

## คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕ - ๓๐/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่หนึ่ง

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๐ คน ที่เข้าชื่อกันเสนอความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่รัฐบาลได้ตราขึ้นและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยสรุปความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังนี้

๑. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖

(๑) รัฐบาลได้ให้เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ ว่า เป็นเพราะเหตุสำคัญสองประการ คือ

ก) เกิดมีภัยคุกคามจากการก่อการร้าย ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง และ

ข) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. 2001 ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็น การก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย

(๒) เหตุผลที่อ้างไว้ในพระราชกำหนดนี้เป็นเหตุที่ยกขึ้นลอยๆ อย่างคลุมเครือไม่มีน้ำหนักเพียงพอจะรับฟังได้ว่า เป็นเหตุสมควรถึงขนาดที่จะพึงตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้

๒. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖

(๑) เหตุผลในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา คือเพื่อจำกัดการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งเป็นการให้ความร่วมมือปฏิบัติตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้มีมาตั้งแต่วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ (ค.ศ. 2001) เป็นที่เห็นได้ว่าเหตุผลดังกล่าวไม่มีน้ำหนักเพียงพอหรือถึงขนาดที่จะเป็นเหตุให้ต้องยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในการดำเนินการบัญญัติกฎหมายตามกระบวนการปกติ เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะได้ เพราะหากจะดำเนินการบัญญัติกฎหมายตามวิถีทางปกติตามรัฐธรรมนูญ ก็ไม่สามารถเห็นประจักษ์ได้ว่า การก่อการร้ายหรือภัยอันตรายอันเนื่องมาจากความล่าช้าในการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของสหประชาชาติที่มีมาหลายปีแล้วนั้นจะทวีขึ้นในเวลานี้ได้อย่างไร และการตราพระราชกำหนดนี้จะทำให้มีความปลอดภัยจากการก่อการร้ายสูงขึ้น หรือการไม่ตราพระราชกำหนดนี้จะทำให้ความปลอดภัยของประเทศและประชาชนลดลง แต่อย่างไร

(๒) การที่กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นเป็นฐานที่ (๘) นั้น ย่อมมีผลให้ความผิดมูลฐานดังกล่าวหมายรวมไปถึงความผิดฐานจะก่อการร้าย เตรียมการ สมคบ หรือปกปิดการจะก่อการร้าย สนับสนุนการก่อการร้าย หรือฐานเป็นสมาชิกคณะบุคคลผู้ก่อการร้าย (มาตรา ๑๓๕/๒ มาตรา ๑๓๕/๓ และมาตรา ๑๓๕/๔) ซึ่งกินความกว้างขวาง และขาดความชัดเจนอย่างยิ่ง จนอาจจะเกิดผลร้ายขึ้นได้หากเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายลูก่ออำนาจกล่าวหาบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากรัฐบาล หรือประท้วงโต้แย้งรัฐบาลไทย หรือต่างประเทศว่ากระทำการจู่โจมและน่าเชื่อว่าจะทำการประทุษร้ายหรือก่อความเสียหายในลักษณะเป็นการก่อการร้ายเป็นเหตุให้มีการปรับใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ แก่ผู้ถูกกล่าวหาจนเกิดเป็นเหตุลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่สมควร

๓. การตราพระราชกำหนดที่กำหนดความผิดอันมีโทษทางอาญาถึงประหารชีวิตและการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ถึงขนาดให้รัฐมีอำนาจแทรกแซงได้อย่างเต็มที่นั้น เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่สำคัญอย่างยิ่ง จนกล่าวได้ว่าไม่มีสิทธิเสรีภาพใดจะสำคัญยิ่งไปกว่าการมีชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล อันเป็นแกนกลางของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และได้รับการถ่วงดุลอย่างดี เพราะจะกระทบถึงโครงสร้างแห่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรวมและย่อมเกี่ยวพันกับความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะอย่างใกล้ชิด เพราะการรักษาความปลอดภัยของประเทศและของสาธารณะนั้น ถึงที่สุดย่อมรวมศูนย์อยู่ที่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิตทรัพย์สินและความเป็นอยู่ส่วนตัวของประชาชนนั่นเอง

ดังนั้น การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนอันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อันเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตยแล้วเท่านั้น และด้วยเหตุนี้การจะยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในเรื่องเหล่านี้ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์อันสำคัญในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะอย่างถึงขนาดมีน้ำหนัก พึงได้จริงๆ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ใดๆ ตามธรรมดาหรือประโยชน์ที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะอ้างขึ้นอย่างลอยๆ ได้ และประโยชน์สำคัญอันเป็นเหตุยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญตามปกติที่ว่านี้ จะต้องได้รับการตรวจสอบถ่วงถ่วงและทบทวนอย่างรอบคอบ

๔. การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพราะการที่รัฐบาลดำเนินการให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้นมิได้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากพบว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ปรากฏตามเอกสารสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีที่แถลงโดยโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีว่า คณะรัฐมนตรีเห็นควรให้ “ยกร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อรักษาไว้ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายของไทยที่ดำเนินการโดยกระบวนการนิติบัญญัติ อันจะทำให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ” ดังนั้น การที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลเกล้าฯ เสนอร่างกฎหมายทั้งสองฉบับในรูปของพระราชกำหนดเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย จึงไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสาธารณชนและขัดต่อเจตนารมณ์แห่งการตราพระราชกำหนดอย่างชัดเจน

โดยที่การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง นั้น เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจของพระมหากษัตริย์ตรากฎหมายเป็นกรณีพิเศษซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยผ่านทางคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การที่นายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชกำหนดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธย และการที่นายกรัฐมนตรีได้ลงนามสนองพระบรมราชโองการในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับต้องอาศัยมติของคณะรัฐมนตรีจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หากการดำเนินการดังกล่าว มิได้เป็นไปโดยมติของคณะรัฐมนตรี การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

### คำร้องที่สอง

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๗ คน ที่เข้าชื่อกันเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม

ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง โดยสรุปความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังนี้

๑. ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นั้น ต้องถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตย ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมาย จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐต้องการบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญา ซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุดที่รัฐจะใช้บังคับกับปัจเจกชน หลักการที่กล่าวมา ย่อมมีความสำคัญขึ้นเป็นทวีคูณกล่าวคือ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะซึ่งได้แก่กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น เพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับว่าจะกระทำได้อีกเฉพาะแต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

- ก. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ
- ข. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- ค. เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
- ง. เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

ทั้งนี้ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรผู้ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว แต่การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวมา ในส่วนของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ นั้น คณะรัฐมนตรีได้ให้เหตุผลดังปรากฏท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวว่า เนื่องจากปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้าย โดยการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียง และมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในประเทศ อันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง ประกอบกับการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. 2001 ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหาให้ยุติโดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ นั้น คณะรัฐมนตรีได้ให้เหตุผลดังปรากฏท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวว่า โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา กำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ

มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คำว่า “รักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ” ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบและเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว นั้น มีความหมายอย่างไร เมื่อเริ่มต้นจากหลักการพื้นฐานดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น ย่อมจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองปรากฏชัดเจนอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำ

หน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด หากเป็นกรณีที่จะต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะดังที่คณะรัฐมนตรีกล่าวอ้าง ย่อมจะต้องเป็นกรณีที่เป็นภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะได้เกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่เป็นกรณีที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นดังที่คณะรัฐมนตรีได้อ้างไว้ในเหตุผลท้ายพระราชกำหนด กรณีนี้เป็นกรณีที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากระบบกฎหมายยอมรับข้ออ้างดังกล่าวแล้ว อำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับก็เป็นอันหมดความหมายลงทันที โดยเหตุที่เงื่อนไขทางข้อเท็จจริงในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่มีอยู่ การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นใช้บังคับจึงไม่ใช่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

๓. โดยเหตุที่อำนาจในการตราพระราชกำหนด เป็นอำนาจตรากฎหมายในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งในกรณีที่เป็นปัญหานี้ คือ การรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยของสาธารณะ ในการตราพระราชกำหนดคณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดมาตรการหรือวิธีการที่เห็นประจักษ์ชัดว่า จะนำไปสู่ผลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ มิฉะนั้นแล้วย่อมต้องถือว่า คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นเองโดยอำเภอใจ มิได้สนองต่อวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีปัญหาต้องพิเคราะห์ว่ากรณีดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เมื่อได้พิเคราะห์พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวโดยละเอียดแล้ว เห็นว่า หากมีอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะดังที่คณะรัฐมนตรีกล่าวอ้างจริง คณะรัฐมนตรีก็ไม่ได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการใดในการที่จะขจัดภัยอันตรายดังกล่าวให้หมดสิ้นลงไปได้ เพราะพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ กำหนดฐานความผิดอาญาขึ้นมาใหม่ ในขณะที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ เพียงแต่เพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเท่านั้น การสร้างฐานความผิดอาญาขึ้นมาใหม่ก็ดี การเพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ดี เป็นวิธีการที่ไม่อาจทำให้วัตถุประสงค์ที่เป็นเงื่อนไขแห่งการตราพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ การรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะบรรลุผลได้ เพราะโทษอาญาตลอดจนความผิดมูลฐานในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดเท่านั้น ไม่ใช่วิธีการหรือมาตรการ

ในการป้องกันภัยสาธารณะ รักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะได้ แม้หาก คณะรัฐมนตรีจะอ้างว่าการเตรียมการกระทำความผิดก็เป็นความผิดอาญาเช่นกัน การอ้างดังกล่าวย่อมขัดกับเงื่อนไขเชิงวัตถุประสงค์ที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ เท่ากับคณะรัฐมนตรียอมรับว่ายังไม่มียันตรายเกิดขึ้นจริง ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงยังไม่สามารถใช้อำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้ ด้วยเหตุนี้การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับของคณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาทุกครั้งที่เคยกระทำในอดีต ล้วนแล้วแต่กระทำในรูปของพระราชบัญญัติทั้งสิ้น มีเพียง ๒ ครั้งเท่านั้นที่การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากระทำโดยคณะปฏิวัติ ไม่เคยมีครั้งใดที่คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา กำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่นั้นไม่ใช่เป็นการกระทำตามเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนๆ ที่มีความทำนองเดียวกัน และจะไม่นำไปสู่การขัดอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของสาธารณะนั่นเอง

อนึ่ง การกำหนดความผิดมิโทษสำหรับบุคคลที่เป็นสมาชิกของคณะบุคคล ซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ กำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย และรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าว ยังเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน ถึงการปฏิเสธอำนาจขององค์กรตัวแทนประชาชน คือ องค์กรนิติบัญญัติโดยสิ้นเชิง หมิ่นเหม่ต่อการสูญเสียสถานภาพแห่งความเป็นอิสระแห่งรัฐ ซึ่งก็มีชี้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา จึงมีความเห็นว่า การตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับ เป็นการใช้อำนาจที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๖ ส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรีสรุปว่า

## ๑. ความเป็นมาและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ

(๑) ความจำเป็นระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีสหประชาชาติซึ่งต้องถูกผูกพันโดยกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ ๒๔ และข้อ ๒๕ โดยเฉพาะข้อ ๒๕ ซึ่งกำหนดไว้ชัดเจนว่า “สมาชิกของสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน” ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงมีพันธกรณีระหว่างประเทศเช่นเดียวกับรัฐบาลประเทศสมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศที่จะต้องดำเนินการตามข้อมติและคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายไว้หลายข้อมติได้แก่ ข้อมติที่ ๑๒๖๗ (๑๙๙๙) เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ ข้อมติที่ ๑๓๓๓ (๒๐๐๐) เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ ข้อมติที่ ๑๓๙๐ (๒๐๐๒) เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ และคณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศก็มีมติให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวตลอดมา

สำหรับข้อมติดังกล่าวโดยตรงของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับในครั้งนี้ คือ ข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ซึ่งกำหนดมาตรการทางการเงิน มาตรการทางการเมือง มาตรการทางกฎหมาย ให้ประเทศสมาชิกต้องรับไปกำหนดให้การจัดเตรียมเงินทุนสำหรับการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา และอายัด หรือยึดเงินทุนและทรัพย์สินของผู้กระทำหรือพยายามกระทำ ช่วยเหลือหรือสนับสนุน การก่อการร้ายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งให้ประเทศสมาชิกกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงและมีบทลงโทษที่เหมาะสมและให้ผู้มีส่วนร่วมในการหาเงิน วางแผน เตรียมการ หรือลงมือกระทำการก่อการร้าย หรือช่วยเหลือการก่อการร้ายเป็นความผิดที่จะต้องถูกดำเนินคดี ตามกระบวนการยุติธรรม

ในการดำเนินการตามข้อมตินี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ให้ตรวจสอบกฎหมายไทยเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นว่าเพียงพอหรือไม่ ซึ่งผลจากการพิจารณามีความเห็นว่า กฎหมายไทยเท่าที่มีอยู่ยังไม่มีการบัญญัติความผิดฐานก่อการร้ายไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งลักษณะความผิดฐานก่อการร้ายเป็นการกระทำที่แม้ว่าจะมีการวางแผนในประเทศไทยแต่การกระทำอาจเกิดขึ้นในประเทศอื่นหรือกับองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่อาจจัดอยู่ในลักษณะความผิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน (ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๒ และหมวด ๓) ซึ่งกำหนดขอบเขต



ความมุ่งหมายแห่งการกระทำผิดเอาไว้เฉพาะการกระทำต่อรัฐไทย ส่วนมาตรการให้อายัดเงินทุนและทรัพย์สินทางการเงินหรือแหล่งทุนอื่นของผู้ก่อการร้ายตามมติดังกล่าว ยังไม่มีกฎหมายไทยรองรับให้กระทำได้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยยกร่างเสนอมติต่อไป

อนึ่ง ในการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงได้ขอให้ทุกประเทศรายงานการดำเนินการตามมติต่อคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งแต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคงภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันที่เห็นชอบข้อมติ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าของเรื่องรายงานการปฏิบัติตามข้อมติกระทรวงการต่างประเทศ ผ่านผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ถึงการปฏิบัติตามข้อมติต่อคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายที่คณะมนตรีความมั่นคงตั้งขึ้น โดยแจ้งว่า กฎหมายไทยยังไม่เปิดให้มีการยึดหรืออายัดเงินทุนและทรัพย์สินที่เป็นแหล่งทุนของผู้ก่อการร้าย แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำลังดำเนินการยกร่างกฎหมายเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว รวมทั้งได้อ้างถึงร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ต่อมาประธานคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายได้มีหนังสือสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมมายังผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ถึงการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวอีกหลายข้อ โดยเฉพาะการขอทราบรายละเอียดและความคืบหน้าเกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้งสอง ซึ่งผู้แทนถาวรไทยฯ ได้ชี้แจงความคืบหน้าว่า คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากลับไปแก้ไขร่างฯ ให้เหมาะสมขึ้น และกระทรวงการต่างประเทศอยู่ระหว่างการจัดทำรายงานเพิ่มเติม ครั้งที่ ๓

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายทั้งสองฉบับตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีตามกฎบัตรสหประชาชาติ อนึ่ง กระทรวงการต่างประเทศรายงานว่าประเทศต่างๆ ที่เป็นภาคีสหประชาชาติทั้ง ๑๕๑ ประเทศ ได้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) โดยได้ระบุในรายงานของตนว่า มีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะปรับปรุงกฎหมายภายในเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) และประเทศส่วนใหญ่ได้แก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อมติ มีหลายประเทศได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นการเฉพาะ อาทิ ประเทศในกลุ่มทวีปอเมริกา และทวีปยุโรปส่วนใหญ่ เช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ประเทศในกลุ่มเอเชียใต้ เช่น อินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา ประเทศในกลุ่มอาเซียน เช่น กัมพูชา สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

(๒) ความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ

๑) ก่อนการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ส่วนราชการต่างๆ ได้ใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่และใช้มาตรการทางการปกครองดำเนินการไปบ้าง โดยเฉพาะกรณีธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือขอความร่วมมือธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายให้ดำเนินการตามข้อมตินั้นก็ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ได้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการยึดและอายัดเงินทุน หรือทรัพย์สินที่เป็นแหล่งเงินทุนของผู้ก่อการร้ายได้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ) กระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวง) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกรมองค์การระหว่างประเทศ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด แล้วเห็นว่า ประเทศไทยมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการด้านกฎหมายในเรื่องนี้ ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง กำหนดให้การกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและการสนับสนุนในการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา โดยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (เพิ่มลักษณะความผิดฐานการก่อการร้ายขึ้นและมีหลักการสอดคล้องกับแนวทางการกำหนดฐานความผิดการก่อการร้ายที่มีการพิจารณาในกฎหมายระหว่างประเทศ)

ประเด็นที่สอง กำหนดให้มีมาตรการระงับความเคลื่อนไหวทางการเงิน โดยดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ (กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเพิ่มเติมเพื่อนำมาตรการตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้ในการระงับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย)

เพราะเห็นร่วมกันว่า กฎหมายไทยเท่าที่มีอยู่ก่อนตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับยังไม่มีกรณีความผิดการก่อการร้ายไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งลักษณะความผิดฐานการก่อการร้ายเป็นการกระทำที่แม้ว่าผลร้ายแห่งการกระทำผิดจะเกิดขึ้นในประเทศไทย แต่ความมุ่งหมายอาจจะประสงค์เป็นกรณีบีบบังคับรัฐอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่อาจจัดอยู่ในลักษณะความผิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน (ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๒ และหมวด ๓) ซึ่งกำหนดขอบเขตความมุ่งหมายแห่งการทำความผิดไว้เฉพาะการทำความผิดต่อรัฐไทย จึงจำเป็นต้องเพิ่มเป็นลักษณะความผิดหนึ่งต่างหาก คือ ลักษณะ ๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย นอกจากนั้น ก็ยังกำหนดขอบเขตความมุ่งหมายแห่งการกระทำผิด

ให้กว้างขึ้นรวมถึงการขู่เชิญว่าจะกระทำความผิด การให้กำลังพล อาวุธหรือทรัพย์สิน หรือการสนับสนุนใด ๆ ต่อการก่อการร้ายตลอดจนการเตรียมการ การสมคบกัน และการปกปิดการก่อการร้ายเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายด้วย รวมทั้งการเป็นสมาชิกขององค์กรและคณะบุคคลที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติหรือประกาศให้เป็นองค์กรก่อการร้าย (ซึ่งหลายประเทศก็ให้การรับรองโดยกำหนดความผิดไว้ เช่น ออสเตรเลีย มาเลเซีย) รวมถึงกำหนดให้การกระทำความผิดฐานก่อการร้ายนอกราชอาณาจักรให้รับโทษในราชอาณาจักรด้วย

นอกจากนั้น เมื่อกฎหมายไทยก่อนการตราพระราชกำหนดยังไม่ให้อำนาจยึดหรืออายัดเงินทุนและทรัพย์สินทางการเงินหรือแหล่งทุนอื่นของผู้ก่อการร้าย เพราะกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก่อนการแก้ไขพระราชกำหนดดังกล่าวจะใช้ยึดหรืออายัดเงินที่ใช้ในการกระทำความผิดมูลฐานได้เพียง ๓ ประการ ซึ่งไม่มีความผิดฐานก่อการร้ายรวมอยู่ด้วย เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ให้หรือใช้เกี่ยวกับการก่อการร้ายซึ่งไม่ใช่ความผิดมูลฐาน ๓ ประการ จึงถือเป็น “เงินสะอาด” ไม่อาจยึดหรืออายัดได้ ต่อเมื่อได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาให้มีความผิดฐานก่อการร้ายขึ้นแล้วจึงกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพิ่มขึ้นอีก ๑ มูลฐาน และเงินหรือทรัพย์สินที่ใช้ในการดังกล่าวก็จะเป็น “เงินสกปรก” ที่อาจใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยึดหรืออายัดได้ อันจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตัดฐานการสนับสนุนอันสำคัญแก่การก่อการร้ายได้

๒. คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้เป็นการใช้อำนาจที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และมีได้ยกเว้นการใช้บังคับรัฐธรรมนูญด้วยการไม่ดำเนินการตามกระบวนการบัญญัติกฎหมายในกรณีทั่วไป กล่าวคือ

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตยเพื่อการถ่วงดุลและคานกันในการใช้อำนาจเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขต ดังปรากฏในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า “อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญได้จำแนกหมวดต่างๆ และบทมาตราต่างๆ เกี่ยวกับองค์กรที่จะมีส่วนในการใช้อำนาจธิปไตยไว้เป็นหมวดหมู่แยกจากกันโดยเฉพาะ ดังที่ได้กำหนดให้หมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา และกำหนดอำนาจตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์และรัฐสภาไว้ในมาตราต่างๆ กัน อาทิ มาตรา ๕๒ ถึง มาตรา ๕๔ และ

มาตรา ๑๖๕ ถึง มาตรา ๑๘๐ และได้กำหนดหมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี และกำหนดอำนาจ ตรากฎหมายในรูปพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ ถึง มาตรา ๒๒๐ รวมทั้งได้กำหนดหมวด ๘ ว่าด้วยศาล เอาไว้แยกจากกันอันเป็นการแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรที่ใช้อำนาจต่อกันและเป็นไปตามหลักลักษณะเฉพาะของอำนาจ หน้าที่แต่ละองค์กร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้กำหนดว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทาง รัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญในอดีตบางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๕๒ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติรวมการใช้อำนาจอธิปไตยโดย ผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลรวมกันไป โดยเน้นความสำคัญว่าต้องใช้อำนาจอธิปไตยนั้น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ อธิปไตยที่ถูกต้องและเป็นอยู่จริง เพราะแม้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยผ่านรัฐสภา ก็จริง แต่รัฐสภาก็ยังมีอำนาจอื่นซึ่งในทางวิชาการไม่ถือว่าเป็นอำนาจนิติบัญญัติอยู่ด้วย เช่น อำนาจ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี อำนาจไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นอำนาจบริหารงานบุคคล ทางการเมือง รวมทั้งวุฒิสภาเองก็มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลอันเป็นอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจไต่สวนและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและระดับสูงอันเป็น อำนาจกึ่งตุลาการอยู่ด้วย ศาลเองแม้จะใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยคดีเป็นหลักอยู่ แต่ก็ยังมีอำนาจ กึ่งนิติบัญญัติอยู่ด้วยโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวางข้อกำหนดด้วยวิธีพิจารณาได้เอง สำหรับ คณะรัฐมนตรีนั้นแม้จะมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินอยู่เป็นหลักก็จริงแต่ก็มีอำนาจนิติบัญญัติโดย การถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดอยู่ด้วย การเข้าใจว่ารัฐสภาเท่านั้นที่จะใช้ อำนาจนิติบัญญัติได้ จึงไม่ถูกต้องตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่แท้จริงด้วยเหตุดังนี้ รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้นมารวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงบัญญัติให้ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยผ่าน ๓ องค์กร โดยมีได้ เจาะจงให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้ดังเช่น พระราชบัญญัติในมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ในหมวด ๗ อันว่าด้วยคณะรัฐมนตรีและ พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นโดยการถวายคำแนะนำของ คณะรัฐมนตรี จึงเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับหลักการ

แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักวิชาการ มิได้มีลักษณะเป็นการยกเว้นการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ในภาวะปกติโดยไม่ดำเนินกระบวนการบัญญัติกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในกรณีทั่วไป ตามที่ปรากฏในคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาไม่ ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ตามมาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๒๑๘ นั้นเอง

เมื่อรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติและได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอพระราชกำหนดดังกล่าวให้รัฐสภาอนุมัติ หรือไม่อนุมัติ ดังนั้น พระราชกำหนดซึ่งมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติจึงสามารถกำหนดความผิดและกำหนดโทษได้ตามความจำเป็น ซึ่งในอดีตมีการตราพระราชกำหนดเพื่อกำหนดความผิดและโทษมาโดยตลอด ในส่วนของการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่างๆ ก็กระทำได้และได้มีการกระทำมาในอดีต อาทิ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๘๗ เป็นต้น ดังนั้นความเห็นที่ว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่นั้น ไม่ใช่การกระทำตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ จึงคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่กำหนดความผิดและโทษฐานก่อการร้ายและกำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น แม้จะจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ต้องหาและจำเลยก็จริง แต่มาตรการดังกล่าวก็กำหนดขึ้นอย่างได้สัดส่วนกับความจำเป็นในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งหากเกิดขึ้นก็จะเป็นภัยอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชนผู้บริโภคหมู่มาด้วย การพิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของโทษอันเป็นการจำกัดเสรีภาพ จึงพิจารณาลอยๆ แยกออกจากผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำความผิดและความจำเป็นในการป้องกันสังคมและประเทศชาติมิได้ ยิ่งกว่านั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยในความผิดดังกล่าว ก็มีได้ให้รัฐมีอำนาจแทรกแซงได้อย่างเต็มที่ดังที่คำร้องระบุไม่ เพราะรัฐจะต้องดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมตามปกติในศาลยุติธรรมซึ่งย่อมให้ความเป็นธรรมแก่โจทก์และจำเลยในกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผยในศาลถึงสามชั้นศาลอยู่แล้ว

นอกจากนั้น การตราพระราชกำหนดอันเป็นการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยก็ยังถูกตรวจสอบหลายประการ จนไม่อาจเกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ได้ กล่าวคือ

๑) การตรวจสอบโดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชน ซึ่งมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดได้

๒) การตรวจสอบควบคุมโดยศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ โดยให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาว่าการตราพระราชกำหนดเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดนั้นมิชอบ พระราชกำหนดนั้นก็ไม่มีผลใดๆ มาตั้งแต่ต้น

๓) การให้ศาลสามารถส่งปัญหาที่ว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเนื้อหาของพระราชกำหนดได้ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๔) การให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรการตรวจสอบและควบคุมเหล่านี้มีขึ้นเพื่อให้การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดอยู่ในขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

๓. ประเด็นตามคำร้องที่อ้างว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงสรุปว่า

๑) เหตุผลในการตราพระราชกำหนดมิได้เป็นเหตุผลที่ยกขึ้นลอยๆ อย่างคลุมเครือ แต่เป็นเหตุผลที่อยู่บนข้อเท็จจริงทั้งในปัจจุบันและในอดีตประกอบกัน ดังได้ชี้แจงมาแล้วข้างต้น เหตุผลอันมีข้อเท็จจริงสนับสนุนอยู่นี้ มีทั้งเหตุการณ์ในประเทศและต่างประเทศอันก่อให้เกิดความจำเป็นรีบด่วนที่คณะรัฐมนตรีต้องรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะโดยพลัน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไป และการสั่งสมเพิ่มพูนของปัญหาถึงจุดที่เกิดการก่อการร้ายขึ้นในประเทศย่อมกระทบต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินของประชาชนผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก และเมื่อถึงเวลานั้น การออกกฎหมายมาแก้ปัญหา ก็จะไร้ประโยชน์โดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ซึ่งมีหลักรัฐธรรมนูญสำคัญอยู่ว่า จะตรากฎหมายอาญาและใช้กฎหมายดังกล่าวให้เป็นโทษย้อนหลังแก่บุคคลไม่ได้และยังอาจถูกกล่าวหาด้วยว่า “วิ้วหายแล้วจึงล้อมคอก” คณะรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงหาอาจปล่อยให้เกิดวิกฤติที่สร้างภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะขึ้นก่อนดังที่ระบุในคำร้อง แล้วจึงมาดำเนินการเยียวยาในภายหลังไม่ซึ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ทราบและตระหนักถึงการสั่งสมและเพิ่มพูนของภัยคุกคามจากการก่อการร้ายมาโดยตลอด จนถึงจุดที่เห็นว่าไม่อาจปล่อยให้สถานการณ์เนิ่นช้าออกไปโดยไร้กฎหมายที่จะป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จึงได้ตัดสินใจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดดังกล่าว โดยภัยคุกคามที่วุ่นวายนี้หลายกรณีมีอยู่โดยไม่อาจแถลงให้สาธารณชนทราบได้ เพราะจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพลง ทั้งยังอาจก่อให้เกิดความโกลาหลและหวั่นวิตกในหมู่ประชาชนทั้งชาวไทยและต่างประเทศ อันอาจกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจต่อไปได้ การมีภัยคุกคามอยู่จริงกับการรู้ว่าภัยคุกคามจึงต่างกัน คณะรัฐมนตรีรู้ว่าภัยคุกคามมีอยู่จริง จึงตราพระราชกำหนดเพื่อป้องกันและปราบปรามภัยคุกคามนั้นให้สิ้นไปหรือลดลง ในขณะที่บุคคลทั่วไปไม่รู้ว่ามีภัยคุกคามนั้นมีอยู่เพียงใดเพราะไม่ทราบข้อเท็จจริง

๒) ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการที่เห็นประจักษ์ว่าจะขจัดภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะได้ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้การขู่เข็ญว่าจะก่อการร้าย การตระเตรียม หรือสมคบกันเพื่อก่อการร้ายและการเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติประกาศให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศรับรองเป็นความผิดทำให้สามารถจับกุมผู้กระทำการดังกล่าวมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ อันเป็นการป้องกันและป้องปรามการฟอกเงิน ยึด หรืออายัดเงิน หรือทรัพย์สินที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้ายอันทำให้เป็นการตัดเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงการก่อการร้ายลงได้ อันเป็นการ “ตัดไฟแต่ต้นลม” จึงเป็นวิธีการรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ อนึ่ง การที่พระราชกำหนดได้กำหนดให้บุคคลที่เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ กำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าว ก็เป็นการรับรองโดยใจสมัครในฐานะภาคีสมาชิกของสหประชาชาติ เมื่อรับรองโดยใจสมัครของรัฐบาลไทยแล้วก็ยืนยันอยู่ในตัวเองว่าประเทศไทยเป็นรัฐอิสระที่มีอำนาจตัดสินใจในทางระหว่างประเทศหาใช่การหมิ่นเหม่ต่อการสูญเสียสถานภาพแห่งความเป็นอิสระแห่งรัฐไม่

๔. สำหรับประเด็นเนื้อหาของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่คำร้องระบุว่าไม่จำเป็นต้องตราพระราชกำหนด เพราะมีกฎหมายต่างๆ ตามปกติอยู่แล้วนั้น ได้ชี้แจงมาแล้วข้างต้นถึงความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ร่วมกันพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่า กฎหมายปกติที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายหลายประการ ทั้งยังไม่มีมาตรการที่จะตัดความสนับสนุนทางการเงินต่อการก่อการร้ายได้ อย่างไรก็ดี เพื่อมิให้มีการใช้พระราชกำหนดดังกล่าวโดยผิดวัตถุประสงค์ มาตรา ๑๓๕/๑ วรรคสาม ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนแล้วว่า “การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โด่แย่ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย”

ดังนั้นข้อกังวลที่ว่าพระราชกำหนดดังกล่าวจะถูกใช้ในการดำเนินการกับผู้มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาล หรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ จึงน่าจะหมดไป เพราะต่างเป็นการใช้เสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

ประมวลกฎหมายอาญาของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา ๑๐๗ - มาตรา ๑๑๒) ความผิด ต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (มาตรา ๑๑๓ - มาตรา ๑๑๘) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ภายนอกราชอาณาจักร (มาตรา ๑๑๙ - มาตรา ๑๒๕) ความผิดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ (มาตรา ๑๓๐ - มาตรา ๑๓๕) ยังมีได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงลักษณะการก่อการร้าย กล่าวคือ

๑) การกระทำการก่อการร้ายอาจมิได้กระทำต่อประมุขของประเทศ แต่มุ่งต่อการลอบสังหาร หรือประทุษร้ายต่อบุคคลที่สำคัญของประเทศหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อข่มขู่ให้รัฐบาลจำยอมกระทำ อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งยังมีได้บัญญัติไว้ในความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรไทย

๒) ประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับความผิดต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรนั้นเป็นการบัญญัติถึงการกระทำที่ใช้กำลังประทุษร้าย ซึ่งหมายถึง การทำร้ายต่อบุคคล มิได้บัญญัติถึงการกระทำ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบสาธารณสุขโรคหรือทรัพย์สินที่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ เพื่อประสงค์จะให้มิมีผลกระทบต่อความมั่นคงในราชอาณาจักรไทย

๓) การกำหนดมูลเหตุจูงใจในความผิดต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรมุ่งถึงการดำเนินการ ที่มีวัตถุประสงค์จะล้มล้างอำนาจอธิปไตย หรือแบ่งแยกราชอาณาจักรซึ่งเป็นการกระทำที่เรียกว่ากบฏ หรือเป็นการกระทำเพื่อช่วยเหลือข้าศึกในภาวะสงคราม บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าว จึงนำมาใช้บังคับกับความผิดฐานก่อการร้ายมิได้ เพราะมูลเหตุจูงใจแตกต่างกันโดยการก่อการร้ายมุ่งถึง การบังคับรัฐบาลให้จำยอมต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีใช้การล้มล้างราชอาณาจักร เช่น การเรียกร้องให้ปล่อยตัว นักโทษทางการเมือง การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ หรือการก่อให้บ้านเมืองเกิดความ ปั่นป่วนจนประชาชนเกิดความหวาดกลัวไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุขได้ ซึ่งหากมีการกระทำโดย มีเหตุจูงใจที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายดังกล่าวจะไม่มี ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับ ความผิดต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร

๔) หากการกระทำการก่อการร้ายไม่เข้าลักษณะความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ผลของการกระทำจึงอาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาทั่วไปกรณีอื่น เช่น การกระทำความผิด ฐานฆ่าคนตาย ทำร้ายร่างกาย ทำให้เสียทรัพย์ หรือความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน เท่านั้น ซึ่งการที่มีความผิดแต่เฉพาะความผิดอาญาทั่วไปดังกล่าว หากนำมาใช้กับกรณีของการก่อการร้าย จะเกิดผล ดังนี้



ก) การกระทำความผิดที่มีเจตนาก่อการร้ายเป็นการกระทำที่ต้องการให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงมากถึงขนาดบังคับรัฐบาลได้ จึงมิใช่การกระทำในลักษณะเดียวกับความผิดอาญาทั่วไป ซึ่งเป็น การกระทำความผิดระหว่างบุคคลต่อบุคคล การกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญาปัจจุบันจึงไม่เหมาะสมกับผลร้ายที่เกิดขึ้นและการที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

ข) ความผิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญาไม่ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดในต่างประเทศ จึงไม่สามารถนำมาตรการทางกฎหมายไปดำเนินการระงับการกระทำนอกประเทศที่มุ่งร้ายต่อภายในประเทศได้ หากแต่ต้องรอให้เกิดการกระทำจนมีความเสียหายเกิดขึ้นในประเทศเสียก่อน

ค) การใช้ความผิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้ไม่สามารถระงับเหตุร้ายที่จะเกิดขึ้นได้ทันที เพราะการก่อการร้ายเป็นการกระทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรง มาตรการแก้ไขที่ได้ผลดีที่สุด คือ การระงับเหตุตั้งแต่การเตรียมการดำเนินงาน ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นเตรียมอุปกรณ์เพื่อการก่อการร้าย การฝึกฝนกำลังพลที่จะทำการก่อการร้ายเป็นผลสำเร็จ การกระทำได้กล่าวถ้าใช้ประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบันจะไม่เป็นความผิด ทำให้รัฐไม่อาจใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าไปดำเนินการเพื่อให้ยุติลงเสียก่อนลงมือกระทำความผิดขึ้นได้

๕) การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา นอกจากจะกำหนดฐานความผิดการก่อการร้ายให้ชัดเจนแล้ว ได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการก่อการร้ายมิให้เกิดขึ้น โดยการกำหนดความผิดตั้งแต่ขั้นเตรียมการหรือสมคบกัน การเป็นผู้สนับสนุน และการเข้าเป็นสมาชิกของคณะบุคคลที่มีการกระทำ อันเป็นการก่อการร้าย ซึ่งเป็นวิธีการในการปราบปรามการก่อการร้ายให้ได้ผล เพราะการระงับการก่อการร้ายย่อมต้องอาศัยเหตุจากการคาดการณ์ทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีบุคคลผู้ก่อการร้ายแฝงตัวในประเทศหรือ การสะสมอุปกรณ์ กำลังพล และการเตรียมการด้านการเงิน โดยไม่อาจปล่อยให้มีการกระทำจนเกิดผลเสียหายขึ้นก่อนได้ แต่ต้องสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อยุติการกระทำที่มีแนวโน้มว่าจะก่อการร้ายนั้น เนื่องจากหากมีการก่อการร้ายเกิดขึ้นจนเป็นผลสำเร็จแล้ว ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะย่อมจะเสียหายร้ายแรงและต้องใช้ระยะเวลายาวนานจึงจะฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพปกติขึ้นได้ ดังนั้น มาตรการตามกฎหมายดังกล่าวต้องสามารถตราขึ้นมาใช้บังคับให้ได้ทันกับสภาพเหตุการณ์ที่คาดการณ์ว่าอาจจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง มิฉะนั้นจะไม่อาจรักษาความมั่นคงของประเทศได้

สำหรับเจตนารมณ์ในการร่างมาตรา ๑๓๕/๔ เป็นไปในการทำงานเดียวกับมาตรา ๒๐๕ ในความผิดฐานอั้งยี่ ซึ่งกำหนดเอาผิดกับผู้ที่ เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการและมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ตามมาตรา ๑๓๕/๔ เป็นกรณีที่เอาผิดกับผู้ที่ เป็นสมาชิกของ

คณะบุคคลซึ่งคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ประกาศว่าเป็นคณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ อุสมาน บิน ลาเดน และองค์กรอัลกออิดะห์ โดยที่ประเทศไทย ได้ให้การรับรองรายชื่อดังกล่าวแล้ว ซึ่งในกรณีนี้เห็นว่ารัฐบาลไทยยังสามารถที่จะทำการตรวจสอบรายชื่อดังกล่าวก่อนทำการรับรองได้โดยไม่จำเป็นต้องรับรองรายชื่อทั้งหมด

๕. การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้ผิดไปจากประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังจะเห็นได้ว่า ประเพณีการปกครองในประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ยอมรับไว้ถึงการดำเนินการดังกล่าวทั้งโดยบัญญัติไว้ชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญทุกฉบับให้มีการตราพระราชกำหนดได้ และได้มีการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ว่านั้นตราพระราชกำหนดมาโดยตลอด โดยได้มีการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับมาแล้วทั้งสิ้นรวม ๒๐๗ ฉบับ จึงเห็นได้ชัดว่า การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดเป็นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาโดยตลอด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กล่าวคือ มีเหตุผลเงินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะป้องกันและปราบปราม การก่อการร้าย เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ และคณะรัฐมนตรีได้ ดำเนินการตามครรลองในระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญครบถ้วนถูกต้องและสมบูรณ์แล้วทุกประการ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้แทนคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายอัครพร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายชนะ ดวงรัตน์ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ นายเฉลิมชัย รัตนจันท รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย พลตำรวจโท พัทธวาท วงษ์สุวรรณ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พลตำรวจตรี ตรีศ รัตนฤทธิชัย ผู้บังคับการตำรวจสันติบาล ๒ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พันเอก นันทเดช เมฆสวัสดิ์ ผู้อำนวยการกอง ๒ ศูนย์รักษาความปลอดภัย กระทรวงกลาโหม นายอดิศักดิ์ ตันยากุล ผู้อำนวยการสำนักความมั่นคงกิจการภายนอกประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ นายวิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และนายประจวบ อาจารย์พงษ์ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ๗ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งแจ้งแสดงความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อกำหนดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

มาตรา ๒๑๕ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภา

ที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภา ที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธาณวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องนี้ไว้พิจารณา วินิจฉัยได้หรือไม่ เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๕๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๐๗ คน มีความเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภา ที่ตนเป็นสมาชิกได้ และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย เรื่องนี้ได้

ประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า การตราพระราชกำหนดเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร มีลักษณะแตกต่างจากการตรากฎหมายของฝ่าย นิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสองจึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนด ได้เมื่อกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ

๑. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ
๒. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ
๓. เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
๔. เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีไว้เพื่อมิให้ การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารโดยอาจแยก กลไกในการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารในชั้นแรกออกเป็น ๒ กรณี คือ

๑. การตรวจสอบก่อนมีการอนุมัติพระราชกำหนดโดยรัฐสภา เพราะอำนาจในการออกกฎหมาย ที่แท้จริงเป็นของรัฐสภาในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ดังนั้น แม้ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีจะมี อำนาจในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่เมื่อตราพระราชกำหนดแล้ว ก็ต้องนำเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาอีกครั้ง โดยการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐสภา นี้เป็นการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดทั้งฉบับ รัฐสภาไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด นั้นเหมือนดังอำนาจรัฐสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

๒. การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เนื่องจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอาจมีเสียงข้างมาก ในสภา เติ้ลกิจการในสภาจึงเกิดขึ้นได้ สภาจึงอาจไม่สามารถควบคุมการตราพระราชกำหนดได้เสมอไป และการที่รัฐบาลคุมเสียงข้างมากในสภา ไม่ใช่สิ่งที่ผิดแต่อย่างใด แต่เป็นปกติในวิถีทางของระบบ ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจึงหาทางออกให้มีการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอีกกระบวนการหนึ่ง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่กำหนดสามารถเข้าชื่อต่อประธานแห่งสภา ที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดชอบด้วยบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ได้กำหนดเงื่อนไข ให้คณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกำหนดได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความ จำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาข้างต้น

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ มีสาระสำคัญคือกำหนด ความผิดฐานก่อการร้ายและโทษเป็นโทษทางอาญาประหารชีวิต ส่วนพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้ความผิด เกี่ยวกับผู้ก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นเป็นฐานที่ (๘) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ เกี่ยวกับร่างพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ โดยพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องดำเนินการโดย

รีบด่วน เนื่องจากได้รับรายงานว่าได้มีการวางระเบิดที่โรงแรมแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานคร ประเทศอินโดนีเซีย ประกอบกับรัฐบาลไทยกำลังจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปก ครั้งที่ ๑๑ จะมี ผู้นำประเทศ ๒๑ เขตเศรษฐกิจเดินทางเข้ามาร่วมประชุมด้วย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีการีบรับไปปรับปรุงร่างพระราชกำหนดทั้งสองฉบับโดยด่วนที่สุด ดังได้ปรากฏ เหตุผลท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ ว่า เนื่องจากปัจจุบัน ปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้าย โดยการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียง และมี แนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในประเทศ อันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง ประกอบกับ การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคง แห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. 2001 ขอให้ทุกประเทศร่วมมือ ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายโดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำ ที่เป็นภัยร้ายแรง ต้องแก้ปัญหาให้ยุติโดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ให้เหตุผลว่า โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา กำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และ เนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำการบังคับใช้ ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล จึงมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ที่จะต้องตราพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เมื่อคำนึง ถึงข้อเท็จจริงว่า ผู้ก่อการร้ายได้ระเบิดตึกศูนย์การค้าโลกที่มหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ มีผู้เสียชีวิตประมาณ ๓,๐๐๐ คน ต่อมาวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ ผู้ก่อการร้ายได้ระเบิดในตึกลับในเกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ทำให้นักท่องเที่ยวชาวออสเตรเลีย เสียชีวิตประมาณ ๘๘ คน จากยอดผู้เสียชีวิตทั้งหมดประมาณ ๒๐๐ คน และผู้ก่อการร้ายได้ แผ่ขยายการดำเนินงานไปทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยด้วย ภัยของผู้ก่อการร้ายจึงกระทบต่อประเทศไทย เป็นภัยที่ร้ายแรงและเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลให้สูญเสียชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์จำนวนมากและ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงสุดจะคณานับ จึงมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ

ดังนั้น จึงพึงได้ว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ