

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๗

วันที่ ๑๘ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลแพ่ง
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

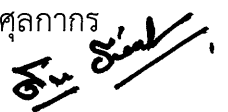
พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง
และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

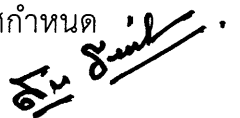
พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๗
เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า
“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้
ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม
ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็น
มนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง
บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด
กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคล
ย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”
วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่อง
ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล

ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมเงินตราต่างประเทศไว้ในแหล่งกลาง ควบคุมการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยให้มีการชำระเงินในต่างประเทศได้เฉพาะกิจการที่จำเป็น เพื่อป้องกันการโอนทุนออกนอกประเทศ และเพื่อรักษาค่าเงินบาทหรืออัตราแลกเปลี่ยนไว้ให้มั่นคง โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงควบคุม จำกัด หรือห้ามการดำเนินกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินหรือการอื่นซึ่งมีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าในรูปแบบใด เช่น การซื้อ ขาย ให้กู้ยืมเงินตราต่างประเทศหรือทองคำ การอนุญาตให้ธนาคารหรือบุคคลใดทำการแลกเปลี่ยนเงิน ตลอดจนกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและทันต่อกาลสมัย โดยมีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ พุทธศักราช ๒๔๘๖ เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ” แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการออกกฎกระทรวงควบคุม จำกัด หรือห้ามการปฏิบัติกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินหรือการอื่นซึ่งมีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งอำนาจในการออกกฎกระทรวงอื่น ๆ เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศหรือเล็ดเตอร์ออฟเครดิต และการโอนเงินระหว่างประเทศ และเพิ่มเติมอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน แต่โดยที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ และกฎหมายว่าด้วยศุลกากรยังไม่ชัดเจนและมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเมื่อมีการลักลอบส่งหรือนำเงินตราไทยออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ทางราชการไม่สามารถริบเงินตราไทยจากบุคคลที่ได้ทำการลักลอบนั้นได้ เพราะได้มีคำพิพากษาฎีกาหลายฉบับพิพากษาว่าธนบัตรไทยของกลางมิใช่ “ของ” อันอาจนำไปจำหน่ายเป็นสินค้าอย่างธรรมดาทั่ว ๆ ไปได้ ดังนั้น ธนบัตรไทยของกลางจึงมิใช่ “ของ” ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และไม่สามารถริบได้ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

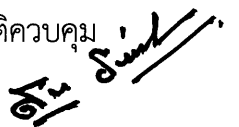


ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงกำหนดให้เงินตราไทยเป็น “ของ” ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยศุลกากร นอกจากนั้น เพื่อความชัดเจนและขจัดปัญหาต่อไปในอนาคต จึงกำหนดให้เงินตราต่างประเทศ ธนาคารบัตรต่างประเทศ และหลักทรัพย์ทั้งของไทยและต่างประเทศเป็น “ของ” ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย ต่อมามีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๕๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๗ เพิ่มความในมาตรา ๘ ทวิ เพื่อให้บทบัญญัติตามกฎหมายมีความชัดเจนและแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่กรมศุลกากรไม่สามารถริบเงินตราจากบุคคลที่ลักลอบส่งหรือนำเงินตราออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ โดยผิดกฎหมาย ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (Asia/Pacific Group on Money Laundering : APG) และมีพันธกรณีที่ต้องเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti - Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism : AML/CFT) ซึ่งในข้อแนะนำที่ ๓๒ การขนเงินสด คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force : FATF) กำหนดให้แต่ละประเทศต้องมีมาตรการเพื่อตรวจค้นการขนส่งเงินตราและตราสารเปลี่ยนมือผู้ถือระหว่างประเทศ การขนส่งเงินตราหรือตราสารที่ออกให้แก่ผู้ถือที่เปลี่ยนมือได้ข้ามแดนที่มีมูลค่าเกินกว่า ๑๕,๐๐๐ ดอลลาร์/ยูโร ต้องยื่นสำแดงข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานที่มีอำนาจ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการรองรับเพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายและกระบวนการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวตามมาตรฐานสากล หากประเทศไทยไม่มีกฎหมายและการปฏิบัติที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลหรือถูกกำหนดให้เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การเงิน การธนาคาร การค้า การลงทุน การทำธุรกรรมระหว่างประเทศ รวมถึงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประเทศไทยเป็นอย่างมาก จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ รวมทั้งกำหนดให้เงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือเป็น “ของ” ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร โดยเพิ่มเติมความในมาตรา ๖/๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “นอกจากการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศและตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ตราสารเปลี่ยนมือตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า ตั๋วแลกเงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน เช็ค หรือตราสารอื่นใดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

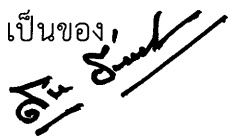


แต่ไม่รวมถึงตราสารเปลี่ยนมือที่ระบุชื่อผู้รับเงิน และมีข้อกำหนดห้ามเปลี่ยนมือ” วรรคสาม บัญญัติว่า “เงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือตามมาตรานี้ ให้ถือว่าเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ ทวิ วรรคสอง มาใช้บังคับ” และมาตรา ๘ ทวิ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบส่งหรือนำเงินออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย ให้ถือว่าเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาकारบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ไม่ว่าของไทยหรือต่างประเทศเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การส่งหรือนำ หรือพยายามส่งหรือนำ หรือช่วยเหลือหรือเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาकारบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ไม่ว่าของไทยหรือต่างประเทศออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย โดยฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีใด ๆ ให้ถือว่าเป็นการส่งหรือนำของต้องจำกัดออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทยอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย และให้นำบทกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและอำนาจพนักงานศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ว่าด้วยการตรวจของและป้องกันลักลอบหนีศุลกากร การตรวจค้น การยึดและริบของ หรือการจับกุม ผู้กระทำความผิด การแสดงเท็จและการฟ้องร้อง มาใช้บังคับแก่การกระทำดังกล่าว รวมทั้งบุคคลและสิ่งของที่เกี่ยวข้อง”

ข้อกล่าวอ้างของผู้คัดค้านที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ บัญญัติให้ถือว่าเงินตราต่างประเทศเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้ถือว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ทำให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๗) ด้วย เป็นการขยายความหมายของคำว่าของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เป็นเหตุให้บุคคลต้องรับโทษหนักขึ้น ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการพิจารณาผู้กระทำความผิดที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นโทษทางอาญา โดยพนักงานอัยการไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาของผู้คัดค้าน และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้สอยทรัพย์สินของผู้คัดค้าน โดยยังไม่มี การพิสูจน์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุม



การแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกกฎกระทรวงควบคุม กำกัด หรือห้ามการดำเนินกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินหรือการอื่น ซึ่งมีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าในรูปแบบใด โดยมาตรา ๔ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำกับดูแลการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินกรณีทั่วไป และเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย มาตรา ๖/๑ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ วรรคสอง ได้บัญญัตินิยามความหมายของตราสารเปลี่ยนมือว่า หมายถึง ตัวแลกเปลี่ยน ตัวสัญญาใช้เงิน เช็ค หรือตราสารอื่นใดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ ออกตามความในมาตรา ๖/๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ และมาตรา ๙ พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ ๖) ที่ออกตามความใน กฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้การส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ซึ่งมีมูลค่ารวมกันเกินจำนวนที่กำหนดออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ ต้องแจ้งรายการเกี่ยวกับ เงินตราดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรในขณะผ่านศุลกากรทุกแห่งตามแบบที่กำหนด และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรได้รับแจ้งรายการดังกล่าวแล้ว ให้รวบรวมจัดส่งข้อมูลที่ได้รับแจ้ง ไปยังกระทรวงการคลังและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และวรรคสาม กำหนดให้เงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือตามมาตรานี้ถือว่าเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ ทวิ วรรคสอง มาใช้บังคับ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการกำกับดูแล การเคลื่อนไหวของเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศ ป้องกันการนำออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ โดยไม่จำกัด การลักลอบส่งหรือนำเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางการเงินของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของรัฐ และเพื่อเป็นการสกัดกั้น มิให้ผู้ประกอบอาชญากรรมนำเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปใช้ประโยชน์ ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก โดยมาตรา ๘ ทวิ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ถือว่าเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาкарบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ไม่ว่าของไทยหรือต่างประเทศ เป็นของ



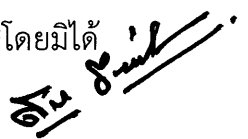
ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และวรรคสอง กำหนดให้การส่งหรือนำ หรือพยายามส่งหรือนำ หรือช่วยเหลือ หรือเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาคารบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ไม่ว่าของไทยหรือต่างประเทศออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย โดยฝ่าฝืน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีใด ๆ ให้ถือว่าเป็นการส่งหรือนำของต้องจำกัดออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย อันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้นำบทกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและอำนาจพนักงาน ศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ว่าด้วยการตรวจของและป้องกันลักลอบ หนีศุลกากร การตรวจค้น การยึดและริบของ หรือการจับกุมผู้กระทำความผิด การแสดงเท็จ และการฟ้องร้อง มาใช้บังคับแก่การกระทำดังกล่าว รวมทั้งบุคคลและสิ่งของที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการกระทำดังกล่าวเทียบได้กับ ความผิดเกี่ยวกับการนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งของที่ยังมิได้ผ่านพิธีการศุลกากร เป็นความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร อันเป็นความผิดมูลฐานที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๗) ซึ่งเป็น ความผิดมูลฐานที่เป็นอาชญากรรมที่มีความเสี่ยงสูงด้านการฟอกเงิน เพื่อปิดบังหรืออำพรางที่มาของทรัพย์สิน ให้หลุดรอดจากการติดตามหรือตรวจจับของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยวิธีการขนเงินหรือทรัพย์สินมูลค่าสูง ซ้ำมแดน และการฟอกเงินผ่านการทำธุรกรรมทางการค้า และนำไปสู่มาตรการและการดำเนินการกับบุคคล และทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

การที่พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ กำหนดให้เงินตราต่างประเทศเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และกำหนดให้ การฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นการส่งหรือนำของต้องจำกัดออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทยอันเป็นความผิดตาม กฎหมายว่าด้วยศุลกากร ทำให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๗) นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนด มาตรการอันทำให้การกำกัับดูแลการส่งหรือการนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการป้องกัน และปราบปรามการลักลอบส่งหรือนำเงินตราออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศโดยผิดกฎหมาย การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายโดยวิธีการ

๙/๑๑/๒๕๖๑

ลักลอบขนเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศผ่านแดน ซึ่งสอดคล้องกับมาตรการและการดำเนินการตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti - Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism : AML/CFT) อันเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยในการตรวจสอบ สืบสวน และสกัดกั้นการลักลอบขนเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศข้ามแดน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้ก่อการร้ายและอาชญากรอื่นไม่สามารถหาเงินมาสนับสนุนกิจกรรมของตนหรือไม่สามารถฟอกเงินที่เป็นรายได้จากการก่ออาชญากรรมด้วยวิธีการขนเงินข้ามพรมแดน แม้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาคุณภาพระหว่างผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินตราเข้าหรือออกจากประเทศเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การควบคุมเงินตราเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การเงิน การธนาคาร การค้า การลงทุน การทำธุรกรรมระหว่างประเทศ รวมถึงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประเทศไทย หากไม่มีมาตรการทางกฎหมายและการปฏิบัติที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ เป็นไปตามหลักนิติธรรม และหลักความได้สัดส่วน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมตามที่ผู้คัดค้านกล่าวอ้าง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

สำหรับกรณีการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น โดยที่พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ กำหนดให้ถือว่าเงินตราต่างประเทศเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้ถือว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ทำให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร อันเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๗) ซึ่งเมื่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้รับรายงานจากกรมศุลกากรว่ามีบุคคลที่มีพฤติการณ์กระทำความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร โดยมีการส่งหรือนำเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทยโดยมิได้



สำแดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรในขณะที่ผ่านศุลกากร คณะกรรมการธุรกรรมจะมีคำสั่งยึดเงินตรา หรือเงินตราต่างประเทศซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว และมีมติให้เลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้อง ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หากศาลทำการไต่สวนแล้วเชื่อว่าทรัพย์สินนั้น เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ศาลจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ โดยก่อนที่ศาลจะมี คำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ศาลจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินสามารถ โต้แย้งคัดค้านคำร้องดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ โดยมีสิทธิที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริง และทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและ มีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุศลสาธารณะ ประกอบกับการดำเนินการกับทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการดำเนินการทางแพ่งแยกต่างหากกับคดีอาญา ซึ่งเป็นมาตรการพิเศษ ที่มีลักษณะเฉพาะที่รัฐกำหนดให้ใช้การดำเนินการทางแพ่งต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด อันเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ เป็นการดำเนินการคนละส่วนกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๘ ซึ่งเป็นมาตรการทางอาญาที่บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติ ตามกฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่บทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายให้สิทธิ ในทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินที่เป็นโทษทางอาญาโดยพนักงานอัยการไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำ หรือเจตนาของผู้คัดค้าน และไม่ใช่บทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้สอยทรัพย์สิน ของผู้คัดค้านโดยยังมิได้มีการพิสูจน์ ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

๓๓

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



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ