

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๑

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๑

วันที่ ๒๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

การฟอกเงิน (Money Laundering) หมายถึง การนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
จากการประกอบอาชญากรรมต่าง ๆ เช่น การค้ายาเสพติด การฉ้อโกง การค้าสินค้าเถื่อน
การลักพาตัว การค้าอาวุธเถื่อน การก่อการร้ายและการหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น รูปแบบของการฟอกเงิน
มีหลายรูปแบบ ได้แก่ การนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ การโอนเงินออกนอกประเทศ การฝาก
เงินกับสถาบันการเงิน การจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นบังหน้าและวิธีการอื่น ๆ เป็นต้น การฟอกเงิน
ดังกล่าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคมของนานาประเทศมาก ด้วยเหตุนี้
การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงมีทั้งมาตรการทางกฎหมายระดับสากลและมาตรการ
ทางกฎหมายของประเทศไทย สำหรับมาตรการทางกฎหมายระดับสากลที่สำคัญ ได้แก่ อนุสัญญา
สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท
ค.ศ. ๑๙๘๘ หรืออนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. ๑๙๘๘ (The Vienna Convention ๑๙๘๘) ซึ่งเป็น
อนุสัญญาฉบับแรกที่ให้รัฐภาคีพิจารณากำหนดการฟอกเงินเป็นความผิดอาญา และอนุสัญญา
สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. ๒๐๐๐ ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่นำ
มาตรการพิเศษมาจัดการกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติโดยการตัดเส้นทางการเงินขององค์กร
อาชญากรรมข้ามชาติ อนุสัญญาสหประชาชาติทั้งสองฉบับดังกล่าว ประเทศไทยได้ให้ความเห็นชอบ
ภาคยานุวัติอนุสัญญาเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ เพื่อความเป็นมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการฟอกเงิน
ชอบเขตการบังคับใช้และเขตอำนาจศาล นอกจากนี้ในต่างประเทศยังมีกฎหมายป้องกัน

และปราบปรามการฟอกเงินด้วย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีรัฐบัญญัติควบคุมการฟอกเงิน ค.ศ. ๑๙๘๖ (The Money Laundering Control Act ๑๙๘๖) รัฐบัญญัติการปราบปรามการฟอกเงิน ค.ศ. ๑๙๙๔ (The Money Laundering Suppression Act ๑๙๙๔) ประเทศออสเตรเลีย มีพระราชบัญญัติการทำรายงานการทำธุรกรรม ค.ศ. ๑๙๘๘ (The Financial Transaction Report Act ๑๙๘๘) และประเทศอังกฤษมีพระราชบัญญัติการค้ายาเสพติด ค.ศ. ๑๙๙๔ (The Drug Trafficking Act ๑๙๙๔)

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของไทย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย การบัญญัติให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา การบัญญัติมาตรการริบทรัพย์ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในทางแพ่ง และการบัญญัติหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์ว่า “เนื่องจากในปัจจุบัน ผู้ประกอบอาชญากรรมซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภท ได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายเหล่านั้น และโดยที่กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้เท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” และสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๐ - ๔๑/๒๕๔๖ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๖ มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๕ มุ่งประสงค์ตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม และทำลายแรงจูงใจสำคัญในการประกอบอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนที่สูงจึงกำหนดให้มีมาตรการดำเนินการต่อการฟอกเงินให้มีประสิทธิภาพ คือ มาตรการทางอาญาที่ดำเนินคดีต่อบุคคล และมาตรการที่ดำเนินคดีต่อทรัพย์สิน โดยในทางอาญานั้นพระราชบัญญัตินี้กำหนดความผิดที่จะลงโทษทางอาญาโดยการจำคุก ปรับ หรือริบทรัพย์ทางอาญา ส่วนมาตรการที่ดำเนินคดีต่อทรัพย์สินนั้นให้ยึดหรืออายัดไว้และให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เป็นคนละส่วนกับการดำเนินการทางอาญาต่อบุคคล โดยมาตรการนี้เป็นมาตรการพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะที่รัฐกำหนดให้ใช้การดำเนินการทางแพ่งในการดำเนินการต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวกับ

การกระทำความผิดอันเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา ๓ โดยมีเหตุผลมาจากหลักของการคุ้มครองประโยชน์ของสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ หลักการติดตามเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดได้ โดยให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาตามคำร้องว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม ดังกล่าวที่บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ หากผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง เป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริตแล้วแต่กรณี” มีความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการพิเศษด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายระดับสากล กล่าวคือ ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเข้ามาเคลื่อนไหวเป็นจำนวนมาก เช่น ขบวนการค้ายาเสพติด ขบวนการค้ามนุษย์ และขบวนการค้าอาวุธ เป็นต้น การใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีมาตรการพิเศษเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการกับปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำลายและตัดวงจรของการดำเนินกิจกรรมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ถ้อยคำที่บัญญัติในกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจกับเจ้าหน้าที่ที่มีปรากฏถ้อยคำที่อาจแตกต่างกัน คือ มีหลักฐานหรือเหตุอันควรเชื่อได้ว่า (probable cause) มีเหตุอันควรสงสัย (reasonable suspicions) และให้สันนิษฐานไว้ก่อน แม้เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ดูเหมือนจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความจำเป็นและความสมควรแก่เหตุ ซึ่งการบัญญัติถ้อยคำลักษณะดังกล่าวมีปรากฏในกฎหมายฟอกเงินของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีรัฐบัญญัติควบคุมการฟอกเงิน ค.ศ. ๑๙๘๖ (The Money Laundering Control Act ๑๙๘๖) มาตรา ๕๘๑ (b) (๒) (B) ที่บัญญัติว่า “การริบทรัพย์สินในทางแพ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อต้องมี “เหตุอันควรเชื่อได้” (probable cause) ว่าทรัพย์สินนั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย” และประเทศอังกฤษ มีพระราชบัญญัติการค้ายาเสพติด ค.ศ. ๑๙๙๔ (The Drug Trafficking Act ๑๙๙๔) มาตรา ๔๒ (๑) และ (๒) ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ศุลกากรหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการ

ยึดเงินสดที่มีการนำเข้าหรือส่งออกจากสหราชอาณาจักรไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ ปอนด์ ได้เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ (Reasonable Grounds) ว่าเงินดังกล่าวเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ายาเสพติดหรือมีเจตนาจะใช้ในการค้ายาเสพติดไม่เกิน ๔๘ ชั่วโมง” เป็นต้น

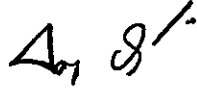
๓. บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม เป็นข้อสันนิษฐานในทางแพ่งที่เกี่ยวข้องหรือผ่านการพิสูจน์ตามมาตรา ๕๐ มาแล้ว ซึ่งมีการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ยังอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินสามารถนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์เพื่อหักล้างข้อสันนิษฐานตามกฎหมายได้ นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้เจ้าของทรัพย์สิน ผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่ไม่ได้ยื่นคำร้องคัดค้านเข้ามาในคดีเนื่องจากไม่ทราบถึงประกาศหรือหนังสือแจ้งของเลขานุการ ปปง. หรือมีเหตุขัดข้องอันสมควรสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งคืนทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดินถึงที่สุดแล้วได้อีกด้วย

๔. แม้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดุลพินิจ (Discretion Power) โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริต แล้วแต่กรณีก็ตาม แต่การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้และอยู่ภายในขอบเขต เพราะอย่างยิ่งมีศาลปกครองที่เป็นกลไกสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เช่น ศาลปกครองกลาง มีคำพิพากษาที่ ๑๒๕๑/๒๕๔๕ ๑๒๕๒/๒๕๔๕ และ ๒๑๖/๒๕๔๘ เพิกถอนคำสั่งของเลขานุการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพราะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินจากการใช้มาตรการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แต่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่มีเหตุผล มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมที่จะได้รับกับประโยชน์ที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุอันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม อีกทั้งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย

ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ