

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินันท์ 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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพ
ของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่งบัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ
ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้
กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล
เกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล
ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และวรรคสองบัญญัติให้กฎหมายตามวรรคหนึ่ง
ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง
เป็นการเจาะจง บทบัญญัติวรรคหนึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผล
เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยมีหลักการสำคัญสี่ประการ

ประการที่หนึ่ง ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

ประการที่สอง ต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมและส่วนรวมจะได้รับเมื่อเทียบกับภาระที่ประชาชนทุกคนจะต้องปฏิบัติ
ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น อีกทั้งยังเป็นการป้องกัน
มิให้รัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินความจำเป็น

ประการที่สาม จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ทุกคนมีอยู่ในตัวเองใครจะมาละเมิดมิได้

ประการที่สี่ ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ตรากฎหมายตามอำเภอใจ ส่วนวรรคสองนั้นบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้ตรากฎหมายเพื่อเป็นการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการเฉพาะเจาะจงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยตรงแต่หากจำเป็นต้องกระทำก็ต้องบัญญัติยกเว้นไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมที่กระทำผิดตามกฎหมายบางประเภทที่เรียกว่าความผิดมูลฐานตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัติไว้ โดยอาชญากรได้นำทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิดมากระทำในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการฟอกเงินหรือนำทรัพย์สินดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดเหล่านั้น ดังนั้น จึงสมควรต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้สามารถป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามนี้ยังเป็นการควบคุมอาชญากรรมมิให้กระจายตัว โดยมีทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานเป็นฐานในการกระทำความผิดต่อไป มาตรการที่กฎหมายกำหนดมีทั้งมาตรการทางอาญาเพื่อดำเนินคดีต่อบุคคล และมาตรการที่ดำเนินการต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐาน หรือบุคคลอื่นนำทรัพย์สินหรือเงินนั้น ๆ ไปกระทำการต่าง ๆ ที่มีลักษณะของการฟอกเงิน เพื่ออำพรางลักษณะการได้มาที่แท้จริงซึ่งผู้นั้นมีความผิดฐานฟอกเงิน โดยที่การฟอกเงินเป็นการเปลี่ยนสภาพเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย ให้ดูเหมือนว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงจำเป็นต้องใช้วิธีปิดบังซุกซ่อนทรัพย์สิน ปิดบังแหล่งที่มา รวมถึงปิดบังการกระทำความผิดด้วย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดหลักการสำคัญของทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดว่า จะต้องมีการกระทำความผิดมูลฐานมาก่อนแล้วและทรัพย์สินนั้นสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาที่เป็นความผิดมูลฐาน สำหรับข้อสันนิษฐานของกฎหมายตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ หากผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง เป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาทรัพย์สิน

ดังกล่าว เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริต แล้วแต่กรณี มีเหตุผลมาจากหลักของการคุ้มครองประโยชน์ของสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ หลักการคิดตามเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดของรัฐ โดยมุ่งที่จะนำทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดซึ่งบุคคลใดมีไฉนนำมาคืนผู้มีสิทธิที่แท้จริง หรือตกคืนให้แก่แผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะต่อไป อันเป็นการเอาทรัพย์สินจากผู้ไม่มีสิทธิถือครองไว้คืนตามหลักกรรมสิทธิ์ในทางแพ่ง ด้วยการยึดหรืออายัดและให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน อันเป็นการดำเนินการคนละส่วนกับการดำเนินการทางอาญาต่อบุคคลหรือไม่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางอาญาแต่อย่างใด โดยมีการวางมาตรการตรวจสอบและคานการใช้อำนาจอย่างเป็นระบบ ดังเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๕๘ ได้กำหนดให้การดำเนินการทางศาลตามหมวด ๖ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ให้ยื่นต่อศาลแพ่งและให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม และมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว ตั้งแต่การใช้อนุมัติการชั่วคราวในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการดำเนินการกับทรัพย์สินก่อนที่จะดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการยับยั้งการทำธุรกรรมในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยและมีหลักฐานอันสมควรว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือการกระทำความผิดฐานฟอกเงินตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ได้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือมาตรการการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวตามมาตรา ๔๘ คณะกรรมการธุรกรรมจะมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน เว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วนเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (เลขาธิการ ป.ป.ง.) จึงจะมีอำนาจดำเนินการไปก่อนได้ โดยต้องรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม ซึ่งมาตรการในการคุ้มครองบุคคลภายนอกผู้สุจริตจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดเป็นหลักการไว้ในมาตรา ๔๘ วรรคสี่ ให้ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินสามารถยื่นคำร้องเพื่อแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการ ป.ป.ง. แล้วแต่กรณีว่า เงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้นมีใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด และเมื่อมีการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๘ กรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์พอที่จะ

ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้นั้น กฎหมายได้กำหนดวิธีการเพื่อยกถอนและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของบุคคลผู้เกี่ยวข้องไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคสองถึงวรรคสี่ อีกด้วย หรือมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในความผิดมูลฐานตามมาตรา ๔๕ วรรคหก ได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในความผิดมูลฐาน โดยให้เลขาธิการ ปปง. ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายแทนการสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินด้วยในคราวเดียวกัน และเมื่อศาลแพ่งมีคำสั่งให้คืนทรัพย์สินหรือชดใช้ให้ผู้เสียหายแล้ว สำนักงาน ปปง. ก็จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลแพ่งโดยเร็วหรือกรณีเมื่อพนักงานอัยการได้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งแล้ว แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการยื่นคำขอฝ่ายเดียวร้องขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราวระหว่างพิจารณาต่อจากคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการ ปปง. ตามมาตรา ๕๕ ก็ตาม กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านก่อนศาลแพ่งจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๕ วรรคห้าได้ หรือกรณีการพิจารณาคำร้องของศาลแพ่งก่อนที่จะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง กฎหมายยังได้กำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือเป็นผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวที่ได้มาโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทนไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และวรรคสองที่สามารถพิสูจน์การได้มาโดยชอบของทรัพย์สินนั้นต่อศาลแพ่งได้ก่อนที่จะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือภายหลังจากที่ศาลแพ่งมีคำสั่งแล้วภายในหนึ่งปีนับแต่คำสั่งศาลแพ่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินถึงที่สุด รวมทั้งมาตรการเยียวยาบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือเป็นผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวที่ได้มาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนตามมาตรา ๕๑ โดยศาลอาจมีคำสั่งให้คืนทรัพย์สินหรือกำหนดเงื่อนไขในการคุ้มครองสิทธิของผู้รับประโยชน์ หากไม่สามารถคืนทรัพย์สินหรือคุ้มครองสิทธิได้ให้ใช้ราคาหรือค่าเสียหายแทน แล้วแต่กรณี เหตุที่กฎหมายบัญญัติมาตรการดังกล่าวเนื่องจากการยากลำบากที่จะพิจารณาเบื้องต้นว่า ทรัพย์สินใดหรือจำนวนใด น่าจะเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ประกอบกับปัจจุบันการดำเนินการทางอาญากับบุคคลผู้กระทำความผิดยังขาดประสิทธิภาพ โดยการกระทำความผิดบางอย่าง ดังเช่น คดีค้ำมนุษย์ คดียาเสพติด เป็นต้น มีการดำเนินการในลักษณะเป็นองค์กรณีขั้นตอนที่มีความสลับซับซ้อน จึงเป็นการยากที่จะหาพยานหลักฐานมาดำเนินคดีเกี่ยวกับผู้ที่บงการอยู่เบื้องหลัง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการกระทำ

ความผิดดังกล่าวโดยตรง จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า ก่อนที่ศาลแพ่งจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ศาลแพ่งจะต้องทำการไต่สวนคำร้องของพนักงานอัยการก่อน โดยพนักงานอัยการในฐานะผู้ร้องจะต้องมีภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof) ข้อเท็จจริงพื้นฐาน (Basic Facts) ให้ศาลเชื่อก่อนว่า

(๑) มีการกระทำความผิดมูลฐานเกิดขึ้น และ

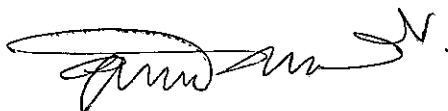
(๒) ทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และ

(๓) ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว เป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อนแล้ว ตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๒ วรรคสอง ที่ได้กำหนดข้อสันนิษฐานไว้

เมื่อพนักงานอัยการได้นำสืบดังกล่าวแล้ว ภาระการพิสูจน์จึงจะตกแก่ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๐ ที่จะต้องนำสืบหักล้างให้ศาลเห็นว่า ตนเป็นเจ้าของที่แท้จริงและทรัพย์สินนั้น ไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริต และมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกฏลสาธารณะแล้วแต่กรณี และนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม ให้ศาลเห็นว่า ตนไม่เกี่ยวข้องหรือไม่เคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ซึ่งหากผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินไม่สามารถนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๕๑ วรรคสามได้ ศาลจึงจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ฉะนั้น มาตรา ๕๑ วรรคสาม จึงเป็นข้อสันนิษฐานที่เกี่ยวเนื่องหรือผ่านการพิสูจน์ตามมาตรา ๕๐ มาแล้ว ที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินมีโอกาสนำสืบพยานโต้แย้งหรือหักล้างข้อสันนิษฐานตามกฎหมายดังกล่าวได้ แม้พนักงานอัยการฝ่ายที่กล่าวอ้างจะพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขจากการได้รับประโยชน์ตามข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม ได้ก็ตาม ศาลก็หาอาจจะฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามข้อเท็จจริงที่ได้รับการสันนิษฐานนั้นได้ไม่ บทบัญญัติตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม จึงมีผลเป็นเพียงการผลัการภาระการพิสูจน์ (Shift of Burden of Proof) เท่านั้น อันมีความเกี่ยวเนื่องหรือสัมพันธ์กันอย่างมีเหตุผลอันชอบธรรม (Rational Connection) ระหว่างข้อเท็จจริงพื้นฐาน (Basic Facts) ตามเงื่อนไขแห่งข้อสันนิษฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ วรรคสาม กับข้อเท็จจริงที่ต้องการพิสูจน์ (Presumed Fact) ตามมาตรา ๕๐ ก่อนที่ศาลแพ่งจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง

ดังนั้น ข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม จึงเป็นเครื่องมือในการค้นหาความจริง
อีกทั้งยังไม่กระทบต่อการพิสูจน์ความจริงของศาล ซึ่งต้องรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการ
อำนวยความสะดวกมากกว่าผลเสียต่อความยุติธรรมหรือกระทบสิทธิของประชาชน ศาลยังคงมีอำนาจ
ตรวจสอบความชอบธรรมในการอ้างความสุจริตของเจ้าของทรัพย์สินและการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็น
ของแผ่นดิน และมีความเป็นอิสระในการรับฟังพยานหลักฐาน เพื่ออำนวยความสะดวกต่อผู้คัดค้านว่า
เป็นไปตามที่ผู้คัดค้านกล่าวอ้างหรือไม่ ดังนั้น ข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๕๑ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ