

ปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน¹

ปัญญากร ทองทรัพย์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน จากการศึกษาถึงสภาพปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน กฎหมายฟอกเงินกับอำนาจจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอำนาจพิเศษที่กฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรของรัฐ จึงต้องใช้อำนาจอย่างระมัดระวัง เป็นไปด้วยความรอบคอบ และเคร่งครัด จึงมีประเด็นสำคัญในการศึกษาการใช้อำนาจจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน เพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้เกี่ยวข้องซึ่งสุจริตให้น้อยที่สุดตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงินเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้ศึกษาได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน และทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เหมาะสมและสอดคล้องในการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน มีการใช้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการ จับกุม ตั้งรับการทำธุรกรรม หรือ ยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ที่กระทำความผิดมูลฐาน หรือความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมัช สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์ พิเศษ ปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน การเพิ่มอำนาจให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เลขธิการ รองเลขธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขธิการ มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินและบันทึกถ้อยคำผู้ถูกจับเพื่อเป็นหลักฐานเบื้องต้นแล้วส่งตัวไปยังพนักงานสอบสวนโดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้สุจริต เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาจากหลากหลาย สาขาอาชีพ เช่นมาจากผู้มีความรู้ด้าน เศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง กฎหมาย หรือสาขาอื่นใด ทำให้เกิดปัญหาพนักงานเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน จึงส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลในการอนุมัติออกหมายจับบุคคลที่เชื่อว่าจะเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน หรือความผิดฐานฟอกเงิน เมื่อไม่มีมาตรการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากองค์กรอื่น ๆ ย่อมเกิดช่องว่างในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในอันที่จะละเมิดสิทธิ เสรีภาพกับประชาชนได้

การที่จะนำไปสู่ขั้นตอนการจับกุมนั้นต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อมีการขอหมายจับคดีอาญาฟอกเงินนั้นจะเห็นได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ อาจจะยังไม่มีความเชี่ยวชาญหรือชำนาญการ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงินนั้นส่วนมากที่ผ่านมาจะเป็นการดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินไม่ถนัดทางด้านเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญา

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรมและเลขธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การให้เลขธิการ ปปง. เป็นเพียงเลขานุการ คณะกรรมการธุรกรรมซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของเลขธิการ ปปง. เป็นอย่างมาก อาจจะทำให้เกิดความไม่คล่องตัวความล่าช้า เพราะการสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมซึ่งปกติแล้วในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมตามมาตรา 35 วรรคสอง เลขธิการปปง. จะไม่ได้ใช้อำนาจแม้ว่าจะมีเหตุเร่งด่วนก็ต้องผ่านความเห็นชอบของมติคณะกรรมการธุรกรรมเสียก่อน ซึ่งปัจจุบันจะเห็นได้ว่า วัฒนาการของอาชญากรรมได้เปลี่ยนแปลงไปมากอาจทำให้มีการจำหน่าย หรือยกย้ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นไปอย่างรวดเร็วและไม่สามารถนำทรัพย์สินดังกล่าว นำกลับมาสู่กระบวนการยุติธรรมได้ เพราะกฎหมายฟอกเงินในปัจจุบันได้ลดอำนาจหน้าที่ของเลขธิการลงกว่าเมื่อก่อน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในการมีคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือความผิดฐานฟอกเงิน

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายฟอกเงินปัจจุบัน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎหมายเพิ่มมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการปราบปรามอาชญากรรมเกี่ยวกับการฟอกเงินนั้น จำเป็นอย่างยิ่งต้องใช้ความเร็วและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้เท่าทันกับการกระทำความผิดของอาชญากร ประกอบกับรูปแบบของคณะกรรมการธุรกรรมที่ไม่เหมาะสม อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการเกี่ยวกับการยับยั้งการทำธุรกรรม เป็นช่องว่างสามารถให้อาชญากรโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด ซุกซ่อน ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหลบเลี่ยงการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ องค์ประกอบของคณะกรรมการธุรกรรมที่ไม่เหมาะสมทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่ประสบผลสำเร็จ ควรมีการแก้ไขให้เหมาะสม เพื่อเป็นการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) การให้คณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการ ปปง. ต้องรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ อีกทั้งถ้าผู้ที่ได้รับความเสียหายหรืออาจถูกกระทบสิทธิดังกล่าวนี้สามารถร้องขอต่อศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามระบบ อีกทั้งภาระหน้าที่ของคณะกรรมการปปช. ในปัจจุบันก็มีงานที่ต้องปฏิบัติเป็นจำนวนมาก การเพิ่มภาระหน้าที่ในส่วนนี้ให้คณะกรรมการปปช. การดำเนินการในการตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นนี้ อาจไม่เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ถ่วงดุลระหว่างองค์กร

การให้คณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการปปง. ทำรายงานสรุปผลการทำงานเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการเพิ่มความสงสัยของประชาชน บุคคลภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายฟอกเงินถึงการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ว่ามิได้มีความโปร่งใสยุติธรรมแต่อย่างใด อีกทั้งกรณีดังกล่าวนี้ได้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อองค์กรภายในแล้วคือคณะกรรมการปปง. ซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ และเมื่อพิจารณาจากภาระหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรมีองค์กรอื่นที่สามารถตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการปปง. ได้ดียิ่งกว่าทั้งนี้องค์กรที่จะเข้ามาตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการปปง. จึงจำเป็นต้องเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 และมีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในความผิดมูลฐาน ลักษณะความผิดตามกฎหมายให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน ซึ่ง

ความผิดในแต่ละมูลฐานนั้นล้วนเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว และบางความผิดมูลฐาน ก็มีความคาบเกี่ยวกับลักษณะการกระทำความผิดทั่วไป ซึ่งอาจไม่มีการเกี่ยวโยงหรือมีเจตนาจะกระทำความผิดต่อการฟอกเงินเลย แต่ต้องถูกดำเนินคดีในความผิดฐานฟอกเงิน และถูกยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการชักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอันชอบ หรือช่องโหว่ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับการรับของโจรตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อชีวิตหรือร่างกายจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัสตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้ได้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สิน ความผิดเกี่ยวกับการหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะกรณีเพื่อเรียกหรือรับผลประโยชน์หรือเพื่อต่อรองให้ได้รับผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง และความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกงหรือชักยอก ตามประมวลกฎหมายอาญาอันมีลักษณะเป็นปกติธุระ เป็นการซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น และเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนในระหว่างการศึกษาพิจารณาในความผิดมูลฐาน และความผิดฐานฟอกเงิน เพราะในการกระทำความผิดครั้งเดียวกับการดำเนินคดีในเรื่องเดียวกันซ้ำอีก ดังสุภาษิตกฎหมายว่า “บุคคลไม่ควรถูกลงโทษสองครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียว”

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

1.1. ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ. ศ. 2542 มาตรา 38/1 วรรคสองในส่วนการดำเนินการในการขอออกหมายจับ โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการกำกับดูแล ดังนี้ “ มาตรา 38/1 วรรคสองในการพิจารณาคำขอของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ขอให้ศาลออกหมายจับ ในการนี้ให้พนักงานอัยการมีอำนาจยับยั้งคำขอหรือคัดค้านดังกล่าวได้”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

2.1. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ. ศ. 2542 มาตรา 32 ในส่วนองค์ประกอบและรูปแบบคณะกรรมการธุรกรรมเพื่อให้มีความเหมาะสมและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินดังนี้ “ มาตรา 32 คณะกรรมการธุรกรรมคณะหนึ่งประกอบด้วยเลขาธิการเป็นประธานกรรมการและกรรมการธุรกรรมจำนวน 4 คน ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจาก

คณะกรรมการตุลาการ ศาลยุติธรรม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการอัยการคณะหนึ่งคน และเป็นการแต่งตั้งผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลังที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ. ศ. 2542”

3.ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

3.1.ควรแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ. ศ. 2542 มาตรา 37 ในส่วนการรายงานผลสรุปการดำเนินการตามหมวด 4 เพื่อให้มีองค์กรภายนอกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการปง. ดังนี้ “ มาตรา 37 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการทำรายงานสรุปการดำเนินการตามหมวดนี้ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกสี่เดือน”

4.ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในความผิดมูลฐาน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

4.1.ควรยกเลิกบทนิยาม ของคำว่า “ความผิดมูลฐาน” ในมาตรา 3 (4) (6) (11) (16) (17) และ(18) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ. ศ. 2542

เอกสารอ้างอิง

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**, พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์จักรวิชาการพิมพ์, 2549.

เจียมชัย ชุตินวงศ์, **การบริหารงานยุติธรรม**, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2527

ไชยยศ เหมะรัชตะ, **มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน**.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.