



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ๓๒๖ ถนนจักรเพชร แขวงวังบูรพาภิรมย์
เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐ โทร. ๐๒๓-๕๖๐๐-๓๕

สรุปผลการพิจารณาวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๒๕ - ๓๐/๒๕๔๗

ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกของแต่ละสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง

คำร้องที่หนึ่ง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๐ คน และคำร้องที่สอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๗ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งสรุปความเห็นของสมาชิกทั้งสองสภาได้ ดังนี้

การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่า

๑. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น หลักการและเหตุผลที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นมาอ้างยังห่างไกลต่อสถานการณ์ที่ไม่มีความปลอดภัยของประเทศ ไม่มีความปลอดภัยต่อสาธารณะ และยังห่างไกลต่อสถานการณ์ที่เรียกว่า ลูกเงินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะการก่อการร้ายได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตเป็นเวลานานมากและเกิดอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาระบบการก่อการร้ายรัฐบาลยังมีกฎหมายฉบับอื่นและประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดฐานความผิดและระวางโทษต่าง ๆ ไว้หนักพอเพียงถึงขนาดที่ย่อมส่งผลในทำนองเดียวกันกับผลที่คาดว่าจะเกิดจากการตราพระราชกำหนดอยู่แล้ว

๒. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นเป็นฐานที่ (๘) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ย่อมมีผลให้ความผิดมูลฐานดังกล่าวรวมไปถึงความผิดฐานจะก่อการร้าย เตรียมการ สมคบ หรือ ปลุกปั่นการก่อการร้าย สนับสนุนการก่อการร้าย หรือฐานเป็นสมาชิกคณะบุคคลผู้ก่อการร้าย ซึ่งกินความ กว้างขวาง และขาดความชัดเจนอย่างยิ่ง หากเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายดูแลอำนาจปรับใช้มาตรการดังกล่าว จนเกินสมควรจะเป็นเหตุลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๓. การตราพระราชกำหนดที่กำหนดความผิดอันมีโทษทางอาญาถึงประหารชีวิต และการ จำกัดสิทธิเสรีภาพทางทรัพย์สินและความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลถึงขนาดให้รัฐมีอำนาจแทรกแซงได้อย่าง เต็มที่นั้น เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่สำคัญอย่างยิ่ง จึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และจะกระทำได้ดี ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชน คือ รัฐสภา

๔. การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดย่อมจะต้องเป็นกรณีที่เกิด ภาวะวิกฤตขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองปรากฏชัดเจนไม่อาจรอให้มีการตรา กฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อแก้ปัญหาหรือระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ไม่ใช่เป็นกรณีที่ มีแนวโน้มจะเกิดขึ้น และการตีความอย่างเคร่งครัด โดยไม่รวมถึงความฉุกเฉินตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ด้วย คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ ได้ทุกเรื่อง โดยไม่มีขอบเขตจำกัด อันจะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

๕. การกำหนดความผิดอันมีโทษสำหรับบุคคลที่เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติหรือ ประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการปฏิเสธ อำนาจขององค์กรตัวแทนประชาชน คือ องค์กรนิติบัญญัติ หักห้ามต่อการสูญเสียสถานภาพแห่งความ เป็นอิสระแห่งรัฐ

ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมและให้คณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสาร เกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับและชี้แจงหรือแสดงความเห็น ซึ่ง คณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ ส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกำหนดทั้งสองฉบับ พร้อมเอกสารประกอบ

ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเสนอความเห็น ส่งผู้แทนมาชี้แจงความเห็นประกอบคำร้อง รวมทั้งให้คณะรัฐมนตรี ส่งผู้แทนมาชี้แจงประกอบบันทึก คำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการตราพระราชกำหนดไว้ตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๐ ซึ่งอยู่ในหมวด ๙ คณะรัฐมนตรี จึงเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด และรัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับรัฐสภา โดยไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ที่ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น และการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นการยืนยันความถูกต้องเหมาะสมในการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้ว ประเทศไทยมีเหตุการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่แสดงถึงแนวโน้มและความเป็นไปได้ที่จะเกิดการกระทำก่อการร้ายซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะขึ้นได้ ประกอบกับวาระสำคัญที่ประเทศไทยต้องเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปคในเดือนตุลาคม จึงเห็นได้ชัดเจนว่ามีความจำเป็นต้องมีมาตรการการป้องกันที่ดีมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการในทุกวิถีทางเพื่อป้องกันมิให้มีการก่อการก่อการร้ายขึ้นในประเทศไทยได้ตามความจำเป็นโดยสมควรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะขึ้นได้ จึงเห็นได้ว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่นานาประเทศยอมรับกันแล้วว่าเป็นความผิดสากลและเห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องร่วมมือกันดำเนินการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบภายในของตนให้การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญาอย่างร้ายแรง เมื่อพระราชกำหนดฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมไปถึงการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายที่มีลักษณะเฉพาะโดยใช้ความรุนแรงในการกระทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และมีเจตนานิเทศที่มุ่งบังคับรัฐบาลหรือให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมิได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงลักษณะการก่อการร้าย อีกทั้งการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาตามพระราช

กำหนดนี้ นอกจากจะกำหนดฐานความผิดการก่อการร้ายให้ชัดเจนแล้ว ได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการก่อการร้ายมิให้เกิดขึ้น โดยการกำหนดความผิดตั้งแต่ขั้นเตรียมการหรือสมคบกัน การเป็นผู้สนับสนุน และการเข้าเป็นสมาชิกของคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย ทั้งนี้ ได้บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายนอกราชอาณาจักร จะต้องได้รับโทษในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นวิธีการในการปราบปรามการก่อการร้ายให้ได้ผล เพราะการระงับการก่อการร้ายย่อมต้องอาศัยเหตุจากการคาดการณ์ทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีบุคคลผู้ก่อการร้ายแฝงตัวในประเทศ หรือการสะสมอุปกรณ์ กำลังพล และการเตรียมการด้านการเงิน โดยไม่อาจปล่อยให้มีการกระทำจนเกิดผลเสียหายขึ้นก่อนได้ แต่ต้องสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อยุติการกระทำที่มีแนวโน้มว่าจะก่อการร้ายนั้น เนื่องจากหากมีการก่อการร้ายเกิดขึ้นจนเป็นผลสำเร็จแล้ว ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะย่อมจะเสียหายร้ายแรงและต้องใช้ระยะเวลายาวนานจึงจะฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพปกติขึ้นได้ ดังนั้น มาตรการตามกฎหมายดังกล่าวต้องสามารถตราขึ้นมาใช้บังคับให้ได้ทันกับสภาพเหตุการณ์ที่คาดการณ์ว่าอาจจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง มิฉะนั้นจะไม่อาจรักษาความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะได้ จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการและมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายด้วยการตัดแหล่งทุนทางการเงินอันเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญของการก่อการร้ายตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายดังกล่าวมาแล้ว จึงเป็นการตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะเช่นเดียวกัน

ผลคำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีจำนวน ๔ คน (นายจิระ บุญจนสุนทร นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ และนางสาวณีย์ อัสวโรจน์) ซึ่งน้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด (น้อยกว่า ๑๐ เสียง) ตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ วรรคสี่ ดังนั้น จึงถือว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการก่อการร้ายเกิดขึ้นในภูมิภาคและประเทศต่าง ๆ ของโลกอย่างต่อเนื่องมานานนับสิบปี โดยมีการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการก่อการร้ายสากลขึ้นมารวม ๑๒ ฉบับ ซึ่งประเทศไทย ได้เข้าเป็นภาคีแล้ว ๔ ฉบับ แต่ในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๖ (ค.ศ. ๑๙๙๙ - ๒๐๐๓) การก่อการร้ายได้กระทำขึ้นอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอในรูปองค์กรก่อการร้ายที่มีความซับซ้อนเชื่อมโยงกันหลาย ๆ กลุ่มหรือหลายประเทศ และทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยมุ่งให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สินในประเทศใดประเทศหนึ่งอย่างไม่คำนึงถึงความเสียหายของเป้าหมายที่กระทำและไม่คำนึงถึงชีวิตและจิตใจของบุคคลผู้บริสุทธิ์ที่ไม่เกี่ยวข้อง ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น กระทำการวางระเบิดเครื่องบินโดยสาร การลอบสังหารบุคคล การจับบุคคลจำนวนมากเป็นตัวประกัน การทำลายทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสาธารณูปโภคที่สำคัญ หรือทำให้เสียหายทางเศรษฐกิจ เป็นต้น เพียงเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศต้องยอมกระทำตามที่เรียกร้อง หรือเพื่อเป็นการสร้างความไม่สงบสุขหรือความหวาดกลัวขึ้นในประเทศนั้น ๆ ดังนั้น การก่อการร้ายจึงเป็นภัยร้ายแรงมีผลกระทบต่อทุกประเทศ โดยไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะมีการก่อการร้ายขึ้นเมื่อใดและในประเทศใด สหประชาชาติ โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติเพื่อกำหนดมาตรการรับรองการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายหลายข้อมติซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามหมวด ๗ ของกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วย “การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกราน” และการวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าวมีผลให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติรวมทั้งประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ในทางกฎหมายที่ประเทศไทยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมตินี้มีอยู่ ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่ ๑ การกำหนดความผิดฐานก่อการร้าย ประเด็นที่ ๒ การระงับความเคลื่อนไหวทางการเงิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งสองฉบับเมื่อแล้วเสร็จก็ได้มีหนังสือขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวยืนยันให้ความเห็นชอบ แต่เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย และมีผู้เข้าใจผิดหลายประการเป็นเหตุให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง จึงต้องทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายให้ชัดเจนก่อนจนกระทั่งล่วงเลยมาถึงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมลับถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายทั้งสองฉบับและการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ชี้แจงว่า การดำเนินการตรากฎหมายทั้งสองฉบับนั้นเป็นไปเพื่อปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ และเพื่อประโยชน์ที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศไทย ความปลอดภัยสาธารณะของประชาชนไทยโดยตรง ทั้งยังจำเป็นต้องดำเนินการโดยรีบด่วน เพราะการก่อการร้ายกำลังขยายไปทั่ว โดยได้รับรายงานว่า ช่วงเพียงวันได้มีการวางระเบิดที่โรงแรมแห่งหนึ่งในกรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นเรื่องที่คาดหมายอยู่ก่อนแล้ว ในช่วงเวลานี้อาจมีเหตุร้ายทำนองนี้เกิดขึ้นในประเทศกลุ่มอาเซียนได้โดยเฉพาะประเทศที่มีนักท่องเที่ยวผ่านเข้าออกได้สะดวก และขณะนี้มีความว่า

สมาชิกขององค์กรก่อการร้าย ตามข้อมติคณะรัฐมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ได้เดินทางเข้าออก
เข้ามาพำนักชั่วคราว หรือนำเงินมาฝากในประเทศไทยและมีการจ่ายเงินหรือโอนเงินนั้นแก่สมาชิกของ
องค์กรดังกล่าวในต่างประเทศอย่างผิดปกติ ประกอบกับรัฐบาลไทยกำลังจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมผู้นำ
เศรษฐกิจเอเปค ครั้งที่ ๑๑ ซึ่งจะมีผู้นำประเทศ ๒๑ เขตเศรษฐกิจเดินทางเข้าร่วมประชุม หากประเทศ
ไทยยังไม่มีกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายเป็นการเฉพาะก็จะทำให้การเตรียมการป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายขึ้น
เป็นไปได้ด้วยวิธีการตามกฎหมายเท่าที่มีอยู่ตามปกติ ซึ่งอาจไม่มีประสิทธิภาพได้ เพราะในอดีตได้เคยมีการ
ประสานงานให้ดำเนินการกับสมาชิกองค์กรก่อการร้ายภายใต้ประกาศของคณะมนตรีความมั่นคงแห่ง
สหประชาชาติหลายครั้ง แต่กฎหมายไทยปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้ดำเนินการได้ ฉะนั้น หากในช่วงเวลา
การประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปคก็ดี การเยือนอย่างเป็นทางการของประมุขของรัฐต่าง ๆ ก็ดี ประเทศไทยยัง
ไม่มีกฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายโดยเฉพาะ ก็จะกระทบภาพลักษณ์ของประเทศไทย
โดยตรง อีกประการหนึ่งคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ
จัดตั้งขึ้น เพื่อติดตามการดำเนินการตามข้อมติ ๑๓๗๓ ก็ได้เร่งรัดสอบถามมาหลายครั้ง คณะรัฐมนตรีได้
มีมติรับทราบการชี้แจงดังกล่าวและเห็นชอบให้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นพระราชกำหนด

นอกจากนี้ การที่พระราชกำหนดนี้บัญญัติให้การกระทำการก่อการร้ายเป็นความผิดใน
ประมวลกฎหมายอาญาก็มิได้เป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลผู้สุจริตเกินสมควร
เนื่องจากการพิสูจน์การกระทำความผิดต้องอยู่ในหลักเจตนา มิใช่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถกระทำ
การลงโทษผู้หนึ่งผู้ใดได้ตามอำเภอใจแต่จะต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมปกติซึ่งศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยทั้ง
ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายว่าได้มีการกระทำความผิดและเข้าองค์ประกอบที่จะต้องรับโทษตามกฎหมาย
หรือไม่ อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องอยู่
ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการค้น การจับ รวมถึงต้องมีการพิสูจน์
การกระทำความผิดโดยกระบวนการยุติธรรมตามปกติ กฎหมายทั้งสองฉบับได้วางหลักประกันสิทธิและ
เสรีภาพของบุคคลไว้มากพอสมควร โดยที่หลักการสำคัญในกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความ
อาญาดังกล่าวได้นำมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย และหากเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดใช้อำนาจหน้าที่
ของตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็มีกระบวนการทางกฎหมายที่จะลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้

ที่มา

ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ (พ.ร.ก.) และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

สรุปย่อข้อเท็จจริง

สมาชิกวุฒิสภา ๕๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๐๓ คน ส่งความเห็น ว่า พ.ร.ก. ทั้ง ๒ ฉบับ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญ ม. ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจาก

๑. หลักการและเหตุผลที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นมาอ้างยังห่างไกลต่อความไม่ปลอดภัยของประเทศ สาธารณะและสถานการณ์ "ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพราะการก่อการร้ายเกิดขึ้นมานานและต่อเนื่องไม่ขาดสาย" นอกจากนี้ นั้น รัฐบาลมีกฎหมายอื่นและ ป.อาญา แก้ไขปัญหาการก่อการร้ายในทำนองเดียวกับ พ.ร.ก. อยู่แล้ว

๒. การแก้ไข พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตาม ป.อาญา เป็นความผิดมูลฐานที่ ๘ ย่อมมีผลให้การจะก่อการร้ายเตรียมการ สมคบหรือปกปิดจะก่อการร้าย สนับสนุน หรือเป็นสมาชิกคณะบุคคลก่อการร้าย กินความกว้างขวางและขาดความชัดเจน จนท.ที่ดูแลอำนาจอาจใช้เป็นเหตุให้ลิด รอนสิทธิเสรีภาพประชาชน

๓. การตรา พ.ร.ก. ที่มีโทษทางอาญาประหารชีวิตและจำกัดสิทธิเสรีภาพทางทรัพย์สิน ความเป็นอยู่ส่วนตัว ต้องทำด้วยความรอบคอบและได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน คือ รัฐสภา

๔. รัฐธรรมนูญ ให้อำนาจคณะรัฐมนตรี ตรา พ.ร.ก.ต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้น ไม่ใช่กรณีมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นและต้องตีความอย่างเคร่งครัด ไม่รวมถึงความฉุกเฉินตาม ม.๒๑๘ วรรคสอง เป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

๕. การกำหนดความผิดที่มีโทษซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติหรือประกาศ แสดงถึงการปฏิเสธอำนาจองค์กรตัวแทนประชาชน คือ องค์กรนิติบัญญัติ หมิ่นเหม่การสูญเสียสถานภาพอิสระแห่งรัฐ

ศาลรัฐธรรมนูญ ให้อีกาสผู้ร้อง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอความเห็น ชี้แจงความเห็นประกอบคำร้อง ให้อีกาสคณะรัฐมนตรีชี้แจงและแสดงความเห็น ส่งเอกสารความเป็นมาและเหตุผลพร้อมเอกสารประกอบ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชกำหนด ทั้ง ๒ ฉบับ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ม.๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

☯ รัฐธรรมนูญ ในหมวด ๓ ม. ๒๑๘, ๒๑๙ และ ๒๒๐ บัญญัติให้เป็นอำนาจ คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตรา พ.ร.ก. เพื่อใช้บังคับได้ ตามเงื่อนไขและรัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบเหมือนกับรัฐสภา การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นการยืนยัน ความถูกต้องเหมาะสมในนโยบายของคณะรัฐมนตรี (ตามนัยคำวินิจฉัย ศาล รธน. ที่ ๑/๒๕๔๑ ลง ๒๓ พ.ค. ๔๑ และ ๑๔/๒๕๔๖ ลง ๑ พ.ค. ๔๖)

☯ ข้อเท็จจริง ประเทศไทยมีเหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบันที่แสดงแนวโน้มและ ความเป็นไปได้ที่อาจจะเกิดการก่อการร้าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและ ความปลอดภัยสาธารณะ ประกอบกับไทยต้องเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมผู้นำ เศรษฐกิจ จึงเห็นได้ชัดเจนว่า มีความจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันที่ดีมี ประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันการ ก่อการร้ายในประเทศไทยตามความจำเป็นโดยสมควร ที่นานาประเทศยอมรับ และเห็นพ้องปรับปรุงกฎหมาย/กฎระเบียบภายในของตนให้การก่อการร้ายเป็น ความผิดอาญาร้ายแรง เมื่อ พ.ร.ก. ฉบับนี้มีบทบัญญัติครอบคลุมถึงการก่อการ ร้ายที่ใช้ความรุนแรงเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและมีเจตนาพิเศษมุ่งบังคับ รัฐบาล หรือประชาชนให้เกิดความหวาดกลัว ซึ่ง ป.อาญาไทยปัจจุบันยังไม่ ครอบคลุมถึงการก่อการร้าย จึงกำหนดฐานความผิดการก่อการร้าย การ เตรียมการ หรือสมคบ สนับสนุนและการเป็นสมาชิกคณะบุคคลก่อการร้าย การ เตรียมด้านการเงิน เป็นวิธีการในการปราบปรามการก่อการร้ายให้ได้ผล เพื่อ ระงับการก่อการร้ายซึ่งต้องอาศัยการคาดการณ์ทั้งสิ้น ดังนั้น การตรากฎหมาย ขึ้นมาใช้ได้ทันเหตุการณ์ที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้น เพื่อรักษาความมั่นคงและ ความปลอดภัยสาธารณะ จึงถือว่า เป็นไปตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ ม. ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

สำหรับ พ.ร.ก.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการและมาตรการป้องกันการ ก่อการร้ายด้วยการตัดแหล่งทุนทางการเงิน จึงเป็นประโยชน์ในการรักษาความ ปลอดภัยของประเทศและสาธารณะเช่นเดียวกัน

ผลคำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๔ คน วินิจฉัยว่า พ.ร.ก. ทั้ง ๒ ฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ม.๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งน้อยกว่า ๒ ใน ๓ ตามเงื่อนไข ม. ๒๑๙ วรรคสี่ จึงถือว่า พ.ร.ก.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว