

## ความเห็นส่วนตัว

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ 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

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น  
ด้วยมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ประกอบอาชญากรรมซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภทไม่อาจจะนำเงิน  
หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำการในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการฟอกเงิน  
เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ซึ่งจะช่วยให้ยากแก่  
การปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายเหล่านั้น ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบ  
อาชญากรรมดังกล่าว สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการ  
ฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ซึ่งมีการเพิ่มเติม  
ความผิดมูลฐานในความผิดอาญาฐานอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน  
หรือต่อความมั่นคงแห่งรัฐหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นความผิดมูลฐาน ก็เพื่อให้การ  
ตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเป็นไปอย่างได้ผลตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริง ในขณะที่  
กระบวนการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถดำเนินการไปได้ด้วยความ  
เรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามคำว่า “ความผิดมูลฐาน” มีการกำหนดความผิดหลายประการ ทั้งที่เป็นความผิดอาญาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อความมั่นคงแห่งรัฐ เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ความผิดเกี่ยวกับการรับของโจร หรือความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นโจรสลัด เป็นต้น และความผิดอาญาที่มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการชักยอกหรือนื้อโกงตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินหรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ความผิดฐานละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของสินค้า หรือความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอันมีลักษณะเป็นการค้า หรือความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งเฉพาะในฐานความผิดอาญาที่มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นการกำหนดความผิดมูลฐานที่ไม่ได้ร้ายแรง บางกรณีเป็นความผิดอันยอมความได้ หรือบางกรณีสามารถเปรียบเทียบปรับได้ ตลอดจนมีอัตราโทษทางอาญาที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับความผิดอาญาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อความมั่นคงแห่งรัฐ ดังนั้น การกำหนดความผิดมูลฐานนั้น ก็ควรที่จะมีการทบทวนให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

เมื่อพิจารณากระบวนการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถดำเนินการไปได้ด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พบว่า ได้กำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ ซึ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการธุรกรรมหรือศาลเพื่อบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น

๑) มาตรการให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมไว้ก่อนได้ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกินสามวันทำการ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยและมีหลักฐานอันสมควร

ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือการกระทำความผิดฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๕

๒) มาตรการให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมไว้ชั่วคราวภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกินสิบวันทำการ ในกรณีที่มีพยานหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือการกระทำความผิดฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๖

๓) มาตรการให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวันตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๘

๔) มาตรการให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายแทนการสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙

๕) มาตรการให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๕

๖) มาตรการให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง

จากมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมเป็นการเพียงพอที่จะตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเป็นไปอย่างได้ผลตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริง ตลอดจนให้มีการดำเนินการติดตามเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด เพื่อนำทรัพย์สินนั้นไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายหรือให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

นอกจากนั้น หากพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีมาตรการให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อศาลทำการไต่สวนคำร้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๔๘ แล้ว หากศาลเชื่อว่าทรัพย์สินตามคำร้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และคำร้องของผู้ ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้รับโอนทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ฟังไม่ขึ้น ให้ศาลมี คำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน” บทบัญญัติดังกล่าวเมื่อศาลได้ทำการไต่สวนคำร้องของ พนักงานอัยการแล้ว ย่อมให้ศาลต้องพิจารณาต่อไปอีก ๒ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก ศาลต้อง พิจารณาว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าทรัพย์สินตามคำร้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือไม่ และขั้นตอนต่อมา ศาลต้องพิจารณาจากคำร้องของบุคคลภายนอก ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือ ผู้รับโอนทรัพย์สิน ฟังขึ้นหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ ย่อมจะเป็นเรื่องภาระในการพิสูจน์ของ บุคคลภายนอก ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาล เห็นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๐ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑) หากเป็นกรณีที่ผู้ซึ่งอ้างว่า ตนเป็นเจ้าของทรัพย์สินย่อมต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า ตนเป็น เจ้าของที่แท้จริง และทรัพย์สินนั้น ไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือตนเป็นผู้รับโอนโดย สุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุศล สาธารณะ

๒) หากเป็นกรณีที่ผู้ซึ่งอ้างว่า ตนเป็นผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินย่อมต้องแสดงให้ศาลเห็น ว่าตนเป็นผู้รับประโยชน์โดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาซึ่งประโยชน์โดยสุจริตและตามสมควร ในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุศลสาธารณะ

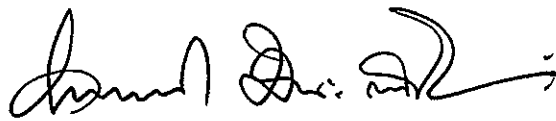
ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้มี บทนิยามของคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” หมายความว่า เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มา จากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินหรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือ การกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินและให้รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือ มีไว้เพื่อใช้ หรือสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน ตลอดจนเงินหรือ

ทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว และดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวอีกด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้น จะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนแปลงไปกี่ครั้งและไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด โอนไปเป็นของบุคคลใด หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใดก็ตาม ซึ่งย่อมเป็นมาตรการที่กำหนดไว้ในการรวบรวมทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินเพื่อดำเนินการให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินที่ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินจะต้องมีภาระการพิสูจน์ว่ามีได้เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามความหมายดังกล่าว

ในส่วนขอประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในคดีนี้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ หากผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง เป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริต แล้วแต่กรณี” บทบัญญัติดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นข้อสันนิษฐานที่มีผลไปถึงบุคคลภายนอกที่เป็นเจ้าของที่แท้จริงหรือผู้รับโอนทรัพย์สิน หากเป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน จำต้องถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินด้วยข้อสันนิษฐานว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริต ซึ่งเป็นมาตรการให้สามารถดำเนินการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อรวบรวมทรัพย์สินหรือจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลภายนอกเป็นไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจรวมทั้งบุคคลที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นการกระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงินมาก่อนด้วย ทั้งที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็มีมาตรการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อันเพียงพอเพื่อบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว โดยการติดตามเอาทรัพย์สินที่ได้มาจากการผิดมูลฐานไม่ว่าจะมีการจำหน่ายจ่ายโอนหรือเปลี่ยนแปลงไปแล้วกี่ครั้งก็ตาม ดังนั้น ข้อความในมาตรา ๕๑ วรรคสาม ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานกว้างขวางเกินไปและเกินจำเป็น ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้โดยง่าย

อนึ่ง การบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานกว้างขวางเกินไปทำนองนี้ ย่อมเป็นเหตุให้เกิดการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ (abuse of power) เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนอันเป็นต้นเหตุสำคัญแห่งการทุจริต (power tends to corrupt) ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินด้วยข้อสันนิษฐานว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริต ย่อมเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ อันเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ