

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การดำเนินการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นั้น กฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่องค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น ในการค้นหาพยานหลักฐานและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน และยังให้เครื่องมือในการป้องกันมิให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทำการจำหน่าย จ่าย โอน ซ่อนเร้น หรือยกย้ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการยับยั้งการทำธุรกรรม การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับความผิด เพื่อป้องกันความคงอยู่ของตัวทรัพย์สินในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินนั่นเอง

5.1 บทสรุป

5.1.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรม

คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 34 ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด การสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม หรือการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดชั่วคราวนั้น เป็นการให้อำนาจซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินทั้งสิ้น

อำนาจในการตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ในกรณีนี้ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมอบหมายคณะพนักงานเจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการธุรกรรมให้อำนาจดำเนินการตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เพื่อตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินของผู้เกี่ยวข้องในเบื้องต้นว่าเป็นธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือไม่ โดยอำนาจตามมาตรา 38 ได้แก่ (1) การมีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา (2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำส่งคำชี้แจง เป็นหนังสือหรือส่งบัญชี เอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา ทั้ง (1) และ (2) นั้น ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ส่วน (3) การเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อนหรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อตรวจค้นหรือ เพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือพยานหลักฐาน เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นจะ ถูกยักย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม ในกรณีนี้มีลักษณะเป็นการกระทำทางข้อเท็จจริง หรือปฏิบัติการทางปกครอง

การยับยั้งการทำความธุรกรรม คณะกรรมการธุรกรรมจะสั่งยับยั้งเพื่อหยุดการเคลื่อนไหวทางธุรกรรมซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้อง หรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน โดยคณะกรรมการธุรกรรมอาจมีคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมได้ 2 กรณี คือ ในกรณีที่เหตุอันควรสงสัยอาจยับยั้งการทำธุรกรรมได้ไม่เกินสามวันทำการ หรือในกรณีที่หลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้อง หรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินอาจยับยั้งการทำธุรกรรมได้ไม่เกินสิบวันทำการ นอกจากนั้นแล้ว ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอาจออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นได้ไม่เกิน 3 วันทำการ แล้วรายงานให้คณะกรรมการธุรกรรมทราบ ทั้งคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมที่ออกโดยคณะกรรมการธุรกรรมและออกโดยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด คณะกรรมการธุรกรรมอาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวได้ไม่เกินเก้าสิบวัน หรือในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วนเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ได้ แล้วรายงานให้คณะกรรมการธุรกรรมทราบคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดชั่วคราวทั้งในกรณีที่คณะกรรมการธุรกรรมเป็นผู้มีคำสั่งและกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผู้มีคำสั่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และเมื่อปรากฏหลักฐานที่แสดงว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดนั้นมิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือทรัพย์สิน

ดังกล่าว แท้จริงแล้วเป็นของผู้อื่นมิใช่ของผู้กระทำความผิดมูลฐานและผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์ และทรัพย์สินนั้นมิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินนั้นได้ออนไปยังบุคคลภายนอกผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือรับโอนโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกุศลสาธารณะ คณะกรรมการธุรกรรมอาจพิจารณามีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวได้ หากคำสั่งดังกล่าวผู้รับคำสั่งคือฝ่ายปกครองด้วยกันก็จะไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่หากผู้รับคำสั่งเป็นเอกชนคำสั่งดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง

5.1.2 การทบทวนการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม

5.1.2.1 การทบทวนภายในองค์กร

ในส่วนของคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมที่ออกโดยคณะกรรมการธุรกรรมนั้นเป็นคำสั่งที่ออกโดยองค์กรที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มิได้กำหนดให้สามารถอุทธรณ์ภายในได้ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ก็มิได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นการเฉพาะได้ ส่วนคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมที่ออกโดยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 กำหนดให้ในกรณีที่ถูกกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ภายในได้โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น คู่กรณีจึงอาจอุทธรณ์ขอให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทบทวนคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมที่ออกโดยเลขาธิการได้ แต่เนื่องจากคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมที่ออกโดยเลขาธิการมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดโดยกำหนดระยะเวลาบังคับได้ไม่เกินสามวันทำการ ทำให้ในทางปฏิบัติคู่กรณีไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งยับยั้งดังกล่าวได้ทัน เนื่องจากคำสั่งยับยั้งดังกล่าวจะสิ้นผลและทำให้ไม่มีวัตถุในการพิจารณาอีก นอกจากนั้นคำสั่งยับยั้งยังมีลักษณะเป็นการสั่งให้งดเว้นการกระทำ หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วก็สามารถทำธุรกรรมได้ต่อไป นอกจากนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจเพียงรับทราบผลการดำเนินการของคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมิได้ให้อำนาจในการทบทวนการออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมแต่อย่างใด

ในส่วนของคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ออกโดยคณะกรรมการธุรกรรมหรือออกโดยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้สามารถโต้แย้งการยึดหรืออายัดได้โดยแสดง

หลักฐานว่าทรัพย์สินดังกล่าวไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำความเห็นเสนอ พร้อมทั้งหลักฐานและคำขอให้เพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยเสนอต่อคณะกรรมการ รุกรกรรม เพื่อให้คณะกรรมการรุกรกรรมพิจารณาซึ่งประเด็นในการขอให้คณะกรรมการรุกรกรรม พิจารณาทบทวนคำสั่งยึดหรืออายัดนั้น อาจขอให้ทบทวนได้เพียงประเด็นเดียวคือทรัพย์สินที่ คณะกรรมการรุกรกรรมออกคำสั่งยึดหรืออายัดไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ผู้ได้แย้งไม่สามารถโต้แย้งในประเด็นอื่นๆ ได้ เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการรุกรกรรม ทบทวนได้เพียงประเด็นข้อเท็จจริงเพียงประเด็นเดียว และไม่สามารถทบทวนประเด็นข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของคำสั่งดังกล่าวได้ ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ก็มิได้อำนาจในการทบทวนคำสั่งยึดหรืออายัดแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับคำสั่งยับยั้งหรือคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการ กระทำความผิด ดังกล่าวอาจขอให้คณะกรรมการรุกรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงินทบทวนคำสั่งได้ตามหลักการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49¹ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือ กฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการทบทวนภายในองค์กรของสำนักงาน ปปง. อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการรุกรกรรมและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงินมีดุลพินิจในการทบทวนคำสั่งที่ตนเองออกได้ ตามหลักทั่วไปเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทาง ปกครอง ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่มีอำนาจในการทบทวน ตรวจสอบการออกคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมหรือคำสั่งยึดหรือ อายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

¹พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 49 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ใน มาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายใน เก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ ทำขึ้นเพราะการแสดงความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่ หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย”

5.1.2.2 การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การตรวจสอบการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ของสำนักงาน ปปง. โดยองค์กรตุลาการนั้น โดยทั่วไปจะเป็นการตรวจสอบภายหลัง จากกระทำการ ยกเว้นแต่กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าทำการตรวจค้นก็อาจจะขออนุญาตจากศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งทำให้ศาลสามารถถ่วงดุลและตรวจสอบการดำเนินการของสำนักงาน ปปง. ได้ แต่แท้จริงแล้วอำนาจในการตรวจค้นของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นสามารถทำการตรวจค้นได้แม้ไม่มีหมายค้นจากศาล² ดังนั้น ในกรณีการใช้อำนาจเข้าตรวจค้นนั้น หากไม่มีการดำเนินการขออนุญาตจากศาลก่อนก็จะเป็นการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจในส่วนนี้จากศาล

ส่วนในกรณีอื่นจะเป็นการตรวจสอบภายหลังการออกคำสั่งแล้วทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเจ้าของทรัพย์สินอาจยื่นคำร้องคัดค้านว่าทรัพย์สินดังกล่าวไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุศลสาธารณะ ศาลอาจสั่งให้คืนทรัพย์สินดังกล่าวแก่เจ้าของที่แท้จริง หรือผู้รับโอนทรัพย์สินโดยสุจริต ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กับเอกชนผู้สุจริตในการแสดงข้อเท็จจริงแก่ศาลเพื่อคุ้มครองตนเอง และหากในการพิจารณาของศาลรับฟังได้ว่าเอกชนผู้ยื่นคำคัดค้านหรือคำร้องขอคุ้มครองสิทธิเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงหรือเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุศลสาธารณะ จึงมิใช่กรณีที่ศาลแพ่งตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมโดยเหตุผลของการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองและ

² มาตรา 38 “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการธุรกรรม เลขาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการมีอำนาจดังต่อไปนี้

...

(3) เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อนหรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อตรวจค้นหรือเพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือพยานหลักฐาน เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า หากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานดังกล่าวจะถูกลักขโมย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม

...”

ก็ไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่ศาลแพ่งจะบังคับกับคณะกรรมการธุรกรรมหรือสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้

ส่วนการตรวจสอบโดยศาลปกครองนั้น กรณีที่เอกชนฟ้องคณะกรรมการธุรกรรมหรือสำนักงาน ปปง. นั้น ศาลปกครองยังไม่มี ความชัดเจนในการพิจารณาวินิจฉัยว่าการดำเนินการของคณะกรรมการธุรกรรมใน ส่วนของการออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม หรือคำสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว โดยศาลปกครองได้มีความเห็นเป็น 2 แนว ความเห็นแรกเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่เป็นมาตรการต่อเนื่องจาก กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะควบคุมตรวจสอบ ส่วนอีกความเห็นหนึ่งเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะ และเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิบุคคล ไม่ว่าจะเป็น การถาวรหรือชั่วคราว ฯลฯ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาหากเกิดเป็นคดี พิพาทขึ้น นอกจากนั้นในกรณีที่ศาลรับพิจารณาคดีแต่โดยที่การพิจารณาคดีปกครองนั้นต้องใช้ ระยะเวลาในการดำเนินการและคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการธุรกรรมนั้นจะกำหนดเวลาเริ่มต้น และสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครองไว้ด้วย ซึ่งโดยทั่วไปคำสั่งดังกล่าวมักจะสิ้นสุดลงก่อนที่ศาล ปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสมอ ทำให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงไม่อาจเยียวยาได้ ตามความต้องการของผู้ฟ้องคดี แต่หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายดังกล่าว ก็อาจยื่นคำร้องมายังศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายก็ได้ เพื่อให้ ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีได้

ส่วนการตรวจสอบโดยศาลอาญานั้น กรณีผู้เสียหายฟ้องคณะกรรมการธุรกรรม, เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงาน ปปง. ศาลจะพิจารณาถึงการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าเป็นความผิดตามที่กำหนดหรือไม่ และมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดมิได้มีความมุ่งหมายที่จะเยียวยาแก่ผู้รับคำสั่งทาง ปกครองแต่อย่างใด แต่หากเป็นกรณีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญานั้น พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้ต้องระวางโทษเป็น 3 เท่าของโทษที่ กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น เนื่องจากต้องการคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ โดยมีขอบ และเพื่อคุ้มครองกระบวนการยุติธรรมของรัฐ ในกรณีนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการ

ตรวจสอบแบบนามธรรมก่อนการดำเนินการของสำนักงาน ปปง. กล่าวคือ การกำหนดโทษให้รุนแรงกว่าปกติ นั้น จะเป็นการปรามการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ใช้อำนาจ

5.2 ข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงาน ปปง. เพื่อให้คุ้มครองสังคมจากการประกอบอาชญากรรมโดยวิธีการให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อเป็นการตัดวงจรในการประกอบอาชญากรรมและคุ้มครองระบบเศรษฐกิจของประเทศจากเงินนอกระบบโดยกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่สำนักงาน ปปง. ในการดำเนินการยับยั้งการทำธุรกรรมที่สงสัยว่าอาจเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน หรือดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดและอาจมีการจำหน่าย จ่าย โอน ยักยอก ซ่อนเร้น หรือปิดบังทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่กระทบสิทธิของประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องมีหลักประกันเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนด้วย แต่เมื่อพิจารณาถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวในปัจจุบัน กลับพบว่ายังไม่มีความแน่นอนในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว นอกจากนั้น ยังพบปัญหาในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ แต่คำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกลับมีระยะเวลาบังคับที่จำกัดทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวทำได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรอย่างยิ่งว่าจะต้องมีการตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของสำนักงาน ปปง. ให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนแต่ต้องไม่กระทบถึงธรรมชาติของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่จะต้องมีความรวดเร็วและเด็ดขาด เพื่อให้สมแก่ความมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมฟอกเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในสังคม ซึ่งส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อสถานะทางการเงินและความมั่นคงของประเทศ

5.2.1 การทบทวนการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมภายในองค์กร

การให้หลักประกันแก่ประชาชนในส่วนของการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมนั้น จะได้ข้อเท็จจริงและความเห็นทาง

คดีจากคณะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการธุรกรรม แม้ว่าขั้นตอนการตัดสินใจจะเป็นของคณะกรรมการธุรกรรมก็ตาม แต่การตัดสินใจก็อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่พนักงานเจ้าหน้าที่นำมาแสดงและความเห็นทางคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ควรจะกำหนดให้มีวิธีการพิเศษเพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถ และความเป็นกลางในการทำหน้าที่อย่างเฉพาะเจาะจง และต้องปลูกฝังจิตสำนึกในเรื่องของความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส เป็นธรรม ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ

นอกจากนั้นแล้ว จำนวนของคณะกรรมการธุรกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น มีอยู่จำนวน 5 คน ซึ่งรวมเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้แล้ว ซึ่งมติที่ประชุมต้องอาศัยเสียงข้างมาก คือ 3 เสียง ก็สามารถมีมติได้ ซึ่งเป็นจำนวนที่สามารถชักจูงหรือครอบงำได้ง่าย ซึ่งในปัจจุบันมีการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . เพื่อแก้ไขในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการธุรกรรม โดยให้คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ, คณะกรรมการข้าราชการอัยการ, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เลือกผู้แทนมาหน่วยงานละ 2 คน จากนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะคัดเลือกให้เหลือหน่วยงานละ 1 คน รวมเป็น 4 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งได้อีก แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระ ติดต่อกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการและได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับกรณีของการแก้ไขคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการธุรกรรม เนื่องจากจะได้มีคณะกรรมการธุรกรรมที่มาจากองค์กรที่เป็นกลางจากกระบวนการยุติธรรม และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้มีความโปร่งใสและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง นอกจากนี้ยังเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 อีกด้วย แต่การส่งผู้แทนมาจากองค์กรต่างๆ นั้น ควรคัดเลือกผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง กฎหมาย หรือสาขาใดสาขาหนึ่งที่เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

ในส่วนของคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมและคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งทั้งสองคำสั่งดังกล่าวผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งคือ คณะกรรมการธุรกรรม และในกรณีเร่งด่วนจะออกโดยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการธุรกรรมนั้นอยู่ในรูปขององค์กรกลุ่ม แต่คำสั่งที่ออกโดยเลขาธิการ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในกรณีเร่งด่วนนั้น เป็นการใช้อำนาจในรูปขององค์กรเดียวซึ่งทำให้ไม่มีการถ่วงดุลอำนาจอย่างแท้จริง แม้ว่าคุณสมบัติและการเข้ารับตำแหน่งของผู้ที่จะเป็นเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมีขั้นตอนและรายละเอียดที่มากกว่าหัวหน้าส่วนราชการอื่นทั่วไปแต่ก็ไม่ใช่การรับรองถึงการใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการออกคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมและคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดควรจะมีการคานอำนาจอยู่บางส่วนด้วย แต่เพื่อที่จะให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปโดยรวดเร็วสมแก่วัตถุประสงค์ของกฎหมายและเป็นการปกป้องสิทธิของประชาชนจึงกำหนดให้มีการการออกคำสั่งในกรณีเร่งด่วนเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องปรึกษากับกรรมการธุรกรรมอื่นก่อน เพื่อให้ผู้ออกคำสั่งสามารถถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ในส่วนนี้หากเปรียบเทียบกับระบบของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษนั้น ทั้งสองประเทศดังกล่าวจะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลออกคำสั่งชั่วคราวก่อนพิจารณาคดี ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าหากใช้ระบบวิธีพิจารณาของศาลในการออกคำสั่งชั่วคราวนั้นจะทำให้เกิดความล่าช้า และเป็นการสร้างขั้นตอนในการดำเนินการ ยิ่งกว่านั้นแล้วยังเป็นการเพิ่มภาระให้ศาล ทั้งที่การออกคำสั่งชั่วคราวโดยระบบขององค์กรกลุ่มก็อาจให้ความคุ้มครองได้เพียงพอ

ในทางปฏิบัติ ทั้งคำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมและคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นไม่มีการทบทวนการใช้อำนาจดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการกำหนดในกฎหมายให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อรับอุทธรณ์โต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว และควรมีเงื่อนไขให้พิจารณาอุทธรณ์ได้แม้คำสั่งดังกล่าวจะสิ้นผลบังคับใช้ไปแล้ว และหากวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบก็ให้ทำให้ความเห็นเสนอไปยังเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อให้สั่งให้บรรเทาความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งดังกล่าว เพื่อลดจำนวนคดีที่จะไปสู่ศาลปกครองในคดีละเมิดทางปกครอง และการตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นมาวินิจฉัยก็จะไม่กระทบกับคำสั่งดังกล่าวเพราะคำสั่งดังกล่าวสามารถบังคับได้จนสิ้นผลตามระยะเวลาที่กำหนด แต่หากมีการพิจารณาคำสั่งดังกล่าวขณะที่คำสั่งยังไม่สิ้นผลก็ไม่ควรที่จะให้ทุเลาการดำเนินการตามคำสั่งหรือเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากทรัพย์สินที่มีคำสั่งยับยั้งหรือยึดหรืออายัดก็เนื่องมาจากคณะกรรมการธุรกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งหากมีการทุเลาการดำเนินการตามคำสั่งหรือเพิกถอนคำสั่งก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการจำหน่าย จ่าย โอน ซ่อนไว้ หรือปิดบังทรัพย์สินดังกล่าว นอกจากนั้นกระบวนการต่อไปหลังจากการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวของ

สำนักงาน ปปง. คือกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลที่จะพิสูจน์ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ และเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะที่ควรปกป้องคุ้มครอง คือ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมโดยการตัดวงจรอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการนำทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไปใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดอีก ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าแม้คำสั่งดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่หากทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจริงก็ควรที่จะดำเนินการกับทรัพย์สินดังกล่าวตามกระบวนการของกฎหมายต่อไป

5.2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมโดยองค์กรตุลาการ

ในส่วนของการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้น ผู้ศึกษาจะขอแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือการตรวจสอบก่อนการออกคำสั่งและการตรวจสอบหลังการออกคำสั่ง

การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการก่อนการออกคำสั่งนั้น ในปัจจุบันการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการก่อนการออกคำสั่งจะมีเพียงกรณีเดียวคือการขอยกคำวินิจฉัยศาล แต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าหากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอาจถูก ยักย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะตรวจค้นได้โดยไม่ต้องขออนุญาตค้นจากศาลเสียก่อน ในกรณีนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการขออนุญาตค้น จำเป็นต้องมีข้อยกเว้นดังกล่าวไว้ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้โดยสะดวก แต่การควรเน้นการควบคุมตรวจสอบ ในส่วนของการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ซึ่งระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเป็นการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพียงคนเดียวและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพียงคนเดียวจึงอาจทำให้ไม่มีการคานหรือตรวจสอบอำนาจกันอย่างเพียงพอ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการแยกหน้าที่ในการดำเนินการให้แก่องค์กรต่างๆ เพื่อให้สามารถตรวจสอบและคานอำนาจกันได้อย่างระบบของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ โดยแยกส่วนของการสืบสวนสอบสวน การค้นหาทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดออกจากกัน เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างองค์กรได้

ในส่วนของการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหลังการออกคำสั่งนั้น เนื่องจากศาลปกครองยังมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง อย่างที่ได้กล่าวมาแล้วจึงทำให้อาจมีความเหลื่อมล้ำกันในการที่ประชาชนจะขอความคุ้มครองจากศาล ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการปกครองควรกำหนด

ระเบียบในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ว่าคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอยู่ในเขตอำนาจศาลหรือไม่ ซึ่งจากความเห็นของผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณา และเมื่อรับพิจารณาคดีดังกล่าวแล้วควรมีวิธีพิจารณาที่รวดเร็วกว่าคดีปกครองทั่วไป เนื่องจากว่าคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น เป็นคำสั่งที่มีกำหนดระยะเวลาซึ่งโดยทั่วไปคำสั่งดังกล่าวมักจะสิ้นผลก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสมอ ซึ่งก็ทำให้ศาลไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้ และก็จะเป็นการแก้ศาลโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้น ศาลปกครองจึงควรกำหนดวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวให้รวดเร็วกว่าคดีปกครองทั่วไป นอกจากนั้นหากศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหลังจากที่ระยะเวลาในคำสั่งทางปกครองสิ้นสุดลงแล้วศาลปกครองควรจะวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวต่อไป เพื่อเป็นการรับรองสิทธิให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวในการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองต่อไป