

การทบทวนการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม

โดยที่การดำเนินการของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การที่จะทำให้การดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองบรรลุตามความมุ่งหมายได้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนได้ ลักษณะการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจไปกระทบต่อปัจเจกบุคคลได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมฝ่ายปกครอง¹ โดยการควบคุมฝ่ายปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือการควบคุมความเหมาะสม²

การดำเนินการของสำนักงาน ปปง. เพื่อขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินนั้น คณะกรรมการธุรกรรมต้องออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินซึ่งเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน ดังนั้น จึงต้องสามารถถูกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ ในบทนี้จะกล่าวถึงการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ

4.1 การทบทวนการใช้อำนาจภายในองค์กร

การตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดนั้น เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขคือการควบคุมหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลไปแล้ว และกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองนั่นเองมีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้³

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดมาตรการในการทบทวนภายในของสำนักงาน ปปง. ไว้โดยองค์กรต่างๆ ดังนี้

¹บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2548), น.20-21

²เพ็ญอ้าง, น.36

³เพ็ญอ้าง, น.87

4.1.1 คณะกรรมการธุรกรรม

ก. การมีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัด กรณีทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดมิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมเห็นว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด คณะกรรมการธุรกรรมจะออกคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวไว้ชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกิน 90 วัน (เก้าสิบวัน) และเพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมการธุรกรรมทบทวนคำสั่งดังกล่าว พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 จึงให้อำนาจคณะกรรมการธุรกรรมในการเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ในกรณีที่ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียได้เสียในทรัพย์สินสามารถแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดนั้นมิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด⁴ โดยผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินอาจยื่นคำขอพร้อมด้วยหลักฐานที่แสดงว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้นมีไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบคำขอและหลักฐานที่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ก็จะเสนอคำขอพร้อมทั้งหลักฐานและความเห็นต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการธุรกรรมเพื่อพิจารณามีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น ในการนี้ผู้ยื่นคำขอเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินอาจนำบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้⁵ หรือถ้าเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นเอง หรือเจ้าของที่แท้จริงหรือผู้รับโอนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนหรือรับโอนโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุศลสาธารณะ ยื่นคำขอพร้อมหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าทรัพย์สินที่คณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้วแต่กรณี ออกคำสั่งยึดหรืออายัดนั้นเป็นของผู้อื่นมิใช่ของผู้กระทำความผิดมูลฐานและผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์ และทรัพย์สินนั้นมิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินนั้นได้โอนไปยังบุคคลภายนอกผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือรับโอนโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกุศลสาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจแสดงข้อเท็จจริงและความเห็นต่อคณะกรรมการธุรกรรม เพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณาและออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งยึดหรือ

⁴พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 48 วรรค 4

⁵กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

อายัดทรัพย์สินดังกล่าวได้ อำนาจในการมีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่คณะกรรมการธุรกรรมเพื่อทบทวนตนเองซึ่งแตกต่างจากหลักทั่วไป คือ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่างๆ นั้นเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในรูปขององค์กรกลุ่มซึ่งไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา การที่คณะกรรมการมีคำสั่งทางปกครองจึงเป็นที่สุดไปในตัวไม่จำเป็นต้องมีการอุทธรณ์ต่อองค์กรภายใน⁶องค์กรใดอีก⁷ แต่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้

ข. วิเคราะห้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยคณะกรรมการธุรกรรม

กรณีการขอให้เพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่คณะกรรมการธุรกรรมมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดชั่วคราวของผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สิน ตามมาตรา 49 ววรรคสี่ หรือการขอเพิกถอนของเจ้าของที่แท้จริงหรือผู้รับโอนโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทนหรือรับโอนโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกุศลสาธารณะ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นั้น มีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวแสดงข้อเท็จจริงในประเด็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือหากเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตนเป็นเพียงผู้รับโอนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกุศลสาธารณะเท่านั้น คณะกรรมการธุรกรรมไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เสนอความเห็นมายังคณะกรรมการได้เลย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวคณะกรรมการธุรกรรมทำได้เพียงเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่คณะกรรมการธุรกรรมออกคำสั่งยึดหรืออายัดไว้เท่านั้น และไม่มีมาตรการในการตรวจสอบหรือบังคับกับพนักงานเจ้าหน้าที่ หากพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.1.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ก. การรับรายงานจากคณะกรรมการธุรกรรม กรณีที่คณะกรรมการธุรกรรม หรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 37 และมาตรา 48 กำหนดให้คณะกรรมการธุรกรรมเป็นผู้รายงานต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

⁶ผู้เขียนใช้คำว่า “องค์กร” ผู้ศึกษาเปลี่ยนเป็นคำว่า “องค์กรภายใน” เพื่อความชัดเจน

⁷บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.120

ฟอกเงิน ไม่ว่าจะการมีคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม หรือการมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินจะออกโดยอำนาจคณะกรรมการธุรกรรม หรือออกโดยอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมถึงการที่คณะกรรมการธุรกรรมมีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินด้วย โดยในการนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจเพียงรับทราบผลการดำเนินการของคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มิได้ให้อำนาจในการทบทวนการออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี

ข. วินิจฉัยชี้ขาดกรณีเลขาธิการส่งเรื่องเพิ่มเติมให้พนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการยังเห็นว่าไม่มีเหตุพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ในการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจะกระทำได้ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดชั่วคราวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว ในกรณีนี้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการพิจารณาโดยอาจจะพิจารณาจากพยานหลักฐานที่ทางสำนักงาน ป.ป.ง. รวบรวมส่งในสำนวนการตรวจสอบทรัพย์สิน หรือพิจารณาในเรื่องข้อกฎหมายที่อาจถูกโต้แย้งจากผู้ยื่นคำคัดค้านหรือผู้รับประโยชน์ ถ้ามี เมื่อพิจารณาแล้วหากพนักงานอัยการเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นสมบูรณ์พอที่จะยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ ก็ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง แต่หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์พอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วนตกเป็นของแผ่นดิน พนักงานอัยการต้องแจ้งให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบว่าเรื่องที่เสนอมายังไม่สมบูรณ์ พร้อมทั้งระบุถึงข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นด้วย ข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้น หมายถึงเหตุผลที่ทำให้อัยการไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน เช่น พยานหลักฐานที่พนักงานเจ้าหน้าที่รวบรวมมายังไม่พอพียงว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือเป็นกรณีที่ต้องคุ้มครองสิทธิของผู้รับประโยชน์ของทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อที่เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จะได้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติม สำนวนตรวจสอบทรัพย์สิน แล้วแต่กรณี เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติม สำนวนการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วต้องส่งเรื่องเพิ่มเติมให้พนักงานอัยการอีกครั้งหนึ่ง แต่หากพนักงานอัยการ

พิจารณาแล้วยังเห็นว่าไม่มีเหตุเพียงพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตกเป็นของแผ่นดินอยู่อีก ให้พนักงานอัยการรีบแจ้งให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินวินิจฉัยชี้ขาด โดยจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับเรื่องจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดนั้นให้ถือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁸ และเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดให้พนักงานอัยการและเลขาธิการปฏิบัติตามนั้น หากคณะกรรมการมิได้วินิจฉัยชี้ขาดภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานอัยการ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีคำวินิจฉัยชี้ขาดไม่ให้ยื่นคำร้องหรือไม่วินิจฉัยชี้ขาดภายในกำหนดระยะเวลา และได้ปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานอัยการคือไม่ยื่นคำร้องเนื่องจากเรื่องที่ส่งให้เพิ่มเติมนั้นยังไม่มีเหตุเพียงพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วนตกเป็นของแผ่นดินให้เรื่องนั้นเป็นที่สุด และห้ามมิให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลนั้นในทรัพย์สินเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่ได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญซึ่งน่าจะทำให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของบุคคลนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้ อาจกล่าวได้ว่าดุลพินิจของพนักงานอัยการในเรื่องการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นกรณีที่ยังไม่มีเหตุเพียงพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตกเป็นของแผ่นดินนั้น ถูกจำกัดด้วยอำนาจชี้ขาดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเห็นพ้องกับความเห็นของพนักงานอัยการหรือไม่ชี้ขาดภายในระยะเวลา

⁸พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 29 วรรคท้ายบัญญัติว่า “การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เว้นแต่การวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 49 วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

ค. วิเคราะห์การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินรับรายงานจากคณะกรรมการธุรกรรม กรณีที่คณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินและคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น เป็นเพียงการรับทราบผลการดำเนินการของทางสำนักงาน ปปง. โดยในวาระเพื่อทราบดังกล่าวนั้น จะมีข้อมูลเกี่ยวกับประเภทของความผิดมูลฐานที่มีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นรายเดือน มูลค่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัด ประเภททรัพย์สินที่ยึดหรืออายัด นอกจากนั้นทางสำนักงาน ปปง. ยังต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินที่สำนักงาน ปปง. ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดตกเป็นของแผ่นดินว่าคดีอยู่ในระหว่างการดำเนินการในชั้นใด เช่น คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาล หรือศาลตัดสินให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือยกคำร้องแล้ว เป็นต้น การรับรายงานดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่มีอำนาจในการพิจารณาใดๆ เพียงแต่รับทราบข้อมูลการดำเนินการของสำนักงาน ปปง. เท่านั้น

ส่วนกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินวินิจฉัยชี้ขาดกรณีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินส่งเรื่องเพิ่มเติมให้พนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการยังเห็นว่าไม่มีเหตุพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น กรณีดังกล่าวจะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวินิจฉัยเพื่อทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อวินิจฉัยให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่ต่อไป ในการนี้ประเด็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะพิจารณาก็คือทรัพย์สินที่ขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยพนักงานอัยการมีความเห็นว่าน้ำหนักของพยานหลักฐานที่ใช้พิจารณาในชั้นสำนักงาน ปปง. ที่ฟังได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะฟังได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือพยานหลักฐานที่สำนักงาน ปปง. ใช้พิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะฟังได้เช่นนั้น เมื่อไม่สามารถหาข้อสรุปได้กฎหมายจึงกำหนดให้ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อวินิจฉัยว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำ

ความผิดหรือไม่ แล้วจึงมีมติวินิจฉัยชี้ขาดให้ยื่นคำร้องตามความเห็นของสำนักงาน ป.ป.ง. หรือไม่ให้ยื่นคำร้องตามความเห็นของพนักงานอัยการ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินวินิจฉัยให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน พนักงานอัยการต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินวินิจฉัยชี้ขาดให้ดำเนินการตามความเห็นของพนักงานอัยการ สำนักงาน ป.ป.ง. ต้องคืนทรัพย์สินแก่เจ้าของทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดต่อไป

ประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีเพียงว่า ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือไม่เท่านั้น และวินิจฉัยชี้ขาดได้เพียงให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือมีความเห็นเหมือนพนักงานอัยการที่ไม่ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเท่านั้น และไม่มีมาตรการในการตรวจสอบหรือบังคับกับพนักงานเจ้าหน้าที่ หากพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีดังกล่าวคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการธุรกรรมได้เลย

4.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ

4.2.1 ศาลแพ่ง

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้การร้องขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดต้องดำเนินคดีในศาลแพ่ง นอกจากนั้นยังคุ้มครองบุคคลภายนอกผู้สุจริตให้สามารถยื่นคำร้องคัดค้านการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ด้วย

ก. การพิจารณาคำร้องของผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้รับโอนทรัพย์สิน ตาม
มาตรา 50

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 49⁹ และ
มาตรา 59¹⁰ กำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับ
การกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งและใช้วิธีพิจารณาความ
แพ่งโดยอนุโลม และระหว่างที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้
ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หากผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวยื่นคำคัดค้านเข้าไปใน
คดีโดยหากสามารถแสดงให้ศาลเห็นว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริง และทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่
เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริต
และตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุศลสาธารณะ ศาลอาจสั่งให้คืนทรัพย์สินดังกล่าว
แก่เจ้าของที่แท้จริง หรือผู้รับโอนทรัพย์สินโดยสุจริต แต่ในกรณีนี้กฎหมายได้กำหนดข้อสันนิษฐาน
ไว้ว่าในกรณีที่ผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนทรัพย์สินตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง เป็นผู้ซึ่ง
เกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน
ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาทรัพย์สินดังกล่าว เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือ
ได้รับโอนมาโดยไม่สุจริตแล้วแต่กรณี¹¹ กรณีนี้พนักงานอัยการเพียงแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์
ของผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินกับผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอน
ทรัพย์สินก็เพียงพอที่จะได้ประโยชน์จากบทสันนิษฐานดังกล่าว ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่กฎหมาย
บัญญัติข้อสันนิษฐานไว้ และเป็นการผลักภาระการพิสูจน์หรือหน้าที่นำสืบ (reverse the onus of
proof) ให้เป็นของผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนทรัพย์สินที่จะต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์
หักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริงและทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับ

⁹พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง
บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใด
เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อ
ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว”

¹⁰พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 59 บัญญัติว่า
“การดำเนินการทางศาลตามหมวดนี้ ให้ยื่นต่อศาลแพ่งและให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
แพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในการนี้ให้พนักงานอัยการได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง”

¹¹พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 51 วรรคสอง

การกระทำความผิด เช่น กรณีที่ผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินถูก คณะกรรมการธุรกรรมออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินรวมถึงทรัพย์สินที่อยู่ในนามของภริยาของ บุคคลดังกล่าว ต่อมาพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ในระหว่างที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณา ภริยายื่นคำคัดค้านเข้ามาในชั้นศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งคืน ทรัพย์สินดังกล่าวแก่ตน หากพนักงานอัยการสามารถแสดงให้ศาลเห็นว่าบุคคลทั้งสองมี ความสัมพันธ์กัน พนักงานอัยการจะได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐาน ภริยาต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า ข้อเท็จจริงมิได้เป็นไปตามบทสันนิษฐานดังกล่าว เช่น แม้จะเป็นสามี-ภริยากันโดยถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่ก็ได้ทิ้งร้างกันเป็นระยะเวลานาน ประกอบกับในช่วงที่ได้ทรัพย์สินมานั้นก็เป็น ช่วงที่ทิ้งร้าง และภริยาก็ตอบข้อเท็จจริงที่สามารถจะได้ทรัพย์สินดังกล่าวมาได้ หากฟังได้ ดังนี้ศาลอาจใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบในการสั่งให้คืนทรัพย์สินแก่ภริยาเนื่องจากว่าภริยา เป็นเจ้าของที่แท้จริง และทรัพย์สินดังกล่าวมิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ส่วนใน กรณีที่มีผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็น ของแผ่นดิน บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องขอคุ้มครองสิทธิของตนโดยต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า ตนเป็นผู้รับประโยชน์โดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาซึ่งประโยชน์โดยสุจริตและตามสมควร ในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกฏศลาธารณะ¹²

ในกรณีตามมาตรา 50 ดังกล่าวนี ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานจากพนักงานอัยการ ผู้ร้องเป็นหลัก ซึ่งในส่วนนี้ศาลจะใช้หลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการพิจารณาพิพากษาคดี

¹²พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 50 บัญญัติ ว่า “ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 49 อาจยื่นคำร้องก่อนศาลมีคำสั่งตามมาตรา 51 โดยแสดงให้ศาลเห็นว่า

(1) ตนเป็นเจ้าของที่แท้จริง และทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือ

(2) ตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควร ในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกฏศลาธารณะ

ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 49 อาจยื่นคำร้องขอคุ้มครองสิทธิของตนก่อนศาลมีคำสั่ง โดยแสดงให้ศาลเห็นว่าตนเป็นผู้รับประโยชน์โดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาซึ่งประโยชน์โดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกฏศลาธารณะ”

และใช้วิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กล่าวคือเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 49 และผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลคืนทรัพย์สินเข้ามา ศาลจะทำการไต่สวนคำร้องของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะต้องมีหน้าที่นำพยานบุคคลและพยานเอกสารมาสืบประกอบเพื่อให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินตาม คำร้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด พยานบุคคลที่พนักงานอัยการจะนำเข้ามาสืบ ถ้าเป็นธนาคารพนักงานอัยการอาจอ้าง ผู้จัดการธนาคาร สมุห์บัญชี และหรือพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ส่วนพยานเอกสาร เช่น ตัวอย่างลายมือชื่อ คำขอเปิดบัญชีเงินฝาก หรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เช่น สำนวนคดีอาญาที่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด คำพิพากษา ในกรณีที่เป็นสำนักงานที่ดิน เช่น เจ้าพนักงานที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโฉนดที่ดิน เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง พนักงานอัยการมีหน้าที่นำพยานเข้าสืบก่อน ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 กำหนดว่า ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใดเพื่อสนับสนุนคำฟ้อง หรือคำให้การของตนให้พยานมาสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้าง ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว¹³ การผลัดภาระการพิสูจน์ดังกล่าวยังมีเหตุผลเบื้องหลังที่ว่าข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นฝ่ายเจ้าของย่อมรู้ดีกว่ารัฐ ถ้าให้รัฐเป็นฝ่ายนำสืบจนปราศจากความสงสัยตามสมควรย่อมสร้างภาระให้กับรัฐอย่างมาก¹⁴

ข. วิเคราะห์การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลแพ่ง

การตรวจสอบตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นั้น เป็นการตรวจสอบตามขั้นตอนและกระบวนการสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน อีกนัยหนึ่งคือเป็นขั้นตอนที่ให้โอกาสแก่เจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงและผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของ

¹³ วัชรพงษ์ บุญญะภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, (กรุงเทพมหานคร:นิติธรรม, 2547), น.183-184

¹⁴ เฟิงอ้าง, น.186

แผ่นดิน หรือบุคคลตามมาตรา 50 ดังกล่าว และเป็นการแสดงข้อเท็จจริงว่าทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้น เป็นทรัพย์สินที่มีบทบัญญัติของกฎหมายยกเว้นมิให้ตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่ ศาลไม่อาจพิจารณาพิพากษานอกเหนือจากที่ปรากฏในคำร้องของพนักงานอัยการ คำคัดค้านของเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริง หรือคำร้องขอคุ้มครองประโยชน์ของผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินได้เลย ซึ่งเป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142¹⁵ ซึ่งไม่ให้ผู้พิพากษาพิพากษานอกคำฟ้อง¹⁶ ดังนั้น กรณีตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 จึงมิใช่กรณีที่ศาลแพ่งตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมโดยเหตุผลของการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง แต่เป็นการเปิดโอกาสให้กับเอกชนผู้สุจริตในการแสดงข้อเท็จจริงแก่ศาลเพื่อคุ้มครองตนเอง และหากในการพิจารณาของศาลรับฟังได้ว่าเอกชนผู้ยื่นคำคัดค้านหรือคำร้องขอคุ้มครองสิทธิเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงหรือเป็นผู้รับประโยชน์ตามมาตรา 50 ดังกล่าวก็ไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่ศาลแพ่งจะบังคับกับคณะกรรมการธุรกรรมหรือสำนักงาน ปปง. ได้

4.2.2 ศาลปกครอง

ก. กรณีมีผู้ฟ้องสำนักงาน ปปง. คณะกรรมการธุรกรรม เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองนั้นต้องดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เช่นในเรื่องของเขตอำนาจศาล, อำนาจฟ้องคดี, ประเภทของคำฟ้อง หรือในเรื่องของเงื่อนไขเกี่ยวกับการที่

¹⁵ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ”

¹⁶ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(3) บัญญัติว่า “คำฟ้อง” หมายความว่า กระบวนการพิจารณาใดๆ ที่โจทก์ได้เสนอข้อหาต่อศาล ไม่ว่าจะได้เสนอด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ ไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลชั้นต้นหรือชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เป็นต้น การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองนั้นผู้ยื่นคำฟ้องต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁷ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72¹⁸ นอกจากนั้นถ้าในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร

¹⁷พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42

¹⁸พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 72
วรรคแรก บัญญัติว่า “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไปด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย”

หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด¹⁹ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้อย่างชัดเจน คงมีแต่เพียงการเปิดโอกาสให้ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินจะแสดงหลักฐานว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้นมีใช้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมมีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดก็ได้²⁰ ซึ่งมีลักษณะเป็นการร้องขอให้คณะกรรมการธุรกรรมทบทวนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้ออกไว้ โดยต้องยื่นหลักฐานที่แสดงว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้นมีใช้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และอาจเข้าชี้แจงหรือนำบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมชี้แจงก็ได้²¹ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่ากรณีดังกล่าวเป็นระบบการอุทธรณ์ภายในของกฎหมายเฉพาะหรือไม่ เนื่องจากว่าหากเป็นระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ ก็เป็นการจำเป็นที่คู่กรณี²² จะต้องดำเนินการก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล หากไม่อุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็เป็นอันหมดสิทธิที่จะดำเนินคดีในศาลต่อไป²³ หากไม่ใช่ระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ ก็จะต้องดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

เหตุผลความจำเป็นของระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนไปกระทบต่อสิทธิของประชาชนมากขึ้นตามภารกิจที่ขยายตัว

¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคแรก

²⁰ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 48 วรรคสาม

²¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

²² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย”

²³ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.109

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงเป็นการตรวจสอบการกระทำทางปกครองซึ่งต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 48 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินจะแสดงหลักฐานว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้นมีใช้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดนั้น เป็นเพียงการเปิดโอกาสแก่บุคคลดังกล่าวเพื่อแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีคำสั่งยึดหรืออายัดเท่านั้น และหากบุคคลดังกล่าวแสดงหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่เพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณาทบทวนคำสั่งยึดหรืออายัด ประเด็นดังกล่าวก็อาจไม่ได้รับการพิจารณาเนื่องจากกฎหมายกำหนดประเด็นในการพิจารณาเพียงว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือไม่เท่านั้น หากได้มีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว ฉะนั้น การขอให้เพิกถอนการยึดหรืออายัดตามมาตรา 48 วรรคสามดังกล่าว จึงไม่ใช่การอุทธรณ์ภายในของกฎหมายเฉพาะ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ หากบุคคลใดต้องการจะนำคดีขึ้นสู่ศาลก็จะต้องดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่างๆ นั้น ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันรับแจ้งคำสั่งนั้น ต่อมาเมื่อจัดตั้งศาลปกครองคดีที่สามารถร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวจึงสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง ดังนั้น หากบุคคลใดจะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการธุรกรรมซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองก็สามารถฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองได้ทันที

ตัวอย่างคดีพิพาทที่ศาลปกครองเคยวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการของสำนักงาน ปปง. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มีอยู่ 2 ประเภท คือกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด และตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เช่น ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งตามคดีหมายเลขดำที่ 1314/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 1213/2546 คดีระหว่างผู้ฟ้องคดีและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำนักงาน ปปง. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และประธานกรรมการธุรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมที่ ย.118/2546 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2546 และขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว โดยให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวที่ให้ยับยั้งการทำธุรกรรมทางการเงินทุกชนิดของผู้ฟ้องคดี ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย.118/2546 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2546 ซึ่งคำสั่งดังกล่าวออกตามมติคณะกรรมการธุรกรรมในการประชุมครั้งที่ 30/2546 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2546 จากคำสั่งดังกล่าวได้ให้เหตุผลว่า “เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2546 มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดี กับพวกอาจมีการโอน จำน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้อง หรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน” และจากการไต่สวนเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและประธานกรรมการธุรกรรม ได้ความว่าผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานตามมาตรา 3 (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อกรรมการผู้จัดการนิติบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้เปิดสถานบริการ ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 จากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลอื่นซึ่งคณะกรรมการธุรกรรมเห็นว่าเป็นการกระทำเพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการทำธุรกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน คณะกรรมการธุรกรรมจึงมีมติให้มีคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมของผู้ฟ้องคดีกับพวก ไว้ชั่วคราวไม่เกิน 10 วันทำการ ตามคำสั่งที่ ย.118/2546 ดังกล่าว ดังปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการธุรกรรม ครั้งที่ 30/2546 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2546 ด้วย และยังปรากฏว่าทางสถานีตำรวจนครบาลมักกะสันได้มีการดำเนินคดีในความผิดฐานฟอกเงินกับผู้ฟ้องคดี ตามรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีลงวันที่ 14 สิงหาคม 2546 ด้วย ดังนั้น คำสั่งของคณะกรรมการที่ ย.118/2546 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2546 จึงเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางอาญาในความผิดฐานฟอกเงินอันเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการของ เจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 บัญญัติไว้ การออกคำสั่งที่ ย.118/2546 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2546 เป็นผลมาจากการที่คณะกรรมการ

ธุรกรรมใช้ดุลพินิจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการธุรกรรม คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และเมื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวของผู้ฟ้องคดี จึงให้ยกคำร้องเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวของผู้ฟ้องคดีเสีย

ตามคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาลปกครองกลางเห็นว่าการที่สำนักงาน ปปง. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นั้น เป็นการดำเนินการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางอาญาในความผิดฐานฟอกเงินอันเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมของคณะกรรมการธุรกรรมนั้น เป็นผลมาจากการที่คณะกรรมการธุรกรรมใช้ดุลพินิจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากแต่ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเหตุผลประการสำคัญที่คณะกรรมการธุรกรรมใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีพฤติการณ์ในการโอนจำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน อันมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้ความผิดฟอกเงินเกิดขึ้นมิได้มีลักษณะเป็นการปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นแล้วอย่างลักษณะของคดีอาญา ส่วนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานฟอกเงินนั้น เป็นเพียงเหตุผลสนับสนุนในส่วนของข้อกฎหมายที่ว่าผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ดังนั้น ธุรกรรมของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินเท่านั้น แต่มิได้หมายความว่าสิ่งที่สำนักงาน ปปง. ดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เป็นการดำเนินการเนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีในความผิดอาญาฐานฟอกเงิน และการดำเนินการของสำนักงาน ปปง. และเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นเป็นกระบวนการที่แยกจากกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือการดำเนินการของสำนักงาน ปปง. เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะอันมีเจตนารมณ์เป็นการป้องกันมิให้ความผิดอาญาเกิดขึ้นต่อไปอีก ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการโดยใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีลักษณะเป็นการปราบปรามและจับกุมตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการดำเนินการของสำนักงาน ปปง.

ในการออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นเป็นการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาซึ่งสอดคล้องกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยไว้ในคำร้องที่ 15/2548 คำสั่งที่ 229/2548 อีกด้วย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดตามคำร้องที่ 15/2548 คำสั่งที่ 229/2548 ซึ่งเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ในคดีที่นาย ช ในฐานะผู้จัดการมรดกของนาย ย ผู้ฟ้องคดีฟ้องสำนักงาน ปปง. เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ตรวจสอบทรัพย์สิน และเพิกถอนมติของคณะกรรมการธุรกรรมที่ให้มีคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีไว้ชั่วคราว ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเนื่องจากในปัจจุบันผู้ประกอบการอาชญากรรมซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภทได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำในรูปแบบต่างๆ อันเป็นการฟอกเงินเพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีกทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดเหล่านั้น และโดยที่กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้เท่าที่ควร เพื่อเป็นการตัดวงจรอาชญากรรมดังกล่าว สมควรกำหนดมาตรการต่างๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้คณะกรรมการธุรกรรมเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งอยู่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย.99/2547 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2547 ให้ยึดเงินสดจำนวน 5,578,090 บาท และธนบัตรประเทศสหรัฐอเมริกาอีกจำนวน 3,000 ดอลลาร์ไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ 26 สิงหาคม 2547 ถึงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 เนื่องจากคณะกรรมการธุรกรรมเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมรวมถึงจากการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเชื่อว่านาย ย กับพวก เป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวยาเสพติดอันเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านาย ย กับพวก ได้ไปซึ่งเงินและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้ายปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดข้างต้น เห็นได้ว่าการออกคำสั่งของคณะกรรมการธุรกรรมดังกล่าวเป็นการใช้มาตรการเพื่อบริทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

อันเป็นมาตรการที่ต่อเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 59 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้พนักงานอัยการ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง เพื่อมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการ ดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะด้วยประการใดๆ ผู้ฟ้องคดี ก็ขอที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีเพื่อให้ศาลแพ่งมีคำสั่งในคดีที่พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องได้ตาม มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้ ศาลยุติธรรม เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบอำนาจรัฐในการใช้มาตรการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการ กระทำความผิด การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงมิใช่อำนาจทางปกครองหรือดำเนิน กิจการทางปกครองอันจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลปกครองไม่มี อำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า คำสั่งของคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย.99/2547 เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณาเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการธุรกรรมเป็นกรรมการซึ่งมี กฎหมายตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ให้ อำนาจในการออกคำสั่งหรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะกรรมการธุรกรรมจึงเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ.2542 การที่คณะกรรมการธุรกรรมได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ไปชี้แจงเงินและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและมีเหตุ อันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้น ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการ กระทำความผิดข้างต้น จึงมีมติให้ยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีไว้ชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 48 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มีคำสั่งที่ ย.99/2547 ให้ยึดเงินสดจำนวน 5,578,090 บาท และธนบัตรประเทศสหรัฐอเมริกาอีกจำนวน 3,000 ดอลลาร์ไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ 26 สิงหาคม 2547 ถึงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 นั้น เห็นว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะมิใช่อาศัยอำนาจตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมิใช่การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คำสั่งยึด

ทรัพย์สินชั่วครวของคณะกรรมการธุรกรรม จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผล เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพ ของสิทธิของผู้ฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ฯลฯ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่ง ยึดทรัพย์สินชั่วครวของคณะกรรมการธุรกรรมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอน คำสั่งดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคณะกรรมการ ธุรกรรมเป็นผู้ถูกฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะฟ้องสำนักงาน ป.ป.ง. เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ถ้าศาลเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมศาลก็อาจมีหมายเรียกให้ คณะกรรมการธุรกรรมเข้ามาในคดีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้

จึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ อาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองตาม มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือไม่ เห็นว่าคณะกรรมการธุรกรรมได้มีคำสั่งที่ ย.99/2547 ให้ยึดเงินสดจำนวน 5,578,090 บาท และธนบัตรประเทศสหรัฐอเมริกาอีกจำนวน 3,000 ดอลลาร์ ของผู้ฟ้องคดีไว้ ชั่วครวไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ 26 สิงหาคม 2547 ถึงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 ดังนั้น คำสั่ง ยึดทรัพย์สินดังกล่าวย่อมสิ้นสภาพบังคับเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งดังกล่าว การที่ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนมติของคณะกรรมการธุรกรรมที่ให้มี คำสั่งให้ยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีไว้ชั่วครวในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2547 นั้น จึงเป็นการยื่นฟ้อง เมื่อคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินชั่วครวสิ้นผลบังคับแล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาเพิกถอนคำสั่ง ดังกล่าวอีก ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนหรือเสียหายจึงหมดสิ้นไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ.2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ที่ศาลปกครองชั้นต้นมี คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องในผล จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้น

ดังนั้น จึงอาจอนุมานนำคำสั่งศาลปกครองสูงสุดตามคำร้องที่ 15/2548 คำสั่งที่ 229/2548 ซึ่งวินิจฉัยในส่วนของกรณีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วครวว่าเป็นการดำเนินการ ตามกฎหมายเฉพาะ ที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง ไปปรับใช้กับการมีคำสั่งยับยั้งการ

ทำธุรกรรมด้วย เนื่องจากว่าลักษณะของคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน คือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะส่งมอบ ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งเป็นลักษณะของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง

ส่วนกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ตามคำร้องที่ 716/2547 คำสั่งที่ 83/2548 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา ในคดีระหว่างผู้ฟ้องคดี และสำนักงานกฤษฎีกา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ง. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2-5 สำนักงาน ป.ป.ง. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกร่วมกันใช้ค่าเสียหาย 330,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกร่วมกันใช้ค่าเสียหายเนื่องจากการขาดประโยชน์ในอัตราร้อยละ 11,000 บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกจะคืนทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 เป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาคดีพิพาทได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แต่อย่างไรก็ตาม มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการกระทำละเมิดก็เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่

ผู้ฟ้องคดีเข้ามาด้วย ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องที่ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา ความว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ไม่เพียงแต่ได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาในการยึดและอายัดทรัพย์สินและหรือมีคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีอย่างประมาทเลินเล่อและไม่สมเหตุสมผลเท่านั้น แต่ยังกระทำโดยไม่สุจริตเจตนาถ่มถุยน้ำลายใส่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 จะต้องร่วมรับผิดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ในฐานะส่วนตัวต่อผู้ฟ้องคดีด้วย ขอศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดี กับพวก กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ร่วมกันชดเชยค่าเสียหาย กรณีเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดได้โดยตรง แต่ไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ให้ร่วมรับผิดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ไว้พิจารณาชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ในคดีดังกล่าวศาลปกครองวินิจฉัยเพียงว่าใครสามารถเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังไม่ได้อินิจฉัยเข้าไปในเนื้อหาแห่งคดี จึงยังคงต้องรอผลแห่งคำวินิจฉัยดังกล่าวว่าศาลปกครองจะมีความเห็นอย่างไร แต่การที่ศาลปกครองรับฟ้องในคดี

ดังกล่าวก็ทำให้เห็นได้ว่าแม้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอาจไม่ได้รับความคุ้มครองเนื่องจากคำสั่งยับยั้งการทำความผิด หรือคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวนั้น มีกำหนดเวลาที่สั้นเกินกว่าที่ ผู้ฟ้องคดีจะขอความคุ้มครองจากศาลปกครองได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ก็อาจยื่นคำร้องมายังศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายก็ได้ เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีได้

ข. วิเคราะห์การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง

วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งศาลปกครองก็เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคุ้มครองประชาชนจากการดำเนินงานของรัฐ เมื่อสำนักงาน ป.ป.ง. เป็นหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการธุรกรรมและพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ง. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองจึงสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ และสำนักงาน ป.ป.ง. ได้ ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กำหนดไว้ แต่จากคดีที่เกิดขึ้นนั้นศาลปกครองยังไม่มี ความชัดเจนในการพิจารณาวินิจฉัยว่าการดำเนินการของคณะกรรมการธุรกรรมในส่วนของการออกคำสั่งยับยั้งการทำความผิด หรือคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว โดยศาลปกครองได้มีความเห็นเป็น 2 แนว ความเห็นแรกเป็นแนวความเห็นของศาลปกครองกลางซึ่งเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่เป็นมาตรการต่อเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะควบคุมตรวจสอบ ส่วนอีกความเห็นหนึ่งเป็นความเห็นของศาลปกครองสูงสุดซึ่งเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะ และเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ฯลฯ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาหากเกิดเป็นคดีพิพาทขึ้น ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการที่บุคคลที่เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว จะขอความคุ้มครองจากรัฐในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าว แต่เมื่อความเห็นหนึ่งเป็นแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด หากในอนาคตจะมีคดีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอีกศาลปกครองกลาง

หรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นๆ ก็จะวินิจฉัยไปในทำนองเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำก็จะหมดไป

นอกจากนั้นในกรณีที่มีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวในศาลปกครองและกระบวนการพิจารณาคดีในศาลแพ่งที่พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินนั้นก็แยกจากกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ หากศาลปกครองพิพากษาว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการธุรกรรมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองอาจสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้²⁴ แต่โดยที่การพิจารณาคดีปกครองนั้นต้องใช้เวลาในการดำเนินการและคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการธุรกรรมนั้นจะกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครองไว้ด้วย ซึ่งโดยทั่วไปคำสั่งดังกล่าวมักจะสิ้นสุดลงก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสมอ และเมื่อคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการธุรกรรมสิ้นสุดลงพนักงานอัยการมักยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลแพ่งขอให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวได้²⁵ ถ้าศาลมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว การยึดหรืออายัดต่อมาก็จะเป็นการยึดหรืออายัดโดยอาศัยอำนาจของศาลแพ่งซึ่งคำสั่งศาลปกครองที่วินิจฉัยว่าคำสั่งของคณะกรรมการธุรกรรมไม่ชอบนั้น ก็ไม่มีผลต่อการยึดหรืออายัดของศาลแพ่ง แต่ผู้อาจอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลแพ่งขอรับทรัพย์สินไปดูแลได้ซึ่งศาลอาจสั่งอนุญาตตามคำขอโดยให้บุคคลดังกล่าววางเงินประกันก็ได้ ดังนั้น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงไม่อาจเยียวยาได้ตามความต้องการของผู้ฟ้องคดี อนึ่ง แม้คำวินิจฉัยของศาลปกครองจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาซึ่งอาจทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ

²⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 72(1)

²⁵พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 55 บัญญัติว่า “หลังจากที่พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องตามมาตรา 49 หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย หรือยกย้ายไปเสียซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เลขาธิการจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำขอฝ่ายเดียวร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวก่อนมีคำสั่งตามมาตรา 51 ก็ได้ เมื่อได้รับคำขอดังกล่าวแล้วให้ศาลพิจารณาคำขอเป็นการด่วน ถ้ามีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าคำขอนั้นมีเหตุอันสมควร ให้ศาลมีคำสั่งตามที่ขอโดยไม่ชักช้า”

ธุรกรรมสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม ศาลปกครองก็ควรที่จะวินิจฉัยถึงคำสั่งทางปกครองดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อที่จะเป็นการรับรองสิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวในการที่จะฟ้องสำนักงาน ป.ป.ง. เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

สำหรับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้น เป็นไปเพื่อการเยียวยาชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีได้มีผลโดยตรงเป็นการทบทวนการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.2.3 ศาลอาญา

ก. กรณีมีผู้เสียหายฟ้องคณะกรรมการธุรกรรม เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อศาลอาญา

ในการดำเนินคดีนั้นต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ในเรื่องของผู้มีอำนาจเริ่มต้นคดี การยื่นคำฟ้อง มาตรฐานการพิสูจน์ หรือการพิจารณาพิพากษา เป็นต้น หากเป็นกรณีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญานั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้ต้องระวางโทษเป็น 3 เท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น²⁶ เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยมิชอบและเพื่อคุ้มครองกระบวนการยุติธรรมของรัฐ

ตัวอย่างคดีพิพาทที่เอกชนยื่นคำฟ้องพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อศาลในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เช่น ตามคดีหมายเลขดำที่ 1088/2549 คดีระหว่างโจทก์ และข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ง. จำเลยที่ 1-3 ในความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน, ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90, 137 และ

²⁶พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 11 บัญญัติว่า “กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการธุรกรรม เลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน หรือข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา อันเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดตามหมวดนี้ ต้องระวางโทษเป็น 3 เท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

157 หรือตามคดีหมายเลขดำที่ อ.1233/2549 คดีระหว่างโจทก์ และข้าราชการ สำนักงาน ปปง. จำเลย ในความผิดฐานแสดงตนเป็นเจ้าพนักงาน และกระทำการเป็นเจ้าพนักงาน โดยตนเองมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจกระทำการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 145 ซึ่งทั้งสองคดีดังกล่าวศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาแต่อย่างใด

ข. วิเคราะห์การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลอาญา

การที่เอกชนฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวนั้น ศาลที่พิจารณาคดีคือศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา กระบวนการดำเนินคดีอาญาและกระบวนการดำเนินคดีในศาลแพ่งที่พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินนั้นแยกจากกัน กล่าวคือ หากศาลอาญาพิพากษาลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ คำพิพากษาดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบกับการพิจารณาในศาลแพ่ง เนื่องจากประเด็นในการพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ศาลจะรับฟังในทั้งสองคดีนั้นแตกต่างกัน คือ ศาลแพ่งจะพิจารณาถึงทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ ส่วนศาลที่พิจารณาในคดีอาญาจะพิจารณาถึงการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าเป็นความผิดตามที่กำหนดหรือไม่ และมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดมิได้มีความมุ่งหมายที่จะเยียวยาแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด