราม ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อการดำรงอยู่และการเจริญเติบโตของเหล่าอาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรม คือ การมีเงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ในการสนับสนุนในการปกปิดการกระทำผิด และเพื่อการขยายขอบเขตอิทธิพลของการประกอบอาชญากรรมให้มีความมั่นคงและกว้างขวางขึ้นอันทำให้ยากต่อการปราบปรามต่อเจ้าหน้าที่รัฐโดยเงินทุนเหล่านี้ คือ เงินที่ได้มาจากการกระทำผิด แต่เงินจำนวนดังกล่าวมักจะถูกเพ็งเล็งหรือถูกติดตามตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ บรรดาอาชญากรจึงต้องหาวิธีการในการปกปิดซ่อนเร้นทรัพย์สินนั้น ในขณะเดียวกันก็จะนำเงินนั้นไปใช้ดำเนินการหาผลประโยชน์ตอบแทนให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดด้วยวิธีการทางธุรกิจ ทั้งด้านที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

วิธีการที่บุคคลปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ที่ผิดกฎหมายแล้วบิดเบือนรายได้นั้นโดยทำให้ดูเหมือนว่าเป็นรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมาย นี้เรียกว่า “การฟอกเงิน”<sup>1</sup> อาชญากรรมทุกประเภทต่างจำเป็นต้องอาศัยการฟอกเงินเปลี่ยนรายได้หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดเพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินจำนวนนั้นในสังคมนั้นได้อย่างปกติ การฟอกเงิน หรือ money laundering เป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง หมายถึง การเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการ

---

<sup>1</sup> จำแลง กุลเจริญ, “กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน,” *ตุลพาห*, ปีที่ 41, เล่มที่ 4, น. 15, (กรกฎาคม-สิงหาคม 2537).

กระทำที่ผิดกฎหมายโดยตรงเป็นสิ่งอื่นแล้วนำสิ่งนั้น ไปเปลี่ยนต่อโดยทำให้ถูกกฎหมาย<sup>2</sup> การประกอบอาชญากรรมที่สำคัญซึ่งจะนำไปสู่การฟอกเงิน คือ การค้ายาเสพติดและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการฟอกเงินที่มีผลต่อความสงบเรียบร้อยในสังคม และเศรษฐกิจของประเทศ และเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถจัดการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดมาตรการทางกฎหมายทั้งมาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญาได้บัญญัติการกระทำหรืองดเว้นกระทำซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดหากฝ่าฝืนย่อมมีบทลงโทษ จึงเป็นการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคล (in personal) ส่วนมาตรการทางแพ่งเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยมีการร้องให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน พิจารณาการได้ทรัพย์สินมาของผู้ครอบครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การดำเนินการมุ่งต่อทรัพย์สินที่ไม่มีผู้เป็นเจ้าของหรือผู้จะยึดถือเอาไว้โดยชอบด้วยกฎหมายตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน (in rem)

อย่างไรก็ตามในส่วนของการบังคับใช้มาตรการทางอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเหตุที่ความผิดฐานฟอกเงินเป็นความผิดอาญาที่มีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากความผิดอาญาโดยทั่วไป หลายประการเช่น ความผิดฐานฟอกเงินเป็นความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย (victimless crimes) หรือเป็นความผิดที่เอกชนไม่ใช่ผู้เสียหายโดยเฉพาะ นอกจากนี้ความผิดฐานฟอกเงินจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดมูลฐาน (predicate offences) เกิดขึ้นก่อนและผู้กระทำความผิดนำเงินหรือทรัพย์สินจากการกระทำความผิดมูลฐานมาทำการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินไปโดยมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด คือ เพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สิน หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะ หรือหลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ เพื่อปกปิด หรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ทำให้บางกรณีเจ้าหน้าที่

---

<sup>2</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, “ข้อควรคำนึงเกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน,” *ตุลพาหุ*, ปีที่ 41, เล่มที่ 4, น. 46-47, (กรกฎาคม-สิงหาคม 2537).

ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจจับมักจะไม่เข้าใจถึงความแตกต่างนี้ทำให้มีการใช้อำนาจไม่ถูกต้อง

เมื่อ พ.ศ. 2551 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. มีอำนาจจับผู้กระทำความผิดฐาน “ฟอกเงิน” ซึ่งเป็นการเป็นให้อำนาจใหม่กับพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. โดยกฎหมายที่มีการแก้ไขใหม่นี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 38/1 ว่า “ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการมีอำนาจจับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินและบันทึกถ้อยคำผู้ถูกจับเพื่อเป็นพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้วส่งตัวไปยังพนักงานสอบสวนโดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง”

มาตรานี้ให้เลขาธิการ รองเลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการมีอำนาจจับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน เนื่องจากเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยมีอำนาจในการตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ย่อมเป็นผู้ที่ทราบ ใครถือครองทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดและรู้ว่าการใดที่น่าจะมีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินเกิดขึ้นบ้าง

อำนาจจับตามมาตรา 38/1 เป็นการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. จับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้ทั้งในกรณีที่เป็นการจับตามหมายจับและการจับไม่มีหมายจับซึ่งการใช้มาตรการทางอาญาโดยการจับนี้ย่อมจะส่งผลกระทบต่อเนื้อตัวร่างกายและสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนผู้ถูกจับ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ว่าการที่กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้อำนาจเลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. มีอำนาจจับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินนี้ เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้การคุ้มครองหรือไม่อย่างไร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจใดๆ ก็ตาม ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จำต้องกระทำภายในกรอบแห่งกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งในการบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เอง ก็จำต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นประการสำคัญในการพิจารณาบัญญัติกฎหมายนั้น ๆ ด้วย โดยต้องไตร่ตรองระหว่างความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการมุ่งที่จะปราบปรามอาชญากรรมให้มีความสมดุล

กัน เช่นเดียวกับการใช้อำนาจจับของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินย่อมต้องกระทำโดยกระทบต่อสิทธิเสรีภาพเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนได้รับความเดือนร้อนน้อยที่สุด นอกจากนี้จะได้ศึกษาถึงอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินในต่างประเทศว่าหลักกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินมีอยู่อย่างไรเพื่อจะได้นำมาศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดฟอกเงินในประเทศไทย และการที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ปง. จับผู้กระทำความผิดฟอกเงินได้จะเป็นการทำให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนมาตรการทางอาญาของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพียงใด

ดังนั้นจึงควรที่จะได้มีการศึกษาถึงหลักการดังกล่าวอย่างละเอียดเพื่อที่จะช่วยเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้เกิดความเหมาะสมได้สมตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายฟอกเงินได้บัญญัติไว้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการสำคัญของการคุ้มครอง และจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต่างๆ ที่อาจได้รับความกระทบกระเทือนจากการถูกดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

(2) เพื่อศึกษาและสะท้อนหลักการในการดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดฟอกเงินทั้งในกรณีที่เป็นการจับบุคคลโดยมีหมายจับและไม่มีหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีความอาญา

(3) เพื่อศึกษาหลักกฎหมาย รวมถึงขอบเขตในการใช้อำนาจจับผู้กระทำความผิดฟอกเงินในกฎหมายต่างประเทศ

(4) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และวางแนวทางในการจับกุมผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินตามมาตรา 38/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

### 1.3 สมมติฐานการศึกษา

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญไว้สองประการ คือ การกำหนดให้การกระทำความผิดฐานฟอกเงินเป็นความผิดอาญา และมาตรการทางแพ่ง คือ การยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในส่วนของกรมการปกครองตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงได้มีการแก้ไขมาตรา 38/1 ของพระราชบัญญัตินี้โดยบัญญัติให้ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการ มีอำนาจจับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน การแก้ไขกฎหมายมาตรานี้ทำให้ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการ มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาฟอกเงินและมีอำนาจจับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้ ทั้งกรณีที่เป็นกรจับโดยมีหมายจับและกรณีที่ไม่มีความหมายจับอันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินในส่วนของกรมการปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. สามารถเริ่มต้นทำการสืบสวนคดีอาญาฟอกเงินได้เองและยังสามารถดำเนินการขอหมายจับเพื่อจับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือทำการจับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้โดยไม่มีหมายจับได้ด้วยตนเองไม่ต้องรอการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก ทำให้การดำเนินคดีอาญาฟอกเงินเป็นไปโดยต่อเนื่องและไม่หยุดชะงัก แต่ในทางกลับกันการที่กฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. มีอำนาจจับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้นั้นก็เป็นกรณีที่รัฐออกบทบัญญัติของกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของประชาชนเช่นกัน เนื่องจากการใช้อำนาจจับเป็นการกระทำของรัฐที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิทธิที่บุคคลมีติดตัวมาแต่กำเนิด การที่รัฐจะออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมากระทบต่อสิทธิดังกล่าว จะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ที่สำคัญๆ และเป็นเท่านั้น แต่จากการที่มีการแก้ไขกฎหมายฟอกเงินโดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. มีอำนาจจับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินเพิ่มขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่งนั้นเป็นการออกบทบัญญัติของกฎหมายที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่จำเป็น เพราะอำนาจจับผู้กระทำความผิดอาญาโดยทั่วไปรวมถึงความผิดฐานฟอกเงินเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่

ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสังคมอยู่แล้ว ดังนั้นการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. มีอำนาจจับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้จึงเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาแนวความคิด หลักการในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน และอำนาจจับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งอำนาจจับของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง.ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และเอกสารอื่นๆ โดยเฉพาะในส่วนของดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และอำนาจการจับกุมผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน โดยนำเสนอข้อคิดเกี่ยวกับการหาหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคล ประกอบกับการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินในส่วนมาตรการทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายต่อไป

#### 1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยรวบรวมจากเอกสาร บทความทางกฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ และค้นคว้าข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต

#### 1.6 ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญของการคุ้มครอง และจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล
- (2) ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมาย ความหมาย รวมถึงการจับบุคคลโดยมีหมายจับและไม่มีหมายจับตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ
- (3) เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย และรักษาความสมดุลระหว่าง การปราบปรามอาชญากรรมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(4) การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจับกุมผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินต่อไป