

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนอื่นใดที่จำเป็นต้องจ่าย
จากกองทุนป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามมาตรา ๕๙/๖
แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ได้มีหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ ปง ๐๐๐๒.๒/๔๘๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สรุปความได้ว่า ด้วยสำนักงาน ปปง. ได้รับหนังสือลับ ที่ ตผ ๐๐๒๗/๑๒๖๒ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๐
จากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แจ้งยืนยันให้กองทุนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
เรียกเงินค่าตอบแทนที่จ่ายให้สำนักงาน ปปง. เพื่อจัดสรรให้แก่ข้าราชการและพนักงานราชการ
ของสำนักงาน ปปง. จำนวนห้าล้านบาท ส่งคืนกองทุนโดยเร็ว โดยเห็นว่าข้าราชการและพนักงาน
ราชการของสำนักงาน ปปง. ไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนจากกองทุน โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. การใช้จ่ายเงินกองทุนตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การฟอกเงินว่าด้วยกองทุนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๖ มีวัตถุประสงค์
เพื่อสนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ประสบผลสำเร็จ
โดยเร็ว และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
การจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากหน่วยงานภายนอก
และบุคคลภายนอก ดังนั้น การใช้จ่ายเงินตามระเบียบดังกล่าวจึงมุ่งประสงค์ให้มีการจ่ายเงินสนับสนุน
ให้แก่ผู้ช่วยเหลือหรือมีส่วนสนับสนุนให้งานที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ในแต่ละครั้งประสบผลสำเร็จ

๒. การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ตั้งแต่เริ่มปฏิบัติหน้าที่จนถึงงานแล้วเสร็จ มีการกำหนดให้ต้องมีผู้รับผิดชอบหลัก มีการรายงานว่ามี
ผู้ช่วยเหลือหรือสนับสนุนให้งานสำเร็จประกอบด้วยบุคคลใดบ้าง และเมื่องานสำเร็จแล้วจะต้อง
จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ช่วยเหลือและสนับสนุนเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาในที่ประชุม
คณะกรรมการกองทุนเพื่อพิจารณาเห็นชอบและอนุมัติการจ่ายค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจ่าย

๓. การจ่ายค่าตอบแทนตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ว่าด้วยกองทุนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๔ (๓) ผู้ขอรับเงินสนับสนุน
จากกองทุนต้องชี้แจงว่าจ่ายให้บุคคลใด และบุคคลนั้นช่วยเหลือการปฏิบัติงานในคดีใดบ้าง อย่างไร
เพื่อนำข้อมูลมาใช้พิจารณาค่าตอบแทนหรือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การดำเนินงาน
ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
และประสิทธิผลยิ่งขึ้น และเพื่อให้เป็นหลักฐานประกอบการเบิกจ่าย ในรายงานการประชุม

คณะกรรมการกองทุนต้องปรากฏชัดเจนว่าผู้ขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนมีส่วนร่วมช่วยเหลือให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินประสบผลสำเร็จ

ดังนั้น การจ่ายค่าตอบแทนให้บุคลากรภายในสังกัดสำนักงาน ปปง. ทุกคน จึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และไม่เป็นรายจ่ายของกองทุนตามข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ (๓) แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยกองทุนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๖ รวมทั้งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๕๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎหมายและระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ไม่ให้มีการจ่ายค่าตอบแทนให้สำนักงาน ปปง. เพื่อนำไปจัดสรรให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. เนื่องจากอาจเป็นสิ่งจูงใจให้มีการใช้อำนาจในทางมิชอบหรือเกินขอบเขตได้

ในประเด็นนี้ สำนักงาน ปปง. มีความเห็นว่า หากพิจารณาจากถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙/๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว จะเห็นได้ว่าผู้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนจะต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่หรือช่วยเหลือหรือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ได้แก่ (๑) หน่วยงาน (๒) บุคคลภายนอก (๓) พนักงานเจ้าหน้าที่ (๔) ข้าราชการ และ (๕) เจ้าหน้าที่ ดังนั้น ผู้มีสิทธิได้รับเงินจัดสรรจากกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนเพื่อให้การดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นตามมาตรา ๕๙/๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ จึงมิได้หมายความถึงเฉพาะ “หน่วยงาน” หรือ “บุคคลภายนอก” ที่ช่วยเหลือหรือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. ในการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงสำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก และ “พนักงานเจ้าหน้าที่” “ข้าราชการ” และ “เจ้าหน้าที่” ของสำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยตรงด้วย และการจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวก็มีใช้สิ่งจูงใจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. ใช้อำนาจในทางมิชอบหรือเกินขอบเขตได้ เนื่องจากการใช้อำนาจในทางมิชอบหรือเกินขอบเขตดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมได้รับโทษเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งมีใช้สิ่งที่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับจำนวนเงินค่าตอบแทนที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงาน ปปง. ตามมาตรานี้

อนึ่ง สำนักงาน ปปง. ได้เคยชี้แจงสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามหนังสือสำนักงาน ปปง. ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๙ ในประเด็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนจากเงินกองทุน รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินกองทุนสรุปได้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. ที่จะเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนจากเงินกองทุนต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบได้เกินกว่ามาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกระทรวงการคลังได้กำหนดเกณฑ์ที่แสดงให้เห็นถึงควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้ในข้อ ๑๐ (๑) (ก) และ (ข) แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนการป้องกันและปราบปราม

การพอกเงินว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินกองทุนการป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๗ กล่าวคือ หากพนักงานเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. สามารถผลักดันให้สำนักงาน ปปง. ดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานจนสามารถนำส่งเงินเข้ากองทุนได้ไม่ต่ำกว่า ๒๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณใด จึงจะมีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินค่าตอบแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของจำนวนเงินที่สำนักงานส่งเข้ากองทุน แต่ทั้งนี้จำนวนเงินที่ส่งเข้ากองทุนที่ใช้คำนวณต้องไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

กรณี ประเด็นปัญหาข้างต้นเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนจากกองทุนตามมาตรา ๕๙/๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงินฯ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สำนักงาน ปปง. จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง “หน่วยงาน” ที่มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนจากกองทุนตามมาตรา ๕๙/๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงินฯ มีความหมายครอบคลุมเพียงใด และสำนักงาน ปปง. ถือเป็นหน่วยงานที่มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนจากกองทุนตามบทบัญญัติมาตรานี้ด้วยหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สอง “พนักงานเจ้าหน้าที่” “ข้าราชการ” และ “เจ้าหน้าที่” ที่มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนจากกองทุนตามมาตรา ๕๙/๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงินฯ มีความหมายครอบคลุมเพียงใด และพนักงานเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. เป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนจากกองทุนตามบทบัญญัติมาตรานี้ด้วยหรือไม่ อย่างไร

โดยที่ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๑๑ และคณะที่ ๑๒) เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๑๑ และคณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ปปง. โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักงาน ปปง. และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามาตรา ๕๙/๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้กองทุนการป้องกันและปราบปรามการพอกเงินจ่ายค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนอื่นใดซึ่งจำเป็นต้องจ่ายแก่หน่วยงาน บุคคลภายนอก พนักงานเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ

^๑มาตรา ๕๙/๖ ค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนอื่นใดซึ่งจำเป็นต้องจ่ายแก่หน่วยงาน บุคคลภายนอก พนักงานเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ช่วยเหลือหรือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ให้จ่ายจากกองทุน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

หรือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ช่วยเหลือหรือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ซึ่งกรณีใดจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายหรือกรณีใดจะต้องจ่ายค่าตอบแทนอื่นใดที่จำเป็นจะต้องจ่ายต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕๙/๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ซึ่งกองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยสนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดี การตรวจค้น การยึดหรืออายัด การบริหารจัดการทรัพย์สิน การแจ้งเบาะแส การคุ้มครองพยาน หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งการสนับสนุนหน่วยงานอื่น ผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในการดำเนินการนั้น และส่งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งดำเนินกิจการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่แต่ละครั้ง และอาจมีค่าใช้จ่ายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ประกอบกับแต่ละหน่วยงานอาจไม่มีงบประมาณสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไว้

กรณีตามประเด็นปัญหา การดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ง. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ง. เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมาตรา ๕๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ง. ย่อมมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากกองทุนตามมาตรา ๕๙/๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนการจ่ายค่าตอบแทนอื่นใดของกองทุนตามมาตรา ๕๙/๖ ดังกล่าว นั้น โดยที่สำนักงาน ป.ป.ง. และพนักงานเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ง. ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ โดยตรง และได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ในรูปของเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น เงินเพิ่มพิเศษหรือเงินประจำตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดให้จ่ายแล้ว จึงไม่มีค่าตอบแทนอื่นใดซึ่งจำเป็นต้องจ่ายแก่สำนักงาน ป.ป.ง.

^๒มาตรา ๕๙/๑ ให้จัดตั้งกองทุนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นในสำนักงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดี การตรวจค้น การยึดหรืออายัด การบริหารจัดการทรัพย์สิน การแจ้งเบาะแส การคุ้มครองพยาน หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งการสนับสนุนหน่วยงานอื่น ผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในการดำเนินการนั้น

(๒) ส่งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนเกี่ยวกับการเผยแพร่และการให้ข้อมูลข่าวสาร การประชุมหรือการจัดการศึกษาอบรม การร่วมมือทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ และการดำเนินการเพื่อสนับสนุนมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(๓) ดำเนินกิจการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

ภายใต้บังคับมาตรา ๕๙/๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดระเบียบการใช้จ่ายเงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๖๑