

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรม ตามมาตรา 34

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการธุรกรรมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้นหาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และรักษาทรัพย์สินนั้นให้คงอยู่จนถึงวันที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน หรืออาจกล่าวได้ว่าในวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินนั้น ทรัพย์สินดังกล่าวจะต้องยังคงมีอยู่นั่นเอง ดังนั้น หมวด 2 แห่งกฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรมดังนี้

มาตรา 34 กำหนดให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด
- (2) สั่งยับยั้งการทำธุรกรรมตามมาตรา 35 หรือมาตรา 36
- (3) ดำเนินการตามมาตรา 48
- (4) เสนอรายงานผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะกรรมการ
- (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรมดังกล่าวบางกรณีเป็นอำนาจที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในบทนี้ก็จะพิจารณาเฉพาะกรณีว่าเมื่อคณะกรรมการธุรกรรมใช้อำนาจดังกล่าวแล้ว จะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำทางปกครองแล้วจะเป็นการกระทำประเภทใด และการกระทำทางปกครองนั้นมีผลอย่างไร

2.1 การตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมในการตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น เป็นอำนาจในการตรวจสอบหาข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมและทรัพย์สินเบื้องต้นว่าธุรกรรมและทรัพย์สินใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ร่วมกับพยานหลักฐานอื่นๆ เพื่อประกอบการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ต่อไป เช่น การออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม หรือคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราว

การตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เช่น การกำหนดให้สถาบันการเงินต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. ตามมาตรา 13 การให้สำนักงานที่ดินรายงานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อสำนักงาน ปปง. ตามมาตรา 14 การให้ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการหรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนมีหน้าที่ต้องรายงานต่อสำนักงาน ปปง. ตามมาตรา 16 หรืออาจจะเป็นกรณีที่ทางสำนักงาน ปปง. ขอตรวจสอบการทำธุรกรรมและทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไปยังหน่วยงานต่างๆ เช่น สถาบันการเงิน หรือสำนักงานที่ดิน เป็นต้น

2.1.1 ลักษณะการใช้อำนาจ

คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจในการตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยในทางปฏิบัติเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมีคำสั่งมอบหมายคณะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการธุรกรรมเพื่อดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดและผู้ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายก็จะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินของผู้เกี่ยวข้องในเบื้องต้นว่าเป็นธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ เช่น มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชี เอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อนหรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อตรวจค้นหรือเพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือพยานหลักฐาน เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นจะถูกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม¹

¹พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 38

โดยทั่วไปเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมีมติเพียงมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดและผู้เกี่ยวข้องหลักเท่านั้น แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้พิจารณาและวิเคราะห์ว่าควรจะดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินของบุคคลใด(ผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์) ไปยังหน่วยงานใด ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เป็นกรณีไป โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือสอบถาม หรือเรียกให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันการเงิน หรือบุคคลใดมาพบเพื่อสอบถาม และขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมและทรัพย์สินที่ต้องสงสัย หรือเข้าไปในเคสสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อนหรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อตรวจค้นหรือเพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือพยานหลักฐาน เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นจะถูกยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 38 ในกรณีการเข้าไปในเคสสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะนั้น เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญมีหลักว่า “ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และแม้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 จะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าค้นได้โดยลำพังตนเองก็ตาม แต่ก็เฉพาะในกรณีที่การขอหมายค้นจะเป็นการเนิ่นช้า ทำให้ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานถูกยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม ดังนั้น ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ก็มักจะขอหมายค้นจากศาลที่มีอำนาจเหนือท้องที่ที่จะทำการตรวจค้นนั้นๆ ก่อนเสมอ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เมื่อเข้าทำการตรวจค้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องแสดงเอกสาร หนังสือการได้รับมอบหมายให้ดำเนินการพร้อมบัตรประจำตัวต่อผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ครอบครอง เคสสถาน หรือสถานที่ที่ทำการตรวจค้นนั้นๆ และเมื่อทำการค้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องรายงานผลการตรวจค้นว่าได้พบ และยึดทรัพย์สิน หรือเอกสารใดบ้าง ไปยังศาลที่ออกหมายค้นนั้นๆ

ในส่วนของอำนาจตรวจค้นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นทางกฎหมายตามเลขเสร็จที่ 796/2541 เรื่องอำนาจของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 ภายใต้งบร่างบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนของอำนาจตรวจค้นของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 ว่า อำนาจของเจ้าพนักงานในการเข้าค้นเคหสถาน สถานที่ใดๆ หรือยานพาหนะใดๆ หรืออำนาจตรวจค้นบุคคลใดๆ ตามมาตรา 14 (1) และ (2)² แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 จะกระทำได้อะไรหรือไม่อย่างไร ภายใต้บังคับมาตรา 31³ มาตรา 35⁴ และมาตรา 238⁵ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น

²พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 มาตรา 14 บัญญัติว่า “เพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ให้กรรมการเลขาธิการ รองเลขาธิการและเจ้าพนักงานมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่เพื่อตรวจค้นเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามีบุคคลที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม

(2) ค้นบุคคล หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามียาเสพติด ซุกซ่อนอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) ...”

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 31 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการอันโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคล หรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 35 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

เห็นว่า เจ้าพนักงานยังคงมีอำนาจเข้าค้นตามมาตรา 14(1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 ได้ โดยถือเป็นเหตุจำเป็นซึ่งเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 35 วรรคสอง และมาตรา 238 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังที่คณะกรรมการ กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 9) ได้เคยตอบข้อหารือของกรมตำรวจตามเรื่องเสร็จที่ 209/2541 เรื่องอำนาจค้นในที่รโหฐานโดยไม่ต้องมีหมายค้นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามมาตรา 92 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และอำนาจค้นโดยไม่มีหมายค้นในเคหสถาน สถานที่ใดๆ หรือยานพาหนะใดๆ ในส่วนที่เป็นที่รโหฐานของเจ้าพนักงานตามมาตรา 14 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงาน ป.ป.ส. ทราบแล้ว ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาทบทวนความเห็นดังกล่าวแล้วมีมติเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 9) ส่วนอำนาจค้นบุคคลใดๆ ตามมาตรา 14(2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 นั้น เจ้าพนักงานก็สามารถกระทำได้ โดยถือเป็นเหตุจำเป็นซึ่งเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 31 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกัน

นอกจากนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกายังได้มีความเห็นในเรื่อง อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าตรวจค้นเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ ตามมาตรา 25 (3) ประกอบกับมาตรา 25 วรรคสอง⁶ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิด

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 238 บัญญัติว่า “ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁶พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 มาตรา 25 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและตรวจสอบทรัพย์สิน ยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการและเลขาธิการ มีอำนาจดังต่อไปนี้

เกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 จะกระทำได้อ้างหรือไม่ อย่างไร ภายใต้บังคับมาตรา 35 และมาตรา 238 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เห็นว่า อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ต้องหาเพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และเพื่อให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินนั้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 19⁷ มาตรา 20⁸ มาตรา 23⁹ และมาตรา 27¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการ

(1) ...

(2) ...

(3) เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด หรือมีทรัพย์สินตามมาตรา 22 ซุกซ่อนอยู่ เพื่อทำการตรวจค้นหรือเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก ในกรณีที่มิเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากไม่ดำเนินการในทันทีทรัพย์สินนั้นจะถูกยกย้าย ก็ให้มีอำนาจเข้าไปในเวลากลางคืน

ในกรณีตาม (3) ประธานกรรมการ หรือเลขาธิการจะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการแทนแล้วรายงานให้ทราบก็ได้”

⁷พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 มาตรา 19 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์สินของผู้ต้องหาใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ให้คณะกรรมการสั่งให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ต้องหา

ในกรณีที่มิมีความจำเป็นเร่งด่วน เลขาธิการอาจสั่งให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ต้องหาไปก่อน แล้วรายงานให้คณะกรรมการทราบก็ได้”

⁸พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 มาตรา 20 บัญญัติว่า “ในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ต้องหา หากมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดของผู้ต้องหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ของผู้ต้องหา โดยได้รับทรัพย์สินนั้นมาโดยเสน่หา ก็ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ต้องหาด้วย และให้นำความในมาตรา 19 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

⁹พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 มาตรา 23 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการหรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี ได้มีคำสั่งให้ยึด

ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 และโดยที่พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 มีเจตนารมณ์เพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายดังกล่าวขึ้นโดยเฉพาะ ฉะนั้น อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าค้นเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ โดยไม่ต้องมีหมายค้นตามมาตรา 25 (3) ประกอบกับมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 จึงถือเป็นเหตุจำเป็นซึ่งเข้าข้อยกเว้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถกระทำได้ตามมาตรา 35 วรรคสอง และมาตรา 238 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น อำนาจในการตรวจค้นตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นั้น อาจเทียบได้กับอำนาจในการตรวจค้นของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นเหตุจำเป็นซึ่งเข้าข้อยกเว้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถกระทำได้ตามมาตรา 35 วรรคสอง และมาตรา 238 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หรืออายัดทรัพย์สินใดแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและประเมินราคาทรัพย์สินนั้นโดยเร็วแล้วรายงานให้ทราบ

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินและการประเมินราคาทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

¹⁰พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 มาตรา 27 บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องและทรัพย์สินที่คณะกรรมการมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดตามมาตรา 22 เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ก็ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินนั้น โดยจะยื่นคำร้องพร้อมกับคำฟ้องหรือในเวลาใดๆ ก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาก็ได้ แต่ถ้ามีเหตุอันสมควรแสดงว่าไม่สามารถยื่นคำร้องก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา จะยื่นคำร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาก็ได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง”

2.1.2 ประเภทของการใช้อำนาจ

ในเรื่องการกระทำทางปกครองนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง

ดร.วรพจน์ วิชาสุตพิชญ์ ได้ให้คำนิยามของ “นิติกรรมทางปกครอง” ว่าหมายถึง “การอันองค์ของรัฐฝ่ายปกครอง องค์การอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติทำลงแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และในนามของหน่วยงานดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งว่า ตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐกับบุคคลนั้นหรือบุคคลคณะนั้น โดยที่บุคคลนั้นหรือบุคคลคณะนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม”¹¹ ส่วนปฏิบัติการทางปกครองนั้น คือการกระทำทางปกครองที่ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำทางข้อเท็จจริง คือเป็นการกระทำที่มีได้มุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในนิติสัมพันธ์ทางปกครองแต่อย่างใด

นิติกรรมทางปกครองนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือกฎ¹² และคำสั่งทางปกครอง¹³ อันที่จริงแล้ว ทั้ง “คำสั่งทางปกครอง” และ “กฎ” ล้วนแต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย

¹¹วรพจน์ วิชาสุตพิชญ์, คู่มือการศึกษาวิชา กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร:สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547), น.161-162

¹²พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5 ได้ให้คำนิยาม “กฎ” ว่า “หมายความว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

¹³พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5 ได้ให้คำนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ว่า หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ทั้งสิ้น การสั่งการซึ่งได้แก่ ข้อความที่บังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือห้ามมิให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และการอนุญาตซึ่งเป็นข้อความที่อนุญาตให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากข้อความเหล่านี้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแต่กรณีใดหรือบุคคลใด เป็นการเฉพาะก็เป็น “กฎ” แต่หากมีผลบังคับแก่กรณีใดและ/หรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะก็เป็น “คำสั่งทางปกครอง”¹⁴ มีข้อน่าสังเกตว่า การกำหนดกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองได้นั้น โดยหลักแล้วจะต้องมีผลเป็นการปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น มาตรการใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจปกครอง หากเป็นเพียงการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองในบั้นปลายแล้ว แม้มาตรการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อบุคคลที่อาจจะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองในท้ายที่สุด ก็ยังไม่ถือว่าเป็นมาตรการนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่มาตรการนั้นจะส่งผลกระทบต่อระดับที่รุนแรงจนถึงขนาดแยกออกจากคำสั่งทางปกครองในบั้นปลายได้ และดำรงอยู่ได้ด้วยตัวของตัวเอง¹⁵

กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 34 (1)¹⁶ หรือการใช้อำนาจของกรรมการธุรกรรม เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา 38 (1) และ (2)¹⁷ นั้น มีลักษณะเป็นการขอข้อมูลจากองค์กรหรือบุคคลอื่น

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁴วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11, น.173-174

¹⁵วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2546), น.117-118

¹⁶พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 34 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

(2) ...”

¹⁷พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 38 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ ธุรกรรม เลขาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการมีอำนาจดังต่อไปนี้

เพื่อตรวจสอบหรือนำมาประกอบการพิจารณา ก่อนที่คณะกรรมการธุรกรรมจะมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินใด กรณีของการใช้อำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือไปยังสถาบันการเงินเพื่อให้ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณานั้น กรณีได้เกิดปัญหาขึ้นไปสู่ศาลปกครองตามคำสั่งศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ 407, 423/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 1251,1252/2545 โดยผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผล สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือไปยังสถาบันการเงิน เพื่อขอข้อมูลรายการฝาก-ถอนเงิน และยอดคงเหลือในบัญชีต่างๆ รวมทั้งข้อมูลการทำธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินอื่นๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 จนถึงปัจจุบันของบุคคลและนิติบุคคลในวงการค้าขายหลายรายรวมถึงนาย ส กับพวก ด้วย ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 40 และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ต่อมานาย ส กับพวก เห็นว่าคำสั่งตามหนังสือดังกล่าวข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการดำเนินการเกินขอบอำนาจหน้าที่เกินสมควรแก่เหตุตามกฎหมาย และไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบตามกฎหมาย จึงยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งตามหนังสือขอตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่มีไปถึงสถาบันการเงินต่างๆ และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ส่งคืนข้อมูลในรูปแบบต่างๆ และสำเนาที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับทั้งหมดให้กับสถาบันการเงินดังกล่าว หากเป็นการพ้นวิสัยไม่สามารถส่งคืนได้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ทำลายข้อมูลที่ไม่อาจส่งคืนเหล่านั้นทั้งหมด ตลอดจนห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่นำข้อมูลในรูปแบบต่างๆ ที่ได้รับมาไปเปิดเผยหรือเผยแพร่แก่บุคคลอื่น หรือใช้ประโยชน์ในทางอื่นใดทั้งสิ้น พร้อมกับคำฟ้องผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษาโดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ระวังการดำเนินการตามคำสั่งเรียกตรวจสอบข้อมูลจากสถาบันการเงินต่างๆ ทุกฉบับ ตลอดจนมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกสถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา

(3) ...”

นำข้อมูลในรูปแบบต่างๆ ที่ได้รับแล้วทั้งหมดไปเปิดเผยแก่บุคคลอื่นๆ หรือใช้ประโยชน์ในทางใด เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ต่อมาศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยว่าการกระทำอันเป็นวัตถุประสงค์ คือ คำสั่งที่ออกเป็นหนังสือเรื่องขอตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรมที่ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผล สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้ไปถึงสถาบันการเงินเพื่อขอข้อมูลนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เนื่องจากการใช้อำนาจสั่งการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อันมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล กล่าวคือ คำสั่งดังกล่าวมีผลตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก่อให้เกิดหน้าที่แก่สถาบันการเงินผู้รับคำสั่งในอันที่จะตรวจสอบและส่งมอบข้อมูลทางบัญชีและการทำธุรกรรมของบุคคลตามที่ระบุในคำสั่งให้กับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว สถาบันการเงินอาจต้องรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นอกจากนั้นการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ก็มีผลเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล อันเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองและคุ้มครองไว้ด้วย และมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามหนังสือขอตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรมจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เนื่องจากเห็นว่ามาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มิได้ให้อำนาจแก่สำนักงาน ปปง. หรือเลขาธิการ หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. ในอันที่จะเรียกให้สถาบันการเงินตรวจสอบและส่งข้อมูลเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับบัญชีหรือธุรกรรมของลูกค้าของสถาบันการเงินแต่อย่างใด นอกจากนั้นยังเห็นได้จากความในมาตรา 64 แห่งกฎหมายเดียวกันที่กำหนดความผิดของบุคคลที่ไม่ส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานตามมาตรา 38 (1) หรือ (2) หรือขัดขวางไม่ให้ความสะดวกตามมาตรา 38 (3) ซึ่งแสดงว่า การที่จะให้อำนาจออกคำสั่งเรียกบัญชีหรือข้อมูลธุรกรรมของลูกค้าของสถาบันการเงินอันก่อให้เกิดหน้าที่แก่สถาบันการเงินที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว นั้น จะต้องเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 อันเป็นอำนาจของกรรมการธุรกรรม หรือเลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้น ในเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กล่าวอ้างอำนาจตามมาตรา 40 แห่งกฎหมายดังกล่าวในการออกคำสั่งตามหนังสืออันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ และยังคงอ้างในชั้นไต่สวนว่าในการออกคำสั่งตามหนังสือดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้รายงานให้คณะกรรมการ

ธุรกรรมพิจารณาเห็นชอบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เห็นว่าเป็นการดำเนินการตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ซึ่งยังไม่ถึงขั้นตอนที่รายงานคณะกรรมการธุรกรรมแต่อย่างใด กรณีจึงน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งตามหนังสือดังกล่าวข้างต้นหลายประการ ซึ่งศาลจะได้พิจารณาพิพากษาต่อไป

นอกจากนั้น โดยที่ผลบังคับของคำสั่งตามหนังสือตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทำให้สถาบันการเงินที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวต้องส่งข้อมูลบัญชีและข้อมูลธุรกรรมอันเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมายังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ล่วงรู้ข้อมูลทางการเงินอันเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และต่อไปหากศาลพิจารณาแล้วพิพากษาว่าคำสั่งตามหนังสือดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่มีสิทธิได้มาหรือรับทราบซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีทั้งสามหากผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ยินยอม แต่กว่าศาลจะมีคำพิพากษาเช่นนั้นความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ต้องเกิดขึ้นแล้ว จึงถือได้ว่าความเสียหายดังกล่าวมีสภาพร้ายแรงเนื่องจากการล่วงรู้ข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพที่มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับรองและคุ้มครองไว้ ทั้งยังเป็นความเสียหายที่จะไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้ เนื่องจากอย่างน้อยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งไม่มีสิทธิที่จะได้มาและรับรู้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้รับข้อมูลดังกล่าวเสียแล้ว

อนึ่ง การทุเลาการบังคับตามคำสั่งตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการชั่วคราวก่อนพิพากษา ไม่มีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียไปหรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลบัญชีหรือธุรกรรมของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เนื่องจากข้อมูลบัญชีและข้อมูลธุรกรรมของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งเรียกไปยังสถาบันการเงินนั้น ก็ยังคงถูกเก็บอยู่ที่สถาบันการเงิน หากในภายหลังศาลมีคำพิพากษาว่าคำสั่งตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ก็ยังคงใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เรียกเอกสารและข้อมูลดังกล่าวจากสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้อยู่ การสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้จึงไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรม ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ 407/2545 ของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุด

จึงมีคำสั่งคำร้องที่ 218/2545 ยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ทุเลาการบังคับไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษา

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงินนั้น แท้จริงแล้วก็เป็นไปเพื่อการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดแล้วขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินในที่สุด และการสอบถาม หรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณานั้น มีลักษณะเป็นเพียงการตระเตรียมการ หรือเป็นส่วนหนึ่งของการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อที่จะเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการธุรกรรมว่าทรัพย์สินใดบ้างเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เพื่อที่คณะกรรมการธุรกรรมจะได้มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินต่อไป การขอข้อมูลดังกล่าวมิได้ทำให้กระบวนการพิจารณาเรื่องดังกล่าวสิ้นสุดลงและไม่มีผลเป็นการปิดกระบวนการพิจารณาดังกล่าวแต่อย่างใด และนอกจากนั้นการกระทำของสำนักงาน ปปง. ส่งผลกระทบในระดับที่ยังไม่รุนแรงถึงขนาดที่จะสามารถแยกออกจากวัตถุประสงค์สุดท้าย คือ การออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งก็สอดคล้องกับความเห็นของนายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ตุลาการผู้แถลงคดีที่ได้ทำคำแถลงการณ์ว่าหนังสือตรวจสอบที่มีไปถึงสถาบันการเงินนั้น ไม่มีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” โดยตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า “การกระทำที่จะมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” นั้น จะต้องเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวหรือเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่งและหรือบุคคลที่สามโดยตรง ซึ่งอาจเปรียบเทียบกับความหมายของถ้อยคำดังกล่าว ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งให้บุคคล (สถาบันการเงิน) ส่งข้อเท็จจริง (ข้อมูลการทำธุรกรรมของผู้ฟ้องคดี) มาให้หน่วยงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็เห็นได้ว่า ลำพังการให้ส่งข้อเท็จจริงหาได้มีผลต่อการเคลื่อนไหวหรือเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่งและหรือบุคคลที่สามแต่ประการใดไม่ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลใดหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดหรือไม่เป็นอีกปัญหาหนึ่ง และจะต้องไม่นำเอาประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิมาปะปนในการพิจารณาลักษณะของคำสั่งทางปกครอง เพราะจะทำให้ไม่อาจวิเคราะห์ลักษณะหรือสถานะทางกฎหมายของการกระทำที่เป็นเหตุ

แห่งการฟ้องคดีได้ถูกต้อง ดังจะเห็นได้ว่าในคดีนี้ เมื่อมีการกล่าวอ้างว่าการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรวมทั้งครอบครัวและธุรกิจของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเสียหาย ศาลปกครองกลางได้นำเอาเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมาเป็นประเด็นในการพิจารณา และทำให้เข้าใจไปว่าการกระทำดังกล่าวเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะมีการละเมิดสิทธิดังกล่าวขึ้น แต่พึงสังเกตว่าแท้ที่จริงแล้ว การขอให้บุคคลส่งข้อเท็จจริงแก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น โดยสภาพย่อมเป็นการใช้อำนาจที่ยังไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายใดๆ กรณีจะเข้าใจแง่มุมการพิจารณาได้ชัดเจนยิ่งขึ้นหากข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขอหรือสั่งให้ส่งนั้นเป็นข้อมูลปกติทั่วไป นอกจากนั้น ข้อมูลส่วนบุคคลที่พิจารณากันว่าต้องได้รับการคุ้มครองนั้น พึงสังเกตว่ายังไม่มีมีการกระทำใดๆ ต่อข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว เพราะเป็นเพียงการส่งข้อมูลจากผู้ที่ครอบครองข้อมูลมาให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น อีกทั้งในเรื่องของข้อมูลส่วนบุคคลนี้มิได้หมายความว่าบุคคลใดๆ ก็ตามไม่อาจล่วงรู้หรือครอบครองได้ เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อมูลดังกล่าวก็ดี หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ดี ย่อมล่วงรู้และครอบครองข้อมูลดังกล่าวได้โดยสภาพหรือโดยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แล้วแต่กรณี”

ส่วนกรณีของสภาพบังคับที่ทำให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องส่งข้อมูลให้กับสำนักงาน ป.ป.ง. หากไม่ดำเนินการจะเป็นความผิดและมีโทษตามกฎหมายนั้น สภาพบังคับดังกล่าวมิได้เกิดจากการขอข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ง. แต่สภาพบังคับดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 64¹⁸ ได้กำหนดเป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ กล่าวคือ ผลทางกฎหมายดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาของสำนักงาน ป.ป.ง. แต่ผลนั้นเกิดขึ้นโดยสภาพบังคับทางอาญาที่กฎหมายกำหนดไว้นั่นเอง โดยในส่วนนี้ตุลาการผู้แถลงคดีมีความเห็นว่า “สำหรับ “หน้าที่” ของสถาบันการเงินที่จะต้องส่งข้อมูล (หากเป็นกรณีที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) “หน้าที่” ดังกล่าวมิใช่หน้าที่อื่นเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวซึ่งจะมีผลบังคับในตัวเองโดยตรง หากแต่เกิดจาก “สภาพบังคับทางอาญา” เพราะกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้กำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา

¹⁸พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 64 วรรคแรกบัญญัติว่า “ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือไม่ส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐาน ตามมาตรา 38(1) หรือ (2) หรือขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกตามมาตรา 38(3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(มาตรา 64) “หน้าที่” ที่เกิดในลักษณะดังกล่าวนี้ แตกต่างจากหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครอง เพราะในกรณีเช่นนี้ เมื่อมีการฝ่าฝืนก็ต้องดำเนินคดีอาญา แต่หน้าที่อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองต่อไป”

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาถึงความเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา การตรวจสอบธุรกรรมเป็นการตรวจสอบพยานหลักฐานซึ่งเป็นการกระทำการระหว่างการพิจารณา ไม่ถือว่าเป็นผลที่เกิดจากการพิจารณา สถาบันการเงินจึงมิใช่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณา แต่ผู้ที่เป็นคู่กรณีของกระบวนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว พบว่าคู่กรณีในกระบวนการดังกล่าวโดยตรงคือบุคคลผู้ถูกตรวจสอบ หากหนังสือตรวจสอบที่มีไปถึงสถาบันการเงินเป็นคำสั่งทางปกครอง สถาบันการเงินก็จะเป็นคู่กรณีเนื่องจากเป็นผู้รับคำสั่งดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ง. จึงต้องแจ้งสิทธิในการโต้แย้งคำสั่งให้ทางสถาบันการเงินทราบ ซึ่งหากกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นสถาบันการเงินก็ไม่จำเป็นต้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากสถาบันการเงินมิใช่ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิโดยตรงเพราะข้อมูลที่ทางสถาบันการเงินต้องดำเนินการจัดส่งเป็นข้อมูลของบุคคลผู้ถูกตรวจสอบ ซึ่งก็จะเป็นไปตามแนวคิดในเรื่องการเยียวยาคำสั่งทางปกครอง ส่วนกรณีตามข้อเท็จจริงที่ขึ้นสู่ศาลปกครองซึ่งผู้ถูกตรวจสอบทราบถึงการตรวจสอบนั้น ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากหนังสือตรวจสอบที่ทางสำนักงาน ป.ป.ง. ส่งไปถึงสถาบันการเงินนั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในชั้นความลับ ผู้ที่ทราบคือผู้ที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงาน ป.ป.ง. และสถาบันการเงินเท่านั้น ผู้ถูกตรวจสอบจะทราบถึงการตรวจสอบต่อเมื่อผลการตรวจสอบแสดงถึงพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้ถูกตรวจสอบอาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและสำนักงาน ป.ป.ง. ได้แจ้งไปยังผู้ถูกตรวจสอบเพื่อขอข้อมูลเกี่ยวกับที่มาแห่งรายได้ หรือทรัพย์สินที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ก่อนที่จะดำเนินการมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวต่อไป หรือหากโดยสภาพทรัพย์สินที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาจจำหน่าย จ่าย โอน ปิดบัง หรือซ่อนเร้นได้โดยง่าย สำนักงาน ป.ป.ง. อาจดำเนินการออกคำสั่งยึดหรืออายัดชั่วคราวไว้ก่อน แล้วจึงให้โอกาสผู้ถูกยึดหรืออายัดแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่มาแห่งทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้น การขอข้อมูลจากสถาบันการเงินจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองและผู้ถูกตรวจสอบยังไม่มีความเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาดังกล่าว และหากผู้ถูกตรวจสอบได้รับความเสียหายจากการที่สำนักงาน ป.ป.ง. ได้รับข้อมูลจากสถาบันการเงิน ผู้ถูกตรวจสอบก็อาจฟ้องเป็นคดีละเมิดทางปกครองได้ต่อไป

ดังนั้น กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 34 (1) หรือการใช้อำนาจของกรรมการธุรกรรม

เลขาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา 38 (1) และ (2) นั้น ในส่วนของการมีหนังสือไปสอบถาม หรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา หรือมีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณานั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการใช้อำนาจดังกล่าวยังไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด

ส่วนกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 34 (1) ในส่วนของการใช้อำนาจตามมาตรา 38 (3) ในส่วนของการเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อน หรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อตรวจค้นหรือเพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือพยานหลักฐาน เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า หากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานดังกล่าวจะถูกลักขโมย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิมที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดทางข้อเท็จจริง หรือปฏิบัติการทางปกครอง คือ เป็นการกระทำที่พนักงานเจ้าหน้าที่มิได้มุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในนิติสัมพันธ์ทางปกครองแต่อย่างใด พนักงานเจ้าหน้าที่เพียงแต่ทำการตรวจค้นเพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานเท่านั้น คือ มีลักษณะเป็นการใช้กำลังทางกายภาพในการปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุผลได้ในทางข้อเท็จจริงเท่านั้น

เมื่อการใช้อำนาจในการตรวจสอบตามมาตรา 34 (1) ซึ่งกรรมการธุรกรรม เลขาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการมีอำนาจตามมาตรา 38 กล่าวคือ มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชี เอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อนหรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อตรวจค้นหรือเพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือพยานหลักฐาน เมื่อมีเหตุอัน

ควรเชื่อได้ว่าหากเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นจะถูก ยักย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2534 แต่อย่างใด ดังนั้น สำนักงาน ปปง. จึง ไม่จำเป็นต้องให้สิทธิในการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณี¹⁹ ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง หรือสิทธิใน การตรวจดูเอกสารแก่สถาบันการเงิน²⁰

2.2 การสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม

คณะกรรมการธุรกรรมอาจมีคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมได้ 2 กรณี คือ ในกรณีที่มี เหตุอันควรสงสัยอาจยับยั้งการทำธุรกรรมได้ไม่เกินสามวันทำการ หรือในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่ เชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้อง หรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินอาจยับยั้งการ ทำธุรกรรมได้ไม่เกินสิบวันทำการ

มาตรา 35 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้อง หรืออาจ เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือ ยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ก่อนได้ภายในเวลาที่กำหนด แต่ไม่เกินสามวันทำการ”

มาตรา 36 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้อง หรือ อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือ ยับยั้งการทำธุรกรรมนั้น ไว้ชั่วคราวภายในเวลาที่กำหนด แต่ไม่เกินสิบวันทำการ”

¹⁹พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 30 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาส ที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

²⁰พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 31 วรรคแรก บัญญัติว่า “คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิ ของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็น ต้นร่างคำวินิจฉัย”

การสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมนั้น คณะกรรมการธุรกรรมจะสั่งยับยั้งเพื่อหยุดการเคลื่อนไหวทางธุรกรรมซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ หรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เป็นการป้องกันการยักยอกจำหน่าย จ่าย โอน ซ่อนเร้น หรือปกปิดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

2.2.1 ลักษณะการใช้อำนาจ

หลังจากที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบการทำธุรกรรมและทรัพย์สินแล้วพบว่า มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อว่าเป็นธุรกรรมใดเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องรายงานให้คณะกรรมการธุรกรรมทราบเพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมมีมติยับยั้งการทำธุรกรรม โดยในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดฟอกเงิน คณะกรรมการธุรกรรมจะต้องออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมเป็นหนังสือ เพื่อยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นๆ ไว้ก่อนได้ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกินสามวันทำการ ส่วนกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อว่าเป็นธุรกรรมใดเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน คณะกรรมการธุรกรรมจะต้องออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมเป็นหนังสือ เพื่อยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นๆ ไว้ก่อนได้ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกินสิบวันทำการ โดยคณะกรรมการธุรกรรมต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมนั้น เช่น สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน หรือผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ หรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน

ความแตกต่างระหว่าง "เหตุอันควรสงสัย" และกรณี "มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้" ว่าธุรกรรมใดเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฟอกเงิน คือ "เหตุอันควรสงสัย" หมายถึงข้อเท็จจริงภายนอกอันส่อหรือบ่งชี้ให้เห็นว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้อง หรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน โดยถือความคิดเห็นของปกติชนเป็นหลัก แต่กรณี "มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้" เป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุอันควรสงสัย หรืออาจกล่าวได้ว่าต้องเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานมาสนับสนุนหนักแน่นกว่ากรณีเหตุอันควรสงสัย โดยจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการทำธุรกรรมแล้วพบว่าเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมใดเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฟอกเงินแล้ว และเป็นกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน หมายความว่า หากปล่อยเนิ่นช้าไปจะไม่ทันการ หรืออาจจะทำให้การ

ดำเนินการตามกฎหมายฟอกเงินไม่บรรลุผล²¹ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจรายงานไปยังเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นได้ไม่เกิน 3 วันทำการ แล้วต้องรายงานให้คณะกรรมการธุรกรรมทราบ²²

ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสืบสวนทราบว่าผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน กำลังจะจำหน่าย จ่าย โอนที่ดินซึ่งได้มาจากการจำหน่ายยาเสพติด กรณีดังกล่าวพนักงานเจ้าหน้าที่อาจรวบรวมพยานหลักฐานแล้วแจ้งไปยังคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แล้วแต่กรณี เพื่อให้ออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมดังกล่าว แล้วส่งคำสั่งยับยั้งดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ที่ดินเพื่อให้ยับยั้งการจำหน่าย จ่าย โอน ที่ดินดังกล่าวไว้ก่อนได้ เนื่องจากหากผู้รับโอนที่ดินจากผู้กระทำความผิดเป็นผู้เสียค่าตอบแทนและรับโอนมาโดยสุจริต กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ไม่อาจดำเนินการยึดหรืออายัดได้ เนื่องจากตามมาตรา 50²³ ให้สิทธิแก่ผู้รับโอนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนให้ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตนได้ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจจะติดตามที่ดินดังกล่าวได้ นอกจากนั้น เงินที่ผู้กระทำความผิด

²¹วิชย ต้นตฤกุลานันท์, คำอธิบายกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2543), น.136

²²พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 35 วรรคสอง

²³พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 50 บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 49 อาจยื่นคำร้องก่อนศาลมีคำสั่งตามมาตรา 51 โดยแสดงให้ศาลเห็นว่า

(1) ตนเป็นเจ้าของที่แท้จริง และทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือ

(2) ตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในกุศลสาธารณะ

ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 49 อาจยื่นคำร้องขอคุ้มครองสิทธิของตนก่อนศาลมีคำสั่ง โดยแสดงให้ศาลเห็นว่าตนเป็นผู้รับประโยชน์โดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาซึ่งประโยชน์โดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกุศลสาธารณะ”

ได้รับจากการจำหน่าย จ่ายโอน ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ก็เป็นทรัพย์สินที่ยักย้ายจำหน่าย โอน ปกปิด และซ่อนเร้นได้โดยง่าย จึงเป็นการยากที่จะติดตามเพื่อขอให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินได้ หรือกรณีที่คณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้วแต่กรณี ออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมไปยังธนาคารพาณิชย์เพื่อระงับการทำธุรกรรมของผู้เป็นลูกค้าของธนาคาร ธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีหน้าที่ต้องให้บริการแก่ลูกค้าของธนาคารก็จำเป็นที่จะต้องงดการให้บริการแก่ลูกค้ารายนั้น เช่น คณะกรรมการธุรกรรมออกคำสั่งยับยั้งการสั่งจ่ายเงินหรือถอนเงินจากบัญชีเงินฝากของธนาคาร ถ้าลูกค้ามาทำการถอนเงินจากบัญชีเงินฝากดังกล่าว ธนาคารก็ต้องงดการให้บริการแก่ลูกค้ารายนั้น เป็นต้น

2.2.2 ประเภทของการใช้อำนาจ

คำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมนั้น เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 35 และ 36 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในการบังคับเอกชนผู้รับคำสั่ง เช่น สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ หรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน หรือบุคคลผู้ถูกตรวจสอบ ไม่ให้กระทำความธุรกรรมต่างๆ เพื่อยับยั้งการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเป็นการห้ามผู้รับคำสั่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่ง จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กล่าวคือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียวใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะในการสร้างนิติสัมพันธ์อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของเอกชนผู้อยู่ภายนอกฝ่ายปกครอง แต่คำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมที่ส่งถึงส่วนราชการ เช่น สำนักงานที่ดินนั้น ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งโดยตรงมิใช่เอกชนแต่เป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีฐานะเท่าเทียมกัน กล่าวคือไม่มีลักษณะเป็นการกระทำที่ก่อตั้งนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองนั่นเอง²⁴

ในกรณีที่คำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

²⁴วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น.98

พ.ศ.2534 ในเรื่องวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น ก่อนออกคำสั่งทางปกครองนั้น สำนักงาน ปปง. จำต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีก่อน แต่เนื่องจากหากสำนักงาน ปปง. ให้ระยะเวลาแก่คู่กรณี เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่งนั้น จะทำให้คู่กรณีทราบว่าทางสำนักงาน ปปง. จะมีคำสั่ง ยับยั้งการทำธุรกรรม และระยะเวลาในการทำคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมเนิ่นช้าออกไป ซึ่งอาจทำให้ ผู้ถูกตรวจสอบรีบทำธุรกรรมก่อนที่จะมีคำสั่งยับยั้งซึ่งอาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อไปได้ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่โดยสภาพเห็นได้ชัดว่าการให้โอกาสในการรับฟังข้อเท็จจริงไม่อาจกระทำได้ ซึ่งเข้าข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสดังกล่าวแก่คู่กรณี²⁵ นอกจากนั้นสำนักงาน ปปง. ยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองด้วย เช่น ผู้ที่กฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม คือ คณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ ในกรณีที่พบว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด กฎหมายจึง กำหนดให้ยับยั้งการทำธุรกรรมดังกล่าวเพื่อเป็นการตัดวงจรอาชญากรรม และในการทำคำสั่งเป็น หนังสือนั้นต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและ

²⁵พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 30 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องเนิ่นช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ”

ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งระบุ เหตุผลอันประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและ ข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ นอกจากนั้นยังรวมถึงวิธีการและขั้นตอนในการแจ้งคำสั่งดังกล่าว ด้วย โดยเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทาง ปกครองดังกล่าวจึงจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งวิธีการแจ้งจะใช้วิธีแจ้งต่อหน้าผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือ ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้ให้ไว้ต่อเจ้าหน้าที่ และหากไม่มีผู้รับโดยชอบด้วย กฎหมายก็อาจใช้วิธีวางคำสั่งหรือปิดคำสั่งนั้นทำนองเดียวกับการปิดหมายของศาล กรณีที่ส่งทาง ไปรษณีย์ตอบรับโดยทั่วไปแล้วให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่ง²⁶ ในส่วน ของสำนักงาน ปปง. นั้น จะส่งคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมให้ผู้รับคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ตอบรับ และจะต้องประสานกับทางเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินผู้รับคำสั่งก่อนโดยอาจส่งคำสั่ง ดังกล่าวไปทางโทรสารอีกทางหนึ่ง เนื่องจากระยะเวลาที่คำสั่งดังกล่าวจะมีผลบังคับนั้น มักจะ เป็นเวลาที่กระชั้น ในกรณีดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าหากคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมมี ผลกระชั้นทำให้ไม่สามารถส่งคำสั่งทางไปรษณีย์ตอบรับได้ เนื่องจากจะเป็นการล่าช้าเกินสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องส่งคำสั่งดังกล่าวด้วยวิธีอื่น เช่นการนำคำสั่งไปส่งด้วยตนเองหรือส่งทาง โทรสารแล้วส่งคำสั่งที่เป็นต้นฉบับไปทางไปรษณีย์ตอบรับ กรณีนี้อาจถือว่าเป็นการแจ้งต่อหน้า ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ส่วนในกรณีของการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 40 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือได้แย้ง คัดค้านได้นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ทราบ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนด ขั้นตอนในการอุทธรณ์คำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ไม่ได้กำหนดให้คำสั่งทาง ปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึง

²⁶ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2545), น.316

ไม่จำเป็นต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทราบ แต่เจ้าหน้าที่จำต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้อง และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย²⁷

การทำนิติกรรมทางปกครองเป็นการใช้อำนาจอรัฐในทางปกครอง จึงต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 35 และมาตรา 36 กำหนดให้ผู้มีอำนาจดำเนินการ คือ คณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน โดยในการยับยั้ง การทำธุรกรรมนั้น บุคคลผู้มีอำนาจต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือ โดยในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 36 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องระบุ วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ในทางปฏิบัตินั้น เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะ เป็นผู้ลงนามในคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม โดยในคำสั่งดังกล่าวจะระบุวัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของผู้ทำคำสั่ง ซึ่งถ้าเป็นกรณีที่ผู้ออกคำสั่งคือคณะกรรมการธุรกรรม เลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะลงนามในตำแหน่งประธานคณะกรรมการ ธุรกรรม ส่วนถ้าเป็นกรณีตามมาตรา 35 ววรรคสอง เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงินก็จะลงนามในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน แต่ในส่วนเหตุผลนั้น ในคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมดังกล่าวจะระบุกฎหมายที่ให้ อำนาจ แต่จะไม่ระบุข้อเท็จจริงในคดี เนื่องจากว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นความลับ ซึ่งเข้าข่ายยกเว้น ในเรื่องที่ทำคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยตามมาตรา 37 แห่ง

²⁷พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 50 บัญญัติว่า “คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและ ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้น ดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุมตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ ระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่า หนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง”

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539²⁸ และในการออกคำสั่งยังยั้งการทำธุรกรรมดังกล่าวนั้น คณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะต้องดำเนินการภายในขอบเขตของอำนาจและวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ คือ เพื่อดำเนินการอาชญากรรม²⁹ ส่วนเหตุและเงื่อนไขการใช้อำนาจ คือ เพื่อยับยั้งการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

²⁸พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 37 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา 32
- (4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ”

²⁹หมายเหตุในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เนื่องจากในปัจจุบันผู้ประกอบการอาชญากรรมซึ่งกระทำความผิดนั้นมักทำการในรูปแบบต่างๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายเหล่านั้น และโดยที่กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้เท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบ

2.3 การยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราว และการเพิกถอนการยึดหรืออายัด

มาตรา 48 บัญญัติว่า “ในการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใด ที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน

ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขาธิการจะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไปก่อนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

การตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินจะแสดงหลักฐานว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้น มิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อคณะกรรมการธุรกรรม หรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นแล้ว ให้คณะกรรมการธุรกรรมรายงานต่อคณะกรรมการ”

2.3.1 ลักษณะการใช้อำนาจ

กรณีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับผลการตรวจสอบรายงานและข้อมูลการทำธุรกรรมแล้ว และเห็นว่ามีความน่าเชื่อถือได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ก็อาจนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการธุรกรรม เพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมออกคำสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวได้ไม่เกินเก้าสิบวัน หรือในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน อาจรายงานต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้ออกคำสั่งยึดหรืออายัดชั่วคราวแล้วรายงานไปยังคณะกรรมการธุรกรรมก็ได้

อาชญากรรมดังกล่าว สมควรกำหนดมาตรการต่างๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

กรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน คือ กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด แต่ไม่สามารถเชิญประชุม คณะกรรมการธุรกรรมได้ทัน หากไม่รีบดำเนินการยึดหรืออายัด อาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ทำให้ไม่อาจติดตามทรัพย์สินมา ดำเนินการตามกฎหมายได้

ส่วนกรณีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น เจ้าของทรัพย์สินซึ่งถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สิน เช่น ผู้รับโอนทรัพย์สินดังกล่าว อาจยื่นคำขอต่อ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพร้อมด้วยหลักฐานที่แสดงว่า ทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดนั้น มิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้ตรวจสอบคำขอและหลักฐานดังกล่าวแล้ว ก็จะเสนอคำขอและหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นต่อ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อ คณะกรรมการธุรกรรม เพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณามีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัด ทรัพย์สินนั้น โดยในการนี้ผู้ยื่นคำขอเพิกถอนการยึดหรืออายัดมีสิทธิเข้าชี้แจง หรือนำบุคคลที่ เกี่ยวข้อง หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาคำขอและหลักฐานที่แสดงว่า ทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดนั้น มิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้³⁰ หรือในกรณีที่ พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าทรัพย์สินที่อาจออกคำสั่งยึดหรืออายัด หรือทรัพย์สินที่ออกคำสั่งยึดหรืออายัดนั้น เป็นทรัพย์สินตามมาตรา 50 กล่าวคือ ทรัพย์สินดังกล่าว แท้จริงแล้วเป็นของผู้อื่นมิใช่ ของผู้กระทำความผิดมูลฐานและผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์ และทรัพย์สินนั้นมิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการ กระทำความผิด หรือทรัพย์สินนั้นได้ออนไปยังบุคคลภายนอกผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือรับโอนโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกุศลสาธารณะ เช่น ผู้กระทำความผิดได้จำหน่าย จ่าย โอน ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยผู้รับโอนมิได้ทราบว่า ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และผู้รับโอนก็ได้เสียค่าตอบแทนใน การที่ตนรับโอนทรัพย์สินนั้น หรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้ยกทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดให้กับมูลนิธิ หรือสมาคม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกุศลสาธารณะ หรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดยกทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดให้กับบุตร เพื่อไว้ใช้จ่ายในการดำรงชีพ ซึ่งถือ เป็นการที่บุตรรับโอนทรัพย์สินตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี ในกรณีนี้ต้องพิจารณาด้วยว่าเป็น

³⁰ กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

การให้ตามสมควรหรือไม่ โดยพิจารณาจากฐานานุรูปโดยสุจริต หากผู้กระทำความผิดให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมากเกินสมควร ก็จะไม่ใช้กรณีตามมาตรา 50 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าทรัพย์สินที่อาจออกคำสั่งยึดหรืออายัด หรือทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดตามคำสั่งแล้วนั้น เป็นทรัพย์สินตามมาตรา 50 ดังกล่าวนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจแสดงข้อเท็จจริงและความเห็นต่อคณะกรรมการธุรกรรม เพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมทราบและพิจารณางดการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว หรือเพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณาออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวได้ เนื่องจากหากยังคงยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวต่อไป แล้วเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 49³¹ ถ้าผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินแสดงข้อเท็จจริงและหลักฐานสนับสนุนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 50 แก่ศาล ศาลก็อาจสั่งคุ้มครองประโยชน์แก่ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติ หากข้อเท็จจริงตามมาตรา 50 ปรากฏในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่มักจะแสดงข้อเท็จจริงดังกล่าวพร้อมความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการธุรกรรมเพื่อออกคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือพิจารณางดการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว ในกรณีดังกล่าวมีประเด็นว่าคณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจที่จะไม่ออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือเพิกถอนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือไม่ เนื่องจากทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และมาตรา 50 กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลแพ่งที่จะพิจารณาว่าผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้น เป็นเจ้าของที่แท้จริงและทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริต และมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุศลสาธารณะ ในประเด็นนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการคณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจที่จะกระทำได้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและลดคดีที่จะขึ้นสู่ศาลต่อไป

³¹พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้น ตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว”

2.3.2 ประเภทของการใช้อำนาจ

คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดชั่วคราว ทั้งในกรณีที่คณะกรรมการธุรกรรมเป็นผู้มีคำสั่ง และกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผู้มีคำสั่ง มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการธุรกรรม หรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และบังคับให้บุคคลผู้รับคำสั่งส่งมอบทรัพย์สิน หรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดชั่วคราว ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ ประกอบกับหากผู้ถือครองทรัพย์สินไม่ดำเนินการส่งมอบทรัพย์สินซึ่งมีคำสั่งให้ยึดแล้ว สำนักงาน ปปง. ย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับโดยดำเนินการยึดทรัพย์สินนั้นเองได้

ในกรณีดังกล่าวมีข้อน่าสงสัยเกิดว่า ศาลปกครองกลางได้เคยมีคำวินิจฉัยในคดีหมายเลขดำที่ 262/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 925/2545 ในเรื่องของคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดชั่วคราวว่า “...ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่บัญญัติให้คำนิยาม หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในการใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หาได้ให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นั้น เป็นการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหก โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่าในการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้เป็นการชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน การสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นเนื่องจากการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อันเป็นความผิดทางอาญาจึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

มิใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง...” ต่อมาศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวว่า “...การกระทำของคณะกรรมการธุรกรรม เลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการยึดทรัพย์หรืออายัดทรัพย์ในขั้นตอนตามคำฟ้องดังกล่าว ถือว่าเป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะโดยตรง ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2545³² ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย ตลอดจนศาลที่มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบและมีคำสั่งในเรื่องนี้ไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และร้องขอต่อศาลแพ่งดังกล่าวแล้วคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542...”

ในกรณีดังกล่าวผู้ศึกษามีความเห็นว่าการะบวนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นั้น ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งการกระทำความผิดดังกล่าวต้องเป็นการกระทำความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 หรือความผิดฐานฟอกเงินตามมาตรา 5 แห่งกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น เฉพาะแต่การดำเนินการกับตัวผู้กระทำความผิดมูลฐาน หรือผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินเท่านั้นที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากมีลักษณะเหมือนการดำเนินคดีอาญาทั่วไป และเจ้าพนักงานต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และศาลที่มีเขตอำนาจก็คือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญา ส่วนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นเป็นกระบวนการที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้กำหนดกระบวนการแยกไว้ต่างหาก และกำหนดให้ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญา คือศาลแพ่ง โดยการที่ศาลแพ่ง

³² คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2545 เรื่องเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ระหว่างศาลปกครองกลาง และศาลแพ่งธนบุรี

จะพิจารณาว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือไม่นั้น เบื้องต้นศาลต้องพิจารณาเสียก่อนว่ามีการกระทำความผิดมูลฐานเกิดขึ้น ในส่วนนี้โดยเนื้อแท้แล้วเป็นเรื่องในส่วนอาญาแต่ศาลแพ่งจะใช้มาตรฐานในการพิสูจน์ตามคดีแพ่ง คือ การนำหลักการซึ่งนำหลักพยานมาใช้กับกรณีดังกล่าว มิได้ใช้มาตรฐานการพิสูจน์จนสิ้นข้อสงสัยตามคดีอาญาในการพิจารณา ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการที่คณะกรรมการธุรกรรมจะพิจารณาว่ามีการกระทำความผิดมูลฐาน ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 อันเป็นความผิดทางอาญาเกิดขึ้นนั้น ก็เป็นเพียงข้อเท็จจริงในส่วนที่เป็นเงื่อนไขการให้อำนาจแก่คณะกรรมการธุรกรรมในการดำเนินการตามกฎหมายเท่านั้น และการที่มาตรา 3 กำหนดให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หมายความว่า เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งมีความผิดมูลฐาน หรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งมีความผิดมูลฐาน ก็เป็นเพียงการบ่งชี้ว่าทรัพย์สินประเภทใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายเท่านั้น เพื่อให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการกับทรัพย์สินดังกล่าวมิใช่จะดำเนินการกับทรัพย์สินใดก็ได้ นอกจากนั้นการพิจารณาคดีของศาลแพ่งในการสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินนั้น ก็ใช้หลักการซึ่งนำหลักพยานในการพิจารณาว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือไม่ ดังนั้น กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลแพ่งในส่วนที่พนักงานอัยการร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินนั้น เป็นกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง เนื่องด้วยต้องมีการวิเคราะห์ในประเด็นหลักว่าทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือไม่ ส่วนกระบวนการในชั้นของสำนักงาน ปปง. เช่น การตรวจสอบธุรกรรม การออกคำสั่งยึดหรืออายัด เป็นต้น จะเป็นกรณีที่คณะกรรมการธุรกรรมใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง และการร้องขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินนั้น กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลแพ่ง ซึ่งต่างจากการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 ซึ่งกฎหมายดังกล่าว³³ กำหนดให้สำนักงาน

³³พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 มาตรา 27 บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง และทรัพย์สินที่คณะกรรมการมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดตามมาตรา 22 เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดต้องยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินนั้นต่อศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ประกอบกับเหตุผลที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มิให้นำกฎหมายดังกล่าวไปใช้กับการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ก็เนื่องจากการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น มีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และหากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายก็จะมีมาตรการบังคับ เช่น พยานหลักฐานที่ได้จากการค้นไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลไม่สามารถรับฟังพยานหลักฐานดังกล่าวได้ หรือหากดำเนินการสอบสวนโดยไม่ชอบการสอบสวนดังกล่าวก็เสียไป รวมถึงการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น เมื่อคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาล ศาลจะต้องใช้หลักการพิสูจน์จนสิ้นข้อสงสัย (proof beyond reasonable doubt) เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินคดีอาญาต่อบุคคล หากแต่การดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะ และกฎหมายมิได้กำหนดมาตรการบังคับทางใดไว้หากมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ และศาลแพ่งก็ไม่อาจใช้มาตรการบังคับใดได้ หากสำนักงาน ป.ป.ง. มิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากประเด็นแห่งคดีในการร้องขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินนั้นที่กฎหมายกำหนดไว้มีเพียงว่า ทรัพย์สินที่ยื่นคำร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้น เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ หรือหากมีผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ก็จะมีประเด็นว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าของที่แท้จริง และทรัพย์สินนั้นมิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือบุคคลนั้นเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุศลสาธารณะ หากศาลหยิบยกประเด็นอื่นขึ้นวินิจฉัยก็อาจ

ยาเสพติด ก็ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินนั้น โดยจะยื่นคำร้องไปพร้อมกับคำฟ้องหรือในเวลาใดๆ ก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาก็ได้ แต่ถ้ามีเหตุอันสมควรแสดงได้ว่าไม่สามารถยื่นคำร้องก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา จะยื่นคำร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาก็ได้ เว้นแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง

ในกรณีที่พบว่าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพิ่มขึ้นอีก ให้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินนั้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา เว้นแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง”

เป็นการวินิจฉัยนอกฟ้องนอกประเด็นได้ เว้นแต่เรื่องดังกล่าวจะเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลแพ่งอาจยกขึ้นวินิจฉัยเองได้

อีกทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัย ที่ 40-41/2546 ว่า “... สำหรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่ประสงค์ตวงจรรวการประกอบอาชญากรรม และทำลายแรงจูงใจสำคัญในการประกอบอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนที่สูง จึงกำหนดให้มีมาตรการดำเนินการต่อการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือมาตรการทางอาญาที่ดำเนินคดีต่อบุคคล และมาตรการที่ดำเนินคดีต่อทรัพย์สิน โดยในทางอาญานั้นพระราชบัญญัตินี้กำหนดความผิดที่จะลงโทษทางอาญาโดยการจำคุก ปรับ หรือริบทรัพย์สินทางอาญา ส่วนมาตรการที่ดำเนินคดีต่อทรัพย์สินนั้นจะให้ยึดหรืออายัดไว้ และให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เป็นคนละส่วนกับการดำเนินคดีทางอาญาต่อบุคคล โดยมาตรการนี้จะเป็นมาตรการพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะที่รัฐกำหนดให้ใช้การดำเนินการทางแพ่งในการดำเนินการต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 โดยมีเหตุผลมาจากหลักการคุ้มครองประโยชน์ของสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ หลักการติดตามและเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดของรัฐ เป็นต้น ทำให้มาตรการนี้สามารถดำเนินคดีทางแพ่งต่อทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดได้ โดยให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ...” ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าในชั้นการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวของพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นการใช้อำนาจปกครองที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้อำนาจไว้ ซึ่งแยกต่างหากจากการดำเนินคดีกับตัวผู้กระทำความผิดในคดีความผิดมูลฐานหรือคดีอาญาฟอกเงิน ดังนั้น คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวนั้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้ว และมีใช่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแต่อย่างใด

คำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เป็นกรณีที่คณะกรรมการธุรกรรมใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินออกคำสั่งให้ระงับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวและทำให้กลับคืนสภาพเดิม เนื่องจากคำสั่งยึดหรืออายัดถูกเพิกถอนแล้ว โดยในตัวคำสั่งเพิกถอนนั้นจะกำหนดเงื่อนไขเวลาว่าให้มีผลเป็นการเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดตั้งแต่เมื่อใด โดยคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นเป็นคำสั่งที่บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้ระงับการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน กรณีของคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่บุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง คือพนักงานเจ้าหน้าที่ คำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง ส่วนคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่แจ้งแก่ส่วนราชการอื่น เช่น สำนักงาน

ที่ดิน คำสั่งดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครองเนื่องจากผู้รับคำสั่งคือฝ่ายปกครองด้วยกัน หากคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดออกให้แก่เอกชน เช่น สถาบันการเงิน คำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเป็นคำสั่งที่ผู้รับคำสั่งคือเอกชน และมีผลเป็นการระงับหน้าที่ที่ทางเอกชนดังกล่าวมีเนื่องจากคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ทางสำนักงาน ปปง. ได้มีอยู่ก่อนแล้ว

กรณีที่คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2534 ในเรื่องเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองด้วย กล่าวคือผู้ที่กฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดชั่วคราว คือ คณะกรรมการธุรกรรม หรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ ปรากฏกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกฎหมายจึงกำหนดให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าวไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน และในการทำคำสั่งเป็นหนังสือ นั้น มีรายละเอียดตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2534 กำหนดไว้ คือ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง คือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อาจลงนามในตำแหน่งประธานคณะกรรมการธุรกรรม หรือในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเองก็ได้ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน พร้อมทั้งระบุเหตุผลอันประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ และวิธีการและขั้นตอนในการแจ้งคำสั่งดังกล่าวด้วย ถ้าการออกคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขความสมบูรณ์ดังกล่าว คำสั่งก็จะไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย โดยอาจถูกเพิกถอนหรือไม่มีผลตามกฎหมายได้ นอกจากนั้น สำนักงาน ปปง. ยังต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงก่อนการออกคำสั่งและให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2534 แต่เนื่องจากว่าโดยสภาพของคำสั่งยึดและหรืออายัดทรัพย์สิน หากให้ผู้ถูกตรวจสอบทราบว่าตนอาจถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินก็อาจทำการโยกย้าย ปิดบัง ซ่อนเร้น ทรัพย์สินดังกล่าวได้ ดังนั้น สำนักงาน ปปง. จึงไม่อาจให้โอกาสดังกล่าวแก่คู่กรณีได้³⁴ แต่เมื่อสำนักงาน ปปง. มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวแล้ว สำนักงาน ปปง. ต้องให้โอกาสคู่กรณีตรวจสอบเอกสาร

³⁴พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 , อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25

ที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิได้³⁵ เว้นแต่เอกสารหรือพยานหลักฐานนั้นเป็นเอกสารที่ต้องเก็บไว้เป็นความลับ³⁶

ในส่วนของการแจ้งคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราวนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งวิธีการแจ้งจะใช้วิธีแจ้งต่อหน้าผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้ให้ไว้ต่อเจ้าหน้าที่ และหากไม่มีผู้รับโดยชอบด้วยกฎหมายก็อาจใช้วิธีวางคำสั่งหรือปิดคำสั่งนั้นทำนองเดียวกับการปิดหมายของศาล กรณีที่ส่งทางไปรษณีย์ตอบรับโดยทั่วไปแล้วให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่ง³⁷ ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ง. นั้น จะส่งคำสั่งดังกล่าวแก่ผู้รับคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือแจ้งต่อหน้าผู้รับคำสั่งทางปกครอง ส่วนในกรณีของการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 40 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านได้นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการอุทธรณ์คำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ไม่ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน

³⁵พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 31 บัญญัติว่า “คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้นำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่าง คำวินิจฉัย

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

³⁶พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 32 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ”

³⁷กมลชัย รัตนสการวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26, น.316

ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงไม่จำเป็นต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทราบ แต่เจ้าหน้าที่จำต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 50³⁸

อนึ่ง เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการธุรกรรมมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวแล้ว ในกรณีนี้ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อพนักงานอัยการยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลแล้ว พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งประกาศศาลแพ่ง เรื่องร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หลังจากที่ศาลแพ่งมีคำสั่งรับคำร้องของพนักงานอัยการที่ขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินไว้ในมาตรา 49 วรรคห้า กล่าวคือ เมื่อศาลรับคำร้องที่พนักงานอัยการยื่นต่อศาลแล้ว ให้ศาลสั่งให้ปิดประกาศไว้ที่ศาลนั้นและประกาศอย่างน้อยสองวันติดต่อกันในหนังสือพิมพ์ที่มีจำหน่ายแพร่หลายในท้องถิ่นเพื่อให้ผู้ซึ่งอาจอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินมายื่นคำร้องก่อนศาลมีคำสั่ง กับให้ศาลสั่งให้ส่งสำเนาประกาศไปยังเลขาธิการเพื่อปิดประกาศไว้ที่สำนักงานและสถานีตำรวจท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่และถ้ามีหลักฐานแสดงว่าผู้ใดอาจอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือมีส่วนได้เสียในทรัพย์สิน ก็ให้เลขาธิการมีหนังสือแจ้งให้ผู้นั้นทราบ เพื่อใช้สิทธิดังกล่าว การแจ้งนั้นให้แจ้งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ครั้งสุดท้ายของผู้นั้นเท่าที่ปรากฏในหลักฐาน โดยรายละเอียดที่ปรากฏในประกาศของศาลแพ่งนั้น ได้แก่ หมายเลขคดี วันที่ศาลนัดไต่สวนคำร้อง วันที่ประกาศ และบัญชีทรัพย์สินของบุคคลที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการประกาศและแจ้งประกาศศาลแพ่งดังกล่าว นั้น ก็เพื่อให้บุคคลที่อาจอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินยื่นคำคัดค้านต่อศาลเพื่อมิให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากทรัพย์สินดังกล่าวไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในวันที่ศาลนัดไต่สวนคำร้อง โดยในการนี้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 59 กำหนดให้การดำเนินการทางศาลนั้นให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม หากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่ได้ดำเนินการตาม

³⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, อ้างแล้ว เิงอรธรที่ 27

ขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว ศาลแพ่งมีอำนาจที่จะสั่งให้เพิกถอนการพิจารณาที่ผิดระเบียบนั้นเสียทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งแก้ไขหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ศาลเห็นสมควร³⁹ ดังนั้น หากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งประกาศศาลแพ่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลอาจสั่งให้ย้อนกระบวนการพิจารณาและให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการแจ้งประกาศศาลแพ่งให้ถูกต้องต่อไป ซึ่งศาลอาจจำเป็นต้องกำหนดวันนัดไต่สวนคำร้องใหม่ หรือกำหนดระยะเวลาในการให้ผู้ซึ่งอาจอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้นยื่นคำคัดค้านต่อไป จึงอาจทำให้กระบวนการวิธีพิจารณาล่าช้าออกไปอีก

นอกจากอำนาจดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น คณะกรรมการธุรกรรมยังมีหน้าที่ที่จะดำเนินการประการอื่นได้อีก เช่น การเสนอรายงานผลการปฏิบัติการต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมอบหมาย

การเสนอรายงานผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นหน้าที่ที่กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดไว้ เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมใช้อำนาจดังกล่าวแล้วต้องรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบว่าคณะกรรมการธุรกรรมดำเนินการอะไรไปบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามปกติ

การรายงานการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในส่วนของคณะกรรมการธุรกรรมจะรายงานผลการดำเนินการดังต่อไปนี้ เช่น

³⁹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 27 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ในข้อที่มุ่งหมายจะยังให้การเป็นไปด้วยความยุติธรรมหรือที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเรื่องการเขียนและการยื่นหรือการส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นๆ หรือในการพิจารณาคดี การพิจารณาพยานหลักฐาน หรือการบังคับคดี เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายที่เสียหายเนื่องจากการที่ไม่ได้ปฏิบัติเช่นนั้นยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนการพิจารณาที่ผิดระเบียบนั้นเสียทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งแก้ไขหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ศาลเห็นสมควร”

- การรับรายงานธุรกรรมและข้อมูลว่าได้รับรายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนกี่ธุรกรรม มูลค่าเท่าใด
- การมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยรายงานถึงรายละเอียดถึงวันที่ออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ฐานความผิด ประเภททรัพย์สินที่มีคำสั่งยึดหรืออายัด จำนวน และมูลค่าทรัพย์สิน
- การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนคดี ประเภทคดี และมูลค่าทรัพย์สิน ว่าอยู่ระหว่างการพิจารณาชั้นใด เช่นอยู่ระหว่างการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน อยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการ อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล และผลคดีว่าศาลมีคำสั่งยกคำร้องจำนวนกี่คดี และศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกี่คดี

ส่วนปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมอบหมายนั้นเป็นเรื่องที่แล้วแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมอบหมายให้ดำเนินการเรื่องใดภายใต้กฎหมาย หรือกฎกระทรวง หรือระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามกฎหมายฉบับนี้⁴⁰ แต่ยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมอบหมายให้คณะกรรมการธุรกรรมดำเนินการในเรื่องใด

สำหรับในการดำเนินงานประการอื่นๆ นั้น คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้⁴¹

- มอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ง.ดำเนินการตามมติอย่างหนึ่งอย่างใดของคณะกรรมการธุรกรรม ตามมาตรา 40
- รับรายงานจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรณีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ยับยั้งการทำธุรกรรมโดยเร่งด่วนไปแล้ว ตามมาตรา 35 วรรคสอง
- รายงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรณีมีการยับยั้งการทำธุรกรรม ไม่ว่าโดยคณะกรรมการธุรกรรมเอง หรือโดยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในกรณีเร่งด่วน ตามมาตรา 37

⁴⁰รัชย์ ตันติกุลนันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 21, น.134

⁴¹รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายใต้กรอบกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน,” สิงหาคม 2546

- รับรายงานจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรณี
เลขาธิการได้มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยเร่งด่วนไปแล้ว ตามมาตรา 48 วรรคสอง

- รายงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรณีมีการสั่งยึดหรือ
อายัดทรัพย์สิน ไม่ว่าโดยคณะกรรมการธุรกรรมเองหรือโดยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงินในกรณีเร่งด่วน ตามมาตรา 48 วรรคสาม

การมอบหมายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่มอบหมาย
ให้คณะกรรมการธุรกรรมดำเนินการนั้น เป็นการสั่งการภายในองค์กร ส่วนประเภทของการ
ดำเนินการของคณะกรรมการธุรกรรมนั้น ต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป

กรณีการดำเนินงานประการอื่นๆ นั้นไม่ว่าจะเป็นการเสนอรายงานผลการปฏิบัติการ
ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมอบหมาย มีลักษณะเป็นงานประจำมิได้มีลักษณะของการใช้
อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดนิติสัมพันธ์กับบุคคลใดจึงไม่ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539