

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
กรณีต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ได้มีหนังสือ ที่ ปง ๐๐๐๘.๓/๑๖๕๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความ ได้ว่า มาตรา ๔๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (เลขาธิการ ปปง.) ไว้ว่า “ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ” สำนักงาน ปปง. จึงขอหารือ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการ ปปง. ตามมาตรา ๔๓ (๓) ที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ” นั้น คำว่า “หรือกิจการอื่นของรัฐ” มีความหมาย ครอบคลุมเพียงใด ซึ่งกรณีนี้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ **ฝ่ายที่หนึ่ง** เห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ปปง. นอกจากต้องไม่เป็นกรรมการ หรืออนุกรรมการ หรือคณะทำงานในรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงานในกิจการอื่นของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐทุกประเภท เนื่องจากตำแหน่งเลขาธิการ ปปง. เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน ซึ่งมีกรอบอำนาจที่ค่อนข้างจะกว้างขวาง ดังนั้น หากเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐตามความหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจมีความสับสนเสี่ยงทำให้เกิดการปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ **ฝ่ายที่สอง** เห็นว่า บทบัญญัติ ตามมาตรา ๔๓ (๓) เป็นกฎหมายจำกัดสิทธิซึ่งต้องตีความโดยเคร่งครัด กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการ ปปง. โดยหลักต้องห้ามมิให้เป็นเฉพาะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกรรมการ รัฐวิสาหกิจจะมีอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารจัดการในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ ในการแสวงหารายได้ แต่ไม่นำรวมถึงอนุกรรมการหรือคณะทำงานในรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย เพราะอนุกรรมการหรือคณะทำงานไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารจัดการเช่นเดียวกับกรรมการ รัฐวิสาหกิจ ส่วนการเป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงานในกิจการอื่นของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็น กระทรวง ทบวง กรม องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐนั้น จะถือว่าเข้าลักษณะ ต้องห้ามก็ต่อเมื่อกิจการของรัฐดังกล่าวมีลักษณะของกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้ เช่นเดียวกับกิจการของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

ส่วนกรณีที่เกรงว่า หากเลขาธิการ ปปง. เข้าไปเป็นกรรมการในกิจการอื่นของรัฐ ที่ไม่ต้องห้ามตามความหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจมีความสับสนเสี่ยงทำให้เกิดการปฏิบัติที่ขัด

ต่อกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้นั้น เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีบทบัญญัติในมาตรา ๖๑/๑ ที่เป็นหลักประกันและทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการบังคับใช้กฎหมายจะมีความเป็นอิสระและเป็นกลางไว้แล้ว อีกทั้งมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ ยังได้บัญญัติให้กรรมการ ปง. อนุกรรมการ กรรมการธุรกรรม เลขาธิการ ปง. รองเลขาธิการ ปง. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่เกี่ยวกับการฟอกเงินและการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมอันเกี่ยวเนื่องกับการฟอกเงินไว้ด้วย

ประเด็นที่สอง ลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการ ปง. ตามมาตรา ๔๓ (๓) ที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ” นั้น จะมีผลให้ผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการ ปง. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติดังกล่าวด้วยหรือไม่ กล่าวคือ ผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการ ปง. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๓ (๓) ด้วยหรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้ผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการ ปง. มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเลขาธิการ ปง. ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ปง. โดยผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงาน ปง. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการ ปง. ตามมาตรา ๔๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ” คำว่า “หรือกิจการอื่นของรัฐ” มีความหมายอย่างไร เห็นว่าการที่มาตรา ๔๓ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ บัญญัติลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการ ปง. ว่าต้อง “ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ” คำว่า “กรรมการ” ย่อมหมายความรวมถึงการดำรงตำแหน่งในองค์กรที่มีองค์ประกอบจากบุคคลหลายคน ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรหรือปฏิบัติงานในลักษณะใด ดังนั้น การเป็นอนุกรรมการและคณะทำงานย่อมอยู่ภายใต้ข้อห้ามดังกล่าวด้วย ส่วนคำว่า “กิจการอื่นของรัฐ” มีความหมายในทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหมายความถึงวิสาหกิจที่รัฐจัดทำและมีโรงงานราชการ เพราะฉะนั้นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงหมายความรวมถึงการห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการ อนุกรรมการ และคณะทำงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นซึ่งเป็นวิสาหกิจที่รัฐจัดทำและมีโรงงานราชการ

^๑มาตรา ๔๓ เลขาธิการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือกฎหมาย
- (๒) รับราชการในตำแหน่งรองเลขาธิการหรือเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับไม่ต่ำกว่า

อธิบดีหรือเทียบเท่า

- (๓) ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ

- (๔) ไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายกันหรือ

มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อในทางหุ้นส่วน บริษัท สถาบันการเงิน หรือประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพออย่างอื่น หรือประกอบภารใด ๆ อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ประเด็นที่สอง ผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการ ป.ปง. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๔๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ด้วยหรือไม่ เห็นว่า สำนักงาน ป.ปง. สามารถนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๕๕๘/๒๕๕๔^๒ มาปรับใช้กับประเด็นนี้ได้ กล่าวคือ แม้รองเลขาธิการ ป.ปง. จะไม่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเลขาธิการ ป.ปง. ผู้รักษาราชการแทนก็สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนเลขาธิการ ป.ปง. ได้ ดังนั้น ลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการ ป.ปง. ตามมาตรา ๔๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ใช่บังคับกับรองเลขาธิการฯ รักษาการแทนเลขาธิการ ป.ปง. ด้วย

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๕

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการธุรกรรมและอำนาจของผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการ ป.ปง. ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๙๖ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี