

# คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

## บันทึกความเห็นและข้อสังเกต

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ....

### ๑. ความเป็นมา

โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ได้ลงมติในวาระที่ ๑ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. .... ดังกล่าวและแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ โดยมีข้อสังเกตให้พิจารณาอย่างระมัดระวังรอบคอบเพราะมีบทบัญญัติหลายประการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ได้ลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาแล้วเสร็จ ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับการได้รับการบรรจุในวาระการพิจารณาของวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรีให้เหตุผลและความจำเป็นประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. .... สืบเนื่องมาจากการจัดลำดับโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force on Money Laundering) หรือ “FATF” ซึ่งจัดให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีข้อบกพร่องเชิงยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือกลุ่มประเทศสีเทาเข้ม (Dark Grey) เพราะไม่ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามมาตรฐานและข้อเสนอแนะของ FATF<sup>๑</sup> ซึ่งการจัดลำดับดังกล่าวส่งผลกระทบต่อ

---

<sup>๑</sup> ปรากฏตามถ้อยแถลงของ FATF เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่ให้ประเทศไทยดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะพิเศษในเรื่องการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ๙ ประการ (FATF9) ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ ๒ (Special Recommendation II) เรื่อง กำหนดให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นการกระทำความผิดทางอาญา และข้อเสนอแนะพิเศษข้อ ๓ (Special Recommendation III) เรื่อง การระบุและระงับการดำเนินการกับทรัพย์สินเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตลอดจนข้อแนะนำสี่สิบข้อ (FATF40) ข้อเสนอแนะข้อ ๒๓ (Recommendation 23) เรื่อง กำกับดูแลให้มีมาตรการสำหรับการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่มีประสิทธิภาพ (อ้างอิง: The Financial Action Task Force (FATF). 2012. *FATF Public Statement – 16 February 2012*. Paris: FATF. On-line. Available from Internet, <http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/thailand/documents/fatfpublicstatement-16february2012.html>, accessed 13 June 2012) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

“Despite Thailand’s high-level political commitment to work with the FATF and APG to address its strategic AML/CFT deficiencies, Thailand has not made sufficient progress in implementing its action plan, and certain strategic AML/CFT deficiencies remain, although Thailand has faced external difficulties from 2009 to 2011 which significantly impacted the legislative process for the necessary laws and regulations. Thailand has taken steps towards improving its AML/CFT regime, including by substantially completing an AML/CFT risk assessment for its financial sector. Thailand should work on implementing its action plan to

ต่อสถาบันการเงิน ภาคธุรกิจและภาคประชาชนในการทำธุรกรรมการเงินระหว่างประเทศและอาจเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับข้อสังเกตของรายงานผลการประเมินประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐<sup>๒</sup>

## ๒. สารสำคัญ

เหตุผลและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. .... มีดังนี้

๒.๑ เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และที่คณะกรรมการวิสามัญฯ แห่งสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอข้อสังเกตให้มีการแก้ไขในส่วนหนึ่งของเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติให้มีความชัดเจนขึ้นโดยเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจาก “บัญชีรายชื่อผู้ก่อการร้าย” เป็น “รายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนด” ปรากฏข้อความดังนี้

---

address the remaining deficiencies, including by: (1) adequately criminalising terrorist financing (Special Recommendation II); (2) establishing and implementing adequate procedures to identify and freeze terrorist assets (Special Recommendation III); and (3) further strengthening AML/CFT supervision (Recommendation 23). The FATF encourages Thailand to address its remaining deficiencies and continue the process of implementing its action plan.”

<sup>๒</sup> โปรดดู รายงานผลการประเมินประเทศไทยด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยฝ่ายกฎหมาย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อ ๒๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ (อ้างอิง: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ รายงานผลการประเมินประเทศไทยด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : [http://www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/DAR\\_thai.pdf](http://www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/DAR_thai.pdf) เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕) ซึ่งมีข้อค้นพบสำคัญ อาทิ “ข้อ ๕ ... ประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องในเรื่องกรอบกฎหมาย การดำเนินคดีฟอกเงิน และการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น คณะผู้ประเมินจึงมีข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย ดังนี้

— แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดย (๑) ให้ความผิดร้ายแรงทั้งหมดเป็นความผิดมูลฐานฟอกเงิน (๒) ให้บังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายกับสถาบันการเงินทั้งหมดที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน/การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (๓) จำแนกบทบาทในการกำกับดูแลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายให้ชัดเจน รวมทั้งให้มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

— เพิ่มการบังคับการปฏิบัติตามกฎหมายให้มากขึ้นกรณีที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือหน่วยกำกับสถาบันการเงินพบว่าสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

— การปฏิบัติตามข้อกำหนดการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายให้ครอบคลุมถึงธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

— ให้ดำเนินการสืบสวนทางอาญาและดำเนินคดีฟอกเงิน/การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายอย่างเหมาะสม

— ปฏิบัติตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอย่างครบถ้วน และบัญญัติให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา”



“โดยที่ปัจจุบันความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศต่างๆ เป็นอย่างมาก ถึงแม้ประเทศไทยจะมีการกำหนดความผิดฐานก่อการร้ายไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้วก็ตาม แต่ยังคงไม่มีมาตรการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการเข้าถึงเงินทุนของผู้ก่อการร้าย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามเรื่องดังกล่าว โดยให้มีการจัดทำรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนด การระงับและการดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้มีชื่ออยู่ในรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนด การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนการกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานสากลในการร่วมมือกันเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำใดที่เป็น การก่อการร้ายซึ่งรวมถึงการสนับสนุนทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ในการก่อการร้าย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

๒.๒ สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และตารางเปรียบเทียบกับข้อพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ วิสามัญฯ ปรากฏรายละเอียดตามเอกสารแนบท้าย ๑ ที่ได้แนบมาด้วยนี้

### ๓. การดำเนินการ

โดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามความในมาตรา ๑๙ (๕) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่เห็นสมควร

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติหลาย ประการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ และวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผู้เข้าร่วมการประชุม รวมทั้งผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้แทนสภาทนายความ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนฝ่ายกิจการต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยและประธานคณะทำงาน ภาคเอกชนเพื่อติดตามความก้าวหน้าตามประกาศคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน เกี่ยวกับการฟอกเงิน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคง และผู้เชี่ยวชาญกฎหมายอาญา ส่วนผู้แทนทนายความด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้รับเชิญติดภารกิจไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้

### ๔. ความเห็นและข้อสังเกต

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการตราพระราชบัญญัตินี้ เพื่อลดผลกระทบจากการจัดลำดับของ FATF ที่จะมีต่อสถาบันการเงิน ภาคธุรกิจและภาคประชาชนในการทำธุรกรรมการเงินระหว่างประเทศและมีความเห็นว่าประเทศไทยควรดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อ ป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายสากลตามพันธกรณีระหว่างประเทศซึ่ง

รวมทั้งมติและประกาศของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ แม้คณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้ไปในทางที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้นบ้างแล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติและการดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” จึงต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of proportionality) เพื่อให้บรรลุตามกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง<sup>๙</sup> หลักความเสมอภาค หลักการตรวจสอบถ่วงดุล และหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความเห็นและขอส่งต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. .... ดังต่อไปนี้

#### ๔.๑ นิยาม “การก่อการร้าย” ตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ...

(๔.๑.๑) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังไม่เห็นพ้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญฯ และสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ให้ความเห็นชอบ ในการบัญญัติบทนิยาม “การก่อการร้าย” ตามร่างมาตรา ๓ ที่ให้ความหมายรวมถึง การกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า บทนิยาม “การก่อการร้าย” ตามร่างมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ควร จำกัดเฉพาะ “...การกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือรับรอง ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำที่เป็นความผิดนั้นได้กระทำขึ้นในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักร” หรือการก่อการร้ายสากลเท่านั้น เพราะการดำเนินมาตรการตามพระราชบัญญัตินี้ควรมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเข้าถึงเงินทุนของผู้ก่อการร้ายสากลด้วยการระงับการดำเนินการกับทรัพย์สินได้อย่างทัน่วงที ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on December 9, 1999) และสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ FATF

(๔.๑.๒) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า บทนิยาม “การก่อการร้าย” ตามมาตรา ๓ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่สมควรที่จะมีความหมายรวมถึง “...การกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา...” เพราะยังมีข้อโต้แย้งหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความชอบธรรมของการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๑/๑ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่จัดทำเป็นพระราชกำหนด อันเป็นการตรากฎหมายโดยฝ่ายบริหารซึ่งสามารถทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการ คือ (๑) ต้องเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย

<sup>๙</sup> อาทิ มาตรา ๓๓ (เสรีภาพในเคหสถาน) มาตรา ๓๕ (สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว) มาตรา ๓๖ (เสรีภาพในการสื่อสาร) มาตรา ๔๑ (สิทธิในทรัพย์สิน) มาตรา ๔๓ (เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ) ประกอบกับมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

<sup>๙</sup> มาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และ (๒) ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินหรือที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น แต่การจัดทำพระราชกำหนดแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ ๑/๑ ไม่ได้ดำเนินไปตามหลักการดังกล่าว แม้ต่อมาภายหลังบทบัญญัติลักษณะดังกล่าว จะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา แต่ก็ถือว่าเป็นการตรากฎหมายโดยใช้เสียงข้างมากในรัฐสภาโดยไม่เคารพเสียงข้างน้อย เนื่องจากรัฐสภาจะสามารถลงมติได้แต่เพียงว่า อนุมัติพระราชกำหนดหรือไม่เท่านั้น ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายได้ จึงไม่มีกระบวนการพิจารณาถึงกลไกในรายละเอียดเพื่อทบทวนถึงความเหมาะสมของเนื้อหา ตลอดจนความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายและพิธีสารที่เกี่ยวข้องฉบับต่างๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี อีกทั้งยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเนื้อหาของบทบัญญัติที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักความชัดเจนแน่นอน (Principle of exactness) ซึ่งเป็นหลักประกันที่สำคัญในกฎหมายอาญา (หรือ หลัก Nullum crimen, nulla poena sine lege)<sup>๕</sup> กล่าวคือ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญานั้น มีความหมายกว้างและอาจกินความครอบคลุมถึงการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ ดังปรากฏข้อยกเว้นในเชิงปฏิเสธตามมาตรา ๑๓๕/๑ วรรค ๓ ที่ว่า “การกระทำให้การเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือ เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือ หรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย”<sup>๖</sup> ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนถึงกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของบทบัญญัติ ลักษณะ ๑/๑ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาให้มีองค์ประกอบความผิดที่ชัดเจนแน่นอนสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายและพิธีสารที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ก่อนที่จะกำหนดบทนิยาม “การก่อการร้าย” ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีความหมายรวมถึงการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

#### ๔.๒ กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำรายชื่อ “บุคคลที่ถูกกำหนด” (หรือเดิมคือ “บัญชีรายชื่อผู้ก่อการร้าย”)

(๔.๒.๑) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า กรอบการใช้ดุลยพินิจในการจัดทำรายชื่อ “บุคคลที่ถูกกำหนด” ตามความในมาตรา ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ เมื่อปรากฏพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้หนึ่งมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหรือสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นว่า พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

<sup>๕</sup> โปรดดู มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

<sup>๖</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก (ก) ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) เกี่ยวกับกฎหมายก่อการร้าย ตามหนังสือ คอป. ส่วนที่สุด ที่ คอป. ๒๕๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และ (ข) คณิต ณ นคร “การก่อการร้าย” การก่อการร้ายกับการมอบอำนาจให้ดำเนินคดี พิมพ์ครั้งแรก สำนักพิมพ์วิญญูชน มกราคม ๒๕๕๕ หน้า ๑๓-๒๙ และ (ค) คณิต ณ นคร. (๒๕๕๔, มีนาคม). การก่อการร้าย (๑), มติชนสุดสัปดาห์. ๓๑(๑๕๙๖), ๔๔-๔๕. และ (ง) คณิต ณ นคร. (๒๕๕๔, มีนาคม). การก่อการร้าย (๑), มติชนสุดสัปดาห์. ๓๑(๑๕๙๖), ๔๔-๔๕. และ คณิต ณ นคร. (๒๕๕๔, มีนาคม). การก่อการร้าย (๒) “ข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับกฎหมายการก่อการร้ายของไทย”, มติชนสุดสัปดาห์. ๓๑(๑๕๙๗), ๔๙-๕๐. และ (จ) คณิต ณ นคร. (๒๕๕๔, มีนาคม). การก่อการร้าย (จบ) “วิเคราะห์นิยามการก่อการร้ายของไทย”, มติชนสุดสัปดาห์. ๓๑(๑๕๙๘), ๔๕-๔๖. และ (ฉ) คณิต ณ นคร. ประชาธิปไตยกับการตั้งรังเกียจทางสังคม. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.lrcr.go.th/?p=272> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕



ตามร่างพระราชบัญญัตินี้สมควรมุ่งเน้นไปยังพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายสากล หรือสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายสากล โดยยังไม่สมควรที่จะปรับใช้กับการก่อการร้ายในประเทศตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะยังมีข้อโต้แย้งหลายประการถึงที่มาและเนื้อหาของบทบัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>๗</sup> ดังปรากฏการใช้และการตีความกฎหมาย ด้วยการตั้งข้อกล่าวหาและการฟ้องร้องคดีอาญาในความผิดฐานก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมอย่างกว้างขวาง หากการก่อการร้ายตามพระราชบัญญัตินี้หมายรวมถึงความผิดฐานก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาด้วยแล้วย่อมเสี่ยงต่อการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรและอาจเป็นช่องทางให้ใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ทางการเมืองได้ อีกทั้งยังมีมาตรการอื่นๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายอยู่แล้วตามกฎหมายหลายฉบับ อาทิ การดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>๘</sup> และการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น จึงยังไม่เห็นเหตุผลอันสมควรที่จะกำหนดมาตรการที่ซ้ำซ้อนและเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อประโยชน์สาธารณะไว้ในกฎหมายฉบับนี้

(๔.๒.๒) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังไม่เห็นพ้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และสภาผู้แทนราษฎรมิมติให้ความเห็นชอบ ที่บัญญัติกระบวนการขั้นตอนการจัดทำรายชื่อ “บุคคลที่ถูกกำหนด” ต้องผ่านการตรวจสอบตามกระบวนการยุติธรรมโดยพนักงานอัยการและศาลตามความในมาตรา ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ เพราะศาลมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเมื่อผู้ได้รับผลกระทบร้องขอส่วนการจัดทำรายชื่อ “บุคคลที่ถูกกำหนด” นั้นเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย ไม่ควรนำเอากลไกรัฐทั้งสองส่วนนี้มาปะปนกัน ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียต่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอันเป็นหลักการสำคัญของนิติรัฐ ยิ่งไปกว่านั้น การบัญญัติให้กระบวนการจัดทำรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนดมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนโดยไม่จำเป็น ซึ่งต้องผ่านกระบวนการพิจารณาถ่วงดุล ทั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการธุรกรรม พนักงานอัยการ และศาล ย่อมไม่อาจบรรลุผลดังตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติและไม่สอดคล้องกับข้อแนะนำของ FATF ในการป้องกันการเข้าถึงเงินทุนของผู้ก่อการร้ายสากลได้อย่างมีประสิทธิภาพทันทั่วที่ อีกนัยหนึ่ง หากกำหนดให้กระบวนการกลั่นกรองต้องผ่านการตรวจสอบตามกระบวนการยุติธรรมโดยพนักงานอัยการและศาล แต่หลักเกณฑ์การรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานกลับไม่ชัดเจน โดยอาศัยเพียงแค่ปรากฏพยานหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหรือสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเท่านั้น ทั้งต้องดำเนินการโดยมิชักช้าด้วยเหตุผลด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย จึงไม่สามารถเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบได้รับทราบ คัดค้าน ชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานของตนได้เพียงพอ ย่อมเท่ากับเป็นการบัญญัติให้กระบวนการยุติธรรมกลายเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร ประชาชนย่อมขาดที่พึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่

<sup>๗</sup> อ้างแล้ว

<sup>๘</sup> โปรตุ King-oua Laohong, Achara Ashayagachat, Manop Thip-osod. (2012, September 4). Amla seizes Narathiwat school asset. Bangkok Post, p.3. และ King-oua Laohong. (2012, September 5). Amla freezes assets of Islamic foundation execs. Bangkok Post, p.2.



และขาดความเชื่อมั่นต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อันจะทำให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยกระบวนการยุติธรรมเสียไปในที่สุด จึงเห็นว่าพนักงานอัยการและศาลควรทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ เมื่อผู้ได้รับผลกระทบร้องขอจะสอดคล้องกับหลักนิติรัฐมากกว่า

(๔.๒.๓) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความเห็นว่า กระบวนการขั้นตอนการจัดทำรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนดตามมาตรา ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรมและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินร่วมกับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากการก่อการร้ายสากล เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหากการก่อการร้ายสากล ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล เป็นต้น ซึ่งเป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรหรือหน่วยงานอิสระที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อประสิทธิภาพในการป้องกันการเข้าถึงเงินทุนของผู้ก่อการร้ายสากล ด้วยการระงับการดำเนินการกับทรัพย์สินได้อย่างทันที่ ส่วนกระบวนการขั้นตอนการตรวจสอบตามกระบวนการยุติธรรมควรมีผลในภายหลัง กล่าวคือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรมในการจัดทำรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนดตามมาตรานี้ควรมีผลเมื่อพนักงานอัยการหรือผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องต่อศาล นอกจากนี้ การจัดทำรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนดควรได้รับการทบทวนอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ เป็นปัจจุบัน

(๔.๒.๔) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า กระบวนการขั้นตอนการจัดทำรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนดและกระบวนการตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมในภายหลังเมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อพนักงานอัยการหรือต่อศาล ควรมีความเที่ยงธรรม สะดวกและรวดเร็ว โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาถ่วงดุลที่เปิดเผย และให้ผู้ได้รับผลกระทบมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจสอบเอกสารอย่างเพียงพอ รวมทั้งได้เสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานของตน ตลอดจนได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายแม้เป็นกรณีที่ปรากฏรายชื่อตามมติหรือประกาศคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอันสอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม<sup>๙</sup>

#### ๔.๓ หน้าที่และความรับผิดชอบของ “ผู้มีหน้าที่รายงาน”

(๔.๓.๑) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า “ผู้มีหน้าที่รายงาน” ซึ่งได้แก่ สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพจำนวนมาก<sup>๑๐</sup> มีหน้าที่ระงับการดำเนินการกับทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกกำหนดและ

<sup>๙</sup> โปรดดู มาตรา ๒๖ (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) และมาตรา ๔๐ (สิทธิในกระบวนการยุติธรรม) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

<sup>๑๐</sup> สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา ๑๖ ซึ่งมีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้แก่ (๑) ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารตามที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ (“ธนาคาร”) (๒) บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน (“บริษัทเงินทุน/หลักทรัพย์/เครดิตฟองซิเอร์”) (๓) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (“บริษัทเงินทุนฯ”) (๔) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย (“บริษัทประกันชีวิต/วินาศภัย”) (๕) สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เฉพาะสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินการซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่



และดำเนินมาตรการต่างๆ ภายใต้การกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามระเบียบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามความในมาตรา ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้และมีบทกำหนดโทษอาญาหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงควรกำหนดกรอบบทบาทหน้าที่ของผู้มีหน้าที่รายงานให้มีความชัดเจน และเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยไม่สร้างภาระแก่สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพจนเกินสมควร และที่สำคัญต้องไม่เกิดผลร้ายต่อผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยที่ยังขาดความพร้อมต่อบทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

(๔.๓.๒) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการระงับดำเนินการกับทรัพย์สินให้ชัดเจน และสมควรกำหนดรายการทรัพย์สินที่ห้ามดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหาและครอบครัวในการเข้าใช้ทรัพย์สินที่เป็นปัจจัยเพื่อดำรงชีพ<sup>๑๑</sup> และควรกำหนด

---

สองล้านบาทขึ้นไปและมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ให้กู้ ให้สินเชื่อรับจ้างหรือรับจ่านำทรัพย์สินหรือจัดให้ได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินต่างๆ โดยวิธีใดๆ (“สหกรณ์”) (๖) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (“นิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเงิน”) (๗) สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา และสำนักงานที่ดินอำเภอ (“สำนักงานที่ดิน”) (๘) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา ๑๓ (“ที่ปรึกษาการเงิน/การลงทุน”) (๙) ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชรพลอย หรือทองคำ (“ผู้ค้าทอง/อัญมณี”) (๑๐) ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซีรี่ย์ยนต์ (“ผู้ค้ารถยนต์”) (๑๑) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ (“นายหน้า/ตัวแทนอสังหาฯ”) (๑๒) ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (“ผู้ค้าของเก่า”) (๑๓) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน (“ธุรกิจสินเชื่อ”) (๑๔) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน (“ธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์”) (๑๕) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน (“ธุรกิจบัตรเครดิต”) (๑๖) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วย การควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (“ธุรกิจบริการ EPayment”) (อ้างอิง: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. รายชื่ออาชีพที่มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรม. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : [http://www.amlo.go.th/thaisakol\\_samakom/amlo\\_index.php](http://www.amlo.go.th/thaisakol_samakom/amlo_index.php) เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕)

<sup>๑๑</sup> โดยอาจพิจารณาเทียบเคียงกับทรัพย์สินที่ต้องห้ามยึดหรืออายัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏตามมาตรา ๒๘๕ และ ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนี้

(๑) ทรัพย์สิน อาทิ (ก) เครื่องนุ่งห่มหีบห่อหรือเครื่องใช้ในครัวเรือนหรือเครื่องใช้สอยส่วนตัว โดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินห้าหมื่นบาท (ข) เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพ โดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินหนึ่งแสนบาท (ค) วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทนหรือช่วยอวัยวะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา (ง)



หลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาและบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจนโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินเกินสมควร

(๔.๓.๓) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพึงเสริมสร้างความพร้อมของผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกประเภทธุรกิจ เช่น การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นของการป้องกันการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของผู้มีหน้าที่รายงาน ตลอดจนการฝึกอบรมและสนับสนุนให้ผู้มีหน้าที่รายงานมีความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์หรือประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย เป็นต้น

(๔.๓.๔) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า มาตรการเชิงลงโทษต่อผู้มีหน้าที่รายงานตามพระราชบัญญัตินี้ควรมีหลักเกณฑ์และกระบวนการในการพิจารณาลั่นกรงที่เปิดเผยและให้ผู้ได้รับผลกระทบมีโอกาสชี้แจง รวมทั้งมีหลักเกณฑ์และกระบวนการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ประกอบการธุรกิจจนเกินสมควรและคำนึงถึงความพร้อมของผู้ประกอบการรายย่อย

(๔.๓.๕) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีข้อสังเกตเกี่ยวกับความชัดเจนในการกำหนดความสัมพันธ์ของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจอยู่เดิม เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

#### ๔.๔ ความผิฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

(๔.๔.๑) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า บทบัญญัติว่าด้วยความผิฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามมาตรา ๑๔ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ แม้จะมีลักษณะเฉพาะสอดคล้องกับข้อเสนอแนะพิเศษข้อ ๒ (Special Recommendation II) เรื่อง กำหนดให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นการกระทำความผิดทางอาญาของ FATF และหลักการตามอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย แต่บทบัญญัติว่าด้วยความผิฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาทบทวนร่วมกับบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๑/๑ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายซึ่งมีความคล้ายคลึงกันเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนและเพื่อความเป็นระบบ

---

ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (จ) ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอันมีลักษณะเป็นของส่วนตัวโดยแท้

(๒) เงินหรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงิน อาทิ (ก) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้และเงินรายได้เป็นคราว ๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพ เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท (ข) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น (ค) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชุดใช้ เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือคู่สมรส หรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท (ง) เงินฌาปนกิจสงเคราะห์ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับอันเนื่องมาแต่ความตายของบุคคลอื่นเป็นจำนวนตามที่จำเป็นในการดำเนินการฌาปนกิจศพตามฐานะของผู้ตาย เป็นต้น



(๔.๔.๒) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังไม่เห็นพ้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการการวิสามัญฯ และที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้ความเห็นชอบ กรณีการสมคบกันในการกระทำความผิดตามร่างมาตรา ๑๔ วรรค ๒ ที่บัญญัติให้ “ผู้ใดเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน หรือสมคบกันในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ...” เพราะเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายอาญา จึงควรบัญญัติให้การกระทำที่มีลักษณะ “สมคบ” เป็นความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดขึ้นมาตรฐานหนึ่งเสียก่อนให้เป็นฐานความผิดที่มีลักษณะเฉพาะ โดยอาจพิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายยาเสพติด<sup>๑๒</sup> เป็นต้น

#### ๔.๕ มาตรการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

(๔.๕.๑) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. .... มีผลต่ออำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น การร่วมทบทวนถึงความมีประสิทธิภาพหรือความสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินมาตรการตามพระราชบัญญัตินี้ ควบคู่ไปกับหลักประกันความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซง หลักความโปร่งใส หลักการตรวจสอบถ่วงดุล และความเชี่ยวชาญ ความเป็นมืออาชีพ จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญของการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

(๔.๕.๒) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า ควรมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลจากคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายสากล โดยการจัดทำรายงานคู่ขนานเพื่อร่วมทบทวนและประเมินถึงประสิทธิผลและความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินมาตรการต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้รายงานอย่างเปิดเผยต่อรัฐสภาควบคู่ไปกับการรายงานสรุปผลการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยรายงานอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชน นอกเหนือไปจากระบบการตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรที่มีอยู่แล้วโดยคณะกรรมการธุรกรรมและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(๔.๕.๓) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีข้อสังเกตว่า ควบคู่ไปกับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกรอบกฎหมายดังกล่าว ประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายจักสัมฤทธิ์ผลตามคำแนะนำของ FATF ได้ ก็ต่อเมื่อฝ่ายการเมืองมีเจตจำนงในการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายอย่างแท้จริง โดยรับประกันความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เสริมสร้างความเชี่ยวชาญและความเป็นมืออาชีพ โดยเคารพหลักความเสมอภาค หลักการตรวจสอบถ่วงดุล และหลักสิทธิมนุษยชน

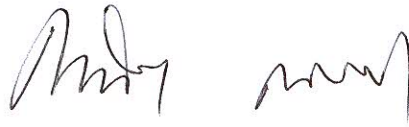
<sup>๑๒</sup> โปรดดู มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้มีองค์ประกอบความผิดฐานสมคบกันเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ดังนี้

“ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้นั้นสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่ง ผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”



คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นควรเสนอความเห็นและข้อสังเกต เพื่อประกอบการ  
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. .... ต่อไป



(ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย