

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕ - ๓๐/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามลำดับ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง

สรุปข้อเท็จจริงและกระบวนการพิจารณาเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ “มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช่พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดจะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ”

เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดฯ ดังนี้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ

“เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายโดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือทำลายทรัพย์สินให้เกิดความเสียหาย เพื่อสร้างความปั่นป่วน โดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิดความวุ่นวายในประเทศ หรือเพื่อบังคับขู่เชิญให้รัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใด หรือองค์การระหว่างประเทศจำยอมต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระทำในลักษณะความร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. 2001 ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำใดที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปดำเนินการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหาลให้ยุติลงโดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

หมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ มีดังนี้

“โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายเพื่อแก้ไขปัญหาก็ให้การก่อการร้ายยุติลงด้วย สมควรกำหนดให้ความผิดฐานการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อนำมาตรการกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กันซึ่งจะทำให้การบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

พิจารณาแล้ว เหตุผลสำคัญในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับก็คือ เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ

ความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีต้องรักษาไว้ให้พ้นจากการก่อการร้าย ก็คือการป้องกันมิให้การก่อการร้ายเกิดขึ้นได้ในประเทศ มิฉะนั้นจะเกิดการตื่นตระหนก ระส่ำระสาย หวั่นเกรงภัยอันตรายขึ้นในหมู่ประชาชน ทำให้ความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ประชาชนสูญเสียไป

ภัยจากการก่อการร้ายนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงมาแล้วอย่างต่อเนื่องเช่นที่ เกาะบาห์ลีและโรงแรมมาริออต กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ถูกวางระเบิดมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก สูญเสียทางเศรษฐกิจ และทรัพย์สินอย่างไม่อาจประเมินได้ ประเทศตกอยู่ในภาวะอันตรายเสี่ยงภัยจนกระทั่งบัดนี้ และยังมีแนวโน้มจะระงับปราบปรามลงได้อย่างเด็ดขาด กลับถูกกลุ่มผู้ก่อการร้ายข่มขู่อย่างต่อเนื่อง แม้แต่ในประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ก็มีการดำเนินการซ้อมวางแผนใช้เป็นแหล่งหลบซ่อนของกลุ่มผู้ก่อการร้าย รัฐบาลประเทศดังกล่าวก็ทำการจับกุมปราบปรามและป้องกันอย่างเข้มแข็งต่อเนื่องมิได้ชะล่าใจ ดังนั้นการหามาตรการป้องกันมิให้การก่อการร้ายเกิดขึ้นในประเทศไทยจึงจำเป็นเร่งด่วนไม่อาจรั้งรอได้ ทั้งการข่าวต่างๆ ก็ปรากฏให้เห็นชัดเจนว่าสมาชิกองค์กรก่อการร้ายได้ดำเนินการอย่างลับๆ ในทุกวิถีทางกระจายกันอยู่ทั่วโลก เพื่อคอยจ้องหาโอกาสสร้างความสำเร็จอันใหญ่หลวงเพื่อบรรลุอุดมการณ์ของตนโดยไม่คำนึงถึงผู้บริสุทธิ์ในความเป็นจริงขณะนี้ฝ่ายใดบ้างที่จะ

กล้ายืนยันได้ว่าไม่มีกลุ่มผู้ก่อการร้ายแทรกซึมแอบแฝงเตรียมการก่อการร้ายขึ้นในประเทศไทย เมื่อรัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบบริหารประเทศ โดยได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ย่อมต้องทราบและเกาะติดการข่าว สถานการณ์ การลักลอบดำเนินการ การตระเตรียมการอย่างลับสุดยอด ของสมาชิกการก่อการร้ายที่เชื่อมโยงกันทั่วโลกตลอดเวลา เพียงแต่รอช่วงจังหวะโอกาสอำนวยให้ผู้ก่อการร้ายลงมือปฏิบัติการโดยทันทีไม่มีการเตือนหรือบอกเหตุล่วงหน้า ซึ่งรัฐบาลเองก็ไม่อาจเปิดเผย รายละเอียดความลับเหล่านี้สู่สาธารณชนได้โดยตรง การเปิดเผยเหตุการณ์จำเป็น ถูกเงิน จึงเป็นไป โดยอ้อม การใช้ข้อความว่า “มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศ” ก็เป็นการให้เหตุผลเพียงพอถูกต้องแล้ว

สำหรับความคิดที่เห็นว่าต้องรอให้เหตุการณ์เกิดขึ้นก่อนจึงจะถือว่า “ถูกเงิน” นั้น คงสำคัญ ผิดไปว่าการก่อการร้ายไม่เกิดผลกระทบร้ายแรงอันแก้ไขได้ ไม่คิดถึงมาตรการป้องกันไว้ก่อนดีกว่าแก้มุ่งแต่จะให้มีกรปฏิบัติตามระบบ แนวทางปฏิบัติหรือธรรมเนียมที่อ้างว่าชอบธรรม ถูกต้องเป็นสำคัญ ไม่ชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสียระหว่างการก่อการร้ายกับความคิดโต้แย้งดังกล่าวว่าอย่างใดสำคัญยิ่งยวดกว่ากัน

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ให้คณะรัฐมนตรีใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะโดยจะรอให้เกิดความบกพร่องขึ้นไม่ได้ คณะรัฐมนตรีจึงได้ตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นใช้บังคับซึ่งก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ทุกประการ ถือเป็นความชอบธรรมและเคารพในกติกาสูงสุดในการปกครองประเทศ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐทุกประการ ส่วนความเห็นแตกต่างหรือเหตุผลที่อ้างในกรณีอื่นต่าง ๆ นั้น ย่อมอยู่ในดุลยพินิจของรัฐสภาที่จะวินิจฉัยแล้วลงมติว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสามถึงวรรคท้าย

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ก็ตราขึ้นเพื่อเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำเป็นอย่างยิ่งและเร่งด่วนในการป้องกันการก่อการร้าย ให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมที่ดีที่สุดและเด็ดขาด ดังเจตนารมณ์และเหตุผลในการตราพระราชกำหนดนี้ขึ้นใช้บังคับ ที่กล่าวมาแล้ว เป็นเหตุผลที่ถูกต้องชอบธรรมของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เช่นเดียวกัน

เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ พระราชกำหนดเป็นข้อยกเว้นการออกกฎหมายตามวิธีปกติ ซึ่งมักใช้เวลานานจนเกินกว่า หรือไม่ทันกาลที่จะนำมาบังคับใช้กับเหตุการณ์อันวิกฤติอย่างยิ่งที่อาจกำลังจะเกิดขึ้น ซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยทุกด้านของประเทศ ของสาธารณะ และหมู่ประชาชนโดยรวม

จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ