

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕ - ๓๐/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นสมาชิกของแต่ละสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

ประธานวุฒิสภายื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๕๐ คน และประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๖ ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๗ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอผ่านประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร สรุปได้ ดังนี้

คำร้องที่ ๑ สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๐ คน เห็นว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะถึงขนาดที่จะยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในภาวะปกติจนไม่ต้องดำเนินกระบวนการบัญญัติกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในกรณีทั่วไปได้

๑.๑ การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖

(๑) เหตุผลที่อ้างไว้ในพระราชกำหนดเป็นเหตุผลที่ยกขึ้นลอยๆ อย่างคลุมเครือ ไม่มีน้ำหนักเพียงพอจะรับฟังได้ว่า เป็นเหตุสมควรถึงขนาดที่จะพึงตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาขึ้นให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ เพราะ

ก) การตราเป็นพระราชกำหนดย่อมต้องอาศัยเหตุพิเศษที่เป็นเหตุร้ายแรงยิ่งกว่าเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ตามธรรมดา และต้องเป็นเหตุร้ายแรงถึงขนาดพอที่จะถือเป็นเหตุยกเว้นไม่ตรากฎหมายตามกระบวนการทางนิติบัญญัติแบบปกติตามรัฐธรรมนูญได้

ข) ผลจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาก็เป็นแต่เพียงการขยายฐานความผิดอาญา ซึ่งมีโทษสูงสุดถึงขนาดประหารชีวิตเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งฐานความผิด แต่ฐานความผิดและโทษที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายก็ได้กำหนดฐานความผิดและระวางโทษหนักพอเพียงถึงขนาดที่ย่อมส่งผลในทำนองเดียวกันกับผลที่คาดว่าจะเกิดจากพระราชกำหนดแล้ว

(๒) ลักษณะการกำหนดองค์ประกอบความผิดฐานก่อการร้ายตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ หากยังไม่เกิดผลเสียหายขึ้นกฎหมายกำหนดว่าไม่เป็นความผิด ดังนั้น ความผิดฐานก่อการร้ายจึงไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาความปลอดภัยได้เลย

(๓) ในทางกลับกัน การกำหนดความผิดฐานจะก่อการร้ายหรือเตรียมการหรือสมคบหรือปกปิดการจะก่อการร้าย สนับสนุนการก่อการร้าย หรือฐานเป็นสมาชิกคณะบุคคลผู้ก่อการร้าย กลับขาดความชัดเจนแน่นอน จนอาจจะทำให้บุคคลจำนวนมากที่มีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐบาล หรือทำการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายของรัฐบาล หรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ อาจกลายเป็นบุคคลผู้ต้องหามีพฤติกรรมเข้าข่ายกระทำความผิดฐานนี้ได้โดยง่าย

๑.๒ การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖

(๑) เหตุผลที่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่มีน้ำหนักเพียงพอถึงขนาดที่จะเป็นเหตุให้ต้องยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ในการบัญญัติกฎหมายตามกระบวนการปกติและการตราพระราชกำหนดนี้จะทำให้ความปลอดภัยจากการก่อการร้ายมีสูงขึ้นหรือการไม่ตราพระราชกำหนดนี้จะทำให้ความปลอดภัยของประเทศและประชาชนลดลงแต่อย่างใด

(๒) การกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นเป็นฐานที่ (๘) นั้น ย่อมมีผลให้ความผิดมูลฐานดังกล่าวรวมไปถึงความผิดฐานจะก่อการร้าย เตรียมการ หรือสมคบ หรือปกปิดการจะก่อการร้าย สนับสนุนการก่อการร้าย หรือฐานเป็นสมาชิกคณะบุคคลผู้ก่อการร้าย ซึ่งกินความกว้างขวางอย่างยิ่ง และขาดความชัดเจนอย่างยิ่ง อาจจะเป็นเหตุให้มีการปรับใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ แก่ผู้ถูกกล่าวหา จนเกิดเป็นเหตุลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่สมควรได้

๒. การตราพระราชกำหนดที่กำหนดความผิดมีโทษทางอาญาถึงประหารชีวิต และการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางทรัพย์สินและความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลถึงขนาดให้รัฐมีอำนาจแทรกแซงได้อย่างเต็มทีนั้นเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่สำคัญอย่างยิ่ง จนกล่าวได้ว่าไม่มีสิทธิเสรีภาพใดจะสำคัญยิ่งไปกว่าชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล อันเป็นแกนกลางของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

๓. การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพราะการที่รัฐบาลดำเนินการให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัตินั้นมีได้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ตามที่โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีแถลงระบุว่าคณะรัฐมนตรีเห็นควรให้ “ยกร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อรักษาไว้ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายของไทยที่ดำเนินการโดยกระบวนการนิติบัญญัติอันจะทำให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ” ดังนั้น การตราพระราชกำหนดโดยมิได้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีย่อมไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

คำร้องที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๗ คน เห็นว่า การตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับ เป็นการใช้อำนาจที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา องค์กรที่มีความชอบธรรมสูงที่สุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติได้แก่รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง การตรากฎหมายจึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา อำนาจของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นเพื่อไม่ให้องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ

๒. การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้นย่อมจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บ้านเมืองนั้น ปรากฏชัดเจนอยู่เบื้องหน้าจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหา จึงเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด การตราพระราชกำหนดดังที่คณะรัฐมนตรีกล่าวอ้างจะต้องเป็นกรณีที่เป็นภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะได้เกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่เป็นกรณีที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นดังที่คณะรัฐมนตรีได้อ้างไว้ในเหตุผลท้ายพระราชกำหนด

๓. พระราชกำหนดทั้งสองฉบับ คณะรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการใดในการที่จะขจัดภัยอันตรายที่มีต่อความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ให้หมดสิ้นลงไปได้ เพราะพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ กำหนดฐานความผิดอาญาขึ้นมาใหม่ ในขณะที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ เพียงแต่เพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเท่านั้น การสร้างฐานความผิดอาญาขึ้นมาใหม่ก็คิดการเพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็คิดเป็นวิธีการที่ไม่อาจทำให้วัตถุประสงค์ที่คณะรัฐมนตรีต้องการ อันเป็นวัตถุประสงค์ที่เป็นเงื่อนไขแห่งการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ เพราะโทษอาญาและความผิดมูลฐานในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดเท่านั้น ไม่ใช่วิธีการหรือมาตรการในการป้องกันภัยสาธารณะ รักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะได้ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับของคณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ได้มีมติให้รับคำร้องของประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรไว้ดำเนินการ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ โดยให้รวมพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทั้งสองเข้าด้วยกัน และมีคำสั่งดังนี้

๑. แจ้งประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ และให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นเพิ่มเติมประกอบคำร้องในวันพฤหัสบดีที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๖ และหากประสงค์จะเสนอความเห็นเพิ่มเติมเป็นหนังสือให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก่อนการวินิจฉัย

๒. ส่งสำเนาคำร้องทั้งสองให้คณะรัฐมนตรี และให้คณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมายังศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับสำเนาคำร้องพร้อมให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นในวันศุกร์ที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๖

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๖ ส่งบันทึกความเป็นมาและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ พร้อมเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ

สมาชิกวุฒิสภาได้ส่งผู้แทนมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๖ ประกอบด้วยนายแก้วสรร อดีโทธิ และนายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ส่งผู้แทนมาชี้แจง แต่นายมารุต บุณนาท สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ แสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ

คณะรัฐมนตรีได้ส่งผู้แทนมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๖ ประกอบด้วย นายอัคร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายชนะ ดวงรัตน์ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ นายเฉลิมชัย รัตนจันทร์ รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย พลตำรวจโท พัทธวาท วงษ์สุวรรณ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พันเอก นันทเดช เมฆสวัสดิ์ ผู้อำนวยการกอง ๒ ศูนย์รักษาความปลอดภัย กระทรวงกลาโหม นายอดิศักดิ์ ตันยากุล ผู้อำนวยการสำนักความมั่นคงกิจการภายนอกประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ นายวิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และนายประจวบ อาจารย์พงษ์ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ๗ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำร้องของประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา”

พิจารณาแล้วเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังมิได้อนุมัติพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๐ คน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด จำนวน ๒๐๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๗ คน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จำนวน ๕๐๐ คน ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๑๘ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้”

พิจารณาประเด็นที่ต้องวินิจฉัยแล้วมีความเห็นว่า องค์ประกอบสำคัญในการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ คือ ประการแรก การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือไม่ และ ประการที่สอง การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ในประการแรก การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีข้อโต้แย้งว่า มิได้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ตามที่โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีแถลงระบุว่า คณะรัฐมนตรีเห็นควรให้ “ยกร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อรักษาไว้ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายของไทยที่ดำเนินการโดยกระบวนการนิติบัญญัติอันจะทำให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ” ดังนั้น การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ตามเอกสารชี้แจงของคณะรัฐมนตรีและคำชี้แจงของนายอัษฎพร จารุจินดา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อกำหนดความผิดฐานก่อการร้าย อันเป็นการป้องปรามและปราบปรามความผิดฐานก่อการร้าย และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อเพิ่มมูลฐานความผิดฐานก่อการร้ายในกฎหมายฟอกเงิน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดไว้ในวาระเพื่อทราบจรเรื่องที่ ๑๐ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรที่ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องด่วน วาระเรื่องนี้คณะรัฐมนตรีได้ให้มีการประชุมลับตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาสถานการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน และอาจเกิดขึ้นในประเทศไทยโดยเฉพาะมีการจ่ายเงินหรือโอนเงินให้

แก่องค์กรก่อการร้ายในต่างประเทศอย่างผิดปกติ ประกอบกับรัฐบาลไทยกำลังจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปก ครั้งที่ ๑๑ ซึ่งจะมีผู้นำประเทศ ๒๑ เขตเศรษฐกิจ เดินทางเข้าร่วมประชุมในช่วงกลางเดือนตุลาคม ๒๕๕๖ ทั้งยังมีการเยือนอย่างเป็นทางการของประมุขสำคัญของรัฐต่างประเทศ ๕ ประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จีน และรัสเซีย ซึ่งมาเยือนอย่างพระราชอาคันตุกะ และประธานาธิบดีชิลีและเปรู ซึ่งมาเยือนอย่างเป็นทางการ และเมื่อพิจารณาเหตุผลทุกด้านแล้วคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน จึงเห็นควรตรากฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดและมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นพระราชกำหนด สำหรับเอกสารของโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ระบุว่ามติคณะรัฐมนตรีให้ยกร่างเป็นพระราชบัญญัติฯ เป็นการสรุปจากระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีไว้ล่วงหน้าซึ่งกำหนดให้ตราเป็นร่างพระราชบัญญัติฯ โดยเอกสารของโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีมีเงื่อนไขให้ตรวจสอบมติของคณะรัฐมนตรี และขอรายละเอียดเพิ่มเติมจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อยืนยันมติคณะรัฐมนตรีที่ถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงฟังได้ว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์การที่รับผิดชอบการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

ประการที่สอง การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

สาระสำคัญของเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด คือ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือไม่ พิจารณาได้จากเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ดังนี้

เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ ระบุว่า

“เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายโดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือทำลายทรัพย์สินให้เกิดความเสียหาย เพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิดความวุ่นวายในประเทศ หรือเพื่อบังคับขู่เข็ญให้รัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใด หรือองค์การระหว่างประเทศ จำยอมต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าว ยังเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ขอให้ทุกประเทศ

ร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำใดที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้าย หรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหายุติลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ระบุว่า

“โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้าย เพื่อแก้ไขปัญหายุติลงอย่างรวดเร็ว สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

พิจารณาเนื้อหาของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้การขู่เชิญว่าจะก่อการร้าย การเตรียมการ หรือสมคบกันเพื่อก่อการร้าย และการเป็นสมาชิกของคณะบุคคล ซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติประกาศให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย และรัฐบาลไทยได้ประกาศรับรองแล้วเป็นความผิดทำให้สามารถจับกุมผู้กระทำการดังกล่าวมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ อันเป็นการป้องกันและป้องปรามการก่อการร้ายไปในตัว และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐาน อันอาจใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ยึดหรืออายัดเงิน หรือทรัพย์สินที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้าย ทำให้สามารถตัดเส้นเลือดใหญ่ที่เกื้อหนุนการก่อการร้ายลงได้ ประกอบกับพิจารณาถึงสถานการณ์การก่อการร้ายตามเหตุผลท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ รวมทั้งมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ คือ มติที่ ๑๓๗๓ ซึ่งเป็นมติเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย

และประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติต้องดำเนินการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้าย เพื่อปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินสำหรับการก่อการร้าย และกำหนดให้การจัดหาและรวบรวมเงินทุน โดยรู้ว่าเงินทุนดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญา การอายัดเงินทุนและทรัพย์สินทางการเงินของผู้กระทำหรือพยายามกระทำการก่อการร้าย และห้ามมิให้มีการจัดหาเงินทุนให้แก่บุคคลดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ต้องกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงและบทลงโทษที่เหมาะสม โดยให้ขบขัความผิดครอบคลุมถึงการสนับสนุนทางการเงิน การวางแผนและเตรียมการด้วย จึงเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายอาญาเพื่อเอาโทษแก่ผู้กระทำความผิด และผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน รวมทั้งการสนับสนุนทางทรัพย์สิน หรือกรณีอื่นใด ที่มีวัตถุประสงค์จะไปใช้ดำเนินการก่อการร้าย หรือเป็นสมาชิกองค์กรก่อการร้าย และการกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐาน ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อใช้มาตรการทางกฎหมายอาญาและกฎหมายฟอกเงินควบคู่กัน อันจะมีผลให้การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายเป็นไปอย่างได้ผล และมีผลในการรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

โดยสรุป เหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับและข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่า สถานการณ์เกี่ยวกับการก่อการร้ายได้คุกคามประเทศต่างๆ รวมทั้งได้เข้ามาดำเนินการและเคลื่อนไหวในประเทศไทยด้วย จึงจำเป็นต้องมีมาตรการโดยตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อกำหนดให้การกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและการสนับสนุนการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อกำหนดให้มีมาตรการตรวจสอบและควบคุมความเคลื่อนไหวทางการเงิน รวมทั้งทรัพย์สินและการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการก่อการร้าย เพื่อป้องกันและยับยั้งมิให้ประเทศไทยเผชิญกับภัยการก่อการร้าย อันจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ไม่มีความปลอดภัย และกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

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

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ