

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๗

วันที่ ๑๘ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลแพ่ง ผู้ร้อง  
- - - ผู้ถูกร้อง

ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้าน (นางนภา แสนสิริปัญญา) ในคดีหมายเลขดำที่ พ ๒/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดของนายวันดี พึ่งสิงห์ กับพวก ตกเป็นของแผ่นดิน กรณีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ได้รับรายงานจากสำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมืองว่า เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๒ เจ้าหน้าที่ศุลกากร สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง ตรวจค้นกระเป๋าสัมภาระของนายวันดี ซึ่งเดินทางจากประเทศญี่ปุ่น พบธนบัตรประเทศญี่ปุ่นฉบับละหนึ่งหมื่นเยน จำนวน ๓,๓๐๐ ฉบับ รวมเป็นเงิน ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ เยน (คิดเป็นเงินสกุลบาทไทยประมาณ ๙,๖๓๑,๔๒๓.๕๗ บาท) จึงยึดไว้เป็นของกลางและแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบว่าเป็นการนำเงินตราต่างประเทศอันมีมูลค่ารวมกันเกินกว่าหนึ่งหมื่นห้าพันดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่าเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่แจ้งรายการเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร พร้อมรายงานไปยังสำนักงาน ปปง. ต่อมาคณะกรรมการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการปฏิบัติพิธีการศุลกากรไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๒ พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๘ ทวิ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ ๖) จึงมีมติเห็นควรระงับคดีโดยปรับเป็นเงิน ๒๐,๐๐๐ บาท

และให้ปฏิบัติพิธีการศุลกากรให้ถูกต้องครบถ้วนพร้อมคั้นเงินดังกล่าวตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ต่อมาคณะกรรมการธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าเงินจำนวนดังกล่าวเป็นของผู้คัดค้านซึ่งได้มาจากการประกอบอาชีพที่ประเทศญี่ปุ่นและได้ฝากมาให้บุตรชายและพี่สาวของผู้คัดค้านเพื่อเป็นค่าเลี้ยงดู แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๗๐๒/๒๕๖๐ ว่า การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร อันเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๗) จึงมีมติให้ยึดเงินดังกล่าวไว้ชั่วคราวและให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง ผู้คัดค้านโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ บัญญัติให้ถือว่าเงินตราต่างประเทศเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้ถือว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ทำให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๗) ด้วย เป็นการขยายความหมายของคำว่า “ของ” ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เป็นเหตุให้บุคคลต้องรับโทษหนักขึ้น ขัดต่อหลักนิติธรรมเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการพิจารณาผู้กระทำความผิดที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นโทษทางอาญาโดยพนักงานอัยการไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาของผู้คัดค้าน กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้สอยทรัพย์สินของผู้คัดค้าน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๗ ขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งเห็นว่า ผู้คัดค้านโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๗ ซึ่งศาลแพ่งจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้คัดค้านได้แสดงเหตุผลโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา ๓๗ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยประเด็นนี้ และรับวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่าพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมศุลกากร เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำคำชี้แจงและส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำชี้แจงพร้อมเอกสารหลักฐานแล้ว

#### **บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

##### **๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

**มาตรา ๒๖** การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

**มาตรา ๒๗** บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

**มาตรา ๒๙**

ฯลฯ                      ฯลฯ

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ฯลฯ                      ฯลฯ

**มาตรา ๓๗** บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ                      ฯลฯ

**๒. พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕**

**มาตรา ๔** ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงควบคุม กำกัดหรือห้ามการปฏิบัติกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินหรือการอื่นซึ่งมีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าในรูปใด และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในข้อต่อไปนี้ด้วย

(๑) การซื้อ การขาย การให้กู้ยืมเงินตราต่างประเทศหรือทองคำ

(๒) การส่งเงินตรา ธนาकारบัตร ธนาณัติ หลักทรัพย์ เงินตราต่างประเทศ หรือทองคำ ออกไปนอกประเทศ

(๓) การโอนหลักทรัพย์จากประเทศไทยไปที่อื่น

(๔) การออกตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงิน การทำให้ตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินเปลี่ยนมือ การโอนหลักทรัพย์ หรือการรับสภาพหนี้อื่นเป็นการก่อให้เกิดหรือโอนไปซึ่งสิทธิที่จะได้รับชำระเงินในประเทศไทยเป็นการตอบแทน

(ก) การรับชำระเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่อยู่นอกประเทศไทย

(ข) การได้สิทธิที่จะได้รับชำระเงิน หรือการได้สิทธิที่จะได้รับมาซึ่งทรัพย์สินที่อยู่นอกประเทศไทย

รวมตลอดถึงการชำระเงินเป็นการตอบแทนการดังกล่าวนี้ด้วย

(๕) การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงิน โดยเฉพาะการนี้ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรก็ให้กระทำโดยประกาศได้

(๖) การอนุญาตให้ธนาคารหรือบุคคลอื่นใดทำการแลกเปลี่ยนเงิน

(๗) สั่งให้ขายของขาออกเป็นเงินตราต่างประเทศ หรือชำระเงินค่าของขาเข้าเป็นเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้จะระบุชื่อเงินตราต่างประเทศนั้นด้วยก็ได้

(๘) สั่งให้ขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มาจากของขาออกหรือซื้อเงินตราต่างประเทศเพื่อชำระค่าของขาเข้าให้แก่หรือจากบุคคลที่รัฐมนตรีกำหนดและกำหนดระยะเวลา วิธีการ และเงื่อนไขแห่งการขายและซื้อดังกล่าวนั้น

(๙) กัก กำกัด หรือห้ามการส่งออกซึ่งของ เมื่อมิได้ขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มาจากของนั้นหรือการนำเข้าซึ่งของ เมื่อมิได้ซื้อเงินตราต่างประเทศ เพื่อชำระค่าของนั้นตามระยะเวลา วิธีการ หรือเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้

(๑๐) กำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการรับหรือการใช้จ่ายเงินที่ส่งมาจากเมืองต่างประเทศ

(๑๑) กำหนดให้ผู้ส่งของออกหรือผู้นำของเข้าแจ้งรายการเกี่ยวกับเงินที่ได้รับหรือได้ชำระเป็นค่าของที่ส่งออกหรือที่นำเข้าพร้อมทั้งแจ้งรายการแห่งของนั้น

**มาตรา ๖/๑** นอกจากการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศและตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ

ตราสารเปลี่ยนมือตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า ตัวแลกเปลี่ยน ตัวสัญญาใช้เงิน เช็ค หรือตราสารอื่นใดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ไม่รวมถึงตราสารเปลี่ยนมือที่ระบุชื่อผู้รับเงิน และมีข้อกำหนดห้ามเปลี่ยนมือ

เงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือตามมาตรา นี้ ให้ถือว่าเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ ทวิ วรรคสอง มาใช้บังคับ

**มาตรา ๘** ผู้ใดฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

**มาตรา ๘ ทวิ** เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบส่งหรือนำเงินออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย ให้ถือว่าเป็นเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาकारบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ไม่ว่าของไทยหรือต่างประเทศ เป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

การส่งหรือนำ หรือพยายามส่งหรือนำ หรือช่วยเหลือหรือเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาकारบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ไม่ว่าของไทยหรือต่างประเทศออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย โดยฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีใด ๆ ให้ถือว่าเป็นการส่งหรือนำของต้องจำกัดออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทยอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย

และให้นำบทกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและอำนาจพนักงานศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ว่าด้วยการตรวจของและป้องกันลักลอบหนีศุลกากร การตรวจค้น การยึดและริบของ หรือการจับกุมผู้กระทำความผิด การแสดงเท็จและการฟ้องร้อง มาใช้บังคับแก่การกระทำดังกล่าว รวมทั้ง บุคคลและสิ่งของที่เกี่ยวข้อง

### ๓. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐

**มาตรา ๒๔๒** ผู้ใดนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งของที่ยังมิได้ผ่านพิธีการศุลกากร หรือเคลื่อนย้ายของออกไปจากยานพาหนะ คลังสินค้าทัณฑ์บน โรงพักสินค้า ที่มั่นคง ท่าเรือ รับบอนดูอาต หรือเขตปลอดอากร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานศุลกากร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ริบของนั้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

ผู้ใดพยายามกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

#### ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

#### ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นกฎหมายหลักในการควบคุม จำกัด หรือห้ามการปฏิบัติการที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงิน หรือมีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง และกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย ประกาศ หรือคำสั่ง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อรวบรวมเงินตราต่างประเทศไว้ในแหล่งกลาง ควบคุมการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยให้มีการชำระเงินในต่างประเทศได้เฉพาะกิจการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการโอนทุนออกนอกประเทศ และเพื่อรักษาค่าเงินบาท หรืออัตราแลกเปลี่ยนไว้ให้มั่นคง กฎหมายดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและทันต่อกาลสมัย มาตรา ๖/๑ บัญญัติเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ประเทศไทยในฐานะสมาชิกองค์การต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก จะต้องเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งหากผลการประเมินพบว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายและการปฏิบัติที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล

ในเรื่องดังกล่าว อาจจะถูกกำหนดให้เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การเงิน การธนาคาร การค้า การลงทุน การทำธุรกรรม ระหว่างประเทศ รวมถึงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ส่วนมาตรา ๘ ทวิ บัญญัติเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้บทบัญญัติตามกฎหมายมีความชัดเจน และแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่กรมศุลกากรไม่สามารถริบเงินตราจากบุคคลที่ลักลอบส่งหรือนำเงินตรา ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศโดยผิดกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมกรมศุลกากรถือปฏิบัติมาโดยตลอดว่า เงินตราเป็น “ของ” ต้องจำกัด หากมีการนำเข้ามาในหรือออกไปนอกประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต ย่อมถือเป็นความผิดและเป็น “ของ” อันพึงต้องริบตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร แต่ภายหลัง มีคำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งพิพากษาว่าเงินตราไม่ใช่ “ของ” อันพึงต้องริบตามกฎหมายว่าด้วย ศุลกากร ดังนั้น มาตรา ๖/๑ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว จึงบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอก หรือเข้ามาในประเทศ วรรคสอง บัญญัติให้ตราสารเปลี่ยนมือตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า ตัวแลกเปลี่ยน ตัวสัญญาใช้เงิน เช็ค หรือตราสารอื่นใดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ไม่รวมถึงตราสารเปลี่ยนมือ ที่ระบุชื่อผู้รับเงิน และมีข้อกำหนดห้ามเปลี่ยนมือ วรรคสาม บัญญัติให้ เงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือตามมาตรานี้ ถือว่าเป็น “ของ” ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๘ ทวิ วรรคสอง มาใช้บังคับ และมาตรา ๘ ทวิ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ถือว่าเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาकारบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ไม่ว่าของไทยหรือต่างประเทศ เป็น “ของ” ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร วรรคสอง บัญญัติให้การส่งหรือนำ หรือพยายามส่งหรือนำ หรือช่วยเหลือหรือเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาकारบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ไม่ว่าของไทยหรือต่างประเทศออกไปนอกหรือเข้ามา ในประเทศไทย โดยฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตาม ความในพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีใด ๆ ให้ถือว่าเป็นการส่งหรือนำ “ของ” ต้องจำกัด ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทยอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย และให้นำ บทกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและอำนาจพนักงานศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ว่าด้วยการตรวจของและป้องกันลักลอบหนีศุลกากร การตรวจค้น การยึดและริบของ หรือการจับกุม ผู้กระทำความผิด การแสดงเท็จ และการฟ้องร้อง มาใช้บังคับแก่การกระทำดังกล่าว รวมทั้งบุคคล และสิ่งของที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่ผู้คัดค้านอ้างว่า พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ บัญญัติให้ถือว่าเงินตราต่างประเทศเป็น “ของ” ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้ถือว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ทำให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๗) ด้วย เป็นการขยายความหมายของคำว่า “ของ” ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เป็นเหตุให้บุคคลต้องรับโทษหนักขึ้น ขัดต่อหลักนิติธรรมเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการพิจารณาผู้กระทำความผิดที่เป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นโทษทางอาญาโดยพนักงานอัยการไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาของผู้คัดค้าน และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้สอยทรัพย์สินของผู้คัดค้าน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๗ นั้น

เห็นว่า การลักลอบขนเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศผ่านแดนถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเงินตราต่างประเทศที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ซึ่งเป็นภัยคุกคามที่มีความเสี่ยงสูง ประเทศไทยจำเป็นต้องมีมาตรการและการดำเนินการที่เหมาะสมเพียงพอในการจัดการกับภัยคุกคามดังกล่าว พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศหรือตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ และวรรคสอง บัญญัตินิยามความหมายของตราสารเปลี่ยนมือให้มีความชัดเจน ดังปรากฏตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ออกตามความในมาตรา ๖/๑ วรรคหนึ่ง ประกอบประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ ๖) ที่ออกตามความในกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้การส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ซึ่งมีมูลค่ารวมกันเกินจำนวนที่กำหนดออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ ต้องแจ้งรายการเกี่ยวกับเงินตราดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรในขณะผ่านศุลกากรทุกแห่งตามแบบที่กำหนด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรได้รับแจ้งรายการดังกล่าวแล้ว ให้รวบรวมจัดส่งข้อมูลที่ได้รับแจ้งไปยังกระทรวงการคลังและสำนักงานป้องกัน



และปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อใช้เป็นมาตรการกำกับดูแลการเคลื่อนไหวของเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศ ป้องกันการนำออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศโดยไม่จำกัด หรือลักลอบส่งหรือนำเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางการเงินของประเทศ สอดคล้องกับนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของรัฐ เพื่อเป็นการสกัดกั้นมิให้ผู้ประกอบอาชญากรรมนำเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก

มาตรา ๖/๑ วรรคสาม และมาตรา ๘ ทวิ วรรคหนึ่ง จึงกำหนดให้เงินตราหรือเงินตราต่างประเทศเป็น “ของ” ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และมาตรา ๖/๑ วรรคสาม ให้นำมาตรา ๘ ทวิ วรรคสองมาใช้บังคับ โดยบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ ถือว่าเป็นการส่งหรือนำ “ของ” ต้องจำกัดออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทยอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดเกี่ยวกับการนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่ง “ของ” ที่ยังมีได้ผ่านพิธีการศุลกากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๒ เป็นความผิดลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรอันเป็นความผิดมูลฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๗) ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานที่เป็นอาชญากรรมที่มีความเสี่ยงสูงด้านการฟอกเงินเพื่อปิดบังหรืออำพรางที่มาของทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้หลุดรอดจากการติดตามหรือตรวจจับของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยวิธีการขนเงินหรือทรัพย์สินมูลค่าสูงข้ามแดน และการฟอกเงินผ่านการทำธุรกรรมทางการค้าตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่แล้ว ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติเพื่อให้มาตรการตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีความสอดคล้องกันในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยวิธีการลักลอบขนเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศผ่านแดน อันเป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบ สืบสวน และสกัดกั้นการลักลอบขนเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศข้ามแดน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้ก่อการร้ายและอาชญากรอื่นไม่สามารถหาเงินมาสนับสนุนกิจกรรมของตนหรือไม่สามารถฟอกเงินที่เป็นรายได้จากการก่ออาชญากรรมด้วยวิธีการขนเงินข้ามประเทศได้ แม้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน

ของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศแล้ว เห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับแก่บุคคลโดยเสมอภาคกัน และผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวก็สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ส่วนการดำเนินการกับทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นมาตรการทางแพ่งซึ่งแยกต่างหากจากคดีอาญา ถือเป็นมาตรการพิเศษที่รัฐกำหนดให้ใช้การดำเนินการทางแพ่งต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา ๓ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดให้ใช้มาตรการทางอาญาในการดำเนินคดีต่อบุคคล และใช้มาตรการทางแพ่งในการดำเนินการต่อทรัพย์สินโดยให้ยึดหรืออายัดไว้และให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้ จึงเป็นการดำเนินการคนละส่วนกัน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๐ - ๔๑/๒๕๔๖ ไว้แล้ว กรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่บทบัญญัติที่เป็นบทบังคับตามกฎหมายอาญาที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และไม่ใช่บทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้สอยทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และไม่ขัดหรือแย้งต่อสิทธิในทรัพย์สินดังที่ผู้คัดค้านกล่าวอ้าง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ