



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน  
ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

จัดทำโดย พลตำรวจตรี ปรีชา เจริญสหายนนท์  
รหัส ๖๓๐๘๒๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# หลักนิติธรรมกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พลตำรวจตรี ปรีชา เจริญสุหายานนท์\*

## บทนำ

มาตรการและเครื่องมือที่สำคัญที่สามารถตรวจจับการทางการเงินของผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ มาตรการทางแพ่งในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดและขอให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งมาตรการทางแพ่งในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น เป็นการใช้อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวอันเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ในอีกด้านหนึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนได้ ดังเช่นกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลไว้ชั่วคราว ซึ่งเป็นคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สินโดยตรง อันมีผลบังคับให้บุคคลผู้รับคำสั่งต้องถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว ดังนั้น ในการดำเนินมาตรการออกคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลใด หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดังกล่าวพึงต้องใช้อำนาจและกระทำด้วยความรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง โดยต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายและต้องใช้อำนาจภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าการบังคับใช้กฎหมายเช่นนั้นจะเป็นไปด้วยความเป็นธรรม ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองหลักนิติธรรมไว้ ซึ่งปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการยึด หรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นไปด้วยความเป็นธรรมนั้น หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องยึดตามหลักนิติธรรมเพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ และได้รับความเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่มีอคติ ส่งผลทำให้สังคมและประชาชนได้รับการปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกันในเรื่องเดียวกัน

## ๑. หลักนิติธรรม

### ๑.๑ ความหมายของหลักนิติธรรม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติธรรม” ไว้ว่า “นิติธรรม (กฎ) น. หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย อย่างเท่าเทียมกัน (อ. rule of law)”

\* รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในปัจจุบันวงการนักกฎหมายไทยได้มีความพยายามในการให้ความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” กันอย่างกว้างขวาง แต่ความหมายดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับและยุติได้ เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวความคิดที่เป็นนามธรรมและมีความพลวัตตลอดเวลา จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่ามี การให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้หลากหลาย ในที่นี้จะกล่าวถึงหลักนิติธรรมในความหมายของนักวิชาการ และหลักนิติธรรมในความหมายของภาครัฐ ดังนี้

### ๑.๑.๑ หลักนิติธรรมในความหมายของนักวิชาการ

หลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นหลักพื้นฐานสำคัญของประเทศที่ใช้ระบบ common law คำว่า “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ได้แพร่หลายโดยนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษ เอ.วี.ไดซี (A.V. Dicey) ตามทัศนะของไดซี หลักนิติธรรมแสดงออกโดยนัยสำคัญ ๓ ประการ คือ<sup>๑</sup>

(๑) การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษ บุคคลใดตามอำเภอใจ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้น จะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (ordinary courts) ของแผ่นดิน

(๒) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าเขาจะอยู่ในตำแหน่งใด หรือเงื่อนไขใด ๆ ทุก ๆ คน (ไม่ว่าเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา) ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน และ

(๓) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เป็นผลมาจาก (ได้มาจาก) คำวินิจฉัยของศาล หรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรอง คำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ

ในประเทศไทยได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความหมายของหลักนิติธรรมไว้ อาทิเช่น

**ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์** อธิบายความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่าหมายถึง “ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลัก ในมาตราต่าง ๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือบังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ในกฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ... ความหมายของ Rule of Law คือประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผล ประกอบด้วยหลักสถาบัน และวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครอง ประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่วางนี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และหนายความ จึงเป็นที่รับรองกันว่าเป็นกฎ อันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย...” และศาสตราจารย์จิติฯ ยังเห็นอีกด้วยว่า the Rule of Law นั้นเป็นกฎข้อบังคับเหนือกฎหมาย อีกชั้นหนึ่งซึ่งเป็นแนวคิดมาแต่โบราณ<sup>๒</sup>

**อาจารย์ธานินทร์ กรีวิเชียร** ได้อธิบาย the rule of law ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่าหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์แห่งความเป็น มนุษย์และยอมรับนับ

<sup>๑</sup> จริญญา โฆษณานนท์ , นิติปรัชญา, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ ๒๕๕๐, น. ๓๕๖

<sup>๒</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม , วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๘, น.๑๒

ถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชน ทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษยชน ให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดใน การตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมาย ของบ้านเมือง” โดยท่านเห็นด้วยว่า คำว่า นิติธรรมวินัย ในปัจจุบันมีความหมายกว้างกว่าในระบบ กฎหมายอังกฤษสมัยดั้งเดิม อาจารย์ธานินทร์ฯ ยังได้สรุปสาระสำคัญของหลักนิติธรรมว่าอย่างน้อยควร ประกอบด้วยหลักการ สำคัญ ดังนี้

- ๑) ศาลจะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกัน
- ๒) ผู้พิพากษาซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และเป็นผู้มีความสามารถที่จะพิจารณา ข้อพิพาทนั้นได้
- ๓) หลักการนั่งพิจารณาคดีและตัดสินข้อพิพาท ภายในระยะเวลาอันสมควร
- ๔) วิธีการที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา
- ๕) วิธีพิจารณาคดีของศาลที่เที่ยงธรรมและมีเหตุผล
- ๖) กฎหมายที่ศาลใช้วินิจฉัยต้องมีค่าน้ำหนัก ชัดเจน มีความพอดีและเป็นธรรม<sup>๓</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล กล่าวว่า คำว่า หลักนิติธรรม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า the rule of law ซึ่งหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจ ในทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วย กฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ของ บุคคลหรือ กลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย” อนึ่ง มีข้อสังเกตต่อคำอธิบาย ของ ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ว่าท่านเห็นว่าหลักนิติธรรมเป็นกรอบในการจำกัด การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือ อำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งคำอธิบายดังกล่าวตรงกันข้าม กับหลักการของประเทศอังกฤษ เนื่องจากหลักพื้นฐานที่สำคัญของรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีได้ เป็นลายลักษณ์อักษรก็คือหลักความมีอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ (Supremacy of Parliament) กล่าวคือ ในทางหลักการรัฐสภาอังกฤษมีอำนาจตรากฎหมายใดก็ได้ไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมายใด แม้แต่หลักนิติธรรม ตามคำอธิบายของไดซีย์ หลักนิติธรรมนั้นใช้จำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารหรือ เจ้าหน้าที่ปกครองเท่านั้น ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>๔</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า “หลักนิติธรรม” หมายถึง กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมาย ลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสู้บ หรือที่เรียกว่า fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม<sup>๕</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่าองค์ประกอบของ หลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการคือ ประการแรกคือ องค์ประกอบด้านสาระซึ่งหมายถึงหลักความ เสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สองคือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลาและสถานที่

<sup>๓</sup> แหล่งเดิม น.๑๓

<sup>๔</sup> แหล่งเดิม น.๑๔

<sup>๕</sup> แหล่งเดิม น.๑๕

ประการที่สามคือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการสุดท้ายคือ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย ซึ่งหมายถึง การใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้นจะต้อง มุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม<sup>๖</sup>

### ๑.๑.๒ หลักนิติธรรมในความหมายของภาครัฐ

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรม ไว้สรุปได้ดังนี้<sup>๗</sup>

หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่มีกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” โดยอาจจำแนกได้เป็น ๒ ประการ คือ (๑) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ และ (๒) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

**ประการแรก หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ** หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ” สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ได้แก่

(๑) **หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ** หมายถึง ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้หลักกฎหมาย ความเป็นอิสระเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐาน เพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยคดีต่าง ๆ โดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใด โดยเที่ยงธรรมตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายความเป็นอิสระอันเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางนั้น อาจพิจารณาได้ว่ามีอยู่ ๒ รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบที่หนึ่ง ความเป็นอิสระและความเป็นกลางจากภายนอก คือ ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องไม่อยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการและแทรกแซงได้จากผู้อื่น และ รูปแบบที่สอง ความเป็นอิสระและความเป็นกลางจากภายใน คือ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องพิจารณา พิพากษาคดีและตัดสินคดีโดยปราศจากอคติทั้งปวง ดังนั้น กฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ในการพิจารณา พิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องมุ่งไปสู่ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ หากมีกฎหมายที่ลิดรอนหรือทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ หรือปรากฏชัดแจ้งว่าผู้พิพากษาและตุลาการอยู่ภายใต้อคติในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมาย คำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากขัดต่อหลักนิติธรรม

(๒) **กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป** กล่าวคือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับ โดยเสมอภาคกัน ไม่สามารถใช้บังคับกับเฉพาะคนบางคน หรือกรณีบางกรณี

<sup>๖</sup> แหล่งเดิม น.๑๕

<sup>๗</sup> คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, “หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๗), น. ๑-๑๖

โดยเฉพาะเจาะจงได้ เพราะกฎหมายจะต้องเป็น การวางกฎเกณฑ์กติกาสำหรับสังคมโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องให้กฎหมาย ใช้บังคับเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะบัญญัติมาเพื่อใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง ก็สามารถใช้บังคับได้ หากใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับคนกลุ่มนั้น ๆ หรือ องค์กรวิชาชีพนั้น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ กฎหมายจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้า ระหว่างประเทศ หรือกฎหมายจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น หลักในข้อนี้มีไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจออกกฎหมายมุ่งหมายกลั่นแกล้ง หรือลงโทษ บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง อันจะทำให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการจัดการกับผู้ที่เป็นปฏิปักษ์กับตน โดยเหตุนี้การตั้งศาลพิเศษ หน่วยงานพิเศษ หรือองค์กรเฉพาะกิจมาเพื่อพิจารณาความผิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อกลั่นแกล้งหรือลงโทษย่อมไม่สามารถกระทำได้

(๓) **กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ** กฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับชั้นใด จะต้องมีการประกาศใช้เป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ ความมีผลใช้บังคับของกฎหมายอาจมีผลทันทีที่ประกาศใช้หรืออาจจะมีผลใช้บังคับเมื่อระยะเวลาหนึ่งผ่านไปก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนรับทราบ และสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง การประกาศใช้กฎหมายนั้นอาจไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสมอไป ขึ้นอยู่กับลำดับชั้นของกฎหมายแต่ละชนิดแต่ละประเภท แต่ต้องมีการประกาศใช้เป็นการทั่วไปเพื่อให้ประชาชนที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายทราบ หากไม่มีการประกาศให้ประชาชนทราบกฎหมายนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

(๔) **กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ** กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ หมายความว่า หากในขณะกระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา กฎหมายอาญาที่บัญญัติในภายหลังจะกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและลงโทษมิได้ นอกจากนี้ หากการกระทำใดมีกฎหมายอาญาบัญญัติความผิดและโทษอยู่แล้วในขณะกระทำความผิด กฎหมายอาญาที่บัญญัติในภายหลังจะกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและให้บุคคลต้องรับโทษที่หนักขึ้นมิได้ การบัญญัติกฎหมายอาญาใช้ย้อนหลังแก่การกระทำที่เกิดขึ้นมาแล้วย่อมเท่ากับกฎหมายมุ่งจะให้บุคคลได้รับโทษก่อนที่จะมีกฎหมายประชาชนย่อมไม่ทราบหรือไม่ตระหนักว่าการกระทำของตนเองจะได้รับโทษทางอาญาซึ่งรุนแรงกว่าโทษอื่น ๆ กฎหมายดังกล่าวจึงกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าสังคมจะยอมรับได้ และกฎหมายจะกลายเป็นเครื่องมือให้ผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉลใช้อำนาจออกกฎหมายกลั่นแกล้งลงโทษบุคคลอื่นจึงไม่ถูกต้อง กฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาอันมีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษจึงขัดต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

(๕) **ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี** หลักนิติธรรมในข้อนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สุดในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับสิทธิต่าง ๆ ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่ตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย การปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพินิจความบริสุทธิ์ของตนจะกระทำไม่ได้ หลักการพื้นฐานในข้อนี้ป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจรัฐรวบรัดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการจับกุม คุมขัง ลงโทษ ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด โดยไม่ผ่าน

กระบวนการต่อสู้คดีในศาลของผู้ต้องหาหรือจำเลย เช่น บทบัญญัติมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๑ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ มาตรา ๒๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้น ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณา พิพากษาคดีตามกระบวนการยุติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

(๖) **เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ** โดยเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งแตกต่างไปจากหลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่ว่าประชาชนสามารถกระทำการได้ทุกประการ หากกฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามมิให้กระทำได้ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว จึงไม่อาจกระทำได้ และหากมีการฝ่าฝืนกระทำไป การกระทำดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย

(๗) **กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้** ภายใต้บริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความพยายามของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉลในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อกระทำการใด ๆ อันไม่ถูกต้องไม่ชอบธรรม ย่อมผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย หลักนิติธรรมจึงต้องมีพลวัตพัฒนาให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น สำหรับการออกกฎหมายที่บัญญัติให้อภัยโทษ หรือนิรโทษกรรมแก่การกระทำความผิดใด ๆ ที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต อาจกระทำได้ หากการให้อภัยโทษหรือนิรโทษกรรมนั้นจะนำไปสู่ความสงบสุขของบ้านเมืองนำไปสู่ความรัก ความสามัคคีของประชาชนในชาติ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักเมตตาธรรมและหลักสามัคคีธรรม อย่างไรก็ตามการบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการล่วงหน้ากำหนดให้การกระทำใดที่ยังมิได้เกิดขึ้น ให้ถือว่าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด หรือเป็นความผิดแต่ไม่ต้องรับโทษ จะไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะทำให้การกระทำที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าวไม่ได้รับการตรวจสอบตามกฎหมายในขณะนั้น เท่ากับกฎหมายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่จะกระทำการอย่างใดก็ได้ ตามอำเภอใจของตน กฎหมายดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ดังนั้น หากกฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืน ขัด หรือ แแย้งกับหลักนิติธรรมดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

**ประการที่สอง หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง** หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่

(๑) **กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน** หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ชัดเจน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนั้น หลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือไม่ชัดเจนโดยไม่จำเป็นเพราะจะทำให้สามารถตีความไปได้หลายนัย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาโต้แย้ง โต้เถียงต่อไปในการใช้การตีความกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มิได้

หมายความว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติออกมาโดยไม่ให้มีการตีความเสมอไป ในบางกรณี การบัญญัติกฎหมายอาจจำเป็นต้องใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการใช้การตีความในอนาคต เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามกาลสมัยก็ได้ อาทิ การที่กฎหมายใช้ถ้อยคำทำนองที่ว่า “ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

(๒) **กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง** หมายความว่า การบัญญัติกฎหมาย เป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายและเนื้อหาสอดคล้องต้องกันทั้งฉบับมิใช่กฎหมาย มาตรการหนึ่งขัดหรือแย้งกันเองกับอีกมาตรการหนึ่งซึ่งที่ไม่ได้เป็นข้อยกเว้น หรือบทบัญญัติ ในตอนต้นบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง แต่ในตอนท้ายกลับบัญญัติไว้เป็นอีกอย่างหนึ่งตรงกันข้ามกันหรือ ไม่สอดคล้องกัน เช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดความสับสนและก่อให้เกิดปัญหาการใช้การตีความกฎหมายได้

(๓) **กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล** หมายความว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นจะต้องมีเหตุผลและ มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายฉบับนั้น หากการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชน แต่ไม่สามารถอธิบายถึงเหตุผลอันยอมรับได้ และความจำเป็นของการมีกฎหมายนั้น ๆ ได้ จะทำให้ กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขาดน้ำหนัก ปราศจากความน่าเชื่อถือ ความไม่มีเหตุผลจะทำให้ ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากไม่เข้าใจไม่เห็นความสำคัญ ของกฎหมายฉบับนั้น และอาจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้

(๔) **กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม** หมายความว่าเป้าหมายของการมีกฎหมายใน ท้ายที่สุด คือ ความเป็นธรรม ซึ่งความเป็นธรรมดังกล่าวย่อมไม่สามารถพิจารณาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ได้ หากแต่ต้องเป็น ความเป็นธรรมของสังคมโดยภาพรวม ดังนั้น หากกฎหมาย ซึ่งเป็นเพียงวิธีการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมบัญญัติโดยไม่ได้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ เพื่อความเป็นธรรมแล้วย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่ดี

(๕) **กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือ สิทธิขั้นพื้นฐาน** หมายความว่ากฎหมายที่ดีจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือ สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ทั้งนี้ เพราะสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด ไม่สมควรที่รัฐหรือผู้มีอำนาจออกกฎหมายจะพรากสิทธิดังกล่าว ไปจากผู้นั้น เช่น สิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการติดต่อสื่อสาร สิทธิผู้พิการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สิทธิบางประการหากมีความจำเป็นในบางสถานการณ์ บางพื้นที่ รัฐ สามารถบัญญัติ กฎหมายมาจำกัดสิทธิบางประการได้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ เช่น การห้ามผู้ต้องขังในเรือนจำใช้อุปกรณ์สื่อสารเพื่อป้องกันการติดต่อในการค้ายาเสพติด เป็นต้น

(๖) **กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม** หมายความว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นมานั้นจะต้องไม่เพียงแต่ สามารถสนองต่อการแก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในสมัยนั้น ๆ ได้ หากแต่ต้องสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมในอนาคตได้ด้วย ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายจึงจำเป็นต้องบัญญัติให้สามารถ รองรับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

(๗) **กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้** หมายความว่าในการบัญญัติกฎหมายโดยหลักการจะต้องเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายตามระบอบประชาธิปไตย องค์กรหรือสถาบันอื่น

จะบัญญัติกฎหมายได้ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ แต่ก็ต้องนำเข้ามาพิจารณารับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้ง หรือฝ่ายบริหารที่สามารถออกกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ เช่น กฎกระทรวง เป็นต้น เพื่อใช้ในทางบริหารโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

**(๘) กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล** หมายความว่ากฎหมายจะต้องไม่บัญญัติให้เป็นผลร้าย หรือมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่หรือความรับผิดชอบของบุคคลกับการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นไปแล้ว และในขณะนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นผลร้าย หรือผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลไว้สำหรับการกระทำดังกล่าว เพราะหากให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแล้วจะทำให้บุคคลต่าง ๆ ในสังคมไม่สามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่าสิ่งที่ตนเองได้กระทำไปในปัจจุบันซึ่งชอบด้วยกฎหมาย กลายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในอนาคต เช่น การเพิกถอน สัญชาติย้อนหลัง การเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งย้อนหลัง เป็นต้น

**(๙) กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด** หมายความว่าบทลงโทษที่จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ละเมิดกฎหมายจะได้รับจะต้องได้สัดส่วนหรือมีความสมเหตุสมผลกับความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำ กล่าวคือ หากเป็นความผิดที่ร้ายแรงบทลงโทษที่ได้รับจะต้องรุนแรง แต่หากเป็น ความผิดที่ไม่ร้ายแรงมากบทลงโทษ ก็จะต้องลดหลั่นลงไป การกำหนดสัดส่วนบทลงโทษให้สัมพันธ์กับความผิดนั้นจะช่วยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพด้วย

**(๑๐) กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย** หมายความว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้น ๆ สามารถควบคุมกิจกรรมทางสังคมได้อย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ต่อเนื่องโดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชน เช่น การกำหนดให้มีการเรียนการสอน และให้ความรู้ด้านกฎหมายที่จำเป็น และเหมาะสมในหลักสูตรการศึกษาในแต่ละระดับชั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ด้านกฎหมาย ตระหนัก และเห็นความสำคัญของกฎหมายและหลักนิติธรรมอันจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**(๑๑) กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้** หมายความว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่ใช้บังคับกับประชาชน ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงต้องมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติได้ในทุกขั้นตอน เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการที่เกี่ยวข้องทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสริมสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ความรับผิดชอบตามกฎหมายให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อีกทั้งเป็นการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ การเปิดเผยอาจกระทำได้โดยการเผยแพร่เนื้อหาสาระและกระบวนการนิติบัญญัติให้ประชาชน ได้ทราบด้วยช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารเผยแพร่ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนสามารถทราบถึงเนื้อหาสาระและกรอบเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

(๑๒) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ หมายความว่า ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่โดยมีการนำคดีหรือข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ในกระบวนการยุติธรรมแล้ว และเมื่อมีคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่ง กฎหมายควรจะบัญญัติ ให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งนั้นมีโอกาสได้อุทธรณ์ คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งนั้น ทั้งนี้ ตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้

(๑๓) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม หมายความว่าเมื่อประชาชนมีปัญหาข้อพิพาทที่จำเป็นต้อง ได้รับการแก้ไขเยียวยา โดยกระบวนการยุติธรรม หรือจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลจะต้องให้ประชาชน สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก เช่น สามารถฟ้องคดีต่อศาลที่มีที่ตั้งอยู่ห่างไกล จนเกินสมควร สามารถฟ้องคดีเล็กน้อย ด้วยวาจาต่อศาลได้ เป็นต้น กระบวนการยุติธรรมจะต้อง ดำเนินไปอย่างไม่ชักช้า เพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมเท่ากับการปฏิเสธความยุติธรรม เนื่องจากความ ล่าช้าทำให้เกิดความไม่แน่ชัดในผลของคดีอันจะส่งผลต่อสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลที่ เกี่ยวข้อง ดังนั้น ขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมต้องมีน้อยที่สุด และเป็นไปตามกรอบเวลาที่ เพียงพอสำหรับทำให้เกิดทั้งความรวดเร็วและรอบคอบในการประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรม ในส่วนของค่าใช้จ่ายจะต้องไม่จำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะ มีฐานะทางเศรษฐกิจเช่นใด เพราะประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหากถูกโต้แย้งสิทธิ หรือหน้าที่ หรือต้องการจะใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมาย ดังนั้น หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควรแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ จึงต้องมีช่องทางให้ เช่น การดำเนินคดีในศาลแรงงานที่ไม่มีค่าฤชาธรรมเนียม การดำเนินคดีผู้บริโภค ที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นโจทก์ได้รับยกเว้น ค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง หรือการดำเนินคดีโดยได้รับการยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งที่มีคู่ความร้องขอ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

(๑๔) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก หมายความว่า การยุติข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทอันนำไปสู่คดีความนั้น นอกจากกระบวนการยุติธรรม โดยปกติแล้วควรส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้แก่ประชาชน เพื่อจัดการกับปัญหา ที่หลากหลายด้วยวิธีการที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานยุติธรรม และเพิ่มช่องทางในการระงับข้อพิพาท อันจะ สร้างความปรองดองให้แก่คู่พิพาททำให้การบริหารจัดการ ทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิผล สูงสุด ลดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ ลดความ สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เช่น การระงับข้อพิพาททางเลือก การเจรจา การไกล่เกลี่ย การประนอมข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ยุติธรรมชุมชน เป็นต้น

(๑๕) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ หมายความว่า นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางใน การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่อยู่ภายใต้อำนาจ การสั่งการ และแทรกแซงได้จากผู้บังคับบัญชา หรือผู้อื่นเพื่อให้สามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสั่งคดี การสั่งคำร้องคำ ขอต่าง ๆ การออกคำสั่งทางปกครอง โดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

(๑๖) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม หมายความว่า นักกฎหมาย

ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีจะต้องบัญญัติกฎหมาย ใช้ ติความ กฎหมายและบังคับใช้กฎหมายโดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมาย หลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรมด้วย ซึ่งจะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญ ทำให้การบริหารประเทศมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม

### ๑.๒ องค์ประกอบของหลักนิติธรรม<sup>๔</sup>

แม้ว่าในปัจจุบันการให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรม อาจจะแตกต่างกัน อยู่บ้างในรายละเอียด แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น ตำราต่าง ๆ ก็ไม่ได้อธิบาย ความแตกต่างกันมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหวังได้ของ การกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไป ของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจน ความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในยุคหลังมีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้าง ให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม ดังเช่นคำอธิบายของ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้น ต้องมีลักษณะ สำคัญ คือ

- ๑) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ ของรัฐ
- ๒) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- ๓) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้น เพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- ๔) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- ๕) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- ๖) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
- ๗) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้อง กับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
- ๘) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต่อกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

### ๑.๓ หลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การบัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีดังนี้<sup>๕</sup>

#### ๑.๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑

<sup>๔</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, สืบค้น <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

<sup>๕</sup> ชาญชาญ แสงศักดิ์, “หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ”: ความเข้าใจที่ไม่ตรงใจและผลที่มีต่อองค์กรตุลาการ, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๑๙ เล่มที่ ๑๕ เดือนมกราคม-เมษายน ๒๕๖๐, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ น. ๒๘-๓๕

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ว่าถึง“หลักนิติธรรม”คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งบัญญัติไว้ในอารัมภบทว่า“เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงออก ให้ปรากฏซึ่งปณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยว่าจักดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง”

### ๑.๓.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ที่อ้างถึง “หลักนิติธรรม” คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งบัญญัติไว้ในอารัมภบทว่า “...จำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อนโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม ตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

### ๑.๓.๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่กล่าวถึงและรับรองหลักนิติธรรมเอาไว้โดยตรงคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ใน ๒ มาตรา ดังนี้

(ก) มาตรา ๓ วรรคสอง “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

(ข) มาตรา ๗๘ (๖) ยังบัญญัติให้ “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

### ๑.๓.๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

อ้างถึงหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา ๓๕ (๖) ดังนี้ “คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย ฯลฯ (๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม ...”

### ๑.๓.๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้ ดังนี้<sup>๑๐</sup>

**มาตรา ๓** อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

**มาตรา ๒๖** การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล

<sup>๑๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖

เกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญไทย “หลักนิติธรรม” ได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจน มีผลให้องค์กรหลักต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งรัฐสภา รัฐบาล ศาล องค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย

#### ๑.๔ ความสำคัญของหลักนิติธรรม

ปาฐกถา หัวข้อ “ความท้าทายและการเสริมสร้างความเข้มแข็งในหลักนิติธรรม/นิติรัฐของไทย” โดยดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย สรุปได้ดังนี้<sup>๑๑</sup>

หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญที่ถูกกล่าวถึงในสังคมไทยมาโดยตลอด ซึ่งส่วนใหญ่ มักจะถูกกล่าวถึงในด้านที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองเป็นหลัก นอกจากการที่หลักการดังกล่าวจะถูกกล่าวถึงมาเป็นเวลานานและมีการกล่าวถึงบ่อยขึ้นเรื่อย ๆ ในปัจจุบันเหตุผลที่หลักนิติธรรมเป็นหลักการที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยอย่างยิ่งนั้น เนื่องจากการที่ประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมใน ๒ มิติหลัก คือ มิติภายในประเทศและมิติระหว่างประเทศ

**มิติภายในประเทศ** หลักนิติธรรมเริ่มปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังคงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ รวมถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ (ฉบับลงประชามติ) ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญทุกฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ต่างกล่าวถึงและรับรอง “หลักนิติธรรม” เอาไว้อย่างชัดเจน ถึงแม้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ปรากฏคำว่า “หลักนิติธรรม” นั้น จะยังมีได้กำหนดนิยามความหมายของหลักนิติธรรมไว้อย่างเป็นรูปธรรมก็ตาม

**มิติระหว่างประเทศ** นอกเหนือจากมิติภายในประเทศ ประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมในมิติระหว่างประเทศด้วยเนื่องจากองค์การสหประชาชาติได้ส่งเสริมให้ประเทศภาคีสมาชิก และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ให้การรับรองหลักนิติธรรมและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมซึ่งปรากฏตามข้อมติต่าง ๆ ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ โดยถือว่าหลักนิติธรรมเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งเสริมสันติภาพ รับรองสิทธิมนุษยชน และการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากการที่หลักนิติธรรมปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ประกอบกับความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเข้าไปลงนามผูกพันในฐานะสมาชิกรัฐภาคี ส่งผลให้หลักนิติธรรมเข้ามามีบทบาทในการเมืองการปกครองและการพัฒนาประเทศไทยอย่างมาก ทั้งในมิติภายในประเทศและมิติระหว่างประเทศ

<sup>๑๑</sup> รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย” โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สิงหาคม ๒๕๕๙, ภาคผนวกที่ ๒ น. ๘๒ - ๑๑๓

## ๒. แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ หน่วยงานของรัฐโดยฝ่ายปกครองมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ ไม่อาจวินิจฉัยและดำเนินการให้นอกเหนือไปจากที่บทกฎหมายให้อำนาจไว้ได้<sup>๑๒</sup> จึงส่งผลให้การกระทำทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยที่การใช้อำนาจของรัฐย่อมมีทั้งที่ถูกต้อง (เกิดประโยชน์) และที่ผิดพลาด (เสียประโยชน์) เมื่อมีการใช้อำนาจของรัฐมากขึ้นเท่าใดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการใช้อำนาจของรัฐย่อมเกิดเพิ่มขึ้นมาตามลำดับ<sup>๑๓</sup> ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนได้ต่อเมื่อได้ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม การปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย และต้องใช้อำนาจภายในขอบอำนาจที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้เท่านั้น หากหน่วยงานของรัฐกระทำการโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจหรือทำนอกเหนือขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### ๒.๑ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจดุลพินิจ

#### ๒.๑.๑ ความหมายของดุลพินิจ

คำว่า “ดุลพินิจ” โดยทั่วไปหมายถึงการวินิจฉัยเห็นสมควร<sup>๑๔</sup> มีลักษณะเป็นคำนามตรงกับคำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า “Discretion” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Discretio” มีความหมายในทางกฎหมายว่าเป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษ (Privilege) ของศาลที่จะพิจารณาตามหลักความยุติธรรม<sup>๑๕</sup> หรือขององค์กรอื่นผู้มีอำนาจในการพิจารณาใช้ตามหลักความยุติธรรมเช่นว่านั้น

“อำนาจดุลพินิจ” คือ อำนาจวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งมีลักษณะดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในเหตุการณ์อันหนึ่ง องค์กรปกครองชอบที่จะวินิจฉัยสั่งการตามข้อเท็จจริงในทางใดทางหนึ่งโดยเสรี ทั้งนี้ เพราะกฎหมายไม่ได้บังคับไว้ล่วงหน้าว่าให้องค์กรปกครองวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น ๆ ในทางใด<sup>๑๖</sup>

#### ๒.๑.๒ เหตุผลในการให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง

การที่กฎหมายจำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจได้บ้างนั้น เนื่องจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองเองไม่อยู่ในวิสัยที่จะตรากฎหมายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไปและแน่นอนชัดเจนให้ครอบคลุมกรณีต่าง ๆ ได้ เนื่องจากสภาวการณ์ทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเทศะ หรือความหลากหลายของพฤติกรรมมนุษย์

<sup>๑๒</sup> ประยูร กาญจนดุล ,คำบรรยายกฎหมายปกครอง , ๒๕๓๘, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.

๖๒

<sup>๑๓</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง , ๒๕๔๐, กรุงเทพฯ: จีร์วิชาการพิมพ์, น. ๔

<sup>๑๔</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๓๓ (พิมพ์ครั้งที่ ๑๑) โดยราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๑๓, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา, น. ๓๗๔

<sup>๑๕</sup> Black's Law Dictionary. ,๑๙๕๑, st.Paul,Minn: West Publishing Co. ,p. ๕๕๓

<sup>๑๖</sup> อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ , ๒๕๒๕, กรุงเทพฯ: รามคำแหง, น.๑๐๓

และสรรพสิ่ง จึงมีความจำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการใช้วิจารณ์ญาณในการพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมเฉพาะเรื่องบ้าง เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากที่สุด<sup>๑๗</sup> และโดยเหตุที่ภารกิจของรัฐสมัยใหม่มีความหลากหลายทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนเพื่อให้ครอบคลุมในทุกกรณีได้ ข้อจำกัดนี้เองทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องตรากฎหมายด้วยถ้อยคำที่เปิดกว้างให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการดำเนินการกิจของรัฐได้อย่างอิสระประกอบกับอำนาจดุลพินิจทำให้การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองสามารถอำนวยความสะดวกเฉพาะกรณีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง

## ๒.๒ การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองนั้นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันตนอยู่กับกฎหมายและในขณะเดียวกันก็เป็นองค์กรที่มีภาระหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายย่อมส่งผลให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่จะต้องปรับใช้กฎหมายต่าง ๆ และโดยเหตุที่ภารกิจในทางปกครองมีความสลับซับซ้อนประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นมีความหลากหลาย จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นในหลายกรณีที่กฎหมายจะเปิดช่องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีแดนที่ตนจะเคลื่อนไหวได้ตามสมควร เพื่อปรับบทกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีให้เกิดความเป็นยุติธรรมมากที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าวการให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติ<sup>๑๘</sup> ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ ฝ่ายปกครองที่เป็นองค์กรที่ใช้กฎหมายและบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงต้องผูกพันตามกฎหมาย ต่อบทกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยถือเป็นสิ่งที่ราชการฝ่ายปกครองทั้งหลายจะต้องยึดถือเป็นหลัก หรือที่เรียกกันว่า “ปทัสถานทางกฎหมาย” ซึ่งหลักกฎหมายปกครองที่มีบทบาทสำคัญในการนำมาเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงในการใช้อำนาจดุลพินิจที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้แก่ หลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

“หลักความพอสมควรแก่เหตุ” หรือที่เรียกว่า “หลักความได้สัดส่วน” เป็นหลักกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการใช้ดุลพินิจและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง<sup>๑๙</sup> โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักเกณฑ์ย่อย ๓ หลักการ คือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ดังนี้<sup>๒๐</sup>

ก. หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) หมายถึง ความเหมาะสมของมาตรการหรือวิธีการสำหรับวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่ง ซึ่งในทางตำราและคำพิพากษาได้อธิบายไว้ว่า

<sup>๑๗</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (น. ๑๙๗), (อ้างถึง ในฤทัย หงส์สิริ เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง คำสั่งทางปกครองและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง, , หลักสูตรหลักปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับผู้บริหาร, ๒๕๕๗, กรุงเทพฯ: มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง)

<sup>๑๘</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ , กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, ๒๕๕๔ , กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, น.๗๑

<sup>๑๙</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ ๒) ๒๕๔๗, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, น. ๓๑๗

<sup>๒๐</sup> แทลง์เดิม น. ๓๐๖-๓๑๓

มาตรการที่เหมาะสม คือ มาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก ซึ่งหลักความเหมาะสมนี้เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยใช้มาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ เพราะฉะนั้น มาตรการใดที่เห็นประจักษ์ชัดว่าไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างแน่แท้ ย่อมถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมและขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

**ข. หลักความจำเป็น (Principle of Necessity)** หมายถึง เฉพาะมาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นที่เป็นมาตรการที่จำเป็น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้อธิบายหลักความจำเป็นว่ามาตรการใดมาตรการหนึ่งจะมีความจำเป็นเมื่อไม่สามารถที่จะเลือกมาตรการอื่นใดที่มีผลเช่นเดียวกับมาตรการที่เลือกได้ อีกทั้งมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานน้อยที่สุด<sup>๒๑</sup> ซึ่งหลักแห่งความจำเป็นนี้ เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยใช้มาตรการที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนน้อยที่สุด ดังนั้น ในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ในกรณีที่มีมาตรการให้ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจ ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่กระทบต่อประโยชน์ประชาชนน้อยที่สุดมากระทำการ มิฉะนั้น จะขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ซึ่งความคิดที่อยู่เบื้องหลังหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปที่ต้องเลือกบุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยที่สุด”<sup>๒๒</sup>

**ค. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the narrow sense)** เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนกับประโยชน์ของส่วนรวมอันจะพึงได้รับจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองมาตรการใดมาตรการหนึ่ง โดยมีหลักการว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรืออาจกล่าวได้ว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องอยู่ในขอบเขตของความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างวิธีการกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่ก่อให้เกิดภาวะแก่ผู้ได้รับผลกระทบจนเกินกว่าขอบเขตและผลกระทบที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล ดังนั้น หลักความได้สัดส่วนจึงเป็นการยืนยันถึงความสมควรหรือความสมเหตุสมผล อันมีความใกล้เคียงอย่างยิ่งกับความหมายของหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ กล่าวได้ว่าหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบถือเป็นมาตรฐานในการกำหนดระดับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้ได้สัดส่วน หรือพอเหมาะสมกับทุกฝ่าย ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ควบคุมและจำกัดให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่ใช้บังคับแล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชน ดังนั้น มาตรการใดก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมน้อยกว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชน ฝ่ายปกครองจะนำมาตรการนั้นมากระทำการไม่ได้โดยเด็ดขาด ถึงแม้ว่ามาตรการนั้นจะสามารถกระทำการ

<sup>๒๑</sup> แทลงเดิม น. ๓๐๙

<sup>๒๒</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อิทธิพลของรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย (๒) เอกสารประกอบการบรรยายการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ ระดับชำนาญการ รุ่นที่ ๑๖, ๒๕๕๗, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น.๓๗

ให้บรรลุตฤตฤประสงคฺของกฎหมายได้ตามหลักความเหมาะสมและมีผลกระทบกระทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนน้อยที่สุดตามหลักความจำเป็นก็ตาม

### ๓. การใช้อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคณะกรรมการธุรกรรม

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ “คณะกรรมการธุรกรรม” เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจในระดับปฏิบัติการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินนโยบายและมาตรการขององค์กรบริหาร เพื่อสามารถบังคับผลในความเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ (Law enforcement role)<sup>๒๓</sup> ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคณะกรรมการธุรกรรม ซึ่งถือเป็นการดำเนินมาตรการชั่วคราวเกี่ยวกับทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อนที่จะมีการริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยกระบวนการทางศาล ซึ่งการใช้วิธีการชั่วคราวดังกล่าวก็เพื่อป้องกันการโอนหรือจำหน่ายโดยวิธีการใด ๆ อันจะเป็นผลเสียหายต่อการริบทรัพย์สินโดยกระบวนการทางศาล ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่สามารถริบได้นั้นเอง

#### ๓.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการธุรกรรม

คณะกรรมการธุรกรรมประกอบด้วยบุคคล จำนวน ๕ คน ดังนี้<sup>๒๔</sup>

(๑) ประธานกรรมการธุรกรรม ได้แก่ กรรมการธุรกรรมหนึ่งคนที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการธุรกรรมให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นกรรมการและเลขานุการ

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๔ คน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ป.ง.) แต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากหน่วยงานต่อไปนี้ หน่วยงานละหนึ่งคน ได้แก่ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการอัยการ

#### ๓.๒ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม มีดังต่อไปนี้<sup>๒๕</sup>

- (๑) ตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด
- (๒) สั่งยับยั้งการทำธุรกรรมตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๖
- (๓) ดำเนินการตามมาตรา ๔๘
- (๔) เสนอรายงานการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะกรรมการ
- (๕) กำกับ ดูแล และควบคุมให้สำนักงานและเลขาธิการปฏิบัติหน้าที่อย่างเปนอิสระ และตรวจสอบได้

<sup>๒๓</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, ๒๕๔๗, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, น.๕๔

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๒/๑

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๔

(๕/๑) ออกระเบียบ ขอบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ เพื่อให้สำนักงาน ปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับระเบียบ ขอบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดและต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

### ๓.๓ การใช้อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวของคณะกรรมการธุรกรรม

คณะกรรมการธุรกรรมเป็นผู้ที่มีบทบาทและมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญในการดำเนินมาตรการชั่วคราวเกี่ยวกับทรัพย์สินก่อนที่จะมีการริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยกระบวนการทางศาลดังกล่าว เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๓๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการธุรกรรมในการดำเนินการตามมาตรา ๔๘ ซึ่งได้แก่ การดำเนินมาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และการเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามบทบัญญัติมาตรา ๔๘ วรรคสี่ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมในการพิจารณามีคำสั่งให้เพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ในกรณีที่ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานว่าเงินหรือทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดนั้นมีใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

#### หลักเกณฑ์และวิธีการในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

##### ๑. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน”

จากบทบัญญัติของกฎหมาย จะเห็นได้ว่าหากไม่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สิน แม้ทรัพย์สินนั้นจะปรากฏหลักฐานว่าเกี่ยวกับการกระทำความผิดคณะกรรมการธุรกรรมก็ไม่มีอำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมในการดำเนินมาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น บทบัญญัติมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เพียงแต่กำหนดหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ ของการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมไว้ โดยบัญญัติถึงแต่เพียงเหตุที่คณะกรรมการธุรกรรมจะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวมีกำหนด ๙๐ วันเท่านั้น

มาตรา ๔๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “การตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกระทรวง”

๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ดังกล่าวได้กำหนดให้สำนักงาน ปปง. เป็นผู้ทำการตรวจสอบในเบื้องต้นว่ารายงานการทำธุรกรรมหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่ได้รับรายงานจากสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามหมวด ๒ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำ

ความผิดหรือไม่ หากพบเหตุเช่นว่านั้นให้สำนักงาน ปปง. เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการธุรกรรม ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้พบเหตุเช่นนั้น เพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณาสั่งการ ตามมาตรา ๔๘ โดยเร็ว และในการพิจารณาของคณะกรรมการธุรกรรมถ้าเห็นว่าเรื่องที่เสนอมา ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๔๘ คณะกรรมการธุรกรรมอาจมอบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการ ปปง. ดำเนินการตรวจสอบเพิ่มเติมได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรม ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราวตามบทบัญญัติมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ก่อนที่คณะกรรมการธุรกรรม จะพิจารณาออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินใด ๆ แล้ว จะต้องมีการตรวจสอบในเบื้องต้นจากสำนักงาน ปปง. โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ปปง. ก่อนว่าทรัพย์สินอันนั้นมีเหตุ อันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และหากพบเหตุในการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือ ซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดก็ให้สำนักงาน ปปง. เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการธุรกรรม ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้พบเหตุเช่นนั้น ซึ่งคำว่า “เหตุเช่นนั้น” ก็คือ เหตุในการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้น นั้นเอง ด้วยเหตุนี้ ญบ.ที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมุ่งหมายที่จะให้คณะกรรมการธุรกรรมได้ใช้อำนาจ ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ได้ทัน่วงทีก่อนที่จะมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินนั้น ๆ อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน และให้คณะกรรมการธุรกรรมเป็นผู้พิจารณาเอกสารหลักฐานในสำนวนคดีที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. เป็นผู้นำเสนอว่ามีเหตุในการที่จะใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ฉะนั้น เหตุในการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่คณะกรรมการธุรกรรมจะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งให้ยึดหรืออายัด ทรัพย์สินใดไว้ชั่วคราว แต่หากกรณีไม่ปรากฏพฤติการณ์หรือมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด คณะกรรมการธุรกรรมก็หาได้มีอำนาจในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ได้ เนื่องจากอำนาจในการ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคณะกรรมการธุรกรรมตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเพียงมาตรการชั่วคราว เพื่อป้องกันมิให้ มีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเท่านั้น

#### ๔. หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคณะกรรมการธุรกรรม

คณะกรรมการธุรกรรมเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินมาตรการตามบทบัญญัติมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ประการหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของคณะกรรมการธุรกรรม อัน เป็นการดำเนินมาตรการชั่วคราวเกี่ยวกับทรัพย์สิน เพื่อป้องกันการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด ทรัพย์สิน หรือโดยวิธีการใด ๆ ที่จะเป็นผลเสียหายต่อการรับทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ก่อนที่จะมีการดำเนินกระบวนการทางศาล กล่าวคือ กรณีที่ตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมแล้ว หากปรากฏเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน และเมื่อปรากฏหลักฐานที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด คณะกรรมการธุรกรรมต้องพิจารณาว่ามีมติให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการธุรกรรมในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวดังกล่าว จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งซึ่งที่มาของการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมจะต้องมีฐานที่มาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น โดยจะกระทำการใด ๆ ได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจกระทำการนั้นได้เท่านั้น จะกระทำการโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ ดังนั้น เมื่อผู้ใช้อำนาจรัฐจะกระทำการใด ๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็เท่ากับว่าการกระทำและกระบวนการทั้งหมด เพื่อบรรลุเป้าหมายในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเช่นกัน ซึ่งเป็นบ่อเกิดของหลักที่ว่า “การกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย (principle of legality)” ถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมด้วย เมื่อกฎหมายเป็นฐานของการใช้อำนาจรัฐ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็จะกระทำการนั้นไม่ได้ ในส่วนของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวของคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็เช่นกัน ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินก็ต้องอาศัยฐานมาจากกฎหมาย ดังนั้น การยึดถือหลักนิติธรรมเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธุรกรรมในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลใดวันนั้น จึงเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในเอกสารฉบับนี้ผู้เขียนได้พิจารณาสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ประกอบกับลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว เห็นว่าหลักที่คณะกรรมการธุรกรรมต้องยึดถือไว้ เพื่อให้เป็นไปตามและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมนั้น พิจารณาได้ดังนี้

#### ๔.๑ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

##### ๔.๑.๑ หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ

หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ ซึ่งเป็นหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดนั้น หากนำหลักดังกล่าวมาปรับใช้กับคณะกรรมการธุรกรรม กล่าวคือ คณะกรรมการธุรกรรมต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาว่าจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลใดภายใต้หลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งความเป็นอิสระถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานเพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมสามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลใดไว้ชั่วคราวโดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใด โดยต้องมีความเที่ยงธรรมตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางจากภายนอก คือ คณะกรรมการธุรกรรมจะต้องไม่อยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการและแทรกแซงได้จากผู้อื่น และความเป็นอิสระและความเป็นกลางจากภายใน คือ คณะกรรมการธุรกรรมต้องใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาออกคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลใดโดยปราศจากอคติทั้งปวง ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรมจะต้องมุ่งไปสู่ความเป็นอิสระของคณะกรรมการธุรกรรม หากมีเหตุที่ทำให้คณะกรรมการธุรกรรมไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ หรือปรากฏชัดแจ้งว่าคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้ข้อคิดในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว อาจไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่แรกเนื่องจากขัดต่อหลักนิติธรรม

#### ๔.๑.๒ หลักการใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญต้องใช้อำนาจดุลพินิจเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งแตกต่างไปจากหลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่ว่าประชาชนสามารถกระทำการได้ทุกประการหากกฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามมิให้กระทำไว้ ดังนั้น หากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การกระทำดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้ และหากมีการฝ่าฝืนย่อมไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย สำหรับในบริบทนี้ผู้เขียนเห็นว่า การใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจย่อมหมายถึงความรวมถึงการที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้ใช้ดุลพินิจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยมีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญต้องไม่มีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดโดยที่ไม่ปรากฏพฤติการณ์หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพราะหากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดโดยที่ไม่ปรากฏพฤติการณ์หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว ย่อมเท่ากับว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญไม่ได้ใช้อำนาจดุลพินิจให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจดุลพินิจวินิจฉัยในการที่จะพิจารณาออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดได้นั้น แต่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมิใช่ดุลพินิจพิจารณาเสียก่อนว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ถือเป็น การที่ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญตีความโดยขยายอำนาจในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดโดยไม่มีข้อจำกัด เช่นนี้ย่อมทำให้การใช้อำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจที่ผิดวัตถุประสงค์หรือผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่ประสงค์ให้อำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเพียงวิธีการหรือมาตรการชั่วคราว เพื่อป้องกันมิให้มีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเท่านั้น ซึ่งหากไม่มีเหตุอันควร เชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สิน แม้ทรัพย์สินนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดก็ตาม คณะกรรมการรัฐธรรมนูญก็หาได้มีอำนาจที่จะยึดทรัพย์สินนั้นไว้ได้ไม่ หากแต่จะต้องดำเนินการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเร็ว

ทั้งนี้ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมาย ดังนั้น หากกฎหมายกระบวนกฤษฎีธรรม หรือการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรมดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

## ๔.๒ หลักนิติธรรมโดยทั่วไป

### ๔.๒.๑ หลักกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องไม่ชักช้า

หลักนี้มีฐานมาจากสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ในการพิจารณาดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดคณะกรรมการการตุลาการจะต้องดำเนินการอย่างไม่ชักช้า และในทางกลับกันหากบุคคลผู้ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินโต้แย้งและแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการการตุลาการเพื่อขอให้เพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวแล้วนั้นคณะกรรมการการตุลาการจะต้องพิจารณาคำโต้แย้งและหลักฐานนั้นโดยไม่ชักช้าเช่นกัน เพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมเท่ากับการปฏิเสธความยุติธรรม เนื่องจากความล่าช้าทำให้เกิดความไม่แน่ชัดในผลของคดี อันจะส่งผลต่อสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น ในขั้นตอนการพิจารณาคำโต้แย้งควรต้องเป็นไปตามกรอบเวลาที่เพียงพอสำหรับทำให้เกิดทั้งความรวดเร็วและความรอบคอบในการประสาทความยุติธรรม

### ๔.๒.๒ หลักผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการตุลาการในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราวตามบทบัญญัติมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ก่อนที่คณะกรรมการการตุลาการจะพิจารณาคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินใด ๆ แล้ว จะต้องมีการตรวจสอบในเบื้องต้นจากสำนักงาน ป.ง. โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ง. ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ป.ง. ก่อนว่าทรัพย์สินอันนั้นมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือไม่ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ง. จึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคณะกรรมการการตุลาการอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ฉะนั้น ในขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สินของพนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ง. จึงต้องมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการและแทรกแซงได้จากผู้บังคับบัญชาหรือผู้อื่น เพื่อให้สามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อันจะทำให้การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการการตุลาการเพื่อพิจารณายึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม

### ๔.๒.๓ หลักผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรม

นอกจากหลักผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางแล้ว หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่คณะกรรมการการตุลาการและพนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ง. ต้องยึดถือในในการปฏิบัติหน้าที่ ก็คือความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่และยึดหลักคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ประการหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของทุกคนและทุกวิชาชีพ เนื่องจากการขาดความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรมและจริยธรรมแล้ว ย่อมส่งผลนำมาซึ่งการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนได้ ดังนั้น คุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่เป็นไปตามและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

## ๕. บทสรุป

แม้ว่าการใช้ดุลพินิจจะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความยุติธรรมเฉพาะกรณี เพื่อเป็นการลดช่องว่างทางกฎหมายก็ตาม ในทางกลับกันดุลพินิจก็เป็นเหตุอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมจากการใช้กฎหมายได้ สืบเนื่องมาจากผู้ใช้ดุลพินิจอาจเลือกใช้ดุลพินิจผิดพลาด หรือจงใจใช้ดุลพินิจให้ผิดพลาด ดังที่ศาสตราจารย์ A.V. Dicey ได้กล่าวว่า “ดุลพินิจมีอยู่ที่ใด ย่อมมีช่องว่างสำหรับอำเภोजอยู่ด้วย”<sup>๒๖</sup> ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจจึงเป็นผู้ที่กำหนดในการเลือกใช้ดุลพินิจไปในทางตรงตามเจตนารมณ์ตามกฎหมายหรือไม่ หากเลือกใช้ได้ถูกต้องดุลพินิจนั้นก็ย่อมสร้างความเป็นธรรม หากแต่เลือกใช้ผิดก็ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม จึงอาจกล่าวได้ว่าดุลพินิจเปรียบเหมือนขวานที่อาจสร้างประโยชน์ให้กับผู้ใช้และผู้อื่นอย่างอนอกอนันต์ แต่ก็อาจเป็นอาวุธอันตรายที่ใช้ทำร้ายหรือฆ่าผู้คนได้เช่นกัน (like an axe, it can be a weapon for may harm or murder)<sup>๒๗</sup> เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมที่สุด จึงต้องมีหลักการควบคุมการใช้ดุลพินิจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเมื่อได้มีการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจแล้วดุลพินิจนั้นก็จะเป็นดุลพินิจยุติธรรมอันแท้จริง ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจดุลพินิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างสุจริต โดยมีจุดมุ่งหมายตามที่ได้รับมาจากกฎหมายและภายใต้ข้อจำกัดโดยกฎหมายหรือปัจจัยอื่นที่ให้อำนาจนั้น อำนาจดุลพินิจนี้ต้องใช้อย่างเป็นธรรมมิใช่ใช้ตามอำเภอใจหรือไม่แน่นอนและต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายที่แท้จริง กล่าวได้ว่า “หลักนิติธรรม” เป็นหลักสำคัญที่ใช้ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยเฉพาะการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรม ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทและมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวของคณะกรรมการธุรกรรมดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ซึ่งการยึดถือ “หลักนิติธรรม” เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการธุรกรรมในการออกคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลใดไว้นั้น จึงเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยส่งเสริมและทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยสามารถบรรลุถึงหลักนิติธรรมอย่างแท้จริงได้

<sup>๒๖</sup> หลวงอรรถโกวิทวาที, “พนักงานอัยการจะถอนฟ้องคดีอาญาได้ในกรณีอย่างไร?” อัยการนิเทศ ปีที่ ๓๗ ตอนที่ ๑-๔ (๒๕๑๘), กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการ, น.๑๓๔

<sup>๒๗</sup> สุธาสินี สันทรดี, การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). ๒๕๕๑, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.๒๐-๒๑

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, “หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาธารณประโยชน์และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๗.
- จริฎ โฆษณานนท์ , นิติปรัชญา, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ. ๒๕๕๐
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์. ๒๕๕๐
- บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ ๒), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๗.
- ประยูร กาญจนดุล ,คำบรรยายกฎหมายปกครอง , ๒๕๓๘, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๓ (พิมพ์ครั้งที่ ๑๑) โดยราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๑๓, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย” โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สิงหาคม ๒๕๕๙
- วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน , กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๕๗.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, ๒๕๕๔.
- สุธาสิณี สันหรัดี, การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง ,(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) , กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๕๑.
- อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ , ๒๕๒๕, กรุงเทพฯ: รามคำแหง.

### วารสารและบทความ

- ชาญชาญ แสงวงศ์ , “หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ”: ความเข้าใจที่ไม่ตรงใจและผลที่มีต่อองค์การตุลาการ,วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๑๙ เล่มที่ ๑๕ เดือนมกราคม-เมษายน ๒๕๖๐, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม , วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๘”
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,สืบค้น <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431> , เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (อ้างอิงในฤทัย หงส์สิริ เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง คำสั่งทางปกครองและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง, , หลักสูตรหลักปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับผู้บริหาร, ๒๕๕๗, กรุงเทพฯ: มุขนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง)
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อิทธิพลของรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย (๒) เอกสารประกอบการบรรยายการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ ระดับชำนาญการ รุ่นที่ ๑๖, ๒๕๕๗, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,

