# บทที่ 1

## โครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้มีองค์กรต่างๆ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ วางแผน และดำเนินการต่างๆ เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเกิดผลในทางปฏิบัติ บทนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดขององค์กรที่สำคัญบางองค์กร ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และโดยที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยเฉพาะจากองค์กรภายนอก เช่น ศาลปกครอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบเสียก่อนว่าคดีประเภทใดบ้างอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันได้แก่ คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ[1] ดังนั้น ในเบื้องต้น จึงต้องพิจารณาว่าองค์กรตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือไม่

### 1.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นองค์กรในระดับบริหาร ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และวางหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศ และเนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีบทบาทและหน้าที่ในระดับนโยบาย ที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงต้องมีความหลากหลาย เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามแนวนโยบายได้โดยได้รับความ

---

[1]ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2546), น.36

ร่วมมือและการประสานงานทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 จึงได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงาน หรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการด้วย[2]

1.1.1 องค์ประกอบและคุณสมบัติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมี จำนวน 25 คน โดยแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 16 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน

*กรรมการโดยตำแหน่ง* ได้แก่

(1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ

(3) ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการ

(4) อัยการสูงสุด เป็นกรรมการ

(5) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ

(6) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นกรรมการ

(7) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการ

(8) อธิบดีกรมการประกันภัย เป็นกรรมการ

(9) อธิบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการ

(10) อธิบดีกรมศุลกากร เป็นกรรมการ

(11) อธิบดีกรมสรรพากร เป็นกรรมการ

(12) อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เป็นกรรมการ

(13) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

(14) ประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ

(15) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นกรรมการ

---

[2]บุญเลิศ สันทัดอนุวัตร, “กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน:ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับคณะกรรมการธุรกรรม,” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น.133

(16) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นกรรมการและเลขานุการ

<u>หมายเหตุ</u> ในการประชุมครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2550 คณะอนุกรรมการกฎหมายของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้มีมติให้แก้กฎหมายในเรื่องโครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธาน เนื่องจากนายกรัฐมนตรีควรเป็นผู้กำกับดูแลในด้านนโยบายและการปฏิบัติงานในภาพรวมของกระทรวงต่างๆ โดยไม่ควรไปดำเนินการในรายละเอียด และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้ามและป้องกันมิให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นเครื่องมือของรัฐบาล ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . และได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการแก้ไขในส่วนประธานกรรมการซึ่งเดิมกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการและได้มีการเสนอให้แก้ไขเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการแทน เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้ามและป้องกันมิให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นเครื่องมือของรัฐบาลนั้น เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งก็เป็นข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกสรรของนายกรัฐมนตรี การแก้ไขดังกล่าวจึงอาจจะไม่สามารถสนองเจตนารมณ์ในการป้องกันการแทรกแซงจากรัฐบาลได้

*กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ* ต้องได้รับการแต่งตั้งตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง กฎหมาย หรือสาขาใดสาขาหนึ่งที่เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(2) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามลำดับ

เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2547 คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่งตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่

1. พลตำรวจตรีกัมพล อรุณปลด
2. นายโฆษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์
3. นายนริศ ชัยสูตร (ลาออก เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2548)
4. นายพชร ยุติธรรมดำรง (ลาออก เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2549)
5. พลตำรวจโทเพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ (ลาออก เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2549)
6. รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี โสคติยานุรักษ์
7. นายวัฒนา รัตนวิจิตร
8. ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส
9. พลเอกสมชัย สมประสงค์

1.1.2 วาระการดำรงตำแหน่ง

คณะกรรมการโดยตำแหน่งจะเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตราบเท่าที่ยังคงอยู่ในตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือหากบุคคลดังกล่าวยังคงดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน บุคคลก็จะมีฐานะเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย แต่หากพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ก็จะมีบุคคลอื่นที่มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน บุคคลนั้นก็จะมีฐานะเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยตำแหน่งนั้น จะไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งเนื่องจากกฎหมายกำหนดตำแหน่งที่จะเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้เรียบร้อยแล้ว

ส่วนคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งและสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว[3] และในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งยังไม่ครบวาระและลาออกเสียก่อน หลังจากนั้นอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้อีกก็ได้ ถ้าวาระของกรรมการชุดที่ตนได้รับแต่งตั้งครั้งแรกยังไม่ครบ 4 ปี แต่ถ้าครบ 4 ปีแล้ว ผู้นั้นไม่อาจ

---

[3]พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 26 บัญญัติว่า “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

ได้รับการแต่งตั้งอีก กรณีดังกล่าวมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีความหมายอย่างไร ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าหากพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวนั้น หากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งยังไม่ครบวาระและลาออกเสียก่อนก็ไม่สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีกไม่ว่ากรณีใดก็ตาม เหตุที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินประเภทผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่สำคัญ ที่สามารถให้คุณให้โทษแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ดังนั้น หากให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งเกินกว่า 1 วาระ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอาจถูกครอบงำหรือใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบได้[4]

การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ[5]มี 7 กรณี ได้แก่ พ้นจากตำแหน่งตามวาระ หรือครบ 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้ง ตาย ลาออก คณะรัฐมนตรีให้ออกโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ กรณีนี้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นเดียวกับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ กรณีนี้ต้องมีคำสั่งศาล หรือได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก กรณีนี้

---

[4]วิชัย ตันติกุลานันท์, <u>คำอธิบายกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน</u>, (กรุงเทพมหานคร:ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2543), น.123

[5]พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 27 บัญญัติว่า “นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 26 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะรัฐมนตรีให้ออกโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ

(4) เป็นบุคคลล้มละลาย

(5) เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่ม หรือแต่งตั้งซ่อม ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้ว”

เป็นเรื่องต้องโทษจำคุกและศาลไม่รอลงอาญา หมายความว่าต้องได้รับโทษจำคุกจริง ไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษที่เนื่องมาจากการกระทำความผิดโดยเจตนา หรือโดยประมาทก็ตาม[6]

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งซ่อม ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเพิ่มหรือแต่งตั้งซ่อมจะอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดที่ได้แต่งตั้งไว้แต่เดิม เนื่องจากการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน ตามมาตรา 24 นั้น คณะรัฐมนตรีอาจไม่ได้แต่งตั้งในคราวเดียวกัน อาจจะทยอยแต่งตั้งไปเรื่อยๆ ก็ได้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งคนสุดท้ายจึงมีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนแรกหรือชุดแรกเท่านั้น หรือกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซ่อมก็เช่นเดียวกัน ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งซ่อมจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดแรกหรือคนแรกที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว และกรณีเช่นนี้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งเพิ่มหรือแต่งตั้งซ่อมก็ตามเมื่ออยู่ครบวาระดังกล่าวแล้วจะได้รับการแต่งตั้งอีกไม่ได้ต้องห้ามตามมาตรา 26[7]

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งครบวาระแล้วอาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปก่อนได้ถ้ายังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ โดยให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดเดิมซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อน แต่ถ้ามีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่แล้ว แม้จะยังแต่งตั้งไม่ครบ 9 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วก็ไม่มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอีก[8]

---

[6]วิชัย ตันติกุลานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่* 4, น.124-125

กรณีดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า การพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกนั้น ความจริงแล้วเป็นการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำความผิดหรือพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากติดคุก เพราะเมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งซึ่งมีมาตรฐานที่สูงกว่าตำแหน่งอื่นๆ เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่ควรที่จะมีความเป็นกลางเพราะสามารถให้คุณให้โทษแก่บุคคลใดได้ การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวก็ควรให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการกระทำความผิดกล่าวคือมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิด ไม่ว่าจะจำคุกจริงหรือไม่

[7]*เพิ่งอ้าง*, น.125, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 26 บัญญัติว่า “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

[8]*เพิ่งอ้าง*

1.1.3 สถานะทางกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อวางแนวนโยบาย มาตรการ และหลักเกณฑ์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงเป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีฐานะเป็นกรม ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 กำหนดให้ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงมีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในรูปขององค์กรกลุ่มที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดไว้

## 1.2 คณะกรรมการธุรกรรม

คณะกรรมการธุรกรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินนโยบายและมาตรการขององค์กรบริหาร เพื่อสามารถบังคับผลในความเป็นจริงได้ในการปฏิบัติ (Law enforcement role)[9] ทั้งนี้ คณะกรรมการชุดนี้ต้องมีความคล่องตัวสูงในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ในการตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการชั่วคราวเพื่อยับยั้งการทำธุรกรรมที่ต้องสงสัย หรือการยึดหรืออายัดทรัพย์สินซึ่งอาจริบไว้ก่อนเพื่อไม่ให้อาชญากรใช้กลวิธีต่างๆ ในการนำทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นไปหลบซ่อน อย่างไรก็ตามมาตรการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถึงแม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจไว้ก็ตาม ดังนั้น การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ควรที่จะใช้ด้วยความระมัดระวังและใช้ด้วยความรอบคอบ กฎหมายฉบับนี้จึงได้ระบุให้การแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวดำเนินงานอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการก็เพื่อมิให้อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับธุรกรรมที่ต้องสงสัยตกอยู่แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ขณะเดียวกันกฎหมายดังกล่าวก็ต้องการความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย จำนวนของคณะกรรมการธุรกรรมจึงไม่ควรมีมากเกินไป เพราะอาจทำให้ไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานและอาจเกิดผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของเอกชนได้[10]

### 1.2.1 องค์ประกอบและคุณสมบัติ

คณะกรรมการธุรกรรม ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 5 คน ได้แก่

*กรรมการโดยตำแหน่ง* คือ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นประธานกรรมการ

*กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ* จำนวน 4 คน โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งต้องเป็นบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง กฎหมาย หรือสาขาใดสาขาหนึ่งที่เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

---

[9]วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, (กรุงเทพมหานคร:นิติธรรม, 2547), น.54

[10]บุญเลิศ สันทัดอนุวัตร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.175

(1) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป

(2) เป็นหรือเคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐในตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้าฝ่ายหรือเทียบเท่าขึ้นไป

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขาดังกล่าว และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ขึ้นไป

นอกจากคณะกรรมการธุรกรรมต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวแล้วนั้น คณะกรรมการธุรกรรมยังจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือกรรมการหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นข้าราชการการเมือง

(3) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

(4) เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ

(5) เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายกัน หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือสถาบันการเงิน หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่น หรือประกอบการใดๆ อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2549 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแต่งตั้งกรรมการธุรกรรม ดังนี้

1. นายไกรสร บารมีอวยชัย
2. นายสุรศักดิ์ ตรีรัตน์ตระกูล
3. รองศาสตราจารย์ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
4. พันตำรวจเอกสังวร ศุภดิษฐ์

1.2.2 <u>วาระการดำรงตำแหน่ง</u>

วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการธุรกรรมที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และกรรมการที่พ้นตำแหน่งแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งอีก

<u>หมายเหตุ</u> ในวันที่ 5 มกราคม 2550 คณะอนุกรรมการกฎหมาย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้มีมติให้แก้กฎหมายในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ

ธุรกรรม โดยให้คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ คณะกรรมการข้าราชการอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เลือกผู้แทนมาหน่วยงานละ 2 คน จากนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะคัดเลือกให้เหลือหน่วยงานละ 1 คน รวมเป็น 4 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งได้อีก แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระ ติดต่อกัน ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . และได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับกรณีการแก้ไขคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการธุรกรรม เนื่องจากจะได้คณะกรรมการธุรกรรมที่มาจากองค์กรที่เป็นกลางจากกระบวนการยุติธรรมและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้มีความโปร่งใสและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง นอกจากนั้นยังเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 อีกด้วย และเมื่อเปรียบเทียบกับคุณสมบัติของผู้ที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการธุรกรรมในปัจจุบันนั้นก็จะพบว่ากฎหมายจำกัดว่าต้องมาจากหน่วยงานของรัฐหรือเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่มาจากหน่วยงานของรัฐนั้นสามารถถูกแทรกแซงทางการเมืองได้ง่ายกว่าผู้แทนที่มาจากองค์กรที่เป็นกลางจากกระบวนการยุติธรรม และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1.2.3 <u>สถานะทางกฎหมาย</u>

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

คณะกรรมการธุรกรรมเป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

กำหนดอำนาจหน้าที่ให้สามารถตรวจสอบการทำธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด การออกคำสั่งยังยั้งการทำธุรกรรม และการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เป็นต้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว (จะอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรมโดยละเอียดในบทที่ 2 ต่อไป)

ดังนั้น คณะกรรมการธุรกรรม จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเป็นคณะกรรมการซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่ง หรือมีมติที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

### 1.3 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดในสำนักงาน โดยสำนักงาน ปปง. จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และคณะกรรมการธุรกรรม รวบรวมพยานหลักฐานและร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน[11]

#### 1.3.1 องค์ประกอบและคุณสมบัติ

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีฐานะเป็นกรม และอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และคณะกรรมการธุรกรรม และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ใน

---

[11]วีระพงษ์ บุญโญภาส, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่* 2, น.54

กฎหมาย[12] และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2545 ข้อ 2 ได้แบ่งส่วนราชการสำนักงาน ปปง. ดังต่อไปนี้

(1) กองกลาง

(2) กองนโยบายและมาตรการ

(3) กองบริหารจัดการทรัพย์สิน

(4) ศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผล

(5) สำนักตรวจสอบและคดี

โดยให้มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงาน ปปง. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน และให้มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ[13]

ในการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดย

---

[12]พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 40 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปรามปรามการฟอกเงินขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการธุรกรรมและปฏิบัติงานธุรการอื่น

(2) รับรายงานการทำธุรกรรมที่ส่งให้ตามหมวด 2 และแจ้งตอบการรับรายงาน

(3) เก็บรวบรวม ติดตาม ตรวจสอบ ศึกษา และวิเคราะห์รายงานและข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรม

(4) เก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(5) จัดให้มีโครงการที่เกี่ยวกับการเผยแพร่ความรู้ การให้การศึกษา และฝึกอบรมในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือช่วยเหลือหรือสนับสนุนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้มีการจัดโครงการดังกล่าว

(6) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

[13]พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 41

ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ[14] โดยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ได้รับแต่งตั้งนั้น ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้[15]

(1) มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือกฎหมาย

(2) รับราชการในตำแหน่งรองเลขาธิการ หรือเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเทียบเท่า

(3) ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

(4) ไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายกัน หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในห้างหุ้นส่วน บริษัท สถาบันการเงิน หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่น หรือประกอบการใดๆ อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน

1.3. 2 <u>วาระการดำรงตำแหน่ง</u>

วาระการดำรงตำแหน่งของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจทางฝ่ายการเมืองมาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

การพ้นจากตำแหน่งของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน[16] มี 5 กรณี ได้แก่

(1) การพ้นตำแหน่งตามวาระ

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 43

(5) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออก ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ

---

[14]พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 42

[15]พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 43

[16]พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 45

1.3.3 สถานะทางกฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 กำหนดให้ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

ดังนั้น สำนักงาน ปปง. ซึ่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีฐานะเป็นกรมนั้น จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งอาจอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ นอกจากนั้น ศาลปกครองกลางยังได้วินิจฉัยไว้ในคดีหมายเลขดำที่ 407, 423/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 1251,1252/2545 ว่า “. . .ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 19) พ.ศ.2542 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นกรมตามนัยมาตรา 9 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542. . .”

ส่วนเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น เป็นข้าราชการในสำนักงาน ปปง. โดยมีหน้าที่ควบคุมดูแลราชการของสำนักงาน จึงมีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้เช่นกัน