

## คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕ - ๓๐/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

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

ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นสมาชิกของแต่ละสภารวม ๒ คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ คดีทั้งสองสำนวนนี้มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

กรณีสืบเนื่องจาก รัฐบาลได้ดำเนินการให้มีการตราพระราชกำหนดสองฉบับ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ และอยู่ระหว่างรอการพิจารณาอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

คำร้องที่ ๑ สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๐ คน เห็นว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ถึงขนาดที่จะยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในภาวะปกติ จนไม่ต้องดำเนินการบัญญัติกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในกรณีทั่วไปได้ โดยการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ รัฐบาลได้อ้างเหตุผลว่า เพราะเกิดมีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายซึ่งเกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียง และมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย หรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย เหตุผลดังกล่าวเป็นคำกล่าวอ้างลอยๆ อย่างคลุมเครือ ไม่มีน้ำหนักเพียงพอจะรับฟังได้ว่า เป็นเหตุผลสมควรถึงขนาดที่จะพึงตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาขึ้นให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้

การตรากฎหมายอาญานั้น ย่อมต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะทั้งนั้น ไม่ว่าจะตราเป็นพระราชบัญญัติหรือเป็นพระราชกำหนด แต่การตราเป็นพระราชกำหนดเป็นช่องทางพิเศษที่รัฐธรรมนูญให้มีได้ในกรณียกเว้น ดังนั้นการจะตราเป็นพระราชกำหนดย่อมต้องอาศัยเหตุพิเศษที่เป็นเหตุร้ายแรงยิ่งกว่าเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ตามธรรมดา และต้องเป็นเหตุร้ายแรงถึงขนาดพอที่จะถือเป็นเหตุยกเว้นไม่ตรากฎหมายตามกระบวนการทางนิติบัญญัติแบบปกติตามรัฐธรรมนูญได้ด้วย การก่อการร้ายและมติดของสหประชาชาติเป็นเหตุที่มีมานานแล้ว และรัฐบาลก็ได้แถลงให้ปรากฏแก่สาธารณชนมาตลอดว่า ประเทศไทยมิได้ตกอยู่ภายใต้ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายแต่ประการใด และการให้ความร่วมมือต่อมติดของสหประชาชาติก็อาจทำได้โดยกำหนดเป็นมาตรการพิเศษตามสมควร ไม่จำเป็นต้องกระทำโดยการออกกฎหมายแต่อย่างใด การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเป็นเพียงการขยายฐานความผิดอาญาซึ่งมีโทษสูงสุดถึงขนาดประหารชีวิตเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งฐานความผิด แม้เมื่อพิจารณาอย่างเผินๆ แล้วเราอาจเห็นว่า การตราพระราชกำหนดนี้อาจจะส่งผลในทางปราชญ์ให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวจะได้รับโทษ จนงดเว้นไม่ลงมือกระทำความผิดได้ แต่เมื่อพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วฐานความผิดและโทษที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาที่มีอยู่แล้ว ไม่ว่าในลักษณะความผิดว่าด้วยความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ (มาตรา ๑๑๓ - มาตรา ๑๑๔) ความผิดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ (มาตรา ๑๓๐ - มาตรา ๑๓๕) หรือความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน (มาตรา ๒๒๖ - มาตรา ๒๓๗) กฎหมายก็ได้กำหนดฐานความผิดและระวางโทษหนักพอเพียง ถึงขนาดที่ย่อมส่งผลในทำนองเดียวกันกับผลที่คาดว่าจะเกิดจากการตราพระราชกำหนดอยู่แล้ว นอกจากนี้พระราชกำหนดแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาก็ได้กำหนดให้มีมาตรการใดที่เป็นมาตรการป้องกันที่สูงขึ้นกว่าที่มีอยู่แล้วในประมวลกฎหมายอาญาเดิมเลย

ลักษณะการกำหนดองค์ประกอบความผิดฐานก่อการร้ายตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ นี้ เป็นการกำหนดให้บุคคลมีความผิดต่อเมื่อได้มีการประทุษร้ายหรือก่อความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ หรือต่อทรัพย์สินหรือเศรษฐกิจของประเทศสำเร็จแล้ว และการกระทำดังกล่าวได้กระทำโดยมีเจตนาพิเศษเพื่อขู่เข็ญรัฐบาลหรือสร้างความหวาดกลัวแก่ประชาชนเท่านั้น หากยังไม่เกิดผลเสียหายขึ้นก็ไม่เป็นความผิด ดังนั้นความผิดฐานก่อการร้ายจึงไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาความปลอดภัยได้เลย และการกำหนดความผิดฐานจะก่อการร้าย หรือเตรียมการหรือสมคบ หรือปกปิดการจะก่อการร้าย สนับสนุนการก่อการร้าย หรือฐานเป็นสมาชิกคณะบุคคลผู้ก่อการร้าย (มาตรา ๑๓๕/๒ มาตรา ๑๓๕/๓ และมาตรา ๑๓๕/๔) ไม่มีความชัดเจนอาจทำให้บุคคลจำนวนมากที่มีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐบาล หรือทำการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบาย

ของรัฐบาลหรือรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศกลายเป็นบุคคลผู้ต้องหาว่ามีพฤติกรรมเข้าข่ายกระทำความผิดฐานนี้ได้โดยง่าย เพราะเพียงมีเจตนาเรียกร้องก็อาจต้องหาว่ามีเจตนาขู่เข็ญและกลายเป็นผู้ต้องหาฐานจะก่อการร้าย การเตรียมการประท้วงทางการเมืองก็อาจต้องหาว่าเตรียมการประทุษร้าย หรือก่อความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือต่อเศรษฐกิจของชาติทำให้ต้องหาว่าเตรียมการหรือสมคบกันจะก่อการร้ายได้โดยง่าย การที่รัฐบาลมุ่งหมายจะป้องกันการก่อการร้ายก็จะกลายเป็นการส่งเสริมให้มีผู้ก่อการร้ายโดยไม่จำเป็น และกลายเป็นความขัดแย้งของคนในชาติหรือระหว่างชาติขึ้นได้

ที่อ้างเหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ว่า เพื่อจำกัดการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายซึ่งเป็นการให้ความร่วมมือปฏิบัติตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้มีมาตั้งแต่วันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ (ค.ศ. 2001) นั้น ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะต้องยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในการดำเนินการบัญญัติกฎหมายตามกระบวนการปกติได้ เพราะหากจะดำเนินการไปตามวิถีทางปกติก็ไม่สามารถเห็นประกัยษได้ว่า การก่อการร้ายหรือภัยอันตรายอันเนื่องมาจากความล่าช้าในการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของสหประชาชาติที่มีมาหลายปีแล้วนั้นจะทวีขึ้นในเวลานี้ได้อย่างไร และการตราพระราชกำหนดนี้จะทำให้ความปลอดภัยจากการก่อการร้ายมีสูงขึ้น หรือการไม่ตราพระราชกำหนดนี้จะทำให้ความปลอดภัยของประเทศและประชาชนลดลงแต่อย่างใด และที่กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นความผิดฐานเพิ่มขึ้นเป็นฐานที่ (๘) นั้นย่อมมีผลให้ความผิดมูลฐานดังกล่าวหมายรวมไปถึงความผิดฐานจะก่อการร้าย (มาตรา ๑๓๕/๒ มาตรา ๑๓๕/๓ และมาตรา ๑๓๕/๔ ตามประมวลกฎหมายอาญาที่แก้ไขใหม่) ซึ่งกินความกว้างขวางและขาดความชัดเจนจนอาจจะเกิดผลร้ายขึ้นได้หากเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายดูแลอำนาจกล่าวหาบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากรัฐบาลหรือประท้วงโต้แย้งรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศว่ากระทำการขู่เข็ญและน่าเชื่อว่าจะทำการประทุษร้ายหรือก่อความเสียหายในลักษณะเป็นการก่อการร้ายเป็นเหตุให้มีการปรับใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ แก่ผู้ถูกกล่าวหาจนเกิดเป็นเหตุลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่สมควรได้ การตราพระราชกำหนดที่กำหนดความผิดมีโทษทางอาญาถึงประหารชีวิต และการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางทรัพย์สินและความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลถึงขนาดให้รัฐมีอำนาจแทรกแซงได้อย่างเต็มที่นั้นเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่สำคัญอย่างยิ่งจนกล่าวได้ว่าไม่มีสิทธิเสรีภาพใดจะสำคัญยิ่งไปกว่าชีวิต ทรัพย์สินและความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอันเป็นแกนกลางของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และได้รับการกลั่นกรองอย่างดี เพราะจะกระทบถึงโครงสร้าง

แห่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรวม และย่อมเกี่ยวพันกับความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะอย่างใกล้ชิด เพราะการรักษาความปลอดภัยของประเทศและของสาธารณะนั้น ถึงที่สุดก็ย่อมรวมศูนย์อยู่ที่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ส่วนตัวของ ประชาชนนั่นเอง การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพสำคัญของประชาชนจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอม และเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชน อันได้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามหลักการแบ่งแยก อำนาจอันเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตยแล้วเท่านั้น การจะยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในเรื่อง เหล่านี้ตามความมุ่งหมายของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์อันสำคัญในการ รักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยของสาธารณะอย่างถึงขนาดมีน้ำหนักฟังได้จริงๆ ไม่ใช่ประโยชน์ใด ๆ ตามธรรมดา หรือประโยชน์ที่แล้วแต่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะอ้างขึ้น อย่างลอย ๆ ได้ และจะต้องได้รับการตรวจสอบถ่วงดุลและทบทวนอย่างรอบคอบ

การตราพระราชกำหนดสองฉบับดังกล่าวไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพราะ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ปรากฏตามเอกสารสรุปผลการประชุม คณะรัฐมนตรีที่แถลงโดยโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีว่าคณะรัฐมนตรีเห็นควรให้ “ยกร่างเป็น ร่างพระราชบัญญัติเพื่อรักษาไว้ซึ่งการเสถียรภาพของประเทศไทยที่ดำเนินการโดยกระบวนการนิติบัญญัติ อันจะทำให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ” ดังนั้นการที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลฯ เสนอ ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับในรูปของพระราชกำหนดเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย จึงไม่ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสาธารณชน และขัดต่อเจตนารมณ์แห่งการตราพระราชกำหนด อย่างชัดเจน โดยที่การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เป็นกรณีที่รัฐบาลอาศัย พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตรากฎหมายเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยของ ปวงชนชาวไทยผ่านทางคณะรัฐมนตรี ดังนั้นการที่นายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชกำหนดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธย และการที่นายกรัฐมนตรีได้ลงนามสนองพระบรมราชโองการในการ ตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ จึงต้องอาศัยมติของคณะรัฐมนตรีหากการดำเนินการดังกล่าวมิได้ เป็นไปโดยมติของคณะรัฐมนตรี การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ย่อมไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๐ คน จึงได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งความเห็นนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไป

คำร้องที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๗ คน มีความเห็นว่า การตราพระราชกำหนด ของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการใช้อำนาจที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

และประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงขัดและแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางรัฐบาล และอำนาจตุลาการทางศาลดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ นั้น ต้องถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยได้แก่รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมาย จึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่รัฐต้องการบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญา ซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุดที่รัฐจะใช้บังคับกับปัจเจกชนหลักการที่กล่าวมาย่อมมีความสำคัญขึ้นเป็นทวีคูณ รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแล้วแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นเพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยไม่เคารพหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับว่าจะกระทำได้อีกเฉพาะแต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ ก. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ ข. เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ค. เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ง. เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว แต่การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ขึ้นใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวดังที่กล่าวมา ในส่วนของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ นั้น

คณะรัฐมนตรีอ้างเหตุผลดังปรากฏท้ายพระราชกำหนดว่า มีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายโดยการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียง และมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง ประกอบกับการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการร่วมมือกระทำผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. 2001 ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรง ต้องแก้ไขปัญหาค้นหาให้ยุติโดยเร็ว เป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วน อันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น คณะรัฐมนตรีอ้างเหตุผลว่า โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ กำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ สมควรกำหนดให้ความผิดฐานการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำการบังคับใช้กฎหมายอาญาเป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คำว่า “รักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ” ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบและเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ มีความหมายอย่างไร เมื่อเริ่มต้นจากหลักการพื้นฐานดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้นย่อมจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองนั้น ปรากฏชัดเจนอยู่เบื้องหน้า จนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติ เพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด หากเป็นกรณีที่จะต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะดังที่คณะรัฐมนตรีกล่าวอ้าง ย่อมจะต้องเป็นกรณีที่เป็นภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะได้เกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่เป็นกรณีที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นดังที่คณะรัฐมนตรีได้อ้างไว้ในเหตุผลท้ายพระราชกำหนด กรณีนี้เป็นกรณีที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหาก

ระบบกฎหมายยอมรับข้ออ้างดังกล่าวแล้ว อำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับก็เป็นอันหมดความหมายลงในทันที โดยเหตุที่เงื่อนไขในทางข้อเท็จจริงในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่มีอยู่การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ขึ้นใช้บังคับดังกล่าว จึงไม่ใช่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะตามความหมายของ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

เกี่ยวกับอำนาจการตราพระราชกำหนด เป็นอำนาจตรากฎหมายในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กรณีที่เป็นปัญหา คือ การรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยของสาธารณะ ในการตราพระราชกำหนดคณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดมาตรการหรือวิธีการที่เห็นประจักษ์ชัดว่า จะนำไปสู่ผลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ มิฉะนั้นแล้ว ย่อมต้องถือว่า คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นเองโดยอำเภอใจ มิได้รับใช้วัตถุประสงค์ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีปัญหาต้องพิเคราะห์ว่ากรณีดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๗ คน เห็นว่า หากมีอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ ดังที่คณะรัฐมนตรีกล่าวอ้างจริง คณะรัฐมนตรีก็ไม่ได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการใดในการที่จะขจัดภัยอันตรายดังกล่าวให้หมดสิ้นลงไปได้ เพราะพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ กำหนดฐานความผิดอาญาขึ้นมาใหม่ ในขณะที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพียงแต่เพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเท่านั้น การสร้างฐานความผิดอาญาขึ้นมาใหม่ การเพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ดี เป็นวิธีการที่ไม่อาจทำให้วัตถุประสงค์ที่คณะรัฐมนตรีต้องการ ที่ว่าการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะบรรลุได้ เพราะโทษอาญาตลอดจนความผิดมูลฐานในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดเท่านั้น ไม่ใช่วิธีการหรือมาตรการในการป้องกันภัยสาธารณะ รักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะได้ ที่คณะรัฐมนตรีอ้างว่าการเตรียมการกระทำความผิดก็เป็นความผิดอาญาเช่นกันนั้น เป็นเหตุผลที่ขัดกับเงื่อนไขเชิงวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาแล้ว คือ เท่ากับคณะรัฐมนตรียอมรับว่ายังไม่มียุทธภัยเกิดขึ้นจริง ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงยังไม่สามารถใช้อำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาทุกครั้งที่ทำกันในอดีตล้วนแล้วแต่กระทำในรูปของพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ที่แก้ไขโดยพระราชกำหนดมีเพียง ๒ ครั้งเท่านั้น ซึ่งกระทำโดยคณะปฏิวัติ

คณะรัฐมนตรีไม่เคยใช้อำนาจตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเลย การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา กำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่นั้น ไม่ใช่เป็นการกระทำตามเงื่อนไขมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง การกำหนดความผิดมีโทษสำหรับบุคคลที่เป็นสมาชิกของคณะบุคคล ซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย และรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการปฏิเสธอำนาจขององค์กรตัวแทนประชาชน คือ องค์กรนิติบัญญัติ หันเหมาต่อการสูญเสียสถานภาพแห่งความเป็นอิสระแห่งรัฐ ซึ่งก็มีใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อโปรดพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว คำร้องที่หนึ่ง เป็นกรณีที่มาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา คำร้องที่สองเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๗ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาแห่งตนว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และประธานทั้งสองสภาส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คำร้องทั้งสองเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาชี้แจงแสดงความเห็น และให้โอกาสคณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดรวมทั้งส่งผู้แทนมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ส่งบันทึกคำชี้แจงและความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีพร้อมเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ ความว่าประเทศไทยเป็นภาคีสหประชาชาติต้องผูกพันโดยกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ ๒๔ และข้อ ๒๕ โดยเฉพาะข้อ ๒๕ กำหนดว่า “สมาชิกของสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน” รัฐบาลไทยจึงมีพันธกรณีระหว่างประเทศเช่นเดียวกับรัฐบาลประเทศสมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศที่จะต้องดำเนินการตามข้อมติและคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงที่ได้มีข้อมติเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายไว้หลายข้อมติ ได้แก่ ข้อมติที่ ๑๒๖๗ (๑๙๙๙) เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ ข้อมติที่ ๑๓๓๓ (๒๐๐๐) เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓



ข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ ข้อมติที่ ๑๓๕๐ (๒๐๐๒) เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ และคณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศมีมติให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวตลอดมา ตามข้อมติดังกล่าวเป็นการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับคือ ข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ซึ่งกำหนดมาตรการทางการเงิน มาตรการทางการเมือง มาตรการทางกฎหมายให้ประเทศสมาชิกต้องรับไปกำหนดให้การจัดเตรียมเงินทุนสำหรับการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา และอายัดหรือยึดเงินทุนและทรัพย์สินของผู้กระทำหรือพยายามกระทำ ช่วยเหลือหรือสนับสนุนการก่อการร้ายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยให้ประเทศสมาชิกกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงและมีบทลงโทษที่เหมาะสม และให้ผู้มีส่วนร่วมในการหาเงิน วางแผน เตรียมการลงมือกระทำการก่อการร้าย หรือช่วยเหลือการก่อการร้ายเป็นความผิดที่จะต้องถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม ในการดำเนินการตามข้อมตินี้ กฎหมายไทยเท่าที่มีอยู่ยังไม่มีการบัญญัติความผิดฐานก่อการร้ายไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งลักษณะความผิดฐานก่อการร้ายแม้ว่าจะมีการวางแผนในประเทศไทย แต่การกระทำอาจเกิดขึ้นในประเทศอื่นหรือกับองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่อาจจัดอยู่ในลักษณะความผิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน (ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๒ และหมวด ๓) ซึ่งกำหนดขอบเขตความมุ่งหมายแห่งการกระทำผิดเอาไว้เฉพาะการกระทำต่อรัฐไทย ส่วนมาตรการให้อายัดเงินทุนและทรัพย์สินหรือแหล่งทุนอื่นของผู้ก่อการร้ายก็ยังไม่มีกฎหมายไทยรองรับให้กระทำได้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขยายร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะมนตรีความมั่นคงได้ขอให้ทุกประเทศรายงานการดำเนินการตามมติไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่อการก่อการร้ายซึ่งแต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคง ภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันที่เห็นชอบข้อมติ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศรายงานการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวต่อสหประชาชาติว่า กฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการกระทำผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายอยู่ในระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อมติของสหประชาชาติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) รัฐบาลมีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีอยู่ตามกฎบัตรสหประชาชาติ จึงต้องตรากฎหมายทั้งสองฉบับเช่นเดียวกับประเทศที่เป็นภาคีสหประชาชาติอื่นๆ

ประเทศที่ตรากฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นการเฉพาะ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา กัมพูชา และสิงคโปร์ เป็นต้น

ความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ

(๑) ก่อนการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ส่วนราชการต่างๆ ได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่และใช้มาตรการทางปกครองดำเนินการไปบ้าง โดยเฉพาะกรณีธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือขอความร่วมมือธนาคารพาณิชย์ให้ดำเนินการตามข้อเสนอนั้น แต่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการยึดและอายัดเงินทุนหรือทรัพย์สินที่เป็นแหล่งเงินทุนของผู้ก่อการร้าย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ประเทศไทยมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการด้านกฎหมาย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง กำหนดให้การกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและการสนับสนุนการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา โดยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพิ่มความผิดฐานการก่อการร้ายขึ้นและมีหลักการสอดคล้องกับแนวทางการกำหนดฐานความผิดการก่อการร้ายที่มีการพิจารณาในกฎหมายระหว่างประเทศ

ประเด็นที่สอง กำหนดให้มีมาตรการระงับความเคลื่อนไหวทางการเงิน โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเพิ่มเติมเพื่อนำมาตรการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้ในการระงับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

กฎหมายไทยเท่าที่มีอยู่ก่อนการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับยังไม่มีการบัญญัติความผิดฐานการก่อการร้ายไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งลักษณะความผิดฐานการก่อการร้ายเป็นการกระทำที่แม้ว่าผลร้ายแห่งการกระทำผิดจะเกิดขึ้นในประเทศไทย แต่ความมุ่งหมายอาจจะเป็นการบีบบังคับรัฐอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่อาจจัดอยู่ในลักษณะความผิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน (ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญาภาค ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๒ และหมวด ๓) ซึ่งกำหนดขอบเขตความมุ่งหมายแห่งการกระทำผิดไว้เฉพาะการทำความผิดต่อรัฐไทย จึงจำเป็นต้องเพิ่มเป็นลักษณะความผิดต่างหาก คือ ลักษณะ ๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย นอกจากนั้นยังกำหนดขอบเขตของการกระทำผิดให้กว้างขึ้น รวมถึงการขู่เชิญว่าจะกระทำผิด การให้กำลังพล อาวุธหรือทรัพย์สิน หรือการสนับสนุนใดๆ ต่อการก่อการร้าย ตลอดจนการเตรียมการการสมคบกัน และการปกปิดการก่อการร้ายเป็นการทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายด้วย รวมทั้งกำหนดให้การเป็นสมาชิกขององค์กรและคณะบุคคลที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติหรือประกาศให้เป็นองค์กรก่อการร้าย และกำหนดให้การทำความผิดฐานก่อการร้ายนอกราชอาณาจักรให้รับโทษในราชอาณาจักรด้วย

เมื่อกฎหมายไทยยังไม่ให้อำนาจยึดหรืออายัดเงินทุน และทรัพย์สินทางการเงินหรือแหล่งทุนอื่นของผู้ก่อการร้าย เพราะกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก่อนการตราพระราชกำหนดจะใช้ยึดหรืออายัดเงินที่ใช้ในการกระทำความผิดมูลฐานได้เพียง ๗ ประการ ซึ่งไม่มีความผิดฐานก่อการร้ายรวมอยู่ด้วย เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ให้หรือใช้เกี่ยวกับการก่อการร้าย จึงไม่อาจยึดหรืออายัดได้ แต่เมื่อได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาให้มีความผิดฐานก่อการร้ายขึ้นและกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพิ่มขึ้น จึงสามารถดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวได้

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีความสัมพันธ์กันไม่อาจแยกพิจารณาจากกันได้ เพราะร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นการกำหนดความผิดฐานก่อการร้าย อันเป็นการป้องกันและปราบปรามความผิดฐานก่อการร้าย สำหรับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นวิธีและมาตรการป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายขึ้นโดยการตัดแหล่งทุนอันเป็นแหล่งสนับสนุน หากขาดร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไป การรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะของประชาชนชาวไทย และประชาคมระหว่างประเทศก็จะไม่บรรลุผล ทั้งยังไม่เป็นไปตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) อีกด้วย คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ แต่ไม่อาจนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรได้ทันในปี ๒๕๕๕

ในช่วงเวลาดังกล่าวหลายประเทศได้ออกคำเตือนประชาชนของตนไม่ให้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค อ้างว่าไม่ปลอดภัย ในทำนองว่าเป็นแหล่งพักพิงของผู้ก่อการร้าย สื่อมวลชนต่างประเทศก็ลงข่าวในทำนองเดียวกัน ซึ่งรัฐบาลไทยได้ชี้แจงตอบโต้อยู่เสมอ ยิ่งกว่านั้นประเทศต่างๆ ที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศได้ขอความร่วมมือกับรัฐบาลไทยเกี่ยวกับผู้ก่อการร้ายบางส่วนซึ่งมีข่าวแจ้งว่าอยู่ในประเทศไทย แต่หน่วยข่าวทุกหน่วยต่างรายงานตรงกันว่าเนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายเป็นการเฉพาะ หากต้องดำเนินการกับผู้ก่อการร้ายเหล่านั้น ก็จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินการตามกฎหมายทั่วไป ซึ่งในหลายกรณีเป็นไปด้วยความยากลำบากและความผิดตามกฎหมายทั่วไปมีโทษเล็กน้อย บางการกระทำอาจไม่มีความผิดเลย เช่น การเตรียมการวางระเบิดหรือวางแผนกันเพื่อก่อการร้ายในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจไม่ต้องด้วยความผิดฐานช่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา

ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาเกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้ชี้แจงถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายทั้งสองฉบับ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศชี้แจงเพิ่มเติมว่า การดำเนินการตรากฎหมายทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ และเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศไทย ความปลอดภัยสาธารณะของประชาชนไทยโดยตรง ทั้งยังจำเป็นต้องดำเนินการโดยรีบด่วนเพราะการก่อการร้ายกำลังขยายไปทั่วโดยได้รับรายงานว่า ช่วงเที่ยงของวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ได้มีการวางระเบิดที่โรงแรมแห่งหนึ่งในกรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นเรื่องที่เคยคาดหมายอยู่ก่อนแล้ว ในช่วงเวลานี้อาจมีเหตุร้ายทำนองนี้เกิดขึ้นในประเทศกลุ่มอาเซียนได้ โดยเฉพาะประเทศที่มีนักท่องเที่ยวผ่านเข้าออกได้สะดวกหรือมีการยกเว้นการตรวจลงตราเข้าเมือง และขณะนี้มีข่าวว่า สมาชิกขององค์กรก่อการร้ายตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้เดินทางเข้าออก เข้ามาพำนักชั่วคราว หรือนำเงินมาฝากในประเทศไทยและมีการจ่ายเงินหรือโอนเงินนั้นแก่สมาชิกองค์กรดังกล่าวในต่างประเทศอย่างผิดปกติ ประกอบกับรัฐบาลไทยกำลังจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปก ครั้งที่ ๑๑ ซึ่งจะมีผู้นำของ ๒๑ เขตเศรษฐกิจเดินทางเข้าร่วมประชุมในช่วงกลางเดือนตุลาคม ทั้งยังมีการเยือนอย่างเป็นทางการของประมุขสำคัญของรัฐต่างประเทศ ๕ ประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จีน และรัสเซียซึ่งมาเยือนอย่างพระราชอาคันตุกะ และประธานาธิบดีชิลีและเปรู ซึ่งมาเยือนอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ คาดว่าจะมีคณะผู้แทนจากสมาชิกเอเปก และผู้สื่อข่าวจากทั่วโลก เดินทางมาร่วมประชุมประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน หากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายเป็นการเฉพาะก็จะทำให้การเตรียมการป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายขึ้นเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกฎหมายที่มีอยู่ปกติ ซึ่งอาจไม่มีประสิทธิภาพ เพราะในอดีตได้เคยมีการประสานงานให้ดำเนินการกับสมาชิกองค์กรก่อการร้ายภายใต้ประกาศคณะมนตรีความมั่นคงหลายครั้ง แต่กฎหมายไทยปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้ดำเนินการได้

นอกจากนั้น การที่ประเทศต่างๆ ได้ขอให้นายกรัฐมนตรีในโอกาสที่เดินทางไปเยือนประเทศเหล่านั้น ดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้น และนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาว่าจะดำเนินการโดยเร็ว หากในช่วงเวลาการประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปกก็ดี การเยือนอย่างเป็นทางการของประมุขของรัฐต่างๆ ก็ดี ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายโดยเฉพาะ ย่อมจะกระทบภาพลักษณ์ของประเทศไทยโดยตรง ยิ่งกว่านั้นการที่สื่อมวลชนต่างประเทศบางฉบับ เคยเสนอข่าวทำนองที่ทำให้เข้าใจว่าประเทศไทยเป็นแหล่งพักพิงที่ปลอดภัยของผู้ก่อการร้ายเพราะยังไม่มีกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายอาจจะดูน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น อีกประการหนึ่งคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย

ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้จัดตั้งขึ้นเพื่อติดตามการดำเนินการตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ได้เร่งรัดสอบถามมาหลายครั้ง และในเดือนกันยายน ๒๕๕๖ จะมีการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติสมัยสามัญประจำปี ซึ่งจะมีการทวงถามความคืบหน้าและประเทศไทยจะต้องรายงานผลการดำเนินการในเรื่องนี้ด้วย เมื่อพิจารณาเหตุผลทุกประการประกอบกันแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงสมควรตราเป็นพระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เสนอ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ มิได้เกิดขึ้นฉับพลันทันด่วนเป็นเหตุการณ์ครั้งเดียว แต่ได้สั่งสมเพิ่มพูนความสำคัญและความร้ายแรงขึ้นเป็นลำดับเกือบสองปีถึงขนาดที่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะได้ตัดสินใจว่าหากมิได้มีการดำเนินการโดยรีบด่วน ความปลอดภัยของประเทศชาติและประชาชนจะถูกกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงได้

หลังเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ จนถึงสงครามในอัฟกานิสถาน และอิรัก ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้น และมีการเชื่อมโยงเครือข่ายการก่อการร้ายซับซ้อนมากขึ้น มีส่วนหนึ่งของผู้ก่อการร้ายได้ใช้ประเทศไทยซึ่งเป็นศูนย์กลางการคมนาคมในภูมิภาค และล่าสุดได้มีการจับกุมนายฮัมบาตี แกนนากลุ่มเจไอ ซึ่งเป็นผู้นำคนสำคัญเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันประกาศใช้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ นอกจากนั้น ก็ยังมีเหตุการณ์ก่อการร้ายเกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค เช่น การวางระเบิดที่บาห์ลีเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตกว่า ๒๐๐ คน รวมทั้งการวางระเบิดโรงแรมเจ ดับบลิว มาริออต ในกรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย สถานการณ์เหล่านี้ย่อมแสดงความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น เหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ทั้งของประชาชนชาวไทยและประชาคมโลก

คำชี้แจงประเด็นความเห็นของสมาชิกทั้งสองสภา

การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้เป็นการใช้อำนาจที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และมีได้ยกเว้นการใช้บังคับรัฐธรรมนูญด้วยการไม่ดำเนินการตามกระบวนการบัญญัติกฎหมายในกรณีทั่วไป กล่าวคือ ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อการถ่วงดุลและคานกันในการใช้อำนาจเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขต

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญได้จำแนกหมวด และบทมาตราต่างๆ เกี่ยวกับองค์กรที่จะมีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยไว้เป็นหมวดหมู่แยกจากกัน หมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา และกำหนดอำนาจตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี และให้อำนาจตรากฎหมายในรูปพระราชกำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๘ - มาตรา ๒๒๐ และหมวด ๘ ว่าด้วยศาล แยกไว้จากกัน อันเป็นการแยกการใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรที่ใช้อำนาจต่อกัน และเป็นไปตามหลักลักษณะเฉพาะของอำนาจหน้าที่แต่ละองค์กรที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่ถูกต้องและเป็นอยู่จริง คณะรัฐมนตรีนอกจากจะมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีอำนาจนิติบัญญัติโดยการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดอีกด้วย การเข้าใจว่า รัฐสภาเท่านั้นที่จะใช้อำนาจนิติบัญญัติได้จึงไม่ถูกต้อง

เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ในหมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นโดยการถวายคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ และได้กำหนดให้นำเสนอพระราชกำหนดดังกล่าวให้รัฐสภานุมัติหรือไม่อนุมัติ ดังนั้น พระราชกำหนดซึ่งมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติจึงสามารถกำหนดความผิดและกำหนดโทษได้ตามความจำเป็นซึ่งในอดีตมีการตราพระราชกำหนดความผิดและโทษมาโดยตลอด ในส่วนของการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่างๆ ก็กระทำได้และได้มีการกระทำมาในอดีต อาทิ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๘๗ เป็นต้น ที่มีความเห็นว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่ ไม่ใช่การกระทำตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ นั้นเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อความ

การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่กำหนดความผิดและโทษฐานก่อการร้ายโดยกำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นั้น แม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ต้องหาหรือจำเลยก็จริง แต่มาตรการดังกล่าวก็กำหนดขึ้นอย่างได้สัดส่วนกับความจำเป็นในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งหากเกิดขึ้นก็จะเป็นภัยอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์จำนวนมาก

การตราพระราชกำหนดอันเป็นการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยก็ยังคงตรวจสอบได้ โดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชน ซึ่งมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด โดยศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๕ ที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดนั้นมิชอบ พระราชกำหนดนั้นก็ไม่มีผลใด ๆ มาตั้งแต่นั้น โดยศาลสามารถส่งปัญหาที่ว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเนื้อหาของพระราชกำหนดได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ประเด็นตามคำร้องที่อ้างว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีอ้างเหตุผลในการตราพระราชกำหนดมิได้ยกขึ้นลอย ๆ อย่างคลุมเครือ แต่เป็นเหตุผลที่อยู่บนข้อเท็จจริง มีทั้งเหตุการณ์ในประเทศและต่างประเทศอันมีความจำเป็นรีบด่วนที่คณะรัฐมนตรีต้องรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะโดยพลัน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปและเกิดการก่อการร้ายขึ้นในประเทศ ย่อมกระทบต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก และเมื่อถึงเวลานั้นการตรากฎหมายมาแก้ปัญหาที่จะไร้ประโยชน์ โดยเฉพาะกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ซึ่งมีหลักสำคัญว่า จะตรากฎหมายอาญาและใช้กฎหมายดังกล่าวให้เป็นโทษย้อนหลังแก่บุคคลไม่ได้ คณะรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะจึงไม่อาจปล่อยให้เกิดวิกฤติที่สร้างภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะขึ้นก่อนแล้วจึงมาดำเนินการเยียวยาในภายหลัง ภัยคุกคามที่วุ่นวายนี้ หลายกรณีไม่อาจแถลงให้สาธารณชนทราบได้เพราะจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดความโกลาหลและหวั่นวิตกในหมู่ประชาชนทั้งชาวไทยและต่างประเทศ อันอาจกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องตราพระราชกำหนดฯ ขึ้น ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้กำหนดมาตรการที่เห็นประจักษ์ว่าจะขจัดภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะได้ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้การขู่เข็ญว่า จะก่อการร้าย การเตรียมหรือสมคบกันเพื่อก่อการร้ายและการเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติประกาศให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศรับรองเป็นความผิดทำให้สามารถจับกุมผู้กระทำการดังกล่าวมาดำเนินคดีได้ อันเป็นการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายไปในตัว ทั้งยังกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐาน

อันอาจใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้ายเป็นการตัดเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงการก่อการร้ายลงได้ การที่พระราชกำหนดได้กำหนดให้บุคคลที่เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองโดยสมัครใจในฐานะภาคีสมาชิกของสหประชาชาติ โดยประเทศไทยอยู่ในสถานะเป็นรัฐอิสระมีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินการระหว่างประเทศอย่างสมบูรณ์ ไม่ได้สูญเสียสถานภาพแห่งความเป็นอิสระแห่งรัฐแต่อย่างใด

ที่คำร้องอ้างว่า ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกำหนด เพราะมีกฎหมายต่าง ๆ ตามปกติอยู่แล้วนั้น เห็นว่า กฎหมายปกติที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายหลายประการทั้งยังไม่มีมาตรการที่จะตัดการสนับสนุนทางการเงินต่อการก่อการร้ายได้ อย่างไรก็ดี เพื่อมิให้มีการใช้พระราชกำหนดโดยผิดวัตถุประสงค์ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๕/๑ วรรคสาม โดยชัดเจนว่า “การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรม อันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย” ดังนั้น ข้อกังวลที่ว่า พระราชกำหนดจะถูกใช้ในการดำเนินการกับผู้มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลหรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ จึงน่าจะหมดไป

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญาของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา ๑๐๗ - มาตรา ๑๑๒) ความผิดต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (มาตรา ๑๑๓ - มาตรา ๑๑๘) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร (มาตรา ๑๑๙ - มาตรา ๑๒๙) ความผิดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ (มาตรา ๑๓๐ - มาตรา ๑๓๕) ยังมีได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงลักษณะการก่อการร้าย กล่าวคือ การกระทำการก่อการร้ายอาจมิได้กระทำต่อประมุขของประเทศ แต่มุ่งต่อการลอบสังหารหรือประทุษร้ายต่อบุคคลที่สำคัญของประเทศหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อข่มขู่ให้รัฐบาลจำยอมกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งยังมีได้บัญญัติไว้ในความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรนั้นเป็นการบัญญัติถึงการกระทำที่ใช้กำลังประทุษร้าย ซึ่งหมายถึง การทำร้ายต่อบุคคล มิได้บัญญัติถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบสาธารณูปโภคหรือทรัพย์สินที่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจเพื่อประสงค์จะให้มีความกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไทย การกำหนดมูลเหตุจูงใจในความผิดต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรมุ่งถึงการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์จะล้มล้างอำนาจอธิปไตยหรือแบ่งแยกราชอาณาจักร



ซึ่งเป็นการกระทำที่เรียกว่ากบฏ หรือเป็นการกระทำเพื่อช่วยเหลือข้าศึกในภาวะสงคราม บทบัญญัติ  
ในประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวจึงนำมาใช้บังคับกับความผิดฐานก่อการร้ายมิได้ เพราะมูลเหตุจูงใจ  
แตกต่างกันโดยการก่อการร้ายมุ่งถึงการบังคับรัฐบาลให้จำยอมต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งมิใช่การล้มล้าง  
ราชอาณาจักร เช่น การเรียกร้องให้ปล่อยตัวนักโทษทางการเมือง การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงนโยบาย  
ต่างประเทศหรือการก่อให้บ้านเมืองเกิดความปั่นป่วนจนประชาชนเกิดความหวาดกลัวไม่อาจใช้ชีวิต  
อย่างเป็นปกติสุขได้ และหากการกระทำการก่อการร้ายไม่เข้าลักษณะความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง  
แห่งราชอาณาจักร ผลของการกระทำจึงอาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญากรณีอื่นทั่วไป เช่น  
ความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน  
เท่านั้น หากนำกรณีความผิดอาญาทั่วไปไปใช้กับกรณีของการก่อการร้ายจะไม่เหมาะสม เพราะการกระทำ  
ที่เป็นการก่อการร้าย มีผลร้ายแรงกว่าการทำความผิดกฎหมายอาญา ความผิดตามประมวลกฎหมาย  
อาญาไม่ครอบคลุมถึงการทำความผิดในต่างประเทศ จึงไม่อาจใช้เป็นมาตรการระงับการกระทำ  
นอกประเทศที่มุ่งให้เกิดผลร้ายภายในประเทศ และระงับเหตุร้ายที่จะเกิดได้ทันที มาตรการแก้ไขที่ได้ผล  
ดีที่สุด คือ การระงับเหตุตั้งแต่การเตรียมการดำเนินงานไม่ว่าจะอยู่ในขั้นเตรียมอุปกรณ์เพื่อการก่อการร้าย  
การฝึกฝนกำลังพลที่จะทำให้การก่อการร้ายเป็นผลสำเร็จ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา  
นอกจากจะกำหนดฐานความผิดการก่อการร้ายให้ชัดเจนแล้ว ยังได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้  
การก่อการร้ายอีกด้วย โดยมุ่งป้องกัน ตั้งแต่ขั้นเตรียมการสมคบ หรือการเป็นผู้สนับสนุนและการเข้าเป็น  
สมาชิกของคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย

สำหรับเจตนารมณ์ในการร่างมาตรา ๑๓๕/๔ เป็นไปในทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายอาญา  
มาตรา ๒๐๕ ในความผิดฐานอั้งยี่ ซึ่งกำหนดเอาผิดกับผู้ที่เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิด  
วิธีดำเนินการและมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ตามมาตรา ๑๓๕/๔ เป็นการเอาผิด  
กับผู้ที่เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ  
ประกาศว่า เป็นคณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การก่อการร้ายระหว่างประเทศโดยที่ประเทศไทยได้  
ให้การรับรองรายชื่อดังกล่าวแล้ว ซึ่งในกรณีนี้เห็นว่า รัฐบาลไทยยังสามารถที่จะทำการตรวจสอบรายชื่อ  
ดังกล่าวก่อนทำการรับรองได้โดยไม่จำเป็นต้องรับรองรายชื่อทั้งหมด

การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้ผิดไปจากประเพณีการปกครองในระบอบ  
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพราะได้มีการบัญญัติไว้ชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ  
ทุกฉบับให้มีการตราพระราชกำหนดได้ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ  
และประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ และคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการตามครรลองในระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญครบถ้วนถูกต้องและสมบูรณ์แล้วทุกประการ

นายมารุต บุณนาท สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า อำนาจอธิปไตยมีการแบ่งแยกอำนาจ การใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายก็เพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลของกันและกัน ซึ่งจะเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากอำนาจหนึ่งนอกจากใช้อำนาจของตนเองแล้วยังไปรวมใช้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น รวมเอาอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเข้าไปด้วยก็จะเป็นการปกครองในรูปเผด็จการ มิใช่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย การที่รัฐบาลตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ จึงเป็นการก้าวก้าวอำนาจนิติบัญญัติและฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายเป็นเรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดได้แต่เป็นข้อยกเว้นของหลักการทั่วไป และต้องมีเงื่อนไขว่า ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ

ที่อ้างว่า มีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่มีการสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งเหตุการณ์ก่อการร้ายมีความรุนแรงยิ่งขึ้นและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศโดยรัฐบาลไทยต้องให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมตลอดถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้น ยังห่างไกลต่อสถานการณ์เพราะการก่อการร้ายได้เกิดขึ้นมานานแล้วและเกิดอย่างต่อเนื่อง จนเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ ได้มีการก่อการร้ายที่กระทบถึงผลประโยชน์และสร้างความเสียหายให้กับสหรัฐอเมริกามากที่สุด องค์การสหประชาชาติจึงได้มีมติให้ประเทศสมาชิกร่วมมือกันแก้ปัญหาและได้มีการตื่นตัวกัน แต่ความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะก็ยังคงมีอยู่ เรื่องนี้พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีก็ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ ก่อนที่จะตราพระราชกำหนด แม้จะเกิดเหตุระเบิดในประเทศอินโดนีเซีย แต่ประเทศไทยไม่ได้เป็นเป้าหมายก่อการร้าย แสดงว่า นายกรัฐมนตรีมีความเห็นว่า ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายยังอยู่ห่างไกลจากประเทศไทย นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาเรื่องการก่อการร้าย รัฐบาลยังมีกฎหมายฉบับอื่นเป็นเครื่องมือที่จะจัดการในเรื่องนี้ได้ ไม่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้แต่อย่างใด

คำว่า “ฉุกละหุก” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ให้ความหมายว่าเป็นไปโดยปัจจุบันทันด่วน และจะต้องรีบแก้ไขโดยฉับพลัน เช่น เหตุฉุกละหุกที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร เช่น ภาวะฉุกละหุก และสถานการณ์ฉุกละหุก จากคำจำกัดความดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ต้องเกิดขึ้นโดยปัจจุบันทันด่วน แต่สถานการณ์ก่อการร้ายที่รัฐบาลนำมาเป็นเหตุผลในการตราพระราชกำหนดยังมีได้เกิดขึ้นและสถานการณ์ก็ยังไม่ถึงขนาดที่จะเรียกได้ว่าเป็นกรณีฉุกละหุกที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายสามารถกระทำในรูปพระราชบัญญัติได้ เพราะอยู่ในระหว่างเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา รัฐบาลมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร หากจะทำก็สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว

การที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ โดยไม่มีขอบเขตจะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและอำนาจของรัฐบาลก็จะเป็นการถ่วงดุล

ประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้บังคับอยู่ มาตรา ๑๓๐ - มาตรา ๑๓๕ ที่ว่าด้วยความผิดต่อสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ซึ่งความผิดส่วนนี้แม้เป็นเพียงพยายามฆ่าก็มีโทษหนักถึงประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต มาตรา ๒๐๕ - มาตรา ๒๑๖ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ตามลักษณะ ๕ นี้แม้เพียงเตรียมการเพื่อกระทำความผิดก็มีความผิดถึงขั้นพยายามกระทำความผิดแล้ว มาตรา ๒๑๗ - มาตรา ๒๓๕ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ได้ครอบคลุมถึงลักษณะการกระทำความผิดทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการวางเพลิง ทำให้เกิดการระเบิดแก่ทรัพย์สินของเอกชน สาธารณชน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โรงมหรสพ สถานที่ประชุม สถานีรถไฟ ท่าอากาศยาน ซึ่งการวางเพลิงเผาทรัพย์สินประเภทต่างๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๘ ก็ล้วนแต่มีโทษสถานหนัก คือ ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่ ๕ ปี ถึง ๒๐ ปี ส่วนความผิดการทำให้เกิดระเบิดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่นตามมาตรา ๒๒๑ ก็ระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๗ ปี ซึ่งแม้เป็นเพียงการกระทำให้เกิดการระเบิดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่นเท่านั้นก็มีความผิดและรับโทษแล้ว ทั้งนี้ หากการวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามมาตรา ๒๑๘ หรือการทำให้เกิดระเบิดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่นตามมาตรา ๒๒๑ นั้นหากเป็นเหตุให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตายด้วยแล้ว ต้องระวางโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต ถ้าเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายสาหัสต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ ๑๐ ปี ถึง ๒๐ ปี ซึ่งสามารถใช้บังคับกับการก่อการร้ายได้และในเรื่องนี้ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาเมื่อปี ๒๕๕๓ ว่า การก่อการร้ายเท่ากับการกระทำเป็นอั้งยี่ มีโทษหนักถึงประหารชีวิต ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายอาญาที่ใช้บังคับอยู่เพียงพอที่จะนำมาใช้เป็นมาตรการกับการกระทำความผิดฐานการก่อการร้ายได้

การให้ความรับรองมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นการทำสัญญาที่องค์การระหว่างประเทศ สืบเนื่องมาจากเนื้อหาของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๔ ที่ให้เพิ่มความเป็นลักษณะ ๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย มาตรา ๑๓๕/๔ บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคล ซึ่งมีมติของหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย และรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวด้วยแล้ว ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท” บทบัญญัติมาตราดังกล่าวมีลักษณะเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศ และรัฐบาลไทยได้ให้การรับรองมติหรือประกาศของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ มติของหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาตินี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ตามข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงถือว่ารัฐบาลไทยได้ทำสัญญากับองค์การระหว่างประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีผลผูกพันทำให้รัฐบาลจะต้องนำมาออกเป็นกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา โดยรัฐบาลก็ต้องเสนอเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น และการทำสัญญาหรือให้ความรับรองมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ รัฐบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนแล้วจึงเสนอกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติภายหลัง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ฉะนั้นการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ จึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ด้วย

การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ขัดต่อเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจ และเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

นายแก้วสรร อติโพธิ และนายศักดิ์ กอแสงเรือง ผู้แทนสมาชิกรัฐสภา ได้ร่วมกันชี้แจงโดยนายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภา ชี้แจงว่า ที่อ้างเหตุผลในการตราพระราชกำหนดว่า มีภัยคุกคามเกี่ยวกับการก่อการร้ายขึ้นในประเทศใกล้เคียงแล้วมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศโดยสหประชาชาติมีมติให้นานาชาติร่วมมือกันนั้น เห็นว่า การก่อการร้ายจะมีสัญชาติอะไร ทำต่อรัฐบาลใด ก่อขึ้นที่ไหน ไม่ว่าในประเทศหรือต่างประเทศเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาของไทย แม้กระทำนอกราชอาณาจักรก็ลงโทษในศาลไทยได้ เทียบเคียงได้กับความผิดที่กระทำนอกราชอาณาจักร หรือนอกอธิปไตยของประเทศไทยแล้วมาขึ้นศาลไทย เดิมทีในกฎหมายอาญา คือ ความผิดฐานโจรสลัดซึ่งเป็นผลประโยชน์สากล ถือว่านานาชาติต้องช่วยกันปราบปราม พระราชกำหนดนี้ได้บัญญัติความผิดฐานก่อการร้ายไม่ว่า

กระทำโดยใคร ที่ประเทศใดก็ตาม หากมาประเทศไทยก็สามารถจับกุมได้แม้ชั้นเตรียมก็จับได้ เพราะฉะนั้นทุกประเทศทั่วโลกถ้าตรากฎหมายอย่างประเทศไทย ย่อมกลายเป็นความผิดสากล ที่อ้างมติสหประชาชาตินั้น ก็ไม่ปรากฏว่า ประเทศอื่นปฏิบัติเช่นเดียวกับประเทศไทย พระราชกำหนดให้ตราเพื่อความปลอดภัยในประเทศไทย ไม่ใช่ความปลอดภัยของโลกทำให้เกิดความวิตกว่า ถ้านำความผิดสากลมาใช้ลักษณะนี้ในคดีก่อการร้ายที่ไม่ใช่โจรสลัดจะมีปัญหาในการใช้กฎหมาย

มีปัญหาว่า การตรากฎหมายชั่วคราวมาใช้ในการประหารชีวิต ซึ่งเป็นโทษทางอาญากระทำได้หรือไม่ หากได้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดไปแล้ว ต่อมาพระราชกำหนดไม่มีผลใช้บังคับผลจะเป็นอย่างไร สมาชิกวุฒิสภาพิเคราะห์ถึงเนื้อหาของพระราชกำหนดแล้วก็เห็นพ้องกันว่า ไม่มีภัยถึงขนาดที่จะต้องตรากฎหมายนี้ มีความวิตกว่า ตามคำชี้แจงของผู้นำประเทศมหาอำนาจทุกคนเห็นตรงกันว่ามีความจำเป็นในการปราบปรามการก่อการร้าย แต่กรณีจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดหรือไม่

นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา ได้ชี้แจงว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เงื่อนไขที่จะตราพระราชกำหนด ในเบื้องต้นรัฐธรรมนูญใช้ข้อความว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ แต่การที่จะเกิดประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่มีมาตรการทำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบรรลุวัตถุประสงค์ของการตราพระราชกำหนดด้วย แต่พระราชกำหนดสองฉบับนี้ ไม่พบว่ามีมาตรการที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งได้ กรณีของนายฮัมบาดี ซึ่งรัฐบาลอ้างว่า ถ้าเกิดเหตุการณ์อย่างนี้ กฎหมายธรรมดาใช้ไม่ได้จะต้องมีพระราชกำหนดออกมาดำเนินการ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ผู้ก่อการร้ายเข้ามาอยู่ในประเทศเป็นเดือน ก็ไม่ได้นำพระราชกำหนดไปใช้ตามที่ได้แถลงไว้เป็นหลักการและเหตุผลของการตรากฎหมาย การตราพระราชกำหนดไม่ใช่เพื่อให้เป็นทางเลือกปฏิบัติที่รัฐบาลสามารถใช้หรือไม่ใช้อย่างไรก็ได้ และมาตรการตามกฎหมายอาญาที่มีอยู่ก็สามารถใช้ดำเนินการกับการกระทำ ความผิดก่อการร้ายได้อยู่แล้ว สำหรับการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในส่วนของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ โดยผ่านคณะรัฐมนตรี แต่ปรากฏจากเอกสารแถลงข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรีแสดงไว้ชัดเจนว่ามติคณะรัฐมนตรีให้ตราเป็นพระราชบัญญัติไม่ได้ให้ตราเป็นพระราชกำหนด ส่วนกรณีที่ไม่เพิ่มฐานความผิดในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะขยายขอบเขตของผู้ที่อาจถูกดำเนินการกว้างขวางมาก เพราะการกระทำ ความผิดฐานฟอกเงินจะมีการสันนิษฐานไปถึงผู้ที่เคยสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดมูลฐานด้วย ย่อมสามารถดำเนินการได้หมด น่ากลัวว่าปัญหาภาคใต้หรือปัญหาของศาสนาจะถูกโยงเข้ามาเกี่ยวข้อง น่าจะเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างร้ายแรง

ผู้แทนคณะรัฐมนตรีมี นายอัคร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายชนะ ดวงรัตน์ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ นายเฉลิมชัย รัตนจันท รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย พลตำรวจโท พัชรวาท วงษ์สุวรรณ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พลตำรวจตรี ตริตศ รณฤทธิวิชัย ผู้บังคับการตำรวจสันติบาล ๒ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พันเอก นันทเดช เมฆสวัสดิ์ ผู้อำนวยการกอง ๒ ศูนย์รักษาความปลอดภัย กระทรวงกลาโหม นายอดิศักดิ์ ตันยากุล ผู้อำนวยการสำนักความมั่นคงกิจการภายนอกประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ นายวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และนายประจวบ อาจารย์พงษ์ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ๗ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๖ โดยชี้แจงทำนองเดียวกันกับของคณะรัฐมนตรี

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

วรรคสาม บัญญัติว่า “ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอกการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น”

มาตรา ๒๑๕ บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภา

ที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภา ที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

มีข้อต้องพิจารณาก่อน เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด ของคณะรัฐมนตรีนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตน เป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภา ที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก ว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นได้ว่า อำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มีเฉพาะตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะฯ สำหรับปัญหาที่ว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะ หลีกเลี่ยงได้ตามวรรคสองนั้น เป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณา ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจ พิจารณาเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์อันที่จะ รักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะฯ

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามต่อสังคม ประเทศชาติ และประชาชนอย่างมาก การก่อการร้ายที่นครนิวยอร์ก กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. และมลรัฐเพนซิลวาเนีย เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ การวางระเบิดโรงแรมแห่งหนึ่งที่กรุงจาการ์ตา เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ และการระเบิดที่เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างรุนแรงและกว้างขวางมาก นอกจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ปัจจุบันปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศมีมาก จึงมีแนวโน้มว่า การก่อการร้ายจะแพร่ขยายไปยังประเทศต่างๆ มากขึ้น รัฐต้องมีมาตรการในการแก้ไข ป้องกันปราบปรามการกระทำดังกล่าว ประกอบกับในเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ รัฐบาลไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปก ครั้งที่ ๑๑ ซึ่งจะมีผู้นำของ ๒๑ เขตเศรษฐกิจเดินทางเข้ามาร่วมประชุมในช่วงเวลาดังกล่าว จะมีประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จีน และรัสเซีย ซึ่งจะมาเยือนอย่างพระราชอาคันตุกะ และประธานาธิบดีชิลีและเปรู ซึ่งจะมาเยือนอย่างเป็นทางการ ในการประชุมดังกล่าว คาดว่า จะมีคณะผู้แทนจากสมาชิกเอเปก และผู้สื่อข่าวจากทั่วโลกเดินทางมาร่วมประชุมประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน รัฐบาลจึงต้องมีมาตรการป้องกันเพื่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยของผู้นำประเทศที่เข้ามาประชุมในประเทศไทยด้วย กฎหมายที่มีอยู่ไม่อาจนำมาบังคับใช้ในกรณีการก่อการร้ายได้ มาตรการการลงโทษไม่เหมาะสม เพราะการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายมีผลร้ายแรงกว่าการทำความผิดต่อกฎหมายอาญามาก

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ ต้องพิจารณาไปด้วยกัน ไม่อาจแยกพิจารณาจากกันได้ เพราะร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นการกำหนดความผิดฐานก่อการร้าย อันเป็นการป้องกันและปราบปรามความผิดฐานก่อการร้าย สำหรับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นวิธีและมาตรการป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายขึ้นโดยการตัดแหล่งทุนอันเป็นแหล่งสนับสนุน หากขาดร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไป การรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะของประชาชนชาวไทย และประชาคมระหว่างประเทศก็จะไม่บรรลุผล ที่หมายเหตุในท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ ว่า เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่า มีภัยคุกคามจากการก่อการร้าย โดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือทำลายทรัพย์สินให้เกิดความเสียหาย เพื่อสร้างความเป็นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิดความวุ่นวายในประเทศหรือเพื่อบังคับจู่เจ็ญให้รัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใด หรือองค์การระหว่างประเทศ จำยอมต้องกระทำ หรือละเว้น



การกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง และปรากฏเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ว่า เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายและเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายเพื่อแก้ไขปัญหาให้การก่อการร้ายยุติลงด้วย สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล ซึ่งเชื่อได้ว่า มีข้อเท็จจริงและเหตุผลตามท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับโดยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น ฟังประกอบกันได้ว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะแล้ว

ที่นายมารุต บุณนาค อ้างว่า ประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้บังคับอยู่ มาตรา ๑๓๐ - มาตรา ๑๓๕ ที่ว่าด้วยความผิดต่อสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ซึ่งความผิดส่วนนี้แม้เป็นเพียงพยายามฆ่าก็มีโทษหนักถึงประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต มาตรา ๒๐๕ - มาตรา ๒๑๖ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ตามลักษณะ ๕ นี้แม้เพียงเตรียมการเพื่อกระทำความผิดก็มีความผิดถึงขั้นพยายามกระทำความผิดแล้ว มาตรา ๒๑๗ - มาตรา ๒๓๕ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ได้ครอบคลุมถึงลักษณะการกระทำผิดทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการวางเพลิงทำให้เกิดการระเบิดแก่ทรัพย์สินของเอกชน สาธารณชน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โรงมหรสพ สถานที่ประชุม สถานีรถไฟ ท่าอากาศยาน ซึ่งการวางเพลิงเผาทรัพย์สินประเภทต่างๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๑ ก็มีโทษสถานหนัก ซึ่งสามารถบังคับใช้กับการก่อการร้ายได้และในเรื่องนี้ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาเมื่อปี ๒๕๔๓ ว่า การก่อการร้ายเท่ากับการกระทำเป็นอั้งยี่ มีโทษหนักถึงประหารชีวิต ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กฎหมายอาญาที่ใช้บังคับอยู่เพียงพอที่จะนำมาใช้เป็นมาตรการกับการกระทำผิดฐานการก่อการร้ายได้นั้น เห็นว่า ตามบทกฎหมายอาญา ตามบทมาตราดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมการกระทำเกี่ยวกับการก่อการร้าย พระราชกำหนดที่แก้ไขใหม่ มีรายละเอียดเพิ่มการกระทำบางอย่างให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เป็นโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิด โดยเฉพาะกรณี

เกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญ ที่ช่วยสนับสนุนให้ทำการ  
ก่อการร้ายได้สะดวก กว้างขวาง และรุนแรงขึ้น ก็ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายอาญาที่จะใช้ดำเนินการได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย  
อาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน  
พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งแล้ว

นายอรรถ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ