

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมในการร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สิน
ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) มีหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ ปง ๐๐๐๗.๗/๐๓๐๙ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในบันทึกสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงิน (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๑/๒๕๕๑) สรุปได้ว่า

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการธุรกรรมตามบทบัญญัติเดิมก่อนที่จะมีการแก้ไข
องค์ประกอบตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑
สิ้นสภาพไปโดยผลของพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากไม่ได้มีบทเฉพาะกาลรองรับไว้ดังเช่น
กรณีของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (เลขาธิการ ปปง.)

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
(คณะกรรมการ ปปง.) ตามบทบัญญัติเดิม ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เนื่องจากไม่ได้มีบท
เฉพาะกาลรองรับไว้เช่นเดียวกับประเด็นที่หนึ่ง

ประเด็นที่สี่ ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขาธิการ ปปง. มีอำนาจในการ
สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม
การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ ไม่ว่าในขณะนั้นจะมีคณะกรรมการธุรกรรมปฏิบัติหน้าที่อยู่หรือไม่
โดยการใช้อำนาจของเลขาธิการ ปปง. ตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง จะกระทำได้อีกเมื่อใด ย่อมต้อง
พิจารณาตามพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละเรื่องว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย
ยกย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สิน และมีเหตุที่แสดงว่ามีความจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะมีผล
เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพียงใดจนสมควรต้องใช้อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินไปก่อน

สำนักงาน ปปง. พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกับ
ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานโดยการขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาล
แพ่งมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ
ธุรกรรม เนื่องจากการแต่งตั้งกรรมการธุรกรรมนั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ปปง. ซึ่งปัจจุบัน
ยังขาดองค์ประกอบในส่วนของการกรรมการ ปปง. ผู้ทรงคุณวุฒิอีกเก้าคนที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ

เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ จึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมาย ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ตามที่ข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมไว้ว่า “ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมส่งเรื่องให้ เลขาธิการดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๔๙ โดยเร็ว” นั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการ ธุรกรรม หากเลขาธิการ ปปง. ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง ในการยึดหรืออายัด ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน และได้มอบหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ให้ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ ในการรวบรวมพยานหลักฐานจนปรากฏเป็นที่เชื่อ ได้ว่าทรัพย์สินที่ได้ยึดหรืออายัดไว้นั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดแล้ว เลขาธิการ ปปง. จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็น ของแผ่นดินโดยเร็ว ตามนัยของมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ที่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้เป็นอำนาจ ของเลขาธิการ ปปง. ไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่ เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงาน อัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว” ได้ หรือไม่

๒. หากเลขาธิการ ปปง. สามารถส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำ ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินตามข้อ ๑ ได้แล้ว จะต้องส่งเรื่องให้ พนักงานอัยการภายในระยะเวลาไม่เกินเก้าสิบวันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวตาม มาตรา ๔๘ วรรคสอง ใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาข้อหารือของสำนักงานป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) โดยมีผู้แทนสำนักงาน ปปง. และผู้แทนสำนักงาน อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๓๔ (๑) และ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจในการ

^๑มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(๒) สั่งยับยั้งการทำธุรกรรมตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๖

(๓) ดำเนินการตามมาตรา ๔๘

(๔) เสนอรายงานผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะกรรมการและ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(๕) กำกับดูแลความเป็นอิสระและเป็นกลางของสำนักงานและเลขาธิการ

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา ๔๘^๖ ตามลำดับ โดยในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา ๔๘ นั้น เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมซึ่งได้รับการรายงานของสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพ ตามหมวด ๒ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ แล้ว หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๑^๗ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๕๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ อย่างไรก็ดี ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน มาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ได้กำหนดให้เลขาธิการ ปปง. มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปก่อนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรมได้ อันเป็นข้อยกเว้นในเรื่องของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่โดยหลักแล้วต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการธุรกรรม แม้แต่การขอให้เพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ วรรคสี่ เลขาธิการ ปปง. จะต้องเสนอให้คณะกรรมการธุรกรรมมีคำสั่งตามหลักเกณฑ์

^๖มาตรา ๔๘ ในการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน

ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขาธิการจะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไปก่อนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

การตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินจะแสดงหลักฐานว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้นมีใช้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นแล้ว ให้คณะกรรมการธุรกรรมรายงานต่อคณะกรรมการ

^๗ข้อ ๑ เมื่อสำนักงานได้รับรายงานการทำธุรกรรมหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมแล้ว ให้ทำการตรวจสอบเบื้องต้น ถ้าปรากฏว่าการทำธุรกรรมใดมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้สำนักงานเสนอเรื่องให้คณะกรรมการธุรกรรมเพื่อพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๔๘ โดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้พบเหตุเช่นนั้น

ในการพิจารณาของคณะกรรมการธุรกรรม ถ้าเห็นว่าเรื่องที่เสนอมายังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๔๘ คณะกรรมการธุรกรรมอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการดำเนินการตรวจสอบเพิ่มเติมแล้วรายงานให้ทราบก็ได้

และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๒^๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ

นอกจากการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา ๔๘^๕ แล้ว พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง^๖ ด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวใน ข้อ ๓^๗ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ได้กำหนดว่า ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมส่งเรื่องให้เลขาธิการ ปปง. ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๔๙^๘ โดยเร็ว

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการดำเนินการดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนน้อยกว่าการร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ฉะนั้นในกรณีเร่งด่วนจึงให้เลขาธิการ ปปง. มีอำนาจทำได้ แต่การร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมแต่ผู้เดียว หากได้มีบทบัญญัติให้อำนาจเลขาธิการ ปปง. ไว้ด้วยไม่ ไม่ว่าในกรณีใด ๆ แม้เลขาธิการ ปปง. จะได้มีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดไว้ก่อนแล้วตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง^๙ เลขาธิการ ปปง. ก็ไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดและส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

การที่มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้เลขาธิการ ปปง. เป็นผู้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินนั้น เป็นเรื่องที่เลขาธิการ ปปง. จะต้องดำเนินการหลังจากที่คณะกรรมการธุรกรรมเห็นว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดและส่งเรื่องให้เลขาธิการ ปปง. ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็น

^๔ข้อ ๒ เมื่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานได้ตรวจสอบคำขอและหลักฐานที่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้เสนอคำขอพร้อมทั้งหลักฐานและความเห็นต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการธุรกรรมพิจารณามีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖มาตรา ๔๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว

^๗ฯฯ

^๘ฯฯ

^๙ข้อ ๓ ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมส่งเรื่องให้เลขาธิการดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๔๙ โดยเร็ว

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ของแผ่นดินเท่านั้น เลขาธิการ ปปง. หาได้อำนาจดำเนินการเองไม่ แม้ในช่วงเวลานั้น ยังไม่มี คณะกรรมการธุรกรรมก็ตาม

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ตอบข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า เลขาธิการ ปปง. ไม่อาจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ได้ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาข้อหารือในประเด็นนี้ตาม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๒

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น