

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการปราบปรามอาชญากรรมในการจัดการทรัพย์สินหรือเงินทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยมีให้ทรัพย์สินหรือเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ถูกแปรสภาพ เปลี่ยนรูป หรือถูกแปลงให้เป็นทรัพย์สินหรือเงินที่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่เรียกกระบวนการนี้ว่า “การฟอกเงิน” ดังนั้น กฎหมายดังกล่าวจึงได้มีการบัญญัติทั้งมาตรการปราบปราม กล่าวคือ การกำหนดให้ การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา และมีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืน รวมทั้งมีมาตรการในการป้องกัน โดยการกำหนดให้สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน และผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการให้คำแนะนำหรือการดำเนินการ ในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน มีหน้าที่ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินถึงธุรกรรมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด (วาทีน คำทรงศรี, 2539, หน้า 5) และลักษณะของธุรกรรมที่ต้องรายงาน คือ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” ซึ่งในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดลักษณะเบื้องต้นของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยไว้ 4 ประเภทกล่าวคือ

(1) ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำอยู่ตามปกติ

(2) ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงธุรกิจ

(3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

(4) ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน

ทั้งนี้ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 บัญญัติว่า จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ปปง.” ซึ่งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ในหมวดที่ 21 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มาตรา 46 บัญญัติว่า ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีดังต่อไปนี้ อนุมาตรา (8) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มี

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรม และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้นสำนักงานปปง. จึงเป็นหน่วยงานอิสระและเป็นกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2547, หน้า 3)

(1) ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรมและปฏิบัติงานธุรกรรมอื่น

(2) รับรายงานการทำธุรกรรมที่ส่งให้ตามหมวด 2 การรายงานและการแสดงตน และแจ้งตอบการรับรายงาน

(3) เก็บรวบรวม ติดตาม ตรวจสอบ ศึกษา และวิเคราะห์รายงานและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรม

(4) เก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(5) จัดให้มีโครงการที่เกี่ยวกับการเผยแพร่ความรู้ การให้การศึกษาและฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือช่วยเหลือหรือสนับสนุนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้มีการจัดโครงการดังกล่าว

(6) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

ส่วนใหญ่แล้วการทำธุรกรรมล้วนต้องผ่านสถาบันการเงิน หรือการโอนเงินก็ต้องผ่านหน่วยงานราชการทั้งสิ้น แต่รายงานก็คือข้อมูลที่สถาบันการเงินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะต้องเก็บรายละเอียดนั้นไว้เป็นความลับ แล้วเริ่มกระบวนการตรวจสอบติดตามถึงที่มาของเงิน หากพบว่าเงินที่ได้มาของธุรกรรมรายใด ๆ อาจเข้าข่ายฐานความผิด และมีเหตุอันควรสงสัยแล้วสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ก็จะเข้าไปสืบค้นที่มา ความเกี่ยวโยงของเงิน หากเกี่ยวข้องกับผู้ใด จะต้องตรวจสอบทั้งหมด สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงเป็นหน่วยงานสำคัญในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพ

โดยที่ข้อมูลและหลักฐานเกี่ยวกับการฟอกเงิน ผู้กระทำความผิดมักจะปกปิดและคุ้มครองรักษาในฐานะที่เป็นความลับชั้น “ลับที่สุด” ดังนั้น ผู้กระทำความผิดจึงระมัดระวังในการติดต่อสื่อสารและการเก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ เพื่อมิให้ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย การที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะทราบข้อมูลดังกล่าวมาเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามจึงจำเป็นต้องอาศัยวิธีการเฉพาะที่เป็นมาตรการพิเศษตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ของผู้กระทำความผิด โดยการรับรู้ข้อมูลทางบัญชี ทางการติดต่อสื่อสาร เช่น การดักฟังข้อมูลทางโทรศัพท์ หรือ การเข้าถึงข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ปัญหาจึงมีอยู่ว่าการเข้าถึงข้อมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงธุรกรรมที่น่าสงสัยนั้น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะใช้อำนาจตามมาตรา 40 อันเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร ในการเรียกให้สถาบันการเงินหรือหน่วยราชการส่งข้อมูลมาน้อยเพียงใด (พิรพันธุ์ เปรมภูติ, 2547, หน้า 56)

โดยที่ศาลปกครองกลางได้เคยวินิจฉัยการใช้อำนาจของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้ในคำวินิจฉัยศาลปกครองกลางที่ 1251, 1252/ 2545 ซึ่งเป็นคดีระหว่างนายสุทธิชัย หยุ่น กับพวกเป็นผู้ฟ้องคดี และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีศาลได้วินิจฉัยว่า

ข้อเท็จจริงตามหนังสือเวียน (บัตรสนเท่ห์) เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตามที่ปรากฏแก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในหนังสือร้องเรียน (บัตรสนเท่ห์) ไม่เป็นเงื่อนไขเพียงพอที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 3 ใช้อำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เพื่อสั่งให้ สถาบันการเงิน ตรวจสอบและส่งมอบข้อมูลทางบัญชีและการทำธุรกรรมของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ให้กับผู้ถูกฟ้องคดี (ไพจิตร บุญญพันธุ์, 2545, หน้า 227-247)

ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศใช้ กฎหมายการปราบปรามการฟอกเงิน ค.ศ. 1994 (The Money Laundering Suppression Act of 1994-MLSA) ขึ้นใช้บังคับซึ่งมีลักษณะเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายความลับทางธนาคาร ค.ศ.1970 (The Bank Secrecy Act of 1970-The BSA) ฉบับล่าสุด โดยก่อนหน้านี้นี้ได้มีการแก้ไข The BSA ในปี ค.ศ.1988 และปี ค.ศ.1992 โดยในปี ค.ศ.1992 ได้ออกกฎหมายชื่อ “The Annunzio-Wyie Anti-Money Laundering Act of 1992” ขึ้นใช้บังคับ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการกับบัญชีและทรัพย์สินของประชาชนได้ อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งมีอยู่ 2 มาตรการหลัก คือ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการรายงานการทำธุรกรรม และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน (สุทธิชัย จิตรวานิช, 2538, หน้า 151-155)

นอกจากนี้กฎหมายฟอกเงินของประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย อิตาลีและฝรั่งเศส ต่างก็มี มาตรการทางกฎหมายในการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน รวมทั้งมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

ด้วยเหตุนี้การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศจะเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนด้วย

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการฟอกเงินของไทยและต่างประเทศ การใช้ดุลยพินิจการเข้าถึงข้อมูลและหลักการของการกำหนดให้การฟอกเงินกับความผิดทางอาญา
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาค้นหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมที่น่าสงสัยของผู้กระทำผิดฐานฟอกเงินเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สมมติฐานในการศึกษา

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้ให้อำนาจมากขึ้นไปแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเรียกให้สถาบันการเงินหรือส่วนราชการส่งข้อมูลหรือหลักฐานมายังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามมาตรา 38 (3) นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ง. ในการให้ผู้ประกอบการส่งมอบข้อมูลในธุรกรรมที่น่าสงสัยประการ เช่น มาตรการในการเข้าถึงบัญชีข้อมูลทางการสื่อสารและข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ตามมาตรา 46 เนื่องจากการใช้ดุลยพินิจพิจารณาธุรกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติตามกฎหมาย หลายครั้งขาดพยานหลักฐาน และไม่มีเหตุผลเพียงพอทำให้เกิดความเสียหาย และการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ไม่มีบทกำหนดโทษ และไม่มีอำนาจเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ผ่านระบบอินเตอร์เน็ตของสถาบันการเงินได้โดยตรง เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมที่น่าสงสัยของผู้กระทำผิดฐานฟอกเงินเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าจากตำรา หนังสือ บทความในวารสาร เอกสารวิจัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องและคำวินิจฉัยของศาลและของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตลอดจนการสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

ขอบเขตการศึกษา

มุ่งศึกษาหลักการและแนวคิดของหลักกฎหมายและแนวทางการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานฟอกเงิน ของไทยและต่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหากฎหมายในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานฟอกเงินต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการฟอกเงินของไทยและต่างประเทศ การใช้ดุลยพินิจการเข้าถึงข้อมูลและหลักการของการกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึง มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมที่น่าสงสัยของผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน