



เรื่องเสร็จที่ กม. ๒/๒๕๖๑

บันทึกการตอบข้อหารือ

เรื่อง ชุกรกรรมที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ที่มาของเรื่อง

ด้วยธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือที่ กคค. ๕-๖๐๓- ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๐ ขอความเห็นเรื่องชุกรกรรมที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.)

ประเด็นข้อหารือที่ต้องพิจารณา

ประเด็นที่ ๑ สภาอากาศไทย มูลนิธิเพื่อนพึ่งกายามยาก สำนักงานพระราชวัง สวนจิตรลดา พระคลังข้างที่ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นหน่วยงานที่ได้รับการยกเว้นการรายงานชุกรกรรม เนื่องจากถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๑ (๒) และ (๓)^๑ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ ล่วงหน้า สำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ถือเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้รับการยกเว้นการรายงานชุกรกรรม ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๑ (๒)^๒ หรือไม่

^๑ ข้อ ๑ ชุกรกรรมที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานต่อสำนักงานตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีดังนี้

(๑) ชุกรกรรมที่พระมหากษัตริย์ พระบรมราชินี พระรัชทายาท หรือพระบรมวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปจนถึงชั้นเจ้าฟ้า เป็นคู่กรณี

(๒) ชุกรกรรมที่รัฐบาล ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นคู่กรณี

(๓) ชุกรกรรมที่มูลนิธิดังต่อไปนี้เป็นคู่กรณี

(ก) มูลนิธิชัยพัฒนา

(ข) มูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ

(ค) มูลนิธิสายใจไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ โปรดดูเชิงบรรทัดที่ ๑, ข้างต้น



ข้อพิจารณา

สำนักงาน ปปง. พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

การพิจารณาว่า ธุรกิจที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรายงานต่อสำนักงาน ปปง. ตามมาตรา ๑๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่นั้น ต้องเป็น ธุรกิจที่กำหนดให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ตามความใน ข้อ ๑ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) นั้น ต้องถือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีการกำหนดให้หน่วยงานนั้นเป็นส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีได้กำหนดคำนิยามคำว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยได้มีมติเห็นชอบในหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้มีหนังสือหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/ว ๑ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ มีดังนี้

๑.๑ ความสัมพันธ์กับรัฐ ประกอบด้วย การจัดตั้ง รูปแบบ การแต่งตั้งบุคลากรระดับสูง และการกำกับดูแลของรัฐ โดยพิจารณาถึงที่มาของการจัดตั้ง ประเภทของหน่วยงานที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง อำนาจหรือบทบาทของรัฐในการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน บทบาทของรัฐในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการของหน่วยงาน

๑.๒ กิจกรรม พิจารณาถึงกิจกรรมของหน่วยงานนั้น ว่าเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ และเป็นบริการสาธารณะประเภทใด

๑.๓ งบประมาณหรือรายได้ของหน่วยงาน และการค้าประกันหนี้ พิจารณาถึงแหล่งที่มาของงบประมาณและหรือรายได้หลักของหน่วยงาน ว่ามาจากแหล่งใด เป็นเงินงบประมาณของรัฐ หรือเป็นรายได้ที่หน่วยงานได้รับจากการดำเนินกิจกรรม หรือเป็นการสมทบเงินเข้ากองทุน เป็นต้น รวมทั้งพิจารณาว่ารัฐค้าประกันหนี้ของหน่วยงานนั้นหรือไม่ โดยยึดพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นหลักในการพิจารณา

๑.๔ สถานะของบุคลากร พิจารณาว่าบุคลากรของหน่วยงานมีสถานะอย่างไร เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายใดหรือไม่ หรือเป็นลูกจ้างพนักงานที่ใช้สัญญาจ้างตามกฎหมายแรงงาน

^๓ มาตรา ๑๘ ธุรกิจใดที่รัฐมนตรีเห็นสมควรให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรายงานตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



๑.๕ วิธีการและระบบกฎหมายที่ใช้ในการทำกิจกรรม พิจารณาถึงการดำเนินกิจกรรมหลักของหน่วยงานว่า หน่วยงานต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวเป็นหลักในการทำงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน หรือใช้รูปแบบของสัญญาระหว่างหน่วยงาน

๑.๖ ความเป็นเจ้าของและอำนาจในการบริหารจัดการ พิจารณาจากที่มาของการจัดตั้งเงินทุนประเดิม สัดส่วนของรัฐในการถือหุ้น อำนาจตัดสินใจในการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมในการครอบงำกิจการ

๒. หน่วยงานของรัฐ จำแนกออกเป็น ๔ ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ดังนี้

๒.๑ ส่วนราชการ หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ ให้บริการเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งกำไร และมีความสัมพันธ์กับรัฐ ซึ่งประกอบด้วย รัฐจัดตั้ง รัฐปกครองบังคับบัญชา ใช้งบประมาณแผ่นดิน ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ และรัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน

๒.๒ รัฐวิสาหกิจ หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้ รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ให้ชัดเจน เป็นนิติบุคคล และมีความสัมพันธ์กับรัฐ ซึ่งประกอบด้วย รัฐจัดตั้ง ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงและการให้นโยบาย) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ และวิธีดำเนินการไม่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้อำนาจพิเศษของรัฐ เช่น เวนคืน ปักเสา พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ

๒.๓ องค์การมหาชน หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร เป็นนิติบุคคลและมีความสัมพันธ์กับรัฐ ซึ่งประกอบด้วย รัฐจัดตั้ง ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ (ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง) และรัฐมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงและการให้นโยบาย) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าของที่ของรัฐ และวิธีดำเนินการ ไม่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณีจัดตั้งมหาวิทยาลัย)

๒.๔ หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ หมายถึง

(๑) องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization) ซึ่งเป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐ ตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น



(๒) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากต้องการอำนาจรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชน ในการสมทบเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนก็เพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ ในการดำเนินบริการสาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน การดำเนินงานของกองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ

๓. การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน ควรมีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

๓.๑ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่รัฐวิสาหกิจนั้นจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้ หรือกรณีที่จะจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัด ก็ให้ดำเนินการจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด

๓.๒ การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยทั่วไป ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่องค์การมหาชนนั้นจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้

กรณีตามประเด็นข้อหาหรือดังกล่าว หากหน่วยงานใดมิได้มีกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานและกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ ก็สามารถนำหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐข้างต้นมาปรับใช้เพื่อพิจารณาในแต่ละหน่วยงานเป็นรายกรณีได้

อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานใดมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น ในกรณี “สำนักงานพระราชวัง และสำนักงานพระคลังข้างที่” ซึ่งกำหนดให้เป็นส่วนราชการภายในของสำนักพระราชวัง ตามข้อ ๓ (๑๕)^๔ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักพระราชวัง พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนราชการในพระองค์ตามมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. ๒๕๖๐ อันถือได้ว่าเป็น “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ตามความในข้อ ๑ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) หรือในกรณีของ “ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” ที่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์โดยไม่นำผล

^๔ ข้อ ๒ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักพระราชวัง ดังต่อไปนี้

๑. สำนักพระราชวัง
๒. สำนักพระคลังข้างที่

(๑๕) สำนักพระราชวัง

^๕ มาตรา ๓ ส่วนราชการในพระองค์มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงานองคมนตรี

(๒) สำนักพระราชวัง

(๓) หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์



สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

Anti-Money Laundering Office (AMLO)

ถ้าใครมาแบ่งปันกัน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๕๓^๖ ประกอบกับมาตรา ๑๕๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ การดำเนินการของตลาดหลักทรัพย์ฯ อยู่ภายใต้การกำกับและควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๖๒^๘ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามความในข้อ ๑ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ด้วยเช่นกัน

แต่อย่างไรก็ดี แม้ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ ซึ่งดำเนินการ ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ล่วงหน้า ซึ่งดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ฯ ก็ตาม ก็เป็นเพียงบริษัทย่อยของตลาดหลักทรัพย์ฯ อันได้รับใบอนุญาตประกอบการจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. จึงไม่ถือเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกันกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

พลตำรวจตรี

(รมย์สิทธิ์ วีริยาสร)

รองเลขาธิการฯ รักษาราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

มีนาคม ๒๕๖๑

^๖ มาตรา ๑๕๓ ให้จัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ขึ้นเรียกว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์โดยไม่นำผลกำไรมาแบ่งปันกันดังนี้

(๑) จัดให้มีการให้บริการเป็นศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียน รวมตลอดถึงการจัดระบบและวิธีการซื้อขายหลักทรัพย์ในศูนย์ดังกล่าว

(๒) ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์ อันได้แก่ ธุรกิจให้บริการเกี่ยวกับหลักทรัพย์จดทะเบียนโดยเป็นสำนักหักบัญชี ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ นายทะเบียนหลักทรัพย์ ธุรกิจให้บริการด้านข้อมูลเกี่ยวกับหลักทรัพย์หรือธุรกิจทำนองเดียวกัน

(๓) ประกอบธุรกิจอื่นใดนอกจาก (๑) และ (๒) โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. ตลาดหลักทรัพย์ตามวรรคหนึ่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๗ มาตรา ๑๕๕ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์หรือกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน นอกจากตลาดหลักทรัพย์ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

^๘ มาตรา ๒๖๒ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและควบคุมโดยทั่วไปเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี