



ที่ นร ๑๑๑๗/๑๙๓๖

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. ๑๐๔๐๐

๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
เรื่อง “บทบาทสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับสุจริตชน”

ด้วย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนจากนักธุรกิจกลุ่มหนึ่ง ให้พิจารณาแนวทางแก้ไขผลกระทบจากการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ง.) ที่มีผลกระทบต่อสุจริตชน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบหมายให้คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินการศึกษาข้อมูลเอกสารและรายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประชุมกับนักธุรกิจ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ง. นักกฎหมาย นักวิชาการและผู้แทนสำนักงาน ป.ง. ในประเด็น เรื่อง “บทบาทสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับสุจริตชน”

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวการประชุม ครั้งที่ ๒๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงาน ฯ ดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง “บทบาทสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับสุจริตชน” โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย สรุปได้ดังนี้

#### ๑. โครงสร้างและการบริหาร

๑.๑ สำนักงาน ป.ง. ควรเป็นองค์กรอิสระ สังกัดรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้ปลอดจากอำนาจของฝ่ายบริหาร และให้มีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ เช่น FinCEN ในสหรัฐอเมริกา หรือ AUSTRAC ในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เพียงรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลการทำธุรกรรมเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจสืบสวน สอบสวน เข้าตรวจค้น หรือยึดอายัดทรัพย์สิน นอกจากนี้ควรเป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหรือสรรหาของภาคประชาชน มิใช่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้พ้นจากอำนาจของนักการเมือง

/ ๑.๒ การคัดเลือก...

๑.๒ การคัดเลือกหรือสรรหากรรมการ อนุกรรมการ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ เพื่อป้องกันระบบพรรคพวก ควรมีการพิจารณาความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทักษะ ประสิทธิภาพการทำงานและประวัติ ส่วนตัว ความซื่อสัตย์ สุจริต กระบวนการพิจารณาคัดเลือกควรมีความโปร่งใส

๑.๓ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรแต่งตั้งจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกรรมการที่มาจากราชการประจำจะมีผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปที่มีอำนาจบังคับบัญชา

๑.๔ เลขานุการ ปปง. ซึ่งมีอำนาจมาก จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ มาจากการกลั่นกรองและสรรหาจากผู้ที่มีความเป็นกลางทางสังคม

## ๒. การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

๒.๑ กระบวนการทำงานของสำนักงาน ปปง. ควรตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุจริตชน โดยการปรับกระบวนการให้มีกติกาและวิธีการที่ชัดเจน และให้ความเป็นธรรม ใช้เวลาในการตรวจสอบที่แน่นอนและรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายแก่ธุรกิจ และครอบครัวของสุจริตชน นอกจากนี้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ปปง. ควรตั้งอยู่บนรากฐานความสุจริต เป็นธรรม และสร้างความเข้าใจอันดีแก่ประชาชน การใช้อำนาจหรือดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้

๒.๒ การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว ควรมีมาตรฐานเดียวและไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน และใช้เป็นช่องทางกลั่นแกล้งหรือเป็นเหตุจูงใจให้เจ้าหน้าที่ประพฤติมิชอบ

๒.๓ กรรมการธุรกรรมและเลขานุการ ปปง. หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ก่อนจะดำเนินการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ ต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เพียงพอและเป็นมูลฐานความผิดที่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการ ส่งมอบให้คณะกรรมการ ปปง. ก่อนออกคำสั่งหรือปฏิบัติการ โดยคณะกรรมการ ปปง. จะนำมาพิจารณาในคราวประชุมครั้งต่อไป หากคณะกรรมการ ปปง. เห็นว่าการกระทำไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม สามารถมีคำสั่งให้ยกเลิกหรือเพิกถอนได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการดำเนินการขอเอกสารหลักฐานหรือตรวจสอบไปก่อนแล้วจึงมาหาเหตุผลสนับสนุนภายหลัง

๒.๔ คณะกรรมการธุรกรรม ต้องนำเสนอพยานหลักฐานตามองค์ประกอบของกฎหมาย ส่งมอบแก่คณะกรรมการ ปปง. ก่อนออกคำสั่งตามมาตรา ๔๘ เพื่อให้คณะกรรมการ ปปง. นำเข้าพิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป ซึ่งหากคณะกรรมการ ปปง. มีความเห็นว่าการใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดได้ โดยไม่ต้องรอให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินต้องพิสูจน์การได้มาของทรัพย์สิน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลยพินิจและเหตุผล รวมทั้งพยานหลักฐานในภายหลังจากการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว

๒.๕ การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน ควรมีอายุความที่ชัดเจนแน่นอน เนื่องจากอายุความเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบ และเป็นเรื่องที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลมาก

๒.๖ ควรดการให้สินบนรางวัลแก่เลขารการ กรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะจะเป็นเหตุจูงใจให้กระทำการ โดยไม่สุจริตได้ เหตุเพราะการจับกุม การกล่าวหา การยึดอายัด การขาย การได้รับรางวัล กฎหมายไม่ควรบัญญัติให้อยู่ในองค์กรเดียวกัน

### ๓. การตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ

๓.๑ ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ง. ในด้านการบริหารและการตรวจสอบ ประเมินผลการทำงาน มิใช่เป็นเพียงผู้แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินเพียงอย่างเดียว

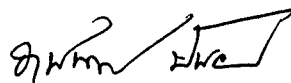
๓.๒ ควรแยกอำนาจการยึด อายัด และขายทรัพย์สินให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ เช่น ควรเป็นอำนาจของศาลที่มีการไต่สวนคดีและพิจารณาพยานหลักฐานด้วยความโปร่งใสและปราศจากอคติ

๓.๓ กรรมการ อนุกรรมการ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่สืบสวน สอบสวน ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๓.๔ ภาครัฐควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ถูกต้องและเข้าใจกระบวนการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ง. มากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนให้เกิดความตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและการปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเอง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทราบในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายอนันต์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร.๐-๖๑๒๕๒๒๒ ต่อ ๒๒๓

โทรสาร ๐-๖๑๒๕๑๓๕-๕๐

**บทสรุปสำหรับผู้บริหาร**  
**ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ**

**“ บทบาทสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับสุจริตชน ”**

\*\*\*\*\*

**๑. หลักการและเหตุผล**

คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค ได้รับการร้องเรียนจากนักธุรกิจจำนวนหนึ่ง ซึ่งได้รับผลกระทบจากการยึด อาัยคทรัพย์สิน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ( สำนักงาน ปปง. ) เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในเรื่องนี้อย่างชัดเจน จึงได้ดำเนินการศึกษาเรื่องดังกล่าว ทั้งจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน จากการจัดการประชุมสัมมนา ร่วมกับนักธุรกิจ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกตรวจสอบธุรกรรม นักวิชาการ นักกฎหมาย ผู้แทนธนาคารพาณิชย์และผู้แทนสำนักงาน ปปง.

**๒. วิธีการศึกษา**

๒.๑ การศึกษา รวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการของหน่วยงานต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ

๒.๒ การประชุมหารือ จำนวน ๔ ครั้ง เพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดยแบ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ได้แก่ นักธุรกิจและประชาชนทั่วไปผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของสำนักงาน ปปง. เจ้าหน้าที่ธนาคารพาณิชย์ นักกฎหมาย นักวิชาการ และผู้แทนสำนักงาน ปปง.

**๓. ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา**

๓.๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๒ ตราขึ้นด้วยเหตุผลเพื่อต้องการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการในปัจจุบัน ได้กระทำการในรูปแบบต่างๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปอีก อันทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายเหล่านั้น และกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้

๓.๒ การฟอกเงิน คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงเงินที่ได้รับมาโดยไม่ถูกกฎหมายหรือไม่สุจริต ให้เป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในระยะที่ผ่านมามีกระบวนการฟอกเงินได้มีการขยายตัวและมีเครือข่ายโยงใยทั่วโลก และกลายเป็นปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดความเสียหายในการพัฒนาประเทศ และส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

๓.๓ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๐ ให้จัดตั้งสำนักงาน ปปง. เป็นหน่วยงานธุรการอยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม บทบาทของสำนักงาน ปปง. ได้รับการยอมรับจากสาธารณชนในการดำเนินการยึด อาัยคทรัพย์สินที่ได้จากการฟอกเงินให้ตกเป็นของแผ่นดิน แต่ในบางครั้งการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. อาจทำให้สุจริตชนได้รับ

ผลกระทบจากการถูกตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ เกิดความเสียหาย แก่ชื่อเสียง เกียรติยศ

๓.๔ สำนักงาน ปปง. ปฏิบัติงานธุรการให้กับคณะกรรมการ ปปง. และปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๕ กล่าวคือ การเสนอแนะนโยบายและมาตรการ วิเคราะห์ ตรวจสอบรายงานธุรกรรมทางการเงิน ทางธุรกิจและทรัพย์สิน รวมทั้ง การดำเนินการยึด และอายัด ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน โดยมีเลขาธิการ ปปง. ควบคุมดูแลการทำงาน ของสำนักงาน

### ๓.๕ ประเด็นปัญหาและผลกระทบต่อสุจริตชน

#### ๓.๕.๑ ประเด็นข้อกฎหมาย

๑) มาตรา ๓๕ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับหรืออาจเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้น ไว้ก่อน ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกินสามวันทำการ

๒) มาตรา ๓๖ ในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับหรือ อาจเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้ง การทำธุรกรรมนั้นไว้ชั่วคราว ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกินสิบวันทำการ

๓) มาตรา ๔๘ การจะดำเนินการยึด อายัดทรัพย์สิน นั้นจะต้องมีเหตุอันควร เชื่อได้ว่าอาจจะมีการ โอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิด หากไม่ปรากฏเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะกระทำการดังกล่าว ก็ไม่สามารถจะยึด อายัดทรัพย์สินได้

๔) มาตรา ๔๙ ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สิน ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่ง ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว

กรณีมีเหตุอันควรสงสัย กรณีมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่า กรณีมีเหตุอันควรเชื่อ ได้ว่า และ กรณีปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าเป็นถ้อยคำที่อาจจะนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ และการใช้อำนาจ ในทางที่ผิดก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุจริตชน

๕) อายุความในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังเป็นข้อถกเถียงที่ยังไม่มีข้อยุติว่าควรจะมีกำหนดสิ้นสุดเมื่อใด

#### ๓.๕.๒ ผลกระทบในด้านอื่น ๆ ต่อสุจริตชน

๑) ชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ต้องสงสัยและผู้เกี่ยวข้อง  
๒) ขั้นตอนการยับยั้งการทำธุรกรรม และการยึดอายัดทรัพย์สินภายใน ๓ วัน หรือ ๑๐ วัน หรือ การยึด อายัดทรัพย์สิน ๙๐ วันเหล่านี้มีผลกระทบต่อ การดำเนินธุรกิจของสุจริตชนได้

๓) ความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาสำนวนคดีต่างๆ ของคณะกรรมการ หรืออนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

#### ๔) ภาระค่าใช้จ่ายและความยากลำบากในการต่อสู้คดี

มาตรา ๕๕ กำหนดให้การดำเนินการในศาล ให้ยื่นต่อศาลแพ่ง ซึ่งขณะนี้มีอยู่ที่กรุงเทพฯ เพียงแห่งเดียว ทำให้เป็นภาระและเสียค่าใช้จ่ายของผู้ถูกยึด อาศัยทรัพย์สินในการเดินทางมากรุงเทพฯ

๕) การประกาศว่าจะดำเนินการตรวจสอบการทำธุรกรรมและการได้มาซึ่งทรัพย์สินใดๆ เป็นการข่มขู่เจ้าของทรัพย์สินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัย

๖) สำนักงาน ปปง. มีแนวทางที่จะเพิ่มเติมความถี่ของข้อมูลมากขึ้น แต่หากยังไม่มี การตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจ ปัญหาการใช้อำนาจจะมีมากขึ้น

### ๔. ข้อเสนอแนะ

#### ๔.๑ โครงสร้างและการบริหาร

๔.๑.๑ สำนักงาน ปปง. ควรเป็นองค์กรอิสระ สังกัดรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้ปลอดจากอำนาจของฝ่ายบริหาร และให้มีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ เช่น FinCEN ในสหรัฐอเมริกา หรือ AUSTRAC ในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เพียงรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลการทำธุรกรรมเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจสืบสวน สอบสวน เข้าตรวจค้น หรือยึด อาศัยทรัพย์สิน นอกจากนี้ ควรเป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยความร่วมมือของประชาชน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหรือสรรหาของภาคประชาชน มิใช่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้พ้นจากอำนาจของนักการเมือง

๔.๑.๒ การคัดเลือกหรือสรรหา กรรมการ อนุกรรมการ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ เพื่อป้องกันระบบพรรคพวก ควรมีการพิจารณาความรู้ ความสามารถ ทักษะคดี ประวัติการทำงานและประวัติส่วนตัว ความซื่อสัตย์ สุจริต กระบวนการพิจารณาคัดเลือกควรมีความโปร่งใส

๔.๑.๓ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรแต่งตั้งจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกรรมการที่มาจากราชการประจำจะมีผู้บังคับบัญชา ระดับเหนือขึ้นไปที่มีอำนาจบังคับบัญชา

๔.๑.๔ เลขานุการ ปปง. ซึ่งมีอำนาจมาก จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ มาจากการกลั่นกรองและสรรหาจากผู้ที่มีความเป็นกลางทางสังคม

#### ๔.๒ การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

๔.๒.๑ กระบวนการทำงานของสำนักงาน ปปง. ควรตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุจริตชน โดยการปรับกระบวนการให้มีกติกาและวิธีการที่ชัดเจน และให้ความเป็นธรรม ใช้เวลาในการตรวจสอบที่แน่นอนและรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายแก่ธุรกิจ และครอบครัวของสุจริตชน นอกจากนี้ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ปปง. ควรตั้งอยู่บนรากฐานความสุจริต เป็นธรรม และสร้างความเข้าใจอันดีแก่ประชาชน การใช้อำนาจหรือดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้

๔.๒.๒ การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว ควรมีมาตรฐานเดียว และไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน และใช้เป็นช่องทางกลั่นแกล้งหรือเป็นเหตุจูงใจให้เจ้าหน้าที่ประพฤติมิชอบ

๔.๒.๓ กรรมการธุรกรรมและเลขาธิการ ปปง. หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ก่อนจะดำเนินการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ ต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เพียงพอและเป็นมูลฐานความผิดที่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการ ส่งมอบให้คณะกรรมการ ปปง. ก่อนออกคำสั่งหรือปฏิบัติการ โดยคณะกรรมการ ปปง. จะนำมาพิจารณาในคราวประชุมครั้งต่อไป หากคณะกรรมการ ปปง. เห็นว่าการกระทำไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม สามารถมีคำสั่งให้ยกเลิกหรือเพิกถอนได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการดำเนินการขอเอกสารหลักฐานหรือตรวจสอบไปก่อนแล้วจึงมาหาเหตุผลสนับสนุนภายหลัง

๔.๒.๔ คณะกรรมการธุรกรรม ต้องนำเสนอพยานหลักฐานตามองค์ประกอบของกฎหมาย ส่งมอบแก่คณะกรรมการ ปปง. ก่อนออกคำสั่งตามมาตรา ๔๘ เพื่อให้คณะกรรมการ ปปง. นำเข้าพิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป ซึ่งหากคณะกรรมการ ปปง. มีความเห็นว่าการใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดได้ โดยไม่ต้องรอให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินต้องพิสูจน์การได้มาของทรัพย์สิน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลยพินิจและเหตุผลรวมทั้งพยานหลักฐานในภายหลังจากการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว

๔.๒.๕ การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน ควรมีอายุความที่ชัดเจนแน่นอน เนื่องจากอายุความเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบ และเป็นเรื่องที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลมาก

๔.๒.๖ ควรลดการให้สินบนรางวัลแก่เลขาธิการ กรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะจะเป็นเหตุจูงใจให้กระทำการโดยไม่สุจริตได้

#### ๔.๓ การตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ

๔.๓.๑ ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสำนักงาน ปปง. ในด้านการบริหารและการตรวจสอบ ประเมินผลการทำงาน มิใช่เป็นเพียงผู้แจ้งเบาะแสการทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินเพียงอย่างเดียว

๔.๓.๒ ควรแยกอำนาจการยึด อายัด ทรัพย์สินให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ

๔.๓.๓ กรรมการ อนุกรรมการ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่สืบสวน สอบสวน ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๔.๓.๔ ภาครัฐควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ถูกต้องและเข้าใจกระบวนการทำงานของสำนักงาน ปปง. มากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนให้เกิดความตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและการปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเอง

## ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ

### “ บทบาทสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับธุรกิจ ”

\*\*\*\*\*

#### ๑. หลักการและเหตุผล

คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค ได้รับการร้องเรียนจากนักธุรกิจจำนวนหนึ่ง ซึ่งได้รับผลกระทบจากการยึด आयัตทรัพย์สินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ( สำนักงาน ปปง. ) คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค เห็นว่าประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญต่อธุรกิจ เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในเรื่องนี้อย่างชัดเจน จึงได้ดำเนินการศึกษาเรื่องดังกล่าว ทั้งจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินจากการจัดการประชุมสัมมนาร่วมกับนักธุรกิจ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกตรวจสอบธุรกรรม นักวิชาการ นักกฎหมาย ผู้แทนธนาคารพาณิชย์และผู้แทนสำนักงาน ปปง.

#### ๒. วิธีการศึกษา

๒.๑ การศึกษา รวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการของหน่วยงานต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ

๒.๒ การประชุมหารือ เพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ โดยแบ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ดังนี้

๒.๒.๑ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ประชุมร่วมกับนักธุรกิจเอกชน ผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกตรวจสอบการทำธุรกรรมและการยึด आयัตทรัพย์สิน

๒.๒.๒ เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๖ ประชุมร่วมกับนักธุรกิจเอกชน ผู้แทนธนาคารพาณิชย์ และนักวิชาการ

๒.๒.๓ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ ประชุมร่วมกับอัยการ นักกฎหมาย และสภานายความ และผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกตรวจสอบการทำธุรกรรม

๒.๒.๔ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ประชุมร่วมกับนักวิชาการ นักกฎหมาย ผู้แทนสำนักงาน ปปง. และสภานายความ

#### ๓. ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

๓.๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๒ ตราขึ้นด้วยเหตุผลเพื่อต้องการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการในปัจจุบัน ได้กระทำการในรูปแบบต่างๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปอีก อันทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายเหล่านั้น และกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้

๓.๒ การฟอกเงิน คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงเงินที่ได้รับมา โดยไม่ถูกกฎหมาย หรือไม่สุจริต ให้เป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในระยะที่ผ่านมามีกระบวนการฟอกเงินได้มีการขยายตัวและมีเครือข่ายโยงใย



ทั่วโลก และกลายเป็นปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดความเสียหายในการพัฒนาประเทศ และส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

### ๓.๓ การกระทำความผิดฐานฟอกเงิน หมายถึง

๓.๓.๑ การโอน รับ โอน หรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อชุกซ่อน หรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่น ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการกระทำความผิดมิให้ ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

๓.๓.๒ การกระทำความช่วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

๓.๔ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๐ ให้จัดตั้ง สำนักงาน ปปง. เป็นหน่วยงานธุรการอยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม บทบาทของ สำนักงาน ปปง. ได้รับการยอมรับจากสาธารณชนในการดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินที่ได้จากการฟอกเงิน ให้ตกเป็นของแผ่นดิน แต่ในบางครั้งการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. อาจทำให้สุจริตชนได้รับผลกระทบจากการถูกตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อการค้าเงินธุรกิจ เกิดความเสียหาย แก่ชื่อเสียง เกียรติยศ

๓.๕ สำนักงาน ปปง. ปฏิบัติงานธุรการให้กับคณะกรรมการ ปปง. และปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๕ กล่าวคือ การเสนอแนะนโยบายและมาตรการ วิเคราะห์ ตรวจสอบรายงานธุรกรรมทางการเงิน ทางธุรกิจและทรัพย์สิน รวมทั้ง การดำเนินการยึด และอายัด ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน โดยมีเลขาธิการ ปปง. ควบคุมดูแลการทำงานของสำนักงาน

๓.๖ หน้าที่ของเลขาธิการ ปปง. และคณะกรรมการธุรกรรม ได้แก่ การตรวจสอบธุรกรรม ยับยั้ง การทำธุรกรรม และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวถูกกำกับโดยคณะกรรมการ ปปง. จำนวน ๒๕ คน ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการ ประกอบด้วย หัวหน้าหน่วยงานต่างๆ จำนวน ๑๖ คน และ ผู้ทรงคุณวุฒิ อีก ๙ คน

๓.๗ ความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ ๘ มูลฐาน ได้แก่

๓.๗.๑ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

๓.๗.๒ ความผิดเกี่ยวกับเพศ เฉพาะเกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไป เพื่อการ อนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ การค้าหญิงและเด็ก

หรือ การค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับกิจการค้าประเวณี

๓.๗.๓ ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนและการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

๓.๗.๔ ความผิดเกี่ยวกับการชักออกหรือนำไปหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำความผิดโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

๓.๗.๕ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

๓.๗.๖ ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สินที่กระทำโดยอ้างอำนาจอั้งยี่หรือช่องโจร

๓.๗.๗ ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร

๓.๗.๘ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

๓.๘ การดำเนินงานของสำนักงาน ปปง. ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินมี ๔ แนวทางหลัก คือ

๓.๘.๑ การรับรายงานธุรกรรม และรวบรวม ติดตาม ตรวจสอบ ศึกษาและวิเคราะห์รายงาน และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรม

๓.๘.๒ การยับยั้งการทำธุรกรรมตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖

๓.๘.๓ การดำเนินการตามมาตรา ๔๘ (การยึด आयัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว)

๓.๘.๔ การบริหารจัดการทรัพย์สินที่ยึดและอายัด

๓.๘ สำนักงาน ปปง. รับข้อมูลธุรกรรมและตรวจสอบธุรกรรมจากแหล่งข้อมูล ดังนี้

๓.๘.๑ จากรายงานธุรกรรมของสถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน

๓.๘.๒ จากการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๓.๘.๓ สำนักงาน ปปง. ตรวจสอบพบเอง

๓.๘.๔ จากหนังสือร้องเรียนและการรายงานของสายลับของสำนักงาน ปปง.

๓.๑๐ อำนาจในการติดตามการฟอกเงินของกรมการธุรกรรม เลขานุการและพนักงานเจ้าหน้าที่

๓.๑๐.๑ มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณี ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

๓.๑๐.๒ มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

๓.๑๐.๓ เข้าไปในเคหสถาน สถานที่หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุสงสัยว่ามีการซุกซ่อน หรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐาน

พอกเงิน เพื่อตรวจค้นหรือเพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบหรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือพยานหลักฐาน เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเน้นช้ากว่าจะนำหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานดังกล่าวจะถูกขโมย ซุกซ่อน ทำลายหรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม

### ๓.๑๑ ประเด็นปัญหาและผลกระทบต่อสุจริตชน

#### ๓.๑๑.๑ ประเด็นข้อกฎหมาย

๑) มาตรา ๓๕ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับหรืออาจเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดฐานพอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ก่อน ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกินสามวันทำการ

๒) มาตรา ๓๖ ในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับหรืออาจเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดฐานพอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ชั่วคราว ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกินสิบวันทำการ

๓) มาตรา ๔๘ การจะดำเนินการยึด อายัดทรัพย์สิน นั้น จะต้องมิเหตุอันควรเชื่อได้ว่า อาจจะมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หากไม่ปรากฏเหตุอันควรเชื่อได้ว่า จะกระทำการดังกล่าว ก็ไม่สามารถจะยึด อายัดทรัพย์สินได้

๔) มาตรา ๔๘ ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณา เพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว

กรณีมีเหตุอันควรสงสัย กรณีมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่า กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า และ กรณีปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่า เป็นถ้อยคำที่อาจจะนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ และการใช้อำนาจในทางที่ผิดก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุจริตชน เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะให้ความไว้วางใจอย่างมากแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีสมมุติฐานว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐสุจริตถูกต้อง ในขณะที่ประชาชนไม่น่าไว้วางใจ ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วได้กำหนดคำว่า “สุจริตชน” อย่างมีมาตรฐานที่สูง และจะไม่ถูกจับกุมหรือยึดทรัพย์สินก่อนแล้วจึงหาหลักฐานภายหลัง ดังนั้น การรักษาความเป็นอิสระขององค์กรและการรักษาความลับ เป็นหน้าที่สำคัญของสำนักงาน ปปง. อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นกฎหมายที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครอง การตีความและการใช้อำนาจ จึงต้องเคร่งครัดกับถ้อยคำและหลักการให้มากกว่าปกติ

๕) อายุความในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ.๒๕๕๒ ยังเป็นข้อถกเถียงที่ยังไม่มีข้อยุติว่าควรมีกำหนดสิ้นสุดเมื่อใด

#### ๓.๑๑.๒ ผลกระทบในด้านอื่นๆ ต่อสุจริตชน

##### ๑) ชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ต้องสงสัยและผู้เกี่ยวข้อง

ในการตรวจสอบข้อมูลหลักฐานบางครั้งต้องตรวจสอบไปถึงญาติ พี่น้องของผู้ต้องสงสัยด้วย เพราะเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกัน ปัญหาอาจเกิดจากการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่บางกรณีเกิดจากความเร่งด่วนในการดำเนินการตรวจสอบดังกล่าว นอกจากนี้ มาตรา ๔๘ วรรคท้าย กำหนดให้

ประกาศชื่อผู้เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นอย่างน้อย ๒ วันติดต่อกันในหนังสือพิมพ์ อาจมีผลกระทบต่อชื่อเสียงเกียรติยศและความน่าเชื่อถือในการประกอบธุรกิจ

๒) ขั้นตอนการยับยั้งการทำธุรกรรม และการยึดอายัดทรัพย์สิน

ขั้นตอนการยับยั้งธุรกรรมที่ควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ภายใน ๓ วัน หรือ ๑๐ วัน หรือ การยึด อายัดทรัพย์สิน ๕๐ วันเหล่านี้ มีผลกระทบต่อการค้าเงินธุรกิจของธุรกิจได้

๓) ความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาสำนวนคดีต่างๆ ของคณะกรรมการ หรืออนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๔๕ วรรคสอง กำหนดว่าหากพนักงานอัยการเห็นว่าเรื่องยังไม่สมบูรณ์พอจะยื่นคำร้องต่อศาล ให้รีบแจ้งเลขาธิการ ป.ป.ง. แต่มาตรา ๔๕ วรรค ๓ กำหนดว่า ถ้ากรรมการ ป.ป.ง. วินิจฉัยชี้ขาดอย่างไร ให้พนักงานอัยการปฏิบัติตามนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการ ป.ป.ง. อาจจะไม่มีความพิจารณาสำนวนคดีต่างๆ ในรายละเอียดข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔) ภาระค่าใช้จ่ายและความยากลำบากในการต่อสู้คดี

มาตรา ๕๕ กำหนดให้การดำเนินการในศาล ให้ยื่นต่อศาลแพ่ง ซึ่งขณะนี้มีอยู่ที่กรุงเทพฯ เพียงแห่งเดียว ทำให้เป็นภาระและเสียค่าใช้จ่ายของผู้ถูกยึด อายัดทรัพย์สิน ในการเดินทางมากรุงเทพฯ นอกจากนี้กระบวนการในศาลเป็นเรื่องต้องใช้เวลา ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในการประกอบธุรกิจ และปัญหาอื่นๆ ในชีวิตประจำวันแก่ทั้งผู้ต้องสงสัยและผู้เกี่ยวข้อง

๕) การประกาศว่าจะดำเนินการตรวจสอบการทำธุรกรรมและการได้มาซึ่งทรัพย์สินใดๆ เป็นการข่มขู่เจ้าของทรัพย์สินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัย

๖) สำนักงาน ป.ป.ง. มีแนวทางที่จะเพิ่มเติมความผิดมูลฐานมากขึ้น แต่หากยังไม่มีการตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจ ปัญหาการใช้อำนาจจะมีมากขึ้น

#### ๔. ข้อเสนอแนะ

##### ๔.๑ โครงสร้างและการบริหาร

๔.๑.๑ สำนักงาน ป.ป.ง. ควรเป็นองค์กรอิสระ สังกัดรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้ปลอดจากอำนาจของฝ่ายบริหาร และให้มีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ เช่น FinCEN ในสหรัฐอเมริกา หรือ AUSTRAC ในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เพียงรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลการทำธุรกรรมเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจสืบสวน สอบสวน เข้าตรวจค้น หรือยึด อายัดทรัพย์สิน นอกจากนี้ควรเป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยความร่วมมือร่วมของประชาชน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหรือสรรหาของภาคประชาชน มิใช่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้พ้นจากอำนาจของนักการเมือง

๔.๑.๒ การคัดเลือกหรือสรรหา กรรมการ อนุกรรมการ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ เพื่อป้องกันระบบพรรคพวก ควรมีการพิจารณาความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทักษะ ประสิทธิภาพงานและประวัติส่วนตัว ความซื่อสัตย์ สุจริต กระบวนการพิจารณาคัดเลือกควรมีความโปร่งใส

๔.๑.๓ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรแต่งตั้งจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกรรมการที่มาจกข้าราชการประจำจะมีผู้บังคับบัญชา ระดับเหนือขึ้นไปที่มีอำนาจบังคับบัญชา

๔.๑.๔ เลขานุการ ปปง. ซึ่งมีอำนาจมาก จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ มาจากการกลั่นกรองและสรรหาจากผู้ที่มีความเป็นกลางทางสังคม

#### ๔.๒ การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

๔.๒.๑ กระบวนการทำงานของสำนักงาน ปปง. ควรตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุจริตชน โดยการปรับกระบวนการให้มีกติกาและวิธีการที่ชัดเจน และให้ความเป็นธรรม ใช้เวลาในการตรวจสอบที่แน่นอนและรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียแก่ธุรกิจ และครอบครัวของสุจริตชน นอกจากนี้ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ปปง. ควรตั้งอยู่บนรากฐานความสุจริต เป็นธรรม และสร้างความเข้าใจอันดีแก่ประชาชน การใช้อำนาจหรือดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้

๔.๒.๒ การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว ควรมีมาตรฐานเดียว และไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน และใช้เป็นช่องทางกลั่นแกล้งหรือเป็นเหตุจูงใจให้เจ้าหน้าที่ประพฤติมิชอบ

๔.๒.๓ กรรมการ รุรกรรมและเลขานุการ ปปง. หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ก่อนจะดำเนินการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ ต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เพียงพอและเป็นมูลฐานความผิดที่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการ ส่งมอบให้คณะกรรมการปปง. ก่อนออกคำสั่งหรือปฏิบัติการ โดยคณะกรรมการ ปปง. จะนำมาพิจารณาในคราวประชุมครั้งต่อไป หากคณะกรรมการ ปปง. เห็นว่าการกระทำไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม สามารถมีคำสั่งให้ยกเลิกหรือเพิกถอนได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการดำเนินการขอเอกสารหลักฐานหรือตรวจสอบไปก่อนแล้วจึงมาหาเหตุผลสนับสนุนภายหลัง

๔.๒.๔ คณะกรรมการ รุรกรรม ต้องนำเสนอพยานหลักฐานตามองค์ประกอบของกฎหมาย ส่งมอบแก่คณะกรรมการ ปปง. ก่อนออกคำสั่งตามมาตรา ๔๘ เพื่อให้คณะกรรมการ ปปง. นำเข้าพิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป ซึ่งหากคณะกรรมการ ปปง. มีความเห็นว่า การใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดได้ โดยไม่ต้องรอให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินต้องพิสูจน์การได้มาของทรัพย์สิน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลยพินิจและเหตุผล รวมทั้งพยานหลักฐานในภายหลังจากการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว

๔.๒.๕ การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน ควรมีอายุความที่ชัดเจนแน่นอน เนื่องจากอายุความ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบ และเป็นเรื่องที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลมาก

๔.๒.๖ ควรงดการให้สินบนรางวัล แก่เลขานุการ กรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะจะเป็นเหตุจูงใจให้กระทำการโดยไม่สุจริตได้ เหตุเพราะการจับกุม การกล่าวหา การยึดอายัด การขาย การได้รับรางวัล กฎหมายไม่ควรบัญญัติให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรเดียวกัน

#### ๔.๓ การตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ

๔.๓.๑ ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสำนักงาน ปปง. ในด้านการบริหารและการตรวจสอบ ประเมินผลการทำงาน มิใช่เป็นเพียงผู้แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินเพียงอย่างเดียว

๔.๓.๒ ควรแยกอำนาจการยึดอายัด และขายทรัพย์สินให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ เช่น ควรเป็นอำนาจของศาลที่มีการไต่สวนคดีและพิจารณาพยานหลักฐานด้วยความโปร่งใสและปราศจากอคติ

๔.๓.๓ กรรมการ อนุกรรมการ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่สืบสวน สอบสวน ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินต่อคณะกรรมการ ปปง.

๔.๓.๔ ภาครัฐควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ถูกต้อง และเข้าใจกระบวนการทำงานของสำนักงาน ปปง. มากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนให้เกิดความตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและการปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเอง

\*\*\*\*\*