

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕ - ๓๐/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นสมาชิกของแต่ละสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ด้วยประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกแต่ละสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๕๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๐๗ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดสองฉบับ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งได้ประกาศใช้แล้วตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕

**๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ**

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปความได้ ดังนี้

รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการให้มีการตราพระราชกำหนดเป็นจำนวนสองฉบับ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้นได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความผิด โดยเพิ่มความผิดและกำหนดโทษเกี่ยวกับ

การก่อการร้าย เป็นลักษณะ ๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย กล่าวคือ มีมาตรา ๑๓๕/๑ -  
มาตรา ๑๓๕/๔ กำหนดลักษณะของการกระทำอันเป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายและกำหนดโทษ  
ผู้กระทำความผิดฐานก่อการร้าย (มาตรา ๑๓๕/๑) กำหนดความผิดสำหรับผู้กระทำการอันเป็นการขู่เข็ญว่า  
จะก่อการร้ายหรือเตรียมการก่อการร้ายและกำหนดโทษ (มาตรา ๑๓๕/๒) กำหนดความผิดสำหรับ  
ผู้สนับสนุนการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและกำหนดโทษ (มาตรา ๑๓๕/๓) และกำหนดความผิด  
สำหรับผู้ที่ เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติหรือประกาศคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ  
กำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรอง  
มติหรือประกาศดังกล่าวแล้วและกำหนดโทษ (มาตรา ๑๓๕/๔)

สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดนี้ คือ เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏ  
ว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายโดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือทำลายทรัพย์สิน  
ให้เกิดความเสียหายเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิด  
ความวุ่นวายในประเทศ หรือเพื่อบังคับขู่เข็ญให้รัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใด หรือองค์การระหว่างประเทศ  
จำยอมต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้  
เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคง  
ของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำ  
ความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘  
กันยายน ค.ศ. 2001 ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำใด  
ที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้  
ดำเนินการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำ  
ที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหาคือให้ยุติลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอัน  
มิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้อง  
ตราพระราชกำหนดนี้

ส่วนพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน  
พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น ได้เพิ่มความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา  
ให้เป็นความผิดมูลฐานในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน  
พ.ศ. ๒๕๔๒

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวล  
กฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายและเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่

การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายเพื่อแก้ไขปัญหาให้การก่อการร้ายยุติลงด้วย สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

พิจารณาเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว สรุปได้ว่าในเรื่องดังกล่าวนี้ มีความจำเป็นอย่างรีบด่วนที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งไม่อาจดำเนินการตามกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติได้ จึงต้องตรากฎหมายในรูปแบบพระราชกำหนด

ฝ่ายสมาชิกวุฒิสภาซึ่งส่งความเห็นต่อประธานวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งส่งความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้น อ้างเหตุผลต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพราะมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ถึงขนาดที่จะยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในภาวะปกติ จนไม่ต้องดำเนินกระบวนการบัญญัติกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในกรณีทั่วไปได้

ตามคำร้องที่หนึ่งประธานวุฒิสภา ซึ่งส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น อ้างเหตุผลต่าง ๆ เกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดแต่ละฉบับ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้นรัฐบาลอ้างสาเหตุสำคัญสองประการ คือ มีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและ

ปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกองค์กรก่อการร้าย ซึ่งสาเหตุต่างๆ ดังกล่าว ยังไม่ร้ายแรงเป็นพิเศษเพียงพอที่จะออกเป็นพระราชกำหนด เนื่องจากเป็นเหตุที่มีมาเป็นเวลานานแล้ว และรัฐบาลก็ได้แถลงตลอดมาว่าประเทศไทยมิได้ตกอยู่ภายใต้การคุกคามจากการก่อการร้าย และการให้ความร่วมมือต่อมติของสหประชาชาติก็อาจทำได้โดยกำหนดเป็นมาตรการพิเศษตามสมควร ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายแต่ประการใด ในขณะที่การตราพระราชกำหนดนั้นต้องเป็นกรณีพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีได้ในกรณีฉุกเฉิน จึงต้องอาศัยเหตุพิเศษที่เป็นเหตุร้ายแรงยิ่งกว่าเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ตามธรรมดา และต้องเป็นเหตุร้ายแรงถึงขนาดพอที่จะถือเป็นเหตุฉุกเฉินไม่ตรากฎหมายตามกระบวนการทางนิติบัญญัติแบบปกติตามรัฐธรรมนูญ การอ้างเพียงว่าต้องรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะนั้นไม่เพียงพอ เพราะการตรากฎหมายอาญานั้น ไม่ว่าจะเป็นการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดก็ต้องเป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะทั้งสิ้น

ผลจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวเป็นการขยายฐานความผิดทางอาญาซึ่งมีโทษสูงสุดถึงประหารชีวิตเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งฐานความผิดโดยที่มิได้มีการกำหนดมาตรการป้องกันที่สูงกว่าที่มีอยู่แล้วในประมวลกฎหมายอาญาเลย

การกำหนดองค์ประกอบของความผิดฐานก่อการร้ายเป็นการกำหนดให้บุคคลมีความผิดต่อเมื่อได้มีการประทุษร้าย หรือก่อความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ หรือต่อทรัพย์สินหรือเศรษฐกิจของประเทศสำเร็จและการกระทำดังกล่าวกระทำโดยมีเจตนาพิเศษเพื่อขู่เข็ญรัฐบาลหรือสร้างความหวาดกลัวแก่ประชาชน หากยังไม่เกิดผลเสียหายก็ไม่ใช่ความผิด ดังนั้น การบัญญัติความผิดฐานก่อการร้ายดังกล่าวจึงไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาความปลอดภัยได้เลย

แต่ในทางตรงกันข้าม การกำหนดความผิดฐานจะก่อการร้ายหรือการเตรียมการหรือสมคบหรือปกปิดการจะก่อการร้าย สนับสนุนการก่อการร้าย หรือฐานเป็นสมาชิกคณะผู้ก่อการร้ายอาจทำให้บุคคลจำนวนมากที่มีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐบาลหรือทำการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายของรัฐบาลหรือรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศอาจกลายเป็นผู้ต้องหาว่ามีพฤติกรรมเข้าข่ายกระทำความผิดต่างๆ ดังกล่าวได้ง่าย เนื่องจากการกำหนดความผิดต่างๆ ดังกล่าวขาดความชัดเจนแน่นอน การที่รัฐบาลมุ่งหมายจะป้องกันการก่อการร้ายก็อาจกลายเป็นการส่งเสริมให้มีการกล่าวหาบุคคลว่าเป็นผู้ก่อการร้ายได้ง่ายและอาจกลายเป็นความขัดแย้งของคนในชาติหรือระหว่างชาติได้

สำหรับการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น รัฐบาลอ้างสาเหตุเพื่อจำกัดการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

ซึ่งเป็นการให้ความร่วมมือกับการปฏิบัติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีมาตั้งแต่วันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น ไม่มีเหตุผลเพราะไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากได้มีมติมานานแล้วจึงสามารถที่จะออกกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติได้ และการกำหนดความผิดฐานก่อการร้ายให้เป็นความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นเป็นฐานที่ (๘) นั้นย่อมมีผลให้ความผิดมูลฐานดังกล่าวหมายความว่าถึงความผิดฐานจะก่อการร้าย เตรียมการ สมคบ หรือปกปิดการจะก่อการร้าย สนับสนุนการก่อการร้าย หรือฐานเป็นสมาชิกคณะบุคคลผู้ก่อการร้าย ซึ่งมีความกว้างขวางและขาดความชัดเจนจนอาจเกิดผลร้ายกับผู้บริสุทธิ์ได้หากเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจกล่าวหาบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากรัฐบาล หรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศได้

การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวที่ฉบับหนึ่งมีการกำหนดความผิดถึงประหารชีวิตและอีกฉบับหนึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางทรัพย์สินและความเป็นอยู่ของบุคคลถึงขนาดทำให้รัฐมีอำนาจแทรกแซงได้อย่างเต็มที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่มากเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจำเป็นต้องกระทำด้วยความรอบคอบและได้รับการกลั่นกรองเป็นอย่างดี เพราะจะกระทบถึงโครงสร้างแห่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรวมและเกี่ยวพันถึงความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะเนื่องจากกระทบถึงสิทธิเสรีภาพในชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ของประชาชน จึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนอันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น การจะยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์อันสำคัญในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะจริงๆ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ธรรมดาเท่านั้น

ส่วนคำร้องที่สองซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้นอ้างเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและอำนาจตุลาการทางศาล ดังนั้น องค์กรที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติคือ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมายจึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐต้องการบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญา ซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุดที่รัฐจะใช้บังคับกับปัจเจกชน หลักการที่กล่าวมา ย่อมมีความสำคัญขั้นเป็นทวีคูณ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ย่อมไม่มี

อำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือเป็นกรณี  
ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์  
ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และ  
มาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย  
จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น เพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่  
เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ  
ในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน  
รัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา  
ความปลอดภัยของประเทศ เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ  
ของประเทศ และเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้บังคับ  
ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด  
ขึ้นใช้บังคับว่าจะกระทำได้ก็เฉพาะแต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ  
เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อป้องกัน  
ภัยพิบัติสาธารณะ

ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรผู้ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข  
ดังกล่าว แต่การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราช  
กำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖  
ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว การที่คณะรัฐมนตรีให้เหตุผลในการตรา  
พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ ว่าในปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคาม  
จากการก่อการร้ายโดยการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในประเทศ  
อันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยอย่างร้ายแรง นอกจากนั้น การกระทำดังกล่าว  
ยังเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคง  
แห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. 2001 ขอให้ทุกประเทศร่วมมือ  
ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำใดที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สิน  
หรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย  
โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหาลงมืออย่างรวดเร็ว จึงเป็น

กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ และสำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้นมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายและเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดดังกล่าว

ในเรื่องนี้มีปัญหาที่ต้องพิจารณาคำว่า “รักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ” ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ว่ามีความหมายว่าอย่างไร เมื่อเริ่มต้นจากหลักการพื้นฐานที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการที่คณะรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนด เพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตขึ้นในบ้านเมือง หรือภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองนั้นปรากฏอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความวิกฤตของปัญหาเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องเป็นกรณีที่ภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะได้เริ่มขึ้นแล้ว ไม่ใช่เป็นกรณีที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นดังที่คณะรัฐมนตรีได้อ้างไว้ในเหตุผลท้ายพระราชกำหนด หากยอมรับตามข้ออ้างดังกล่าวแล้ว อำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับก็จะหมดความหมาย การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นใช้บังคับ จึงไม่ใช่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

นอกจากนั้นหากมีภัยอันตรายเกิดขึ้นจริงคณะรัฐมนตรีก็ได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการใดในการขจัดภัยอันตรายดังกล่าวให้หมดสิ้นลงไปได้ เพราะพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

อาญาฯ เพียงแต่กำหนดฐานความผิดอาญาขึ้นมาใหม่ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ก็เพียงแต่เพิ่มเติมความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงบทลงโทษ ไม่ใช่มาตรการในการป้องกันภัยสาธารณะ หรือรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะได้

ด้วยเหตุต่างๆ ดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอคำร้องจึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับเป็นการใช้อำนาจที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

## ๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องทั้งสองคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ และเนื่องจากคำร้องทั้งสองคำร้องมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกันจึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

นอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้แจ้งประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบหากประสงค์จะเสนอความเห็นเพิ่มเติมให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก่อนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อจัดส่งคำชี้แจงเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมายังศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับสำเนาคำร้อง และได้ให้โอกาสสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเสนอความเห็นส่งผู้แทนมาชี้แจงความเห็นประกอบคำร้อง รวมทั้งให้คณะรัฐมนตรีส่งผู้แทนมาชี้แจงประกอบบันทึกคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี

## ๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

จากข้ออ้างของทั้งสองฝ่ายในหนังสือแสดงความคิดเห็นทั้งของฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกของทั้งสองสภา ตลอดจนความเห็นของผู้แทนของทั้งสองฝ่าย จะเห็นได้ว่า มีความขัดแย้งและแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวนั้นคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการได้หรือไม่ กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาทั้งหลักกฎหมายและข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังจะกล่าวต่อไป



เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของประเทศไทยนั้น มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชน เป็นสามด้าน คือนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งพระมหากษัตริย์ผู้เป็นพระประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวและการจัดสัมพันธ์ภาพระหว่างองค์กรดังกล่าวนี้เป็นไปตามหลักการปกครองโดยระบบกฎหมายตามหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ที่มุ่งประโยชน์เพื่อคุ้มครองสังคมและสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรวมแล้ว

ดังนั้น การตรากฎหมายจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง โดยการตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติประมาณสิบกว่ามาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติถึงการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีนั้น ตามปกติย่อมไม่มีอำนาจตรากฎหมาย แต่มีหน้าที่บริหารงานของประเทศ

อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นในหลักการดังกล่าวโดยให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายได้สำหรับกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินและมีความจำเป็นอันไม่สามารถรอการตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาได้ โดยคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายเป็นพระราชกำหนดอันเป็นกรณีที่ยกเว้นชั่วคราว ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพียงสามมาตราซึ่งแสดงลักษณะความเป็นข้อยกเว้นไว้ คือ มาตรา ๒๑๘ - มาตรา ๒๒๐ ดังนี้

มาตรา ๒๑๘ “ในกรณีเพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้าคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

.....”

มาตรา ๒๑๕ “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตาม มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภา ที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้น ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภา ที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

มาตรา ๒๒๐ “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากร หรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการตราพระราช กำหนด คือ มาตรา ๒๑๘ ซึ่งเป็นกรณีการตราพระราชกำหนดในเรื่องทั่วไป และมาตรา ๒๒๐ ซึ่งเป็นการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยเร่งด่วน และลับในระหว่างสมัยประชุม

สำหรับกรณีนี้เป็นการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ดังที่ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงสาเหตุที่จะตราพระราชกำหนดว่า

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ

ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้วางเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดไว้โดยให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีสถานการณ์ ดังต่อไปนี้

- ๑) เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ
- ๒) เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- ๓) เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
- ๔) เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

ดังที่ได้พิจารณาเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่าการกล่าวอ้างว่าเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาว่ามีเหตุการณ์ที่จำเป็นต้องรักษา “ความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะพิจารณาว่ามีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอันเข้าตามเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ มีปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะในขณะที่ออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับหรือไม่นั้น มีข้อพิจารณาว่าในการตีความบทบัญญัติดังกล่าวจะพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพียงประการเดียวหรือต้องพิจารณาบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

สำหรับหลักในการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นั้น นอกจากต้องพิเคราะห์ความหมายของถ้อยคำแล้วก็ต้องพิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ บริบทแวดล้อมถ้อยคำและโครงสร้างของกฎหมายตลอดจนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น นอกจากบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งแล้ว ก็ต้องพิจารณาวรรคสองและมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย จึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเหตุในการตราพระราชกำหนดนอกจากมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ดังนี้

มาตรา ๒๑๘ วรรคสองบัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

จากบทบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า จะต้องมีการณ์ที่เกิดภาวะวิกฤติในประเทศหรือมีภัยอันตรายที่ปรากฏอย่างชัดเจนในขณะที่ตราพระราชกำหนดอันทำให้คณะรัฐมนตรีไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ คือ การออกกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้

นอกจากนั้นในการพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา ๒๑๘ เองก็ต้องพิจารณาประกอบกัน

ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะแยกพิจารณาวรรคใดวรรคหนึ่งเพียงวรรคเดียวมิได้ เพราะในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ ต้องพิจารณาเงื่อนไขสองประการคือ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ถึงแม้มาตรา ๒๑๕ ซึ่งเป็นเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกของแต่ละสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และในวรรคสามบัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้บัญญัติห้ามหรือจำกัดว่าการวินิจฉัยพระราชกำหนดใดที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้น ให้พิจารณาเฉพาะมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น มาตรา ๒๑๕ วรรคสาม คงมีความหมายเพียงว่า พระราชกำหนดใดที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้นใช้บังคับไม่ได้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องหาคำตอบจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเครื่องมืออื่นๆ ที่ช่วยในการตีความว่า พระราชกำหนดที่เป็นปัญหานั้นเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ดังนั้น ในการตีความมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ วรรคสองประกอบด้วย เช่น ความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ย่อมจะถูกระทบหากมีภาวะวิกฤตเกิดขึ้นซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน หากปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข แต่ต่อไปจะทำให้ประเทศชาติต้องประสบความเสียหายหรือความหายนะอย่างใหญ่หลวง

ดังนั้นภาวะวิกฤตของประเทศ ซึ่งหมายถึงประเทศมีปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงในด้านต่างๆ เช่น ความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ กล่าวคือ ของประเทศไม่มั่นคงและเป็นปัญหาที่มีความเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไข หากไม่ได้รับการแก้ไขจะเกิดภัยอันตรายอย่างใหญ่หลวง จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี

หากไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ และไม่มี ความเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขก็ไม่ถือว่าอยู่ในภาวะวิกฤตที่จะกระทบถึงความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ถึงแม้ว่าประเทศยังไม่อยู่ในสภาวะที่เข้มแข็งมากนักแต่หากยังไม่มีวิกฤต ฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจตราพระราชกำหนดได้ หากฝ่ายบริหารประสงค์จะตรากฎหมายก็ต้องตรา

ในรูปพระราชบัญญัติโดยต้องผ่านกระบวนการการตรากฎหมายที่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบในรัฐสภา ถ้าตีความว่าแม้ประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤติ เพียงแต่สภาวะของประเทศในด้านต่างๆ เช่น ความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ยังไม่ค้ำยมนั่นคงรัฐบาลก็สามารถออกกฎหมาย โดยตราเป็นพระราชกำหนดได้ ย่อมเป็นการตีความแบบขยายความอันทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายได้อย่างกว้างขวางจนกลายเป็นหลักแทนที่จะเป็นข้อยกเว้นตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการตีความกฎหมาย กล่าวคือ บทบัญญัติหรือเรื่องใดที่เป็นบทยกเว้นนั้นต้องตีความโดยเคร่งครัด<sup>๑</sup> ผู้ซึ่งมีอำนาจในการตีความจะตีความแบบขยายความมิได้<sup>๒</sup>

ในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้มีปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งคือ เป็นการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในขณะที่สถานการณ์ของประเทศมีปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือไม่ ซึ่งในกรณีที่เป็นปัญหานี้คณะรัฐมนตรีจะทำได้ก็เฉพาะกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความปลอดภัยดังกล่าว แม้คณะรัฐมนตรีได้ให้เหตุผลในตอนท้ายของพระราชกำหนดว่า มีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะก็ตาม

เนื่องจากฝ่ายคณะรัฐมนตรีอ้างเหตุในการดำเนินการตราพระราชกำหนดว่า เพื่อจะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงมีเหตุในการตราพระราชกำหนดได้ ในขณะที่ฝ่ายสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำเนินการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเรื่องนี้เห็นว่า ไม่มีเหตุที่คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการตราพระราชกำหนด เพราะไม่มีปัญหาเรื่องจะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ โดยทุกฝ่ายได้มีผู้แทนมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสนับสนุนความเห็นของทุกฝ่ายแล้ว แต่ก็ยังมีความแตกต่างและขัดแย้งกัน ที่ต้องพิจารณาคือ สภาวะการณ์ของประเทศไทยในช่วงที่มีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นมีปัญหาในเรื่องความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะซึ่งเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดหรือไม่

๑ จินดา ชัยรัตน์, “การตีความในกฎหมายไทย”, วารสารนิติศาสตร์ เล่ม ๑ ตอน ๒ (กันยายน ๒๕๑๒), หน้า ๔๐; ศ.ดร.อภิชาติ จุฬารัตน, “หลักทั่วไปในการตีความกฎหมายอิตาเลียน” วารสารนิติศาสตร์ เล่ม ๑ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๑๒), หน้า ๘๕; ศ.ดร.อรุณ ภาณุพงศ์, “การตีความกฎหมาย”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๒๖ ฉบับ ๓ (กันยายน ๒๕๓๕), หน้า ๕๕๕ และ ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป”, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง ๒๕๓๕), หน้า ๑๑๗

๒ เฟิงอ้าง

เมื่อพิจารณาสถานการณ์ของประเทศไทยก่อนที่จะมีการตราพระราชกำหนดในเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ คือ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และต้นเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ตลอดจนจากการรับฟัง พยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้อ้างถึงดังกล่าวแล้วนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า สภาพของประเทศไทยในขณะ ตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นประเทศไทยไม่อยู่ในขั้นประสบภาวะวิกฤติในเรื่องความปลอดภัย ของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะที่รุนแรงถึงขนาดที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน จึงไม่มีปัญหาหรือเงื่อนไขในการที่ต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ เนื่องจาก สามารถดำเนินการตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติตามปกติได้

แม้จะพิจารณาเหตุผลต่างๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะการที่กล่าวอ้างว่า “เนื่องจากมีภัยคุกคาม จากการก่อการร้ายโดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือทำลายทรัพย์สินให้เกิดความเสียหาย เพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิดความวุ่นวายภายในประเทศ หรือเพื่อบังคับจู่เชิญให้รัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใด หรือองค์การระหว่างประเทศ จำยอมต้องกระทำ หรือละเว้นการกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศ ไกลเคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่าง ร้ายแรง” นั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าโดยสถานการณ์ในขณะที่ตราพระราชกำหนดและจากข้อความ ในเหตุผลท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวก็แสดงว่ายังมีได้มีสถานะที่ประเทศกำลังตกอยู่ในอันตราย เพียงแต่ มีแนวโน้มว่าอาจเกิดอันตราย จึงยังไม่มีควมจำเป็นและไม่มีเหตุผลตามกฎหมายที่จะตราพระราชกำหนด ทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ เนื่องจากยังไม่มีเหตุในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาความปลอดภัยของ ประเทศและความปลอดภัยสาธารณะจนกระบวนการตรากฎหมายตามปกติไม่สามารถตอบสนองต่อ การคุ้มครองหรือรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ และการจับกุมหรือ ดำเนินการกับผู้กระทำผิดก็ยังสามารถใช้บทบัญญัติของกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นๆ ที่มีอยู่ดำเนินการได้

นอกจากนี้การที่อ้างว่าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. 2001 หรือ พ.ศ. ๒๕๔๔ ขอให้ประเทศต่างๆ ร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายนั้นก็ไม่มีน้ำหนักที่จะต้องออกกฎหมายโดยการตราเป็นพระราชกำหนด เพราะขณะตราพระราชกำหนดก็ล่วงเลยมาถึงสองปี จึงไม่ได้เป็นการกระทำในทันทีทันใดแต่ล่วงเลย มานานถึงสองปี นอกจากนั้นการให้ความร่วมมืออาจทำได้หลายรูปแบบไม่ใช่เฉพาะการออกกฎหมายเท่านั้น และหากออกเป็นกฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดแต่อย่างใด

ถึงแม้ว่าปัญหาเรื่องการก่อการร้ายจะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างมากทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศที่จำต้องได้รับการแก้ไข แต่การแก้ปัญหานั้นเรื่องดังกล่าวนี้สามารถดำเนินการในรูป ของการเสนอเป็นพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้ ฝ่ายบริหารควรดำเนินการตรากฎหมายในรูป

พระราชบัญญัติเพื่อให้มีการพิจารณาโดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนอย่างละเอียดรอบคอบ เพราะการดำเนินการเพื่อตราพระราชกำหนดฉบับนี้ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ที่ถูกกล่าวหาทั้งในด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตทรัพย์สิน เนื่องจากมีโทษสูงสุดถึงประหารชีวิต หรือถูกไล่ออนสิทธิในทางทรัพย์สินนั้น ควรต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายตามปกติ คือ การตราเป็นพระราชบัญญัติโดยผ่านผู้แทนของปวงชนซึ่งทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย และมีกระบวนการถ่วงถ่วงอันทำให้เกิดความรอบคอบมากกว่าการตราเป็นพระราชกำหนด ซึ่งมีความรอบคอบน้อยกว่า เพราะในการตราพระราชกำหนดนั้นที่ประชุมของรัฐสภามีอำนาจเพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น ไม่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกำหนดที่เสนอมารแต่อย่างใด การเปิดโอกาสให้มีการตราพระราชกำหนดได้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีข้อจำกัดเพราะเหตุที่มีการคาดการณ์ว่าจะมีความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะจึงเป็นการใช้อำนาจโดยตีความแบบขยายความจนเกินขอบเขต ซึ่งจะให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายกลายเป็นหลัก ทั้งที่อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารต้องเป็นข้อยกเว้นจากหลักที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย การดำเนินการดังกล่าวย่อมให้อำนาจของฝ่ายบริหารก้าวล่วงไปในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐอันเป็นหลักการที่สำคัญของประเทศไทย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ