

เรื่อง ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตีรื้อ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้าน (นายสุระพงษ์ พิพัฒน์พลภัก กับพวก ผู้คัดค้านที่ ๑ ถึงที่ ๙ และผู้คัดค้านที่ ๑๓ ถึงที่ ๒๕ รวม ๒๒ คน) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ. ๘๔/๒๕๖๑ และ พ. ๑๕๘/๒๕๖๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ ๓ สำนักงานอัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดของนายธงชัย โรจน์รุ่งรังสี กับพวก ตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากเป็นผู้มีพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดเข้าลักษณะเป็นความผิดตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตีรื้อ และคณะกรรมการธุรกรรม ตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วเห็นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตีรื้อ จึงมีมติให้เลขาธิการ ป.ง. ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ผู้คัดค้านทั้ง ๒๒ คน โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มิได้ระบุลักษณะความผิดตามประมวลรัษฎากรเป็นความผิดมูลฐานไว้ แต่ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตีรื้อ กำหนดให้ความผิดตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ หรือมาตรา ๙๐/๔ ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้สุจริตในการเสียภาษี โดยให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามมากขึ้น ขัดต่อหลักกฎหมายอาญาเนื่องจากเพียงมีหลักฐานอันควรเชื่อก็เข้าข่ายว่ากระทำความผิดแล้วโดยมิได้พิสูจน์เจตนา เป็นการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคลหรือทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่พนักงานอัยการไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำและเจตนาทำให้ผู้คัดค้านถูกปิดปาก ทั้งที่ในคดีที่มีโทษทางอาญาโจทก์มีภาระการพิสูจน์การกระทำให้ครบองค์ประกอบความผิด ประกอบกับการกระทำความผิดมูลฐานที่พิพาทในคดีนี้ เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๕) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ การนำประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตีรื้อ ที่มีโทษทางอาญา มาใช้บังคับย้อนหลัง จึงชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ อีกทั้งการยึดอายัดการทำนิติกรรมรวมถึงสิทธิต่าง ๆ โดยยังมีได้มีการพิสูจน์เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ รับรองไว้

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๑ ถึงที่ ๙ และผู้คัดค้านที่ ๑๓ ถึงที่ ๒๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตีร ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๗ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแพ่งจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้คัดค้านโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตีร ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลรัษฎากรเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของผู้มีหน้าที่ชำระภาษี ตามที่กฎหมายกำหนด และมีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการกรณีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงภาษีอากรหรือผู้ค้างชำระภาษีอากรไว้หลายมาตรการ เพื่อให้หน้าที่และอำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้ตามความเหมาะสมแต่ละกรณี โดยกำหนดลักษณะการกระทำความผิดอันเป็นโทษทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งหากปรากฏว่าผู้กระทำความผิดตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ หรือมาตรา ๙๐/๔ กรมสรรพากรก็จะดำเนินคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะและขอมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวต่อศาลตามประมวลรัษฎากร การที่ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตีร บัญญัติให้ความผิด มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ และมาตรา ๙๐/๔ ให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการมิให้ผู้ประกอบอาชญากรรมนำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก กฎหมายจึงให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการดำเนินการจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ อย่างไรก็ตามความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดร้ายแรง และมีได้บัญญัติให้รวมถึง ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นด้วย ย่อมแสดงได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้กฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานเพื่อใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาดำเนินการแทน การที่ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตีร ให้ถือว่าความผิดตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ หรือมาตรา ๙๐/๔ เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีทั้งโทษทางแพ่งและทางอาญาอันมีผลให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีหรือนำส่งภาษีอากรตกอยู่ภายใต้ มาตรการที่มีความร้ายแรง ในขณะที่ประมวลรัษฎากรมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอีก นอกจากนี้

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตี ให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยรวบรวมทรัพย์สิน เพื่อให้ได้จำนวนเงินครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร ซึ่งอาจจะรวมไปถึงกรณีผู้เกี่ยวข้องอื่นที่กระทำ โดยสุจริตต้องตกอยู่ภายใต้มาตรการที่มีความร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไปด้วยจนกว่าจะได้พิสูจน์ในศาล ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๗ ตี เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และขัดต่อหลักนิติธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่าประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า หากกรณีมีปัญหา เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ได้รับผลจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ย่อมใช้สิทธิทางศาลได้ ไม่ใช่เรื่องการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือหลักความเสมอภาค จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และกรณีนี้เป็นกรณีที่ศาลแพ่งจะพิจารณามีคำสั่ง เกี่ยวกับการสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อันเป็นมาตรการทางแพ่งที่เป็นการดำเนินการต่อทรัพย์สิน ไม่ใช่โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ ไม่เกี่ยวกับหลักกฎหมายที่มีโทษทางอาญาให้มีผลย้อนหลังแก่บุคคล และมีใช้ข้อสันนิษฐานความ รับผิดทางอาญาที่จะอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อนึ่ง หากรัฐมีความจำเป็นที่ต้องผูกพันปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ FATF ในการกำหนดให้ความผิด เกี่ยวกับภาษีอากรที่มีลักษณะร้ายแรง (Serious Tax Crime) เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ควรบัญญัติให้เป็น “ความผิดมูลฐาน” ไว้ในพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนเป็นระบบ ไม่ซ้ำซ้อน

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจรินทร์ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๔๓ ก
วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางบุศรา เทียนดี
นายสุภัทร แสงประดับ ผอ.กค.๗
นางศรัณยา วีระกรพานิช ผอ.สค.๓
ว่าที่เรือดรี ดิเรก สุขสว่าง ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางบุศรา เทียนดี
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ