



เอกสารประกอบการพิจารณา

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖
และ
พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม
การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว)

บรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ
วันศุกร์ที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๗

อ.พ. ๑๑/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖

และ

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและ

ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว)

๑. สาระสำคัญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖

๑.๑ หลักการและเหตุผล

๑.๑.๑ หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา

๑.๑.๒ เหตุผล

เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายโดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือทำลายทรัพย์สินให้เกิดความเสียหายเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิดความวุ่นวายในประเทศหรือเพื่อบังคับขู่เข็ญให้รัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใด หรือองค์การระหว่างประเทศ จำยอมต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓^๑ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำใดที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหาลงตัวอย่างรวดเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

^๑ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ โปรดดูในข้อมูลประกอบการพิจารณาพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวข้างต้นหน้า ๒๙

๑.๒. ชื่อพระราชกำหนด (มาตรา ๑)

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า "พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖"^๖

๑.๓ คำปรารภ

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา

๑.๔ วันใช้บังคับ (มาตรา ๒)

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๗๖ ก ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖)

^๖ พระราชกำหนดฉบับนี้ ตรารัฐโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๘ บัญญัติว่า "ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้"

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ"

๑.๕ เนื้อหาของพระราชกำหนด

๑.๕.๑ มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๑/๑) ของมาตรา ๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา ๓ ให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๗ (๑/๑)) ดังนี้

"(๑/๑) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๕/๑ มาตรา ๑๓๕/๒ มาตรา ๑๓๕/๓ และมาตรา ๑๓๕/๔"

๑.๕.๒ มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นลักษณะ ๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย มาตรา ๑๓๕/๑ มาตรา ๑๓๕/๒ มาตรา ๑๓๕/๓ และมาตรา ๑๓๕/๔ ในภาค ๒ ความผิดแห่งประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา ๔ ให้เพิ่มความเป็นลักษณะ ๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย) ดังนี้

"ลักษณะ ๑/๑

ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

๑) การกระทำอันเป็นความผิดอาญาเกี่ยวกับการก่อการร้าย (มาตรา ๑๓๕/๑ และมาตรา ๑๓๕/๒)

มาตรา ๑๓๕/๑ ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้

(๑) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ

(๒) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

(๓) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใดหรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ผู้ที่กระทำความผิดฐานก่อการร้าย ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย

มาตรา ๑๓๕/๒ ผู้ใด

(๑) ชูเชื่อว่า จะกระทำการก่อการร้าย โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้น จะกระทำการตามที่ชูเชื่อจริง หรือ

(๒) สะสมกำลังพลหรืออาวุธ จัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สิน ให้หรือรับการฝึกการ ก่อการร้าย ตระเตรียมการอื่นใด หรือสมคบกัน เพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนของแผนการเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการก่อการร้าย หรือ รู้ว่ามีผู้จะก่อการร้ายแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้

ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท

๒) ผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น ๆ (มาตรา ๑๓๕/๓)

มาตรา ๑๓๕/๓ ผู้ใดเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๓๕/๑ หรือ มาตรา ๑๓๕/๒ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น ๆ

๓) ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นสมาชิกของคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็น การก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าว (มาตรา ๑๓๕/๔)

มาตรา ๑๓๕/๔ ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติของหรือประกาศภายใต้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการ ก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวด้วยแล้ว ผู้นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีและปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท"

**๒.สาระสำคัญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม
การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖**

๒.๑. หลักการและเหตุผล

๒.๑.๑ หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๑.๒ เหตุผล

โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายและเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายเพื่อแก้ไขปัญหให้การก่อการร้ายยุติลงด้วยสมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กันซึ่งจะทำให้การบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

๒.๒ ชื่อพระราชกำหนด (มาตรา ๑)

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า "พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖"

"พระราชกำหนดฉบับนี้ ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘ บัญญัติว่า "ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้อง

๒.๓ คำปรารภ

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๒.๔ บทจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ร่างคำปรารภวรรคสอง)

พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่ง มาตรา ๒๙^๕ ประกอบกับมาตรา ๓๕^๖ มาตรา ๓๗^๗ มาตรา ๔๘^๘ และมาตรา ๕๐^๙ ของ

ดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยัน การอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือ ยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทน ราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทน ราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่ อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราช กำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า "การจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณี หนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการ ตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า "บุคคลย่อม มีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไป ในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๒.๕ วันใช้บังคับ (มาตรา ๒)

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๗๖ ก ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖)

๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน"

๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน"

๒.๖ เนื้อหาของพระราชกำหนด

๒.๖.๑ มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๘) ของบทนิยามคำว่า “ความผิดมูลฐาน” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒” (มาตรา ๓ เพิ่มความเป็น มาตรา ๓ (๘)) ดังนี้

“(๘) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา”

“พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้บัญญัติความหมายของความผิดมูลฐาน ไว้ดังนี้

(๑) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(๒) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้เฒ่าและความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

(๓) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(๔) ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดย กรรมการผู้จัดการหรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน นั้น

(๕) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(๖) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สินที่กระทำโดยอ้างอำนาจฉ้อฉล หรือช่องโหว่ตามประมวลกฎหมายอาญา

(๗) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

(๘)* ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

*(เพิ่มเติมความโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

คำนำ

พระราชกำหนด คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น ให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี การตราพระราชกำหนดให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ให้ความเห็นชอบในพระราชกำหนด ๒ ฉบับ ได้แก่

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖

และได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๗๖ ก ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับนี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

เอกสารประกอบการพิจารณาดังนี้ได้รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับข้างต้น ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติอนุมัติแล้วในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๕ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งมีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ ความเป็นมา ประเด็นสำคัญจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผลการพิจารณาเกี่ยวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว

ส่วนที่ ๒ ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข) กับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว

ส่วนที่ ๓ ข้อมูลประกอบการพิจารณาพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖

- ภาคผนวก :** พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖
: พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๙-๓๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๙

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็น

สมาชิกของแต่ละสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณี

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖

และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและ

ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เอกสารประกอบการพิจารณาฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในราชการของวงงานวุฒิสภา โดยมุ่งเน้น
สาระประโยชน์ในเชิงอ้างอิงเบื้องต้น เพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในโอกาสต่อไป

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เมษายน ๒๕๕๗

“เอกสารประกอบการพิจารณา”

จัดทำโดย

นายหนุ่ย ผาสุข ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

นางสาวสุภาวดีจิตต์ ไตรเพทพิสัย ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย ๑

นางสาวลัดดาวัลย์ สมบูรณ์กิจชัย นิติกร ๕ นายฉัตรชัย ลายคราม วิทยากร ๓

นางสาววิรุณช หมั่นทอง เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๑

นางสาวธารินี ดวงสุวรรณ เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๑

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๙๒๙๖-๙๘

ผลิตโดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โทร ๐ ๒๕๔๔ ๑๕๗๔

สารบัญ

หน้า

สาระสำคัญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว.....	- ๑ -
๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖.....	- ๑ -
๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖	- ๕ -
ส่วนที่ ๑ ความเป็นมา ประเด็นสำคัญจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ ผลการพิจารณาเกี่ยวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่สภาผู้แทนราษฎร ลงมติอนุมัติแล้ว	๑
- ความเป็นมาของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖.....	๑
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้าย	๖
- ประเด็นสำคัญจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	๑๘
- ผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร	๒๑
ส่วนที่ ๒ ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข) กับพระราชกำหนดแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว.....	๒๓
ส่วนที่ ๓ ข้อมูลประกอบการพิจารณาพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖	
- มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ	๒๙
- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. ๒๐๐๐ กับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย	๓๐
- รายงานพิเศษ เรื่อง พ.ร.ก. ก่อการร้าย ลู่ความสงบหรือความขัดแย้ง?	๓๘

- ภาคผนวก : พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ (๑)
- : พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ (๕)
- : คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๙-๓๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๙
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗
เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็น
สมาชิกของแต่ละสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณี
พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖
และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่..... (๗)

ส่วนที่ ๑

ความเป็นมา ประเด็นสำคัญ

จากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และผลการพิจารณาเกี่ยวกับพระราชกำหนดแก้ไข
เพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖
และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒
พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว

ความเป็นมาของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และ
พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖

คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมเมื่อวันอังคารที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพื่อรับทราบผลการพิจารณาเนื้อหา รูปแบบและแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่...) พ.ศ. ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เสนอ สรุปได้ดังนี้

๑. การให้มีกฎหมายกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเพื่อเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธะของประเทศไทยที่มีต่อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ได้ขอให้ทุกประเทศให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายสากล ประเทศไทยจึงควรมีกฎหมายรองรับการกระทำความผิดดังกล่าวโดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา

๑.๑ รูปแบบและวิธีการในการตรากฎหมาย ที่ประชุมได้เสนอกฎหมายดังกล่าวโดยยกร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อรักษาไว้ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายของไทยที่ดำเนินการโดยกระบวนการนิติบัญญัติ อันจะทำให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ทั้งนี้ควรดำเนินการให้กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้โดยเร็วด้วย และในระหว่างที่ยังไม่มีการออกและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเร่งรัดจัดทำมาตรการพิเศษระยะสั้นในทางบริหารเพื่อรองรับปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

๑.๒ รายละเอียดเนื้อหาของร่างกฎหมาย ที่ประชุมเห็นควรปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไปดังนี้

๑) มาตรา ๑๓๕/๑ วรรคสาม ให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความจาก "การกระทำในการเดินขบวนชุมนุม ประท้วง ได้แย่ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรม ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย" เป็น "การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง ได้แย่ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรม อันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย"

๒) มาตรา ๑๓๕/๒ (๑) มีข้อสังเกตว่า ควรไปรวมไว้ในมาตรา ๑๓๕/๑ เพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

๓) มาตรา ๑๓๕/๔ ที่ว่า ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติของหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยแล้ว ฯลฯ นั้น

ควรตัดข้อความ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ” ออก เพราะการประกาศเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว

๑.๓ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติร่วมกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรวบรวมตัวอย่างปัญหาการเตรียมการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นจริงและเป็นกรณีที่สำคัญเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

๒. มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการสนับสนุนทางการเงินในการก่อการร้ายสมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

ในวันเดียวกันคณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมลับเพื่อพิจารณาและมีมติปรับปรุงแก้ไขรูปแบบจากเดิมที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ได้บัญญัติความหมายของความผิดมูลฐาน ไว้ดังนี้

(๑) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(๒) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่นและความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

(๓) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(๔) ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดย กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน นั้น

(๕) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(๖) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สินที่กระทำโดยอ้างอำนาจฉ้อโกง หรือช่องโหว่ตามประมวลกฎหมายอาญา

(๗) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

กฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่...) พ.ศ. เป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามมติของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเห็นว่าสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายซึ่งมุ่งประสงค์ต่อชีวิตประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือทำลายทรัพย์สินให้เกิดความเสียหาย อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ ประกอบกับมีวาระสำคัญที่ประเทศไทยต้องเป็นเจ้าภาพในการประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปค ครั้งที่ ๑๑ ในเดือนตุลาคมนี้ จึงมีความจำเป็นต้องมีมาตรการการป้องกันที่ดีและมีประสิทธิภาพ เพื่อมิให้เกิดการกระทำการก่อการร้ายขึ้นในประเทศไทยได้ อีกทั้งจำเป็นต้องดำเนินการโดยด่วน เพราะการก่อการร้ายกำลังขยายไปทั่ว ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียง โดยได้มีการวางระเบิดที่โรงแรมแห่งหนึ่งในกรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในทันทีที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะของประชาชนโดยตรง จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ต่อมาพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๗๖ ก ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป โดยมีเหตุผลดังนี้

เหตุผลของการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ มีดังนี้

เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายโดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือทำลายทรัพย์สินให้เกิดความเสียหายเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิดความวุ่นวายในประเทศหรือเพื่อบังคับขู่เข็ญให้รัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใด หรือองค์การระหว่างประเทศ จำยอมต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำใดที่เป็นกรก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหาลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นต้องรีบด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

เหตุผลของการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีดังนี้

โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายและเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายเพื่อแก้ไขปัญหาก็ให้การก่อการร้ายยุติลงด้วย สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีชุดที่มีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีได้นำเสนอพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรและบรรจुरะเบียบวาระเป็นร่างดำวันที่ ๒๑ - ๒๒ ซึ่งค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖

ต่อมาประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกของแต่ละสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในเบื้องต้น ดังนี้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า จะรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องทั้งสองแล้ว เป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๕๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๒๐๐ คน) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๗ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (๕๐๐ คน) เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ ดราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้ส่งความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ (๑๕ คน) พิจารณาแล้ว

๑) มีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งสองไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒^๑ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ ต่อไป

๒) ให้ร่วมพิจารณาคำร้องทั้งสองเนื่องจากเป็นประเด็นเดียวกัน

๓) แจ้งประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแจ้งให้สมาชิกที่เข้าชื่อเสนอคำร้องทราบหากประสงค์จะเสนอความเห็นเพิ่มเติมให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก่อนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๔. ให้ส่งสำเนาคำร้องทั้งสองให้คณะรัฐมนตรีเพื่อจัดส่งคำชี้แจงความเป็นมาและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ภายในเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับสำเนาคำร้อง

เมื่อส่งความเห็นดังกล่าวไปแล้วทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงต้องรอการพิจารณาพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้นไว้ก่อน จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัย

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๙-๓๐/๒๕๕๗* ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามเงื่อนไขเพื่อประโยชน์ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕วรรคหนึ่ง

ต่อจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ และลงมติอนุมัติพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาคต่อไป

^๑ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ กำหนดว่า

“กรณีมีคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยเรื่องใด ให้ศาลตรวจและมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่รับคำร้อง

เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ศาลอาจมีคำสั่งรับหรือไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยในคราวเดียวกันก็ได้”

* คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๙ - ๓๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ โปรดดูภาคผนวกหน้า ๗

บันทึก

เรื่อง การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้าย

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอเรื่องข้อมติคณะรัฐมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ ๑๓๗๑(๒๐๐๑) ว่าด้วยการต่อสู้การก่อการร้ายสากล และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อให้เป็นตามข้อมติดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ) กระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวง) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมายและกรมองค์การระหว่างประเทศ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว เห็นว่าประเทศไทยมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการด้านกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติดังกล่าวอยู่ ๒ ประเด็น คือ

๑. กำหนดให้การกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและการสนับสนุนในการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา (ข้อ ๑.๒ และข้อ ๒.๕ ของมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ)

๒. กำหนดให้มีมาตรการระงับความเคลื่อนไหวทางการเงิน (ข้อ ๑.๓ ของมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ)

ประเด็นที่ ๑ การกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

ก. ลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

ในปัจจุบันมีอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายอยู่ทั้งสิ้น ๑๒ ฉบับ โดยแยกตามลักษณะของการกระทำผิด เช่น การจี้เครื่องบิน (hijack) การจับตัวประกัน การวางระเบิด เป็นต้น โดยที่ยังไม่มีการกำหนดนิยามของคำว่า "การก่อการร้าย" อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามที่จะกำหนดการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายขึ้นตามร่าง Comprehensive Convention on International Terrorism ซึ่งประเทศอินเดียเป็นผู้ผลักดันให้มีการพิจารณาร่างดังกล่าวในกรอบสมัชชาสหประชาชาติ แต่ก็ยังไม่เป็นที่ยุติเนื่องจากประเทศมาเลเซียในนามของกลุ่มประเทศ OIC ได้เสนอนิยามของการก่อการร้ายและให้ยกเว้นการต่อสู้เพื่อเอกราชไม่ให้ถือว่าเป็นการก่อการร้าย นอกจากนี้ กฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๑ นี้ ได้มีการ

กำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายไว้ใน US. Code มาตรา ๒๓๓๑ ของ Title ๑๘ โดยแยกการก่อการร้ายออกเป็น ๒ ประเภทคือ ๑) International terrorism และ ๒) Domestic terrorism

ในส่วนของกฎหมายไทย ยังไม่มีการบัญญัติความผิดการก่อการร้ายไว้โดยเฉพาะ แต่ถ้การกระทำของบุคคลที่ก่อการร้ายทำให้เกิดผลร้ายก็จะเป็นความผิดฐานต่าง ๆ แทรกอยู่แล้วในประมวลกฎหมายอาญา เช่น การกระทำให้มีผู้เสียชีวิต ผู้กระทำก็จะมี ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตามมาตรา ๒๘๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือการวางเพลิงหรือทำให้ระเบิดก็จะมี ความผิดอาญาในลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การที่จะกำหนดให้การกระทำก่อการร้ายเป็นความผิดขึ้นโดยเฉพาะ จึงต้องกำหนดลักษณะความผิดเพิ่มขึ้นในประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ โดยพิจารณาเทียบเคียงจากการกำหนดลักษณะความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้มีความสอดคล้องในแนวทางเดียวกันและเป็นที่ยอมรับในทางสากล ซึ่งตามข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันได้มีการกำหนดแนวทางของลักษณะความผิดการก่อการร้ายไว้ ได้แก่

(๑) Draft of Comprehensive Convention on International Terrorism

(๒) Informal revised text of article ๒ Prepared by India¹

(๓) Proposal ที่เสนอโดยประเทศมาเลเซียในนามของกลุ่มประเทศอาหรับ และ

(๔) กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา (US. Code: Title ๑๘; Chapter ๑๑๓b Terrorism) โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายนั้นจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. เป็นการกระทำที่มีความมุ่งหมายให้มีผลเป็นการข่มขู่ให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเพื่อบีบบังคับรัฐบาลให้กระทำหรือไม่กระทำการใด

๒. เป็นการกระทำที่ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตมนุษย์หรือทรัพย์สินที่สำคัญ

๓. ขอบเขตของการกระทำความผิดครอบคลุมถึงการเตรียมการ การขู่เชิญ และการสนับสนุนการกระทำไม่ว่าด้วยวิธีการใด

ทั้งนี้ ตามข้อมูลกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวข้างต้นได้กำหนดรายละเอียดในแต่ละประเด็น ซึ่งยังมีข้อแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนี้

๑. ความมุ่งหมายของการกระทำความผิด

๑.๑ Draft of Comprehensive Convention on International Terrorism

ตาม article ๒ ของร่างดังกล่าวกำหนดให้การกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดฐานก่อการร้าย หากการกระทำของผู้ก่อการร้ายนั้นโดยสภาพเป็นการกระทำที่มุ่งหมายดังต่อไปนี้

๑) ข่มขู่ประชาชน (to intimidate a population)

¹ เป็นข้อมูลที่ได้จากกระทรวงการต่างประเทศ

๒) เพื่อบังคับรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศให้กระทำหรือไม่กระทำใด (to compel a government or an international organization to do or abstain from doing any act)

๑.๒ ตามร่างที่ขอเสนอแก้ไข article ๒ ของประเทศอินเดีย (Informal revised text of article ๒)

ตามร่าง article ๒ ที่ขอแก้ไขโดยประเทศอินเดียนั้นไม่มีการแก้ไขในส่วนของความมุ่งหมายในการกระทำความผิด จึงยังคงเป็นไปตามร่างเดิมคือการกระทำต้องมีความมุ่งหมายเป็นการ ๑) ข่มขู่ประชาชน (to intimidate a population) ๒) เพื่อบังคับรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศให้กระทำหรือไม่กระทำใด (to compel a government or an international organization to do or abstain from doing any act)

๑.๓ ร่างที่เสนอขอแก้ไขโดยประเทศมาเลเซียในนามของกลุ่ม OIC

ตามร่างดังกล่าว ประเทศมาเลเซียและกลุ่มประเทศ OIC ได้ขอเสนอแก้ไขไว้ใน ๒ กรณี ได้แก่ ๑) การขอให้เพิ่มคำนิยามของคำว่า “Terrorism” และคำว่า “Terrorist crime” ไว้ใน article ๑ และ ๒) เพิ่มข้อยกเว้นการกระทำที่เป็นการต่อต้านการยึดครอง การรุกรานของต่างชาติโดยมุ่งหมายเพื่อรักษาเอกราชหรือการกำหนดใจตนเอง (self determination) ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศไม่ให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดฐานก่อการร้าย

โดยที่ในส่วนของความมุ่งหมายของการก่อการร้ายนั้น นอกจากจะให้เป็นไปตาม article ๒ ของร่าง Comprehensive Convention on International Terrorism แล้ว ในส่วนของความหมายของการก่อการร้ายยังได้กำหนดให้หมายความรวมถึงการใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เชิญว่าจะกระทำการดังกล่าวเพื่อดำเนินการตามแผนการซึ่งมุ่งหมายที่จะ ๑) ทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือขู่ว่าจะทำร้ายประชาชน (terrorizing people or threatening to harm them) หรือ ๒) เป็นการทำอันตรายต่อชีวิต ชื่อเสียง เสรีภาพ ความปลอดภัย หรือสิทธิของประชาชน (imperilling their lives, honour, freedoms, security, or rights) หรือ ๓) กระทำอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือหน่วยงานระหว่างประเทศ (endangering a national resource, or international facilities) ด้วย

๑.๔ กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามมาตรา ๒๓๓๑ ของ title ๑๘ แห่ง US. code ได้บัญญัตินิยามของการก่อการร้ายสากล (International terrorism) ไว้ ซึ่งปัจจุบันได้มีการเพิ่มเติมนิยามคำว่า “การก่อการร้ายภายในประเทศ”(Domestic terrorism) ซึ่งแก้ไขโดย The U.S.A. Patriot Act ๒๐๐๑ โดยมีความแตกต่างกันในเรื่องของสถานที่การกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของความมุ่งหมายในการกระทำความผิดนั้นยังเหมือนกันคือ ผู้กระทำจะต้องกระทำโดยมุ่งหมาย (appear to be intended) ดังนี้ ๑) เพื่อข่มขู่หรือบังคับประชาชนหมู่หนึ่งหมู่ใด (to intimidate or

coerce a civilian population) ๒) เพื่อมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐ (to influence the policy of a government by intimidation or coercion) หรือ ๓) เพื่อส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล (to affect the conduct of a government by mass destruction assassination or kidnapping)

นอกจากนี้ ตามกฎหมายอิตาลีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้การกระทำก่อการร้ายต่อรัฐต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเป็นความผิดด้วย

๒. ลักษณะการกระทำความผิด

การกระทำของผู้ก่อการร้ายที่จะถือว่าเป็นความผิดนั้นได้แก่การกระทำที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และต่อทรัพย์สิน ซึ่งข้อมูลตามกฎหมายระหว่างประเทศมีการกำหนดสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ การกระทำต่อชีวิต ร่างกาย

๒.๑.๑ ตาม Draft of Comprehensive Convention on international terrorism

ตามร่าง article ๒ (a) แห่งร่างอนุสัญญาดังกล่าว ได้กำหนดให้บุคคลจะมีความผิดฐานก่อการร้ายภายใต้อนุสัญญานี้หากบุคคลดังกล่าวมีความมุ่งหมายโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ กระทำการโดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดความตาย หรืออันตรายต่อร่างกายต่อผู้อื่น (Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, does an act intended to cause:(a) Death or serious bodily injury to any person.)

ในส่วนของร่างที่เสนอแก้ไข article ๒ ของประเทศอินเดีย (Informal revised text of article ๒) และร่างที่เสนอขอแก้ไขโดยประเทศมาเลเซียในนามของกลุ่มประเทศ OIC นั้น กำหนดเช่นเดียวกันกับร่าง Comprehensive Convention on international terrorism

๒.๑.๒ กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามมาตรา ๒๓๓๑(๑) (A) ของ Title ๑๘ US. code ได้กำหนดนิยามของคำว่า “การก่อการร้ายสากล” (international terrorism) ให้หมายความถึงการกระทำซึ่งเกี่ยวข้องกับ การใช้กำลังประทุษร้ายหรือทำอันตรายต่อชีวิตมนุษย์อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือของรัฐอื่น (activities that involve violent acts or acts dangerous to human life that are a violent of the criminal laws of the United States or of any State) ซึ่งในกรณีของการ ก่อการร้ายภายในประเทศก็ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน

๒.๑.๓ ร่างที่เสนอโดยประเทศมาเลเซียในนามกลุ่มประเทศ OIC

ตามคำนิยามของการก่อการร้ายซึ่งเสนอให้เพิ่มเติมโดยประเทศมาเลเซีย และกลุ่มประเทศ OIC นอกจากจะหมายความถึงการกระทำอันเป็นการใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่าง

ภายหลัง ร่างดังกล่าวยังให้หมายความรวมถึงการกระทำอันตรายเป็นต่อชื่อเสียง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย

๒.๒ การกระทำต่อทรัพย์สิน

๒.๒.๑ ตาม Draft of Comprehensive Convention on international terrorism

ตาม article ๒ ของร่างอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดให้บุคคลจะมีความผิดฐานก่อการร้ายภายใต้สนธิสัญญานี้หากบุคคลดังกล่าวโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ กระทำการโดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สินดังต่อไปนี้

๑) สถานที่ราชการ (State or government facility) ซึ่งตาม article ๑² ได้กำหนดให้หมายความรวมถึงสถานที่ทำงานหรือยานพาหนะที่ใช้หรือครอบครองโดยผู้แทนของรัฐหรือสมาชิกรัฐบาลหรือสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ หรือตุลาการ หรือโดยข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐหรือหน่วยงานสาธารณะอื่นหรือข้าราชการหรือลูกจ้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องระหว่างรัฐบาลอันเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

๒) ระบบขนส่งมวลชน (public transportation system)

๓) ระบบโทรคมนาคม (communication system)

๔) โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure facility)³ ซึ่งตาม article ๑ ได้กำหนดให้โครงสร้างพื้นฐานหมายความรวมถึง สถานที่ซึ่งรัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของซึ่งสถานที่ดังกล่าวให้บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ประปา กำจัดขยะ พลังงาน เชื้อเพลิง หรือการสื่อสารและการบริการด้านธนาคาร โทรคมนาคม และเครือข่ายการให้ข้อมูล

โดยที่การกระทำดังกล่าวกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อตัวทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้น หรือเพื่อให้ความเสียหายดังกล่าวส่งผลให้เกิดหรืออาจจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ (with intent to cause extensive destruction of such a

² "State or government facility" includes any permanent or temporary facility or conveyance that is used or occupied by representatives of a State, members of government, the legislature or the judiciary or by officials or by employees of a State or any other public authority or entity or by employees or officials of an intergovernmental organization in connection with their official duties.

³ "Infrastructure facility" means any publicly or privately owned facility providing or distributing services for the benefit of the public, such as water, sewerage, energy, fuel, or communications, and banking services, telecommunications and information networks.

place, facility or system, or where such destruction results or is likely to result in major economic loss)

๒.๒.๒ ร่างที่ขอเสนอแก้ไข article ๒ ของประเทศอินเดีย (Informal revised text of article ๒)

ตาม article ๒ ของร่างดังกล่าวได้กำหนดการกระทำต่อทรัพย์สินไว้ ๒

กรณีคือ

๑) การกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สินของรัฐหรือเอกชน ทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน⁴ สถานที่ราชการ หรือโครงสร้างพื้นฐาน (Serious damage to public or private property, a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, or an infrastructure facility)

๒) การกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้นอันส่งผลให้หรืออาจจะส่งผลให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ (Damage to property, places, facilities, or system referred to in paragraph ๑ (b) of this article, resulting or is likely to result in major economic loss)

๒.๒.๓ ร่างที่เสนอโดยประเทศมาเลเซียในนามของกลุ่มประเทศ OIC

ตาม article ๑ ของร่างดังกล่าวซึ่งได้นิยามการก่อการร้ายให้หมายความรวมถึงการกระทำโดยใช้กำลังประทุษร้ายที่มุ่งหมายให้เกิดอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งอำนวยความสะดวกหรือทรัพย์สินของรัฐและเอกชน และให้หมายความรวมถึงการเข้ายึดครองสถานที่ดังกล่าวด้วย (any act of violence or threat thereof notwithstanding its motives or intentions perpetrated to carry out an individual or collective criminal plan with the aim ofexposing the environment or any facility or public or private property to hazards or occupying or seizing them, or endangering a national resource, or international facilities...)

๒.๒.๔ กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามมาตรา ๒๓๓๑ (๑) (A) ของ Title ๑๘ แห่ง US. code ในส่วนของคำนิยามของการก่อการร้ายสากลและการก่อการร้ายภายในประเทศนั้น ได้กำหนดองค์ประกอบความผิดไว้ครอบคลุมเฉพาะแต่การกระทำที่เป็นการประทุษร้ายต่อชีวิตมนุษย์เท่านั้น ในส่วนของการกระทำต่อทรัพย์สินนั้นปรากฏอยู่ในส่วนของความมุ่งหมายของการกระทำ โดยที่เป็นการทำให้

⁴ "Place of public use" means those parts of any building, land, street, waterway, or other location that are accessible to members of the public, whether continuously, periodically, or occasionally, and encompasses any commercial, business, cultural, historical, educational, religious, governmental, entertainment, recreational, or similar place that is so accessible or open to the public.

เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรง (mass destruction) เพื่อให้กระทบต่อการดำเนินการของรัฐบาล โดยที่ ไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์แห่งการกระทำเอาไว้ด้วย

๓. ขอบเขตการกระทำที่ถือเป็นความผิด

การกระทำที่จะสำเร็จผลเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัตินั้นจะเริ่มต้นจากการคิดทบทวน (idee,pensee,conception) ความตกลงใจ (resolution) การเตรียม (preparation) การลงมือ (commencement) จนกระทั่งการกระทำสำเร็จเป็นความผิด(cosommation) อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนกฎหมายประสงค์จะลงโทษบุคคลนั้นจะต้องพิจารณาตั้งแต่เริ่มมีการลงมือกระทำ ความผิดเป็นต้นไปจนกระทั่งผลแห่งความผิดสำเร็จ เว้นแต่มีบทบัญญัติความผิดบางมาตราที่บัญญัติให้การเตรียมการในความผิดร้ายแรงบางอย่างเป็นการกระทำความผิด หรือเป็นการสมคบกันเพื่อกระทำ ความผิด (conspiracy) โดยมีการกระทำบางอย่างที่แสดงออกอย่างแน่ชัดถึงความโน้มเอียงที่จะกระทำ ความผิดและเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐสำหรับการดำเนินการต่อภัยอันตรายซึ่งเกิดขึ้นเป็นพิเศษ และต่อเนื่อง โดยอาจแยกการกระทำดังกล่าวได้เป็นดังนี้

๓.๑ การลงมือกระทำ ความผิด (commencement)

การลงมือกระทำ ความผิดต้องเป็นการกระทำที่ใกล้ชิดกับผลสำเร็จและมุ่งโดยตรงที่จะทำให้การกระทำ ความผิดเกิดขึ้นสมเจตนาของผู้กระทำ และเมื่อการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นจะมีผลให้บุคคลใดอาจถูกละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกาย เป็นต้น และการที่ผู้กระทำมุ่งโดยตรงที่จะทำให้การกระทำ ความผิดเกิดขึ้นสมเจตนาของผู้กระทำนั้นเป็นเจตนาตาม มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบความผิดทั่วไป

สำหรับในข้อมูลของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ยังมีการกำหนดไว้แตกต่างกันอยู่บ้าง คือ ตาม Draft of Comprehensive Convention on International Terrorism และตามร่างฯ ของประเทศอินเดียกำหนดให้การกระทำซึ่งจะถือว่าเป็นการก่อการร้าย จะต้องเป็นการกระทำโดยมีขอบด้วยกฎหมายที่ผู้กระทำตั้งใจจะให้เกิดขึ้น แต่ผลของการกระทำนั้นอาจจะยังไม่เกิดขึ้นก็ได้ (persons,by any means, unlawfully and intentionally)

ตามร่างฯ ที่เสนอโดยประเทศมาเลเซียกำหนดให้การวางแผนโดยมีจุดมุ่งหมายทำให้ประชาชนหวาดกลัว (plan with the aim of terrorizing people) เป็นความผิด ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดว่าจะต้องมีการกระทำเกิดขึ้น (involve violent acts of acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายไทยแล้ว ในการร่างกฎหมายสมควรกำหนดให้เป็นไปตามระบบที่เป็นอยู่ คือ กำหนดให้การกระทำที่เป็นความผิดต้อง

เป็นการลงมือกระทำแล้ว ส่วนการสนับสนุนหรือการเตรียมซึ่งถือเป็นความผิดเช่นกัน ก็นำไปบัญญัติไว้ต่างหากเพื่อความชัดเจน

๓.๒ การขู่เชิญ

การขู่เชิญการกระทำใด ๆ ที่ผู้กระทำมีเจตนากระทำเพื่อให้ผู้ถูกกระทำเกิดความหวาดกลัวว่าจะถูกทำร้ายจนเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นความผิดสำเร็จทันทีที่ผู้กระทำขู่เชิญผู้ถูกกระทำแล้ว แม้ว่าผู้ถูกกระทำจะยังมีได้รับอันตรายใด ๆ ตามที่ผู้กระทำได้ขู่เชิญก็ตาม

การกำหนดให้การขู่เชิญเป็นความผิดสำเร็จนั้นได้กำหนดไว้ใน article ๒ Paragraph ๒ ของร่างที่ประเทศอินเดียเสนอแก้ไข (Informal revised text of article ๒) ซึ่งกำหนดให้การขู่เชิญว่าจะกระทำความผิดดังที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่ง เป็นความผิดฐานก่อการร้าย (Any person also commits an offence if that person threatens to commit an offence as set forth in paragraph ๑ of this article)

๓.๓ การสนับสนุน การเตรียม และการสมคบ

การสนับสนุน คือการกระทำที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือขณะที่มีการกระทำความผิดนั้น ดังนั้น แม้ว่าผู้กระทำความผิดจะมีรู้ถึงการช่วยเหลือหรือการให้ความสะดวกดังกล่าว ก็ตาม ผู้สนับสนุนย่อมมีความผิดแล้ว

การเตรียม คือการกระทำใด ๆ ที่ผู้กระทำได้กระทำลงไปเพื่อให้พร้อมที่จะลงมือกระทำความผิดได้สำเร็จในขั้นต่อไป แต่ยังไม่ถึงขั้นลงมือกระทำความผิด ดังนั้น จึงไม่ถือว่าการเตรียมนี้เป็นการเริ่มต้นกระทำความผิดในฐานความผิดที่ผู้กระทำประสงค์จะกระทำ แต่อย่างไรก็ตาม การเตรียมกระทำความผิดอาญาอุกฉกรรจ์อาจถือเป็นความผิดสำเร็จได้ เช่น การกระทำความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร เป็นต้น

การสมคบ คือการกระทำที่ผู้กระทำตั้งแต่สองคนขึ้นไปรู้เห็นเป็นใจหรือตกลงกันไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย เพื่อให้เกิดการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายใด ๆ หรือกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายแต่ใช้วิธีการอันมิชอบด้วยกฎหมาย การสมคบจะต้องเป็นการแสดงออกซึ่งความตกลงในการที่จะกระทำความผิดร่วมกัน เช่น การประชุมวางแผน เป็นต้น

การกำหนดความผิดฐานสนับสนุนเมื่อผู้กระทำได้สะสมกำลังพลหรืออาวุธ หรือจัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สินเพื่อการก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนของ

แผนการเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการก่อการร้าย หรือรู้ว่ามีผู้จะก่อการร้ายแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ และถือเป็นการกระทำความผิดฐานเตรียมการก่อการร้ายเมื่อผู้กระทำได้กระทำการใด ๆ เพื่อให้พร้อมที่จะลงมือกระทำความผิดฐานก่อการร้ายต่อไป เช่น การจัดการหรือการดำเนินการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้ความผิดเกิดขึ้นสมเจตนาของผู้กระทำ อีกทั้งกรณีกระทำความผิดฐานสมคบกันเพื่อก่อการร้ายนั้นได้มีการกำหนดเป็นความผิดตาม article ๒ ของ Draft of Comprehensive Convention on international terrorism ซึ่งเสนอโดยประเทศอินเดียและตาม article ๒ ของร่างที่เสนอแก้ไขโดยประเทศมาเลเซียในนามของกลุ่มประเทศ OIC โดยได้กำหนดการสนับสนุนเป็นความผิดเช่นเดียวกับการก่อการร้ายด้วย สำหรับข้อมูลของกฎหมาย ประเทศอิตาลี ได้กำหนดให้การกระท้อันเป็นการสนับสนุนองค์กรซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะทำ ให้ เสียหายต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศหรือกระทำการละเมิดต่อบุคคลหรือทรัพย์สินโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อการร้ายเป็นความผิด

ข. การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาเพื่อกำหนดฐานความผิดการก่อการร้าย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อมูลจากกฎหมายต่างประเทศดังกล่าวแล้ว ได้ดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา เพื่อกำหนดฐานความผิดการก่อการร้ายไว้ ดังนี้

๑. เพิ่มเป็นลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นลักษณะ ๑/๑ ในภาค ๓ ความผิด เพราะลักษณะของความผิดฐานก่อการร้ายเป็นการกระทำที่แม้ว่าผลร้ายแห่งการกระทำจะเกิดในประเทศไทย แต่ความมุ่งหมายอาจจะประสงค์เป็นกรณีบีบบังคับรัฐอื่น หรือองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่อาจจัดอยู่ในลักษณะความผิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดขอบเขตความมุ่งหมายแห่งการกระทำผิดไว้เฉพาะการกระทำความผิดในประเทศ จึงได้เสนอเพิ่มเป็นลักษณะความผิดหนึ่งต่างหาก

๒. กำหนดความผิดฐานก่อการร้ายโดยมีองค์ประกอบดังนี้

๒.๑ เป็นการกระทำที่ผู้กระทำมีเจตนาพิเศษ ดังนี้ (๑) เพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศให้กระทำหรือไม่กระทำการใด ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นแนวทางเดียวกับ Draft of Comprehensive Convention on international terrorism หรือ (๒) เพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน (ทั้งนี้ การสร้างความปั่นป่วนในหมู่ประชาชนนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชนโดยทั่วไป โดยมีใช้กระทบต่อกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่ม)

๒.๒ ลักษณะการกระทำผิดกำหนดไว้ ๒ ประการเช่นเดียวกับ Draft of Comprehensive Convention on international terrorism คือ

(๑) การประทุษร้ายหรือกระทำการให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและร่างกาย
อย่างไร ก็ตาม ได้เพิ่มการทำอันตรายต่อชื่อเสียง สิทธิหรือหน้าที่ของผู้อื่น ตามแนวทางของร่างที่
เสนอโดยประเทศมาเลเซียด้วย เพื่อให้ครอบคลุมการกระทำที่มีผลต่อบุคคลได้โดยครบถ้วน

(๒) การทำให้เสียหายต่อทรัพย์สิน ซึ่งมี ๒ กรณีตาม Draft of
Comprehensive Convention on international terrorism คือการทำให้เสียหายต่อทรัพย์สินที่ใช้เพื่อ
สาธารณะประโยชน์ เช่น ระบบขนส่งหรือระบบโทรคมนาคม และกระทำให้เสียหายต่อทรัพย์สินไม่ว่า
จะเป็นของรัฐหรือของบุคคลใดที่รุนแรงถึงขนาดที่อาจเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ
(major economic loss) อย่างไรก็ตาม ได้เพิ่มการทำให้เสียหายต่อสิ่งแวดล้อมตามร่างที่เสนอโดย
ประเทศมาเลเซียด้วย เพราะอาจมีการกระทำในลักษณะนั้นขึ้นได้

๒.๓ กำหนดขอบเขตของการกระทำความผิดให้ครอบคลุมถึงการลงมือกระทำ
ความผิด การขู่เชื่อกว่าจะกระทำความผิด การให้กำลังพล อาวุธ หรือทรัพย์สิน หรือการสนับสนุนใดแก่
การก่อการร้าย เป็นการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันหมดและต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน ซึ่ง
เป็นแนวทางเช่นเดียวกับ Draft of Comprehensive Convention on international terrorism ทั้ง
นี้ เพื่อเป็นการระงับการกระทำเพื่อการก่อการร้ายในทุกรูปแบบได้ สำหรับอัตราโทษได้เทียบเคียงกับ
การกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน ตามมาตรา ๒๒๕ วรรคสอง แห่ง
ประมวลกฎหมายอาญา เพราะเป็นการกระทำที่มีความมุ่งหมายที่ร้ายแรง

๒.๔ กำหนดให้การเตรียมการต่างๆ ไม่ว่าจะการสะสมกำลังพลหรืออาวุธ การจัด
หาหรือรวบรวมทรัพย์สิน หรือการกระทำใด ๆ เพื่อช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่การก่อการร้ายเป็นความ
ผิดเช่นเดียวกับกรณีการช่วยเหลือการกระทำความผิดฐานกบฏ ตามมาตรา ๑๑๔ แห่งประมวล
กฎหมายอาญา และสอดคล้องกับมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (ข้อ ๑.๔)

ประเด็นที่ ๒ การระงับการเคลื่อนไหวทางการเงิน

ตามข้อมติที่ ๑.๓ ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้กำหนดให้
ประเทศสมาชิกระงับ (freeze) การเคลื่อนไหวของเงินทุนหรือทรัพย์สินทางการเงินอื่น ๆ หรือ
แหล่งเงินทุนของบุคคลซึ่งกระทำหรือพยายามที่จะทำการก่อการร้าย

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายคือ พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือ
ทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๔๔ โดยมาตรา ๕ กำหนดให้
คณะกรรมการตามกฎหมายนี้มีอำนาจเข้าควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าว
บางจำพวก ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงสาธารณะ ความปลอดภัยและสงบสุขของ
ประชาชน หรือเพื่อรักษามลประโยชน์ของประเทศหรือของคนไทย อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าว

เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นนานแล้ว และมีมาตรการไม่เพียงพอแก่การนำมาใช้ครอบคลุมมาตรการระงับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นสมควรให้แก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยกำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายซึ่งได้มีการกำหนดเป็นความผิดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาตามที่กล่าวไว้ในประเด็นที่ ๑ เป็นความผิดมูลฐานเพื่อนำมาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ มาใช้บังคับสำหรับการดำเนินการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวในส่วนอื่น เช่น การกำหนดให้ทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นต้น นั้น ในขณะที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมาย ดังกล่าวทั้งฉบับ เพื่อให้มาตรการควบคุมการฟอกเงินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การแก้ไขดังกล่าวเป็นการปรับปรุงทั้งฉบับเพื่อใช้กับความผิดมูลฐานทุกเรื่อง และเป็นเรื่องดำเนินการในภายหลังได้ ส่วนการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาตินั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเป็นการเพียงพอในการกำหนดมาตรการระงับการสนับสนุนทางการเงินตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติแล้ว

อนึ่ง สำนักงานฯ ได้พิจารณาข้อมติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกักฎหมายของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ข้อมติที่ ๒.๖ ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เรื่อง การให้ความช่วยเหลือประเทศอื่นในการสืบสวนความผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินหรือการให้การสนับสนุนการก่อการร้ายนั้น ประเทศไทยสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พุทธศักราช ๒๕๗๒

๒. ข้อมติที่ ๑.๑ ข้อ ๒.๒ ถึงข้อ ๒.๔ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการดำเนินการก่อการร้าย การสนับสนุนทางการเงิน การให้ที่พักพิงแก่บุคคลที่กระทำการเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข่าวสารกับประเทศอื่นเพื่อเตือนภัยล่วงหน้า นั้น สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติโดยไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย หากได้มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายตามที่ได้กล่าวไว้ในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วก็ย่อมมีผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของข้อมตินั้นด้วย นอกจากนี้ ในส่วนของการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการที่จะมีการก่อการร้ายนั้น ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ได้กำหนดให้สามารถเข้าถึงข้อมูลทางการสื่อสารหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินได้ เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบ

ปรมการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามที่เสนอแล้ว ก็จะมีอำนาจในการดักฟังและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางการเงินได้ตามความต้องการของมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ ๑๓๗๓ แล้ว เพียงแต่ยังไม่ครอบคลุมถึงการดักฟังเพื่อสืบสวนกระทำความผิดอื่น ๆ เช่น การวางเพลิงหรือระเบิดในการก่อการร้าย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำลังดำเนินการ ยกร่างกฎหมายว่าด้วยการดักฟังข้อมูลข่าวสารขึ้นเป็นกฎหมายทั่วไปเพื่อใช้กับการกระทำความผิดอาญาและสามารถนำมาใช้กับความผิดฐานก่อการร้ายได้ด้วย ซึ่งจะได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

โดยสรุป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ ๑๓๗๓(๒๐๐๑) แล้ว การดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาเพื่อกำหนดฐานความผิดการก่อการร้ายและการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ เพื่อกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเป็นการเตรียมการเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการต่อสู้การก่อการร้ายสากลตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติแล้ว และเมื่อเปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลไทยก็อาจนำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๕

ประเด็นสำคัญ

จากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เกี่ยวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖

๑. สรุปประเด็นสำคัญจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑.๑ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับนี้ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายอย่างกว้างขวางและแสดงความคิดเห็นออกเป็น ๒ ฝ่าย ซึ่งมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังต่อไปนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับการตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับมาใช้บังคับ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑) ไม่เห็นความจำเป็นของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ มาใช้บังคับ เพราะประเทศไทยยังไม่เกิดปัญหาการก่อการร้ายขึ้น แต่มีความเห็นว่ารัฐบาลควรตราเป็นพระราชบัญญัติมากกว่า เพราะกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ควรได้ผ่านกระบวนการของรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบยิ่งขึ้น

๒) การที่รัฐบาลอ้างมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยมติดังกล่าวไม่ได้บังคับให้รัฐบาลต้องตรากฎหมายเป็นพระราชกำหนด แต่เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกร่วมมือกันปราบปรามการก่อการร้ายโดยให้อยู่บนหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน

๓) ปัญหาการก่อการร้ายไม่ได้แก้ไขด้วยหลักการทางนิติศาสตร์ แต่ต้องแก้ไขที่หลักการทางรัฐศาสตร์ เพราะเหตุว่าผู้ก่อการร้ายยอมพลีชีพโดยไม่เกรงกลัวต่อความตาย ดังจะเห็นได้จากการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในหลายประเทศมาแล้ว การที่รัฐบาลตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับนี้ขึ้นมาใช้บังคับ แสดงว่ารัฐบาลล้มเหลวไม่สามารถแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายได้

๔) รัฐบาลจงใจใช้กฎหมายฟอกเงินนี้เป็นเครื่องมือไปตรวจสอบเงินซากาตหรือเงินบริจาคตามกฎหมายอิสลามซึ่งเงินเหล่านี้จะนำไปใช้ทางด้านสาธารณกุศล แต่รัฐบาลกลับกล่าวหาว่าเงินสะสมเหล่านี้เป็นเงินที่ใช้ในการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน

๕) ปัญหาการฆ่าตัดตอนหรืออ้อม ซึ่งเกิดขึ้นมาจากการกดขี่ข่มเหง หรือประชาชนไม่ได้รับความเสมอภาค เท่าเทียมกัน และไม่ต้องการเห็นรัฐบาลประชาธิปไตยใช้อำนาจเผด็จการกับประชาชน

ฝ่ายที่สอง เห็นด้วยกับการตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับมาใช้บังคับ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑) การตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความทันสมัยต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันที่มีประสิทธิภาพมิให้มีการกระทำการก่อการร้ายขึ้นในประเทศไทยได้ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับประเทศใกล้เคียง ซึ่งการก่อการร้ายเป็นการกระทำความผิดที่นานาประเทศยอมรับกันว่าเป็นความผิดสากล ประกอบกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถครอบคลุมถึงลักษณะการก่อการร้ายได้

๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นกฎหมายที่กำหนดกลไก และมาตรการป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายโดยการดัดแปลงเงินทุนทางการเงินอันเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญของการก่อการร้าย ซึ่งเป็นมาตรการอีกวิธีหนึ่งที่ป้องกันมิให้ผู้ก่อการร้ายหลบหนีเข้ามาซ่อนตัวหรือเข้ามาก่อการร้ายในประเทศไทย

๓) การตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับขึ้นก็เพื่อบังคับใช้กับบุคคลทั่วประเทศ มิใช่เป็นกฎหมายซึ่งมุ่งประสงค์จะใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่เป็นการใช้บังคับทั่วไปเพื่อในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะเป็นสำคัญ

๑.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นายพงษ์เทพ เทพกาญจนาและรองนายกรัฐมนตรี นายวิษณุ เครืองาม) ได้ตอบชี้แจง ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑) รัฐบาลไม่ได้ใช้ความรุนแรงแก้ไขความรุนแรง แต่ได้ตรากฎหมายขึ้นด้วยวิธีการอันถูกต้องมาใช้บังคับ เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายให้ทันต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น ปัญหาการก่อการร้ายไม่สามารถใช้หลักการทฤษฎีทางรัฐศาสตร์มาแก้ไขได้ แต่ต้องใช้กฎหมายเพื่อเป็นมาตรการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด และการตรากฎหมายของรัฐบาลไม่ได้กระทำเพื่อเอาใจประเทศมหาอำนาจ แม้แต่ประเทศมาเลเซียที่มีความติดต่อด้านมหาอำนาจก็ยังออกกฎหมายการก่อการร้ายมาใช้บังคับแล้ว นอกจากนี้ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีพลเมืองส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิม ก็ออกกฎหมายในลักษณะนี้มาใช้บังคับเช่นเดียวกันด้วย

๒) ส่วนเงินชากาด รัฐบาลไม่ได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ มาดำเนินการตรวจสอบเงินในเรื่องนี้ เพราะการตรวจสอบยึดทรัพย์จะสามารถดำเนินการได้ แต่เฉพาะที่มาจากการกระทำความผิดตามมูลฐานความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้น

๓) รัฐบาลมิได้คิดใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องมาจัดการโดยเฉพาะในเรื่องอุม รัฐบาลถือหลักการในการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับมาแก้ไขกฎหมายที่ไม่ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน

๔) เดิมที่รัฐบาลตั้งใจจะตรากฎหมายทั้ง ๒ ฉบับเป็นพระราชบัญญัติ แต่เมื่อได้รับรายงานว่าได้เกิดระเบิดขึ้นที่โรงแรมแมริออท เมืองจากร์ต้า ประเทศอินโดนีเซีย รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขการเสนอกฎหมายจากพระราชบัญญัติเป็น พระราชกำหนดตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพราะเหตุว่าการก่อ การร้ายได้ขยายไปทั่วในวงกว้าง ประกอบกับรัฐบาลไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมผู้นำ เศรษฐกิจเอเปค ครั้งที่ ๑๑ อีกทั้งยังได้รับรายงานว่ามีผู้ก่อการร้ายหนีเข้ามาหลบซ่อนตัวอยู่ใน ประเทศไทยและอาจจะก่อการร้ายในประเทศไทยได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องตราพระราช กำหนดทั้ง ๒ ฉบับขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายและเป็นการป้องกัน มิให้เกิดเหตุร้ายขึ้น

ภายหลังจากที่ได้ตราพระราชกำหนดมาใช้บังคับ สามารถตรวจสอบ ชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยตามกฎหมายซึ่งของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติไป จำนวน ๕๐๐ ราย ซึ่งในจำนวนนี้มีคนไทยเพียง ๒ คนเท่านั้น

๕) กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้ไม่ได้ตราขึ้นเพื่อสำหรับจับกุมคนมุสลิมเท่านั้น แต่เป็นการตรากฎหมาย เพื่อบังคับใช้กับบุคคลเป็นการทั่วไป มิใช่มาใช้บังคับจับกุมผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ก่อการร้ายมีได้ทุกเชื้อชาติ ทุกศาสนา มิได้มีแต่เฉพาะ บุคคลผู้กระทำความผิดเป็นมุสลิมเท่านั้น

๒. ผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

มติที่ประชุม ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติอนุมัติพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับนี้ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก และส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ส่วนที่ ๒

ตารางเปรียบเทียบ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)

กับ

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

พ.ศ. ๒๕๔๖

ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว

ตารางเปรียบเทียบ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)

กับ

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ (ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ (ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว)
<p>พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒</p> <p>-----</p> <p>ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร. ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน</p> <p>พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้</p>	<p>พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖</p> <p>-----</p> <p>ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร. ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นปีที่ ๕๘ ในรัชกาลปัจจุบัน</p> <p>พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้</p>

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ (ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว)
<p>มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒”</p> <p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า (๑) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (๒) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่นและความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี</p>	<p>มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖”</p> <p>มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๘) ของบทนิยามคำว่า “ความผิดมูลฐาน” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒</p>

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ (ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว)
<p>(๓) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน</p> <p>(๔) ความผิดเกี่ยวกับการชักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์ หรือกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดย กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน นั้น</p> <p>(๕) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น</p> <p>(๖) ความผิดเกี่ยวกับการกระชอก หรือริดเอาทรัพย์ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอั้งยี่ หรือช่องโจร ตามประมวลกฎหมายอาญา</p> <p>(๗) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร</p> <p>“ธุรกรรม” หมายความว่า กิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรม สัญญา หรือการดำเนินการใด ๆ กับผู้อื่น ทางการเงิน ทางธุรกิจ หรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน</p>	<p>“(๘) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา”</p>

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ (ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว)
<p>“ธุรกรรมที่มีเหตุอันสมควรสงสัย” หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง</p> <p>“ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด” หมายความว่า</p> <p>(๑) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน</p> <p>(๒) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินตาม (๑) หรือ</p> <p>(๓) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (๑) หรือ (๒)</p> <p>ทั้งนี้ ไม่ว่าจะทรัพย์สินตาม (๑) (๒) หรือ (๓) จะมีการจำหน่าย จ่าย โอนหรือเปลี่ยนแปลงไปกี่ครั้งและไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด โอนไปเป็นของบุคคลใด หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใด</p> <p>“สถาบันการเงิน” หมายความว่า</p> <p>(๑) ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารตามที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ</p>	

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ (ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว)
<p>(๒) บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์</p> <p>(๓) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม</p> <p>(๔) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย</p> <p>(๕) สหกรณ์ออมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือ</p> <p>(๖) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน</p> <p>"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย</p> <p>"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน</p> <p>"รองเลขาธิการ" หมายความว่า รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน</p>	

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข)	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ (ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว)
<p>"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน</p> <p>"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ฯลฯ ฯลฯ</p> <p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี</p>	<p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี</p>

ส่วนที่ ๓

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

อาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไข

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม

การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖

มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ^๑

เมื่อวันที่ ๒๘ ก.ย. ๕๕ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติให้การรับรองอย่างเอกฉันท์ต่อข้อมติ ที่ ๑๓๗๓(๒๐๐๑) ว่าด้วยการต่อสู้การก่อการร้ายสากล โดยมีสาระสำคัญคือ ให้มีการปฏิบัติตามหมวดที่ ๗ ของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยให้สมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศดำเนินการดังนี้

๑. ด้านการเงิน ร่วมมือกันป้องกันไม่ให้ผู้ก่อการร้ายใช้ทรัพย์สินทางการเงินในประเทศต่างๆ โดยอาศัยมาตรการต่างๆ ได้แก่ การอายัดทรัพย์สินทางการเงินของบุคคล หรือองค์กรที่อาจเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย และการป้องกันไม่ให้บุคคลสัญชาติตน หรือบุคคลอื่นสามารถใช้ทรัพย์สินทางการเงินในกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

๒. ด้านการเมือง ไม่ให้การสนับสนุนองค์กร หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย นอกจากนี้ทุกประเทศต้องปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบภายในประเทศ เพื่อระบุว่า การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญาอย่างร้ายแรง และสมควรแก่การลงโทษอย่างรุนแรง

๓. ด้านการตรวจคนเข้าเมือง ให้มีการส่งเสริมความร่วมมืออย่างแข็งขัน เพื่อป้องกันการเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้าย อีกทั้งให้ทุกประเทศตรวจสอบผู้ลี้ภัย หรือผู้พลัดถิ่นว่าไม่มีความเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

๔. ด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล เรียกร้องให้ส่งเสริมความร่วมมือซึ่งกันและกัน ด้านข้อมูลเกี่ยวกับผู้ก่อการร้าย เช่น ข้อมูลด้านการปฏิบัติการของผู้ก่อการร้าย และให้ประเทศต่างๆ เข้าเป็นรัฐภาคี และปฏิบัติตามอนุสัญญาและพิธีสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายโดยเร็วที่สุด รวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนด้านการเงินต่อการก่อการร้ายที่รับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๙ ธ.ค. ๒๕๔๒

๕. ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อมติ จัดตั้งคณะกรรมการของคณะมนตรีความมั่นคง ๗ ประกอบด้วยสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงทุกประเทศ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อมตินี้ และเรียกร้องให้ทุกประเทศรายงานต่อคณะกรรมการภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ข้อมตินี้ได้รับความเห็นชอบ ในฐานะประเทศสมาชิกสหประชาชาติ

ไทยมีพันธะผูกพันตามกฎหมายต้องปฏิบัติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง ๗ ตามข้อ ๒๕ ของกฎบัตรสหประชาชาติที่ระบุ ประเทศสมาชิกสหประชาชาติตกลงยอมรับ และปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง ๗ ดังนั้น ไทยจึงต้องดำเนินการตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ๗ ที่ ๑๓๗๓(๒๐๐๑) ซึ่งมีส่วนที่คณะมนตรีความมั่นคง ๗ วินิจฉัยให้ทุกประเทศดำเนินการ และส่วนที่เรียกร้องให้ทุกประเทศพิจารณาดำเนินการ

^๑ ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยองค์กร อาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. ๒๐๐๐ กับ กฎหมายป้องกัน และปราบปรามการฟอก เงิน ของประเทศไทย

โดย รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโยภาส

เนื่องจากปัญหาการฟอกเงินเป็นปัญหาทั้งในระดับประเทศและในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกันในระดับระหว่างประเทศ ประเทศใดประเทศหนึ่งจะแก้ปัญหาฝ่ายเดียวย่อมไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ นานาอารยประเทศจึงพยายามคิดค้นหาวิธีการป้องกันและปราบปรามร่วมกัน มีการประชุมหารือเสนอมาตรการต่างๆ เพื่อเรียกร้องให้นานาประเทศร่วมกันดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งมีมาตรการในการป้องกันมิให้อาคารหรือสถาบันการเงินถูกใช้เป็นแหล่งฟอกเงิน ดังนั้น จึงมีการตกลงระหว่างประเทศปรากฏเป็นรูปธรรมใหญ่ของข้อตกลง ข้อบังคับ และอนุสัญญาต่างๆ มากมาย โดยสหประชาชาติเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการและมีการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคต่างๆ ได้แก่ กลุ่มประชาคมยุโรป มีการทำข้อตกลง E. C. Council Directive กลุ่มประเทศ G-7 อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมัน ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรอิตาลี และแคนาดา มีการจัดตั้งองค์กร Financial Action Task Force (F.A.T.F.) เพื่อแก้ไขปัญหาการฟอกเงินขึ้นโดยเฉพาะ เป็นต้น

โดยที่มาตรการทางกฎหมายในการสกัดกั้นการฟอกเงินที่มีประสิทธิภาพนั้น ควรจะมีหลักการที่มีมาตรการที่บังคับใช้ลงโทษกับบุคคลผู้กระทำการฟอกเงิน (In Personam) ซึ่งขยายความรวมถึงบุคคลผู้ร่วมขบวนการ มีมาตรการต่อเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดมูลฐาน (In Rem) ซึ่งทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทยล้วนมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวอยู่ แต่โดยที่ในปัจจุบัน การฟอกเงินมิได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในระดับประเทศเท่านั้น แต่จะมีรูปแบบและลักษณะเช่นเดียวกับอาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ ที่อาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความสะดวกของการคมนาคมและการสื่อสาร ตลอดจนช่องว่างของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ มาเป็นช่องทางในการฟอกเงิน หากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็อาจถือได้ว่าในปัจจุบันการฟอกเงินได้ขยายขอบเขตเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Crime) ดังนั้น หลักการในกฎหมายฟอกเงินในปัจจุบันจึงมีความจำเป็นที่จะต้องถูกปรับเปลี่ยนให้มีความสอดคล้องกับสภาพ (nature) และลักษณะของการกระทำ (characteristic) ของขบวนการอาชญากรรมประเภทนี้ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น นอกจากจะมีมาตรการบังคับใช้ดำเนินการต่อบุคคลและทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว จำเป็นต้องเพิ่มและให้ความสำคัญกับมาตรการในด้านความร่วมมือซึ่งกันและกัน สำคัญประเทศใดประเทศหนึ่งจะแก้ปัญหาแต่เพียงฝ่ายเดียวย่อมไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ จึงต้องเสริมสร้างมาตรการความ

* ที่มา : หนังสือครบรอบ ๑๐ ปี

ร่วมมือระหว่างประเทศให้เข้มแข็งเพื่อเป็นตัวเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย
ฟอกเงิน

ระดับของความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีรูปแบบคือ
รูปแบบแรก เป็นการทำข้อตกลงสองฝ่าย (Bilateral Agreement) ได้แก่การตกลงใน
แบบสนธิสัญญา (Treaty) ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศภาคีสองฝ่ายเพื่อการเสริม
สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงิน และเพื่อประโยชน์ในการ
แลกเปลี่ยนข่าวสารเกี่ยวกับการประกอบอาชญากรรมการฟอกเงิน

รูปแบบที่สอง เป็นการทำข้อตกลงหลายฝ่าย (Multilateral Agreement) ได้แก่การ
ตกลงในรูปแบบอนุสัญญา (Convention) ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศมากกว่าสอง
ประเทศขึ้นไป และเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ ที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือใน
การปราบปรามการฟอกเงินสามารถเข้าร่วมเป็นภาคีได้ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่า
ด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติด และวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. ๑๙๘๘
อนุสัญญาต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นต้น

รูปแบบที่สาม เป็นความร่วมมือในระดับภูมิภาค (Regional Co-operation) เป็น
ความร่วมมือในกลุ่มประเทศแถบใดแถบหนึ่งซึ่งมีแนวคิดตรงกันในการป้องกันและปราบ
ปรามการฟอกเงิน เช่น ความร่วมมือของกลุ่ม APEC กลุ่มประชาคมยุโรป เป็นต้น

เนื่องจากขบวนการฟอกเงินมีการพลวัต หรือมีการพัฒนารูปแบบไปตามยุคสมัยอยู่
ตลอดเวลา ดังนั้น จึงมีการประชุมหารือเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อใช้ในการป้องกัน
และปราบปรามการฟอกเงินในระดับประเทศหลายครั้งเพื่อรับมือกับรูปแบบของกรฟอก
เงินที่เปลี่ยนไป นับแต่ พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นต้นมา มีการทำข้อตกลง ข้อกำหนด และอนุสัญญา
ต่างๆ หลายฉบับ ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงเฉพาะข้อตกลงในระดับพหุภาคีสองฉบับล่าสุด คือ
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อ
จิตและประสาท ค.ศ. ๑๙๘๘ หรือที่รู้จักกันในชื่ออนุสัญญาเวียนนา ๑๙๘๘ และอนุสัญญา
สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. ๒๐๐๐

๑. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบ ค้ายาเสพติด และวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. ๑๙๘๘

อนุสัญญาฉบับนี้ก่อตั้งขึ้น ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม
๒๕๓๑ และมีผลใช้บังคับเมื่อ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๓ จึงเรียกกันโดยทั่วไปว่าอนุสัญญาเวียนนา
๑๙๘๘ ที่มาของอนุสัญญาฉบับนี้เกิดขึ้น เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวมีการขยายตัวอย่าง
รวดเร็วในการลักลอบค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ และมีการฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายา
เสพติดเป็นจำนวนมาก ดังนั้นอนุสัญญาฉบับนี้จึงถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อใช้ในการต่อ
ต้านการลักลอบค้ายาเสพติด และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบ
ปรามการค้ายาเสพติดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยผนวกมาตรการในการต่อต้านการ
ฟอกเงินรวมเข้าไว้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปราบปรามการค้ายาเสพติด

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกที่เรียกร้องให้รัฐภาคีพิจารณา
กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา^๑ โดยวางปทัสฐานในการกำหนดความผิดอาญา
ฐานฟอกเงินไว้ในการกระทำดังต่อไปนี้

๑. ผู้ที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

๒. ผู้ที่ให้ความสะดวกในการเปลี่ยนมือ การโอนสิทธิในทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด

๓. ผู้ที่ให้คำแนะนำ หรือคำปรึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้าเฮโรอีน หรือซุกซ่อนเงินหรือทรัพย์สินนั้นๆ ไว้

๔. ผู้สนับสนุน หรือจัดการทางการเงิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะปกปิด หรือเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของทรัพย์สิน

๕. ผู้ปกปิดสภาพแหล่งที่มาของทรัพย์สิน ผู้ปกปิดสภาพแหล่งที่มาที่ตั้งของทรัพย์สิน หรือเจ้าของที่แท้จริง

๖. ผู้ซึ่งรู้หรือควรรู้ว่าทรัพย์สินนั้น ได้มาโดยการค้ายาเสพติด หรือได้มาโดยการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด แต่รับทรัพย์สินนั้นไว้

นอกจากการกำหนดความผิดอาญาฐานฟอกเงินแล้ว ยังกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญอีกหลายประการผนวกเข้ามาในมาตรการการต่อต้านการฟอกเงินอาทิเช่น

๑. สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการตรวจสอบเงินฝากในสถาบันการเงินซึ่งผู้ต้องหาฝากเงินไว้ โดยรัฐภาคีซึ่งเป็นที่ตั้งของสถาบันการเงินนั้นๆ ไม่อาจปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือในการตรวจสอบหลักฐานทางการเงิน โดยอ้างว่ามีกฎหมายคุ้มครองความลับของธนาคารได้อีกต่อไป

๒. กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้สมคบ (Conspiracy) ในการกระทำความผิดค้ายาเสพติดและฟอกเงิน

๓. กำหนดมาตรการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

นอกจากนี้ อนุสัญญายังมีมาตรการที่เป็นการสนับสนุนการร่วมมือทางกฎหมายในระดับนานาชาติ เพื่อให้มีการช่วยเหลือทางกฎหมายระหว่างกัน ในกรณีที่มีพยานหลักฐานอยู่ในหลายประเทศ ซึ่งอาจมีกฎหมายวิธีพิจารณาความที่แตกต่างกัน อันได้แก่

- การสืบพยานหลักฐานหรือบันทึกคำให้การของบุคคล
- การนำส่งเอกสารเกี่ยวกับคดีของศาล
- การค้นและการยึดทรัพย์สิน
- การตรวจสอบวัตถุและสถานที่
- การให้ข้อมูลและสิ่งที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานได้
- การให้เอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหลักฐานทางการเงินจากสถาบันการเงิน หรือเอกสารเกี่ยวกับธุรกิจต่างๆ
- การระบุหรือสืบหาแหล่งที่มาของทรัพย์สิน เครื่องมือ หรือสิ่งอื่นๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นพยานหลักฐาน
- กำหนดให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้
- กำหนดให้มีการร่วมมือในการสืบสวนเท่าที่สอดคล้องกับกฎหมายภายใน และวิธีปฏิบัติของตน เป็นต้น

การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการฟอกเงินดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อเป็นแบบให้รัฐภาคีนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ปัจจุบันมีประเทศภาคีสมาชิกทั้งสิ้น ๘๓ ประเทศ โดยประเทศไทยได้พิจารณาเห็นชอบการให้ภาคยานุวัติอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว แต่เนื่องจากอนุสัญญาเวียนนา ๑๙๘๘ ยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้โดยมุ่งเน้นใช้เฉพาะกับความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเท่านั้น

๒. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. ๒๐๐๐

ปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเป็นปัญหาที่มีผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของทุกๆ ประเทศ โดยสหประชาชาติกำหนดให้ถือเป็นภัยคุกคามต่อประชาคมโลกในศตวรรษที่ ๒๑ ที่เกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับสภาพการณ์โลกาภิวัตน์ ประเทศต่างๆ จึงได้ร่วมกันคิดค้นหาวิธีในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติโดยหลากหลายวิธี โดยผู้แทนจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ได้ร่วมกันจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. ๒๐๐๐ เพื่อร่วมกันป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติอย่างจริงจัง เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ อนุสัญญานี้มีการนำมาตราการพิเศษบางประการมาใช้ในการจัดการกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งรวมถึงมาตรการตามกฎหมายฟอกเงินซึ่งกำหนดวิธีการในการตัดเส้นทางทางการเงินขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติด้วย โดยมีการกำหนดกฎหมายที่ซึ่งเป็นหลักการของกฎหมายฟอกเงินที่มีมาตรฐานรวมเข้าไว้ในอนุสัญญาด้วย

๒.๑. ประวัติความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. ๒๐๐๐

แนวคิดในการยกร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Convention against Transnational Organized Crime) เกิดจากความริเริ่มของรัฐบาลโปแลนด์ที่ได้เสนอร่างอนุสัญญาเพื่อให้สหประชาชาติเวียนให้ประเทศสมาชิกพิจารณา ต่อมาสหประชาชาติมีมติที่ ๕๓/๑๑๑ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๑ ให้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจระดับรัฐบาล (Intergovernmental Ad-Hoc Committee) ตามคำแนะนำของคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา ซึ่งได้เสนอผ่านคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งคณะกรรมการเฉพาะกิจระดับรัฐบาล (Intergovernmental Ad-Hoc Committee) ได้จัดให้มีการประชุมและยกร่างอนุสัญญาเป็นที่เรียบร้อย และโดยที่การประชุมยกร่างอนุสัญญาในแต่ละครั้ง ประเทศต่างๆ ได้ส่งตัวแทนเข้าประชุม ร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดหัวข้อที่ยังกว้างขวาง จึงถือได้ว่าอนุสัญญานี้มีลักษณะเป็นสากล (Universal in character) สำหรับประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการยกร่างโดยการส่งผู้แทนเข้าติดตามผลการประชุมมาโดยตลอด ภายหลังจากที่จัดทำเสร็จ ประเทศไทยร่วมลงนามในอนุสัญญานี้ และในพิธีสารอีก ๒ ฉบับ คือ พิธีสารป้องกัน ปราบปราม และการลงโทษค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก และพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนย้ายผู้ย้ายถิ่นโดยทางบก ทะเล และอากาศ

๒.๒ วัตถุประสงค์ ของ อนุสัญญา

เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น ประชาคมโลกจึงมีความตระหนักถึงพิษภัยขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยสหประชาชาติได้กำหนดให้เป็นปัญหาที่ท้าทายต่อประชาคมโลกในศตวรรษนี้ แต่โดยที่มาตรการทางกฎหมายภายในของแต่ละประเทศล้วนมีข้อจำกัดในการบังคับใช้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ที่มีการกระทำความผิดในลักษณะของการข้ามพรมแดน ที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่เรื่องเขตอำนาจรัฐ

ปัจจุบันประเทศต่างๆมีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวแต่ก็จะเป็นไปในลักษณะและรูปแบบของความร่วมมือระหว่างรัฐในแบบทวิภาคี ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการบรรลุผลในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่กระทำในขอบเขตระดับระหว่างประเทศ (International Scope of Crime) ด้้องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติจึงอาศัยช่องว่างของกฎหมายของแต่ละประเทศในการกระทำความผิด ดังนั้น ประชาคมโลกจึงได้ร่วมมือคิดค้นหามาตรการร่วมกันเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวในลักษณะพหุภาคี อันเป็นที่มาของการยกร่างอนุสัญญาฉบับนี้ โดยมีประเทศต่างๆ ประมาณ ๑๒๗ ประเทศเข้ามีส่วนร่วมในการตกลงเพื่อร่วมมือกันในอนุสัญญา ส่วนพิธีสารแนบท้ายอนุสัญญา อีก ๓ ฉบับ มีประเทศที่ลงนาม ๘๐ ประเทศ

ดังนั้นวัตถุประสงค์เบื้องต้นและเป้าหมายอันดับแรกของอนุสัญญา จึงอยู่ที่ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรการที่กำหนดขึ้นนี้ก็เพื่อเป็นการขจัดความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานในทางกฎหมาย อันเนื่องมาจากระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยวิธีการกำหนดมาตรฐานในการร่างกฎหมายภายใน (domestic laws) ที่บังคับใช้ในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันมาตรการต่างๆ ในอนุสัญญา ได้รับการคาดหมายว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๓ ลักษณะของอนุสัญญา

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นการตกลงที่จะร่วมมือกันระหว่างประเทศในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีลักษณะและเนื้อหาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ โดยตัวของอนุสัญญาแล้วมิได้มีลักษณะเป็นกฎหมายภายในสำหรับประเทศใดประเทศหนึ่ง หากแต่เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งมีผลบังคับต่อรัฐภาคีเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการบังคับใช้ต่อปัจเจกบุคคล กระบวนการในการทำความตกลงได้กำหนดนโยบายและทางปฏิบัติ โดยมีการใช้ภาษาซึ่งประเทศต่างๆที่ได้เข้าร่วมลงนามสามารถที่จะนำเอาหรือยึดเป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปตามกระบวนการของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศได้ และเมื่อประเทศใดได้มีการลงนามในอนุสัญญาแล้วก็ถือได้ว่าเป็นประเทศนั้นเห็นชอบที่จะเป็นภาคีสมาชิก และเท่ากับเป็นการแสดงความจำนงที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติในอนุสัญญาแล้ว และเพื่อให้บรรลุเจตจำนงนั้น ประเทศที่ได้ลงนามแล้ว มีพันธะที่จะต้องสำรวจกฎหมายภายในของตนว่ามีความสอดคล้องกับอนุสัญญา และพิธีสารหรือไม่เพียงใด หากกฎหมายภายในไม่สอดคล้องก็ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น หรือออกเป็นกฎหมายใหม่ เพื่อให้สามารถให้สัตยาบันอนุสัญญาและพิธีสารแนบท้ายได้

๒.๔ หลักการสำคัญของอนุสัญญา

วัตถุประสงค์สำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. ๒๐๐๐ คือ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยกำหนดให้ประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันต้องมีมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว อนุสัญญาจึงกำหนดมาตรการที่สำคัญในการดำเนินการอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อเป็นแนวทางแก่ประเทศภาคีสมาชิก โดยมีความยาวทั้งสิ้น ๕๑ ข้อบท มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องขอบเขตการบังคับใช้ คำนิยาม การฟอกเงิน มาตรการต่อต้านการฟอกเงิน การริบและยึดทรัพย์สิน เขตอำนาจศาล

สำหรับในบทนี้จะกล่าวถึงเฉพาะมาตรการที่เป็นหลักการของกฎหมายฟอกเงินที่อยู่ในอนุสัญญา ซึ่งจะมีหลักการที่สอดคล้องกับบางส่วนของข้อเสนอ ๔๐ ประการของ Financial Action Task Force (FATF), E.C. Council Directive และ Vienna Convention 1988 โดยที่อนุสัญญาไม่ได้บัญญัติหลักการของกฎหมายฟอกเงินรวมไว้ในหมวดเดียวกันทั้งหมด แต่แยกบัญญัติไว้เป็นส่วนๆ ดังนั้น ในการศึกษาจึงสามารถแยกได้เป็น ๒ ส่วน คือ ในส่วนที่อนุสัญญาบัญญัติไว้ในหมวดของกฎหมายฟอกเงินโดยเฉพาะ อันได้แก่ การกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา (ข้อ ๖) และมาตรการสกัดกั้นการฟอกเงิน (ข้อ ๗) และในส่วนที่บัญญัติไว้เป็นมาตรการต่างหากจากหมวดเรื่องของกฎหมายฟอกเงิน อันได้แก่ การริบและยึดทรัพย์สิน (ข้อ ๑๒) ความร่วมมือระหว่างประเทศในการริบทรัพย์สิน (ข้อ ๑๓) และการจัดการกับทรัพย์สินที่ถูกริบ (ข้อ ๑๔) ซึ่งมาตรการในส่วนหลังนี้ อนุสัญญาจะกำหนดเป็นมาตรการเฉพาะที่ไม่ได้เจาะจงให้เป็นมาตรการของกฎหมายฟอกเงินโดยตรง ดังมีรายละเอียดดังนี้

๒.๔.๑ กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา

ด้วยเหตุที่การฟอกเงินเป็นปัจจัยสำคัญแห่งการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจขององค์กรอาชญากรรม และเงินที่ได้จากการฟอกเงินมีส่วนช่วยให้องค์กรอาชญากรรมสามารถดำรงอยู่และใช้เป็นเงินทุนในการดำเนินธุรกิจผิดกฎหมายต่อไป จึงสมควรมีการกำหนดความผิดฐานฟอกเงินขึ้นเพื่อลงโทษต่อการกระทำใดๆ อันมีวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ดังนั้น อนุสัญญาจึงมีบทบัญญัติดังกล่าวไว้ โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องมีกฎหมายภายในของตนบัญญัติให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา

๒.๔.๒ มาตรการในการสกัดกั้นการฟอกเงิน

ตามข้อ ๗ ของอนุสัญญา บัญญัติให้

๑. รัฐภาคีควรมีมาตรการในการต่อต้านการฟอกเงิน เช่น กำหนดระเบียบ และมาตรการในการควบคุมดูแลสถาบันการเงิน ไม่ว่าจะเป็ธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นรวมตลอดถึงองค์กรอื่นๆ ซึ่งมีโอกาสที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินได้

๒. รัฐภาคีควรให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีอำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการฟอกเงิน ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

๓. รัฐภาคีควรพิจารณาหามาตรการที่มีความเป็นไปได้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสืบหาและควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินสด และตราสารเปลี่ยนมือข้ามพรมแดน

๒.๔.๓ มาตรการในการริบและยึดทรัพย์สิน

ตามอนุสัญญาลฉบับนี้ได้แยกเรื่องการยึดและริบทรัพย์สินไว้โดยเฉพาะเป็นหมวดต่างหากจากเรื่องการฟอกเงิน และมาตรการในการต่อต้านการฟอกเงิน โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อสามารถยึดทรัพย์สินที่เป็นผลมาจากการกระทำความผิด และต้องมีมาตรการเพื่อความจำเป็นในการพิสูจน์ทราบ ติดตาม ยึดและอายัดทรัพย์สินดังกล่าวและที่สำคัญ รัฐภาคีจะต้องมีบทบัญญัติให้ศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งให้เปิดเผยข้อมูลหรือยึดเอกสารธนาคาร การเงิน และการค้า โดยไม่อาจปฏิเสธด้วยสาเหตุความลับของธนาคารอีกต่อไป

๒.๔.๔ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการริบทรัพย์สิน (Confiscation) และจัดการกับทรัพย์สินที่ถูกริบ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการริบทรัพย์สิน (Confiscation) อนุสัญญาฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ใน ข้อ ๑๒ โดยขยายขอบเขตครอบคลุมไปถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในการริบทรัพย์สิน (ข้อ ๑๓) โดยในส่วนของความร่วมมือระหว่างประเทศในการริบทรัพย์สินนั้น อนุสัญญาได้ บัญญัติถึงเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในกรณีที่มีการร้องขอจากรัฐภาคีอื่น รัฐภาคีที่มีเขตอำนาจ เหนือเงินหรือทรัพย์สินในการประกอบอาชญากรรม และเป็นรัฐที่ได้รับการร้องขอจะต้อง ปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา

นอกจากนี้ตามอนุสัญญายังได้กำหนดวิธีการในการจัดการกับทรัพย์สินที่ถูกริบไว้ใน ข้อ ๑๔ ด้วย โดยมีบทบัญญัติในเรื่องการชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม การคืนทรัพย์สิน แก่เจ้าของที่ชอบด้วยกฎหมายก่อน และการพิจารณาแบ่งทรัพย์สินหรือราคาระหว่างรัฐที่ เกี่ยวข้อง (Asset Sharing) ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ ๔

๒.๕ พันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิก

ประเทศที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญามีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาหลายประการ คือ

๑. ออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการ หรือบังคับการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน อนุสัญญาโดยจะต้องบัญญัติให้การกระทำที่เป็นความผิดตามอนุสัญญาเป็นความผิดตามกฎหมายภายในประเทศของตนด้วย

๒. ดำเนินมาตรการในการต่อต้านการฟอกเงินและทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด

(ข้อ ๗)

๓. ใช้มาตรการที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายภายในของตน เพื่อความจำเป็นในการ ดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่ร้ายแรง

(ข้อ ๑๐)

๔. การดำเนินการฟ้อง พิจารณาคดี และบังคับโทษแก่ผู้กระทำความผิด (ข้อ ๖)

๕. ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการยึดและอายัดทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด (ข้อ ๑๓) การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (ข้อ ๑๗) การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางกฎหมายให้ครอบคลุมในทุกๆ ด้านให้มากที่สุด (ข้อ ๑๘) อันได้แก่ การให้ความช่วยเหลือในเรื่องการสืบพยานบุคคล การออกหมายศาล การค้น การตรวจสอบวัตถุและสถานที่ การให้สำเนาเอกสารและบันทึกที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตลอดถึงบันทึกของธนาคารและบันทึกทางการเงิน

๒.๖ ข้อดีและข้อเสียในการเข้าเป็นภาคีสมาชิก

๒.๖.๑ ข้อดี

การเข้าเป็นภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาฉบับนี้ จะมีผลดี คือ

- ด้วยกฎหมายภายในของแต่ละประเทศต่างมีข้อจำกัดในการบังคับใช้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ดังนั้น การที่ประชาคมโลกได้ออกแบบมาตรการทางกฎหมายใหม่ๆ มาเพื่อแก้ไขปัญหาคือข้อจำกัดดังกล่าวโดยการยกร่างอนุสัญญานี้ จึงนับได้ว่าเป็นเครื่องมือพิเศษทางกฎหมายที่ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเน้นมาตรการในการต่อต้านการฟอกเงิน และความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นตัวเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทำลายและตัดวงจรของการดำเนินกิจกรรมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก ก็จะเป็นการเพิ่มเครื่องมือทางกฎหมายในการต่อกรกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

- ในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติกลุ่มต่างๆ เข้ามาเคลื่อนไหว

ดำเนินการเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีทำเลที่ตั้งเป็นทางผ่านของสิ่งของผิดกฎหมายของ ขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติไปสู่ประเทศที่สาม หรือตลาดโลก อาทิเช่น ขบวนการค้า ยาเสพติด ขบวนการค้าหญิงและเด็ก ขบวนการค้าอาวุธ ขบวนการลักลอบเคลื่อนย้ายมนุษย์ เป็นต้น หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ก็เท่ากับเป็นการแสดงจุดยืนที่ชัดเจนของประเทศในการไม่ให้การสนับสนุนต่อองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้ อีกทั้งเป็นการ แสดงให้เห็นว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเงินที่ผิดกฎหมายที่ไหลเวียนเข้าสู่ประเทศ หรืออีกนัย หนึ่งเป็นการแสดงถึงความจริงจังและจริงจังของไทยในการดำเนินการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ข้ามชาติในเวทีโลกสิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลให้ภาพพจน์ของประเทศไทยในสายตาของประชาคมโลก ดีขึ้น ทำให้ประเทศที่เจริญแล้ว ซึ่งมักจะพยายามเชื่อมโยงประเด็นทางสังคมและสิ่งแวดล้อม เข้ากับการค้า ไม่อาจยกเป็นข้ออ้างนี้ขึ้นมาเป็นประเด็นเชื่อมโยงเพื่อประโยชน์ในการกีดกัน ทางการค้ากับประเทศไทยได้ อีกทั้งยังทำให้นักลงทุนมีความเชื่อถือและเชื่อมั่นต่อประเทศ ไทยมากยิ่งขึ้น

๒.๖.๒ ข้อเสีย

การเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาก็มีผลเสียได้เช่นกัน คือ

- มาตรการทางกฎหมายตามอนุสัญญาในหลายๆ มาตรการ โดยเฉพาะมาตรการ พิเศษที่ใช้ในการสืบสวนสอบสวน ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่าย (cost) แก่ประเทศภาคีสมาชิก ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญา โดยเฉพาะกับประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งกรณีนี้ ตัวแทนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ในการประชุม สหประชาชาติ ดังนี้ "จีนในเวทีระหว่างประเทศ สนับสนุนอย่างมากที่จะให้อนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติมีผลใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากขีดความสามารถของแต่ละประเทศแตกต่างกัน ดังนั้น จีนซึ่งถือว่าเป็นประเทศ มหาอำนาจ หรือเป็นผู้นำของประเทศกำลังพัฒนา ก็ขอพูดแทนประเทศกำลังพัฒนาว่า ความ ร่วมมือระหว่างประเทศนี้กระทำได้ แต่จะต้องอยู่บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันเสียก่อน ประเทศ ที่จนกว่า หรือประเทศที่มีเครื่องมืออุปกรณ์น้อยกว่า ควรที่จะได้รับการช่วยเหลือ ควรที่จะ ได้รับการฝึกอบรมจากประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงจะสามารถมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะ ร่วมมือในมาตรการต่างๆ ตามอนุสัญญานี้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปราบปรามอาชญากรรม ข้ามชาติได้"

- หากประเทศไทยนำมาตรการในการต่อต้านการฟอกเงินตามอนุสัญญามาใช้ บังคับอย่างเคร่งครัด ก็อาจส่งผลให้ปริมาณเงินที่ไหลเวียนเข้าสู่ระบบการเงินของประเทศมี ปริมาณลดลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการวิจัยพบว่ารายได้จากธุรกิจนอกระบบใน ประเทศไทยมีมูลค่าสูงถึงราว ๒ ถึง ๔ แสนล้านบาทต่อปี หรือคิดจากร้อยละ ๘-๑๓ ของ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ซึ่งหากมาตรการที่เป็นหลักการของกฎหมายฟอกเงินตาม อนุสัญญาได้นำมาบังคับใช้ในประเทศไทยอย่างสัมฤทธิ์ผล ก็ย่อมทำให้เงินดังกล่าวหายจาก ระบบการเงินในประเทศไทย ซึ่งอาจทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจฝืดเคืองได้ และอาจมีผล กระทบต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกประเทศอย่างเสรี

- ในการกำหนดความผิดมูลฐานตามมาตรการในการต่อต้านการฟอกเงิน ว่าจะ ต้องพิจารณาให้รอบคอบว่าจะใช้มาตรการในการต่อต้านการฟอกเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มา จากการกระทำผิดอาญามูลฐานฐานใดบ้าง เนื่องจากจะมีผลกระทบต่อประชาชน และต่อ การประกอบกิจการในภาคเอกชน ซึ่งจำเป็นต้องปรับตัวเองเพื่อให้ไม่ให้เกิดกิจกรรมหรือธุรกรรมที่ตน ดำเนินการอยู่เป็นความผิดมูลฐาน แต่เนื่องจากตามอนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐภาคีกำหนด ความผิดฐานให้ครอบคลุมให้มากที่สุด ดังนั้นจึงอาจมีผลกระทบต่อประชาชนและ การประกอบธุรกิจภาคเอกชนได้

พ.ร.ก. ก่อการร้าย

สู่ความสงบหรือความขัดแย้ง ?

เมธี ศรีอนุสรณ์

ท่ามกลางกระแสข่าวการก่อการร้าย ที่เดิมดูเหมือนเป็นคู่ขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับกลุ่มต่อต้านชาวมุสลิมเป็นด้านหลัก กำลังถูกแปรสภาพให้กระจายไปทั่วโลก ในวันที่ 11 สิงหาคม 2546 รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้อำนาจบริหารออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายก่อการร้ายขึ้นมา 2 ฉบับ ฉบับที่หนึ่ง เป็นการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาเพื่อเพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายลงไปในประมวลกฎหมายอาญา อีกฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการฟอกเงินโดยให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดที่ถูกต้องตรวจสอบและใช้บังคับโดยกฎหมายการฟอกเงินด้วย

ทันทีที่ข่าวแพร่ออกไป ก็มีความเห็นที่แตกต่างกันออกไปมีทั้งที่เห็นด้วยกับรัฐบาล และไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล และทั้งเห็นด้วยบางอย่างและไม่เห็นด้วยบางอย่างกับรัฐบาล สวนดุสิตโพลออกข่าวว่าคนกรุงเทพฯ และปริมณฑลจำนวน 1,058 คน ให้ความเห็นส่วนใหญ่ร้อยละ 85.49 ว่าเห็นด้วยกับรัฐบาล ส่วนอีกร้อยละ 8.27 ไม่เห็นด้วย ขณะที่มีการสำรวจความคิดเห็นศาสตราจารย์ มหาวินิจฉัยธรรมศาสตร์จำนวน 22 ท่าน ออกแถลงการณ์ไม่เห็นด้วยกับการออกเป็นพระราชกำหนด และชาวบ้านในนามกลุ่มมุสลิมกรุงเทพมหานครโดยประมาณ 200 คน ได้ไปยื่นหนังสือถึงประธานรัฐสภาคัดค้านพระราชกำหนดดังกล่าว เช่นเดียวกับมีการรวมตัวกันของโต๊ะครูทั่วประเทศที่กล่าวกฎหมายดังกล่าวจะพุ่งเป้ามาที่ตน ได้เห็นที่จะยื่นหนังสือคัดค้านกฎหมายดังกล่าว เพื่อรวบรวมความเห็นบางส่วนในเรื่องนี้วารสารข่าว “กฎหมายใหม่” ขอรายงานการแสดงความคิดเห็นจากการอภิปรายในหัวข้อ “พ.ร.บ. ก่อการร้าย ทางออกหรือทางตันต่อสังคมไทย” เมื่อวันที่

* ที่มา : รายงานพิเศษ, วารสารกฎหมายใหม่

ที่ 7 สิงหาคม 2546 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก่อนมีประกาศออกมาเป็นพระราชกำหนดและการแถลงความเห็นของกลุ่มอาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 22 ท่าน หลังจากที่ได้ประกาศเป็นพระราชกำหนดแล้ว

ความเห็นจากการอภิปรายก่อนออกเป็นพระราชกำหนด

คุณวิชิต ปลั่งศรีสกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวิปของฝ่ายรัฐบาล ให้เหตุผลถึงความจำเป็นต้องออกกฎหมายก่อกองการร้ายว่า สถานการณ์ประเทศไทยไม่ได้ปลอดภัยจากการก่อการร้าย เราเคยมีเหตุการณ์ยึดเครื่องบินที่มาจากดอทดอนเมือง เคยมีกลุ่มชาวพม่าที่เข้าไปยึดโรงพยาบาลที่ราชบุรี และกระแสการก่อการร้ายรอบๆ บ้านเรานั้นทวีความรุนแรงขึ้นทุกวัน **มัน** เป็นภัยมืดที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกเวลา ขณะเดียวกันการก่อการร้ายเป็นความผิดที่ต่างจากกฎหมายอาญาที่เราใช้อยู่ อย่างเช่น ข้อหา กฎก็ไม่ต้องกับการก่อการร้ายเพราะกฎหมายเป็นการพยายามเข้ายึดอำนาจโดยมีเป้าหมายที่จะยึดอำนาจรัฐ ข้อหาอั้งยี่และช่องโจรก็ไม่ใช่เพราะกลุ่มก่อการร้าย เกิดจากความกดดันทางการเมืองบวกกับความกดดันทางศาสนาที่เขาไม่มีทางออก เรียกร้องอะไรก็ได้ จึงรวมกลุ่มกันก่อการร้าย แต่อั้งยี่และช่องโจรเป็นการช่องสุ่มกันเพื่อที่จะกระทำความผิดกฎหมายอาญา ไม่ได้มีแรงกดดันอะไร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องออกเป็นความผิดเฉพาะแยกจากความผิดอาญาอื่นๆ

นอกจากนี้ยังเป็นความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกร่วมมือในการออกกฎหมายก่อกองการร้ายและยังมีเหตุผลในด้านการสกัดหรือควบคุมเงินที่จะใช้สนับสนุนในการก่อการร้ายเราจำเป็นต้องใช้ฐานความผิดก่อกองการร้ายเพิ่มเติมในกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของกลุ่มก่อการร้ายได้

ผศ.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้บรรยายกฎหมายระหว่างประเทศ ให้ความเห็นในเรื่องมติของสหประชาชาติว่า หลังจากเกิดเหตุการณ์ถล่มตึกเวิร์ลเทรด 11 กันยายน คณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติมีมติให้รัฐบาลของประเทศสมาชิก ไปกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายให้เป็นความผิดอาญาและให้กำหนดความสนับสนุนทางการเงินกับผู้ก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาด้วย ดังนั้นมตินี้จึงมีผลผูกพันกับประเทศไทยให้เราต้องไปแก้ไขกฎหมายอาญา เพราะในกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดว่า ข้อมติที่ออกโดยคณะมนตรีความมั่นคงสมาชิกจะต้องถือและนำไปปฏิบัติ

ส่วนนิยามคำว่า “ก่อกองการร้าย” นั้น ผศ.ประสิทธิ์

ปิวาวัฒนพานิช กล่าวว่า เมื่อดูในรูปของสนธิสัญญาหรือข้อมติ แทบจะไม่มีใครนิยามว่ามันคืออะไร เขากล่าวว่าปกตินานาชาติจะหลีกเลี่ยงในการให้คำนิยาม เพราะในสายตาบางคนมองว่าเป็นการก่อการร้าย แต่บางประเทศจะมองว่าเป็นผู้เสียสละหรือผู้รักชาติ จึงตกลงกันไม่ได้ว่าจะไรคือการก่อการร้าย บางกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญกฎหมายก่อกองการร้ายจะบอกว่า การก่อการร้ายเป็นเหมือนภาพเปลือย จะมองเป็นภาพศิลปะก็ได้หรือภาพลามกก็ได้ แต่เหตุการณ์ที่ผ่านมาเราเห็นแล้วว่ามันเป็นการก่อการร้าย

อีกประเด็นหนึ่งความผิดฐานกบฏของเราหรือความผิดฐานฆ่าผู้เฒ่า หรือประมุขของรัฐ ของเราก็คือเป็นความผิดทางการเมือง ซึ่งทำให้มีสิทธิไม่ต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดน แต่ตามกฎหมายระหว่างประเทศมองว่า การฆ่าประมุขของรัฐหรือผู้นำทางการเมืองการทูตเป็นการกระทำก่อการร้าย ไม่ใช่ประเด็นความผิดทางการเมืองจึงต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดน ตรงนี้ถ้าเราไม่มีกฎหมายออกมาให้ชัดทำให้มีปัญหาได้

ส่วนประเด็นวิธีการออกกฎหมาย ผศ.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช เห็นว่าถ้าออกในรูปพระราชกำหนดนั้นจะเป็นอันตราย และไม่เห็นมีรัฐบาลประเทศอื่นที่ออกกฎหมายในรูปของการไม่ผ่านสภา นอกจากสิงคโปร์เท่านั้น

คุณเดชอุดม ไกรฤกษ์ นายกสมาคมนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความเห็นว่า ถ้าเราจะออกกฎหมายก่อกองการร้ายเราต้องตอบให้ได้ชัดเจนว่า เรามีปัญหาการก่อการร้ายเกิดขึ้นจริงหรือไม่? ถ้าเป็นอย่างอเมริกาหรืออินโดนีเซียมันชัดเจน ที่จะสืบจนการทำลายหรือต่อต้านเขา แต่ประเทศเราถ้ายังไม่ถึงขนาดก็ไม่ควรไปออกกฎหมายให้เป็นเป้าของการก่อการร้าย ไม่ควรทำให้ประเทศเรามีสีสนหรือเพิ่มเกรดเป็นประเทศผู้ก่อการร้าย

เขากล่าวว่าแต่ละประเทศมีสภาพปัญหาไม่เหมือนกันซึ่งควรต้องจัดการให้เหมาะสม สำหรับประเทศไทยคุณเดชอุดม ไกรฤกษ์ มีความเห็นว่าเรามีกฎหมายอาญามากอยู่แล้วที่จะจัดการปัญหานี้ได้ โดยเฉพาะการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ซึ่งปัจจุบันมีมากเหลือเกิน เช่น พบบยา 1 เม็ดก็จับได้แล้ว แล้วค่อยหาหลักฐานโดยคนไทยมีสิทธิถูกจับขังฟรี 84 วัน เจ้าหน้าที่เขาใช้วิธีจับก่อนแล้วค่อยหาหลักฐานต่างกับสหรัฐอเมริกาที่โดยระบบเขาจะต้องมีหลักฐานก่อนแล้วจึงจับ แต่หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2544 เขาเปลี่ยนวิธีในเรื่องก่อกองการร้ายที่ลดหย่อนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องนี้ลงมา เขาจึงต้องมีกฎหมายออกมาโดยเฉพาะเพื่อจัดการเรื่องนี้ ซึ่งต่างจากของไทยที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจเหล่านี้แล้วมากมาย ในอเมริกาจะนิยามคำว่า “การก่อการร้าย” ได้แก่ “การกระทำโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ด้วยแรงจูงใจที่มีมูลเหตุจากทางการเมือง



คือเป็นเพราะไม่ได้เกี่ยวข้องกับกรรม โดยผู้กระทำมักอ้างเหตุผลที่เรียกว่าประเทศ หรือกลุ่มที่กระทำในทางลับ แต่แท้ที่จริงกระทำโดยมีจุดประสงค์เพื่อกดดันคือกลุ่มเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง” ซึ่งส่วนดูแลคดีดังกล่าวกลับก็มาเขียนเป็นกฎหมายไทยไม่ได้

คุณเชษฐชัย ไกรฤกษ์ กล่าวถึง กฎหมายก่อการร้าย ที่รัฐบาลร่างมาว่า หากบอกการร้ายตามพระราชกำหนดยังไม่หนึ่ง จะทำไม่ได้มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ใช่นิติบุคคลที่จะเป็นผู้ก่อการร้ายหรือไม่ เขากล่าวว่า กฎหมายจรรยาบรรณที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก และการใช้ความจารีตประเพณีมาเป็นตัวลง มีใช้เขียนกฎหมาย ความแล้วแต่อำนาจของเจ้าหน้าที่ได้ก่อน สิ่งที่เป็นห่วงคือการให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในทางปฏิบัติ

คุณถาวร เสนเนียม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ มีความเห็นว่าประเทศไทยไม่ได้เป็นเป้าหมายของการก่อการร้ายอย่างเช่นในอดีตอย่างในอินโดนีเซีย เหตุการณ์ต่างๆ เกิดขึ้นเพราะมีการรุกรานกันด้านวัฒนธรรมเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดปัญหา แต่ในประเทศไทยไม่มีปัญหาเช่นนั้น

คุณถาวร เสนเนียม ให้ข้อสังเกตว่า หลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติมีมติที่ 1373 ปี 2544 ขอความร่วมมือให้ประเทศสมาชิกมีกฎหมายเรื่องการก่อการร้าย

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2544 ประกอบด้วยกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปปง. และอีกหลายหน่วยงาน ที่ประชุมมีความเห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายเพียงพอแล้วที่จะใช้เป็นที่เครื่องมือในการจัดการกับการก่อการร้าย แต่หากรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากขึ้น ก็ควรไปเพิ่มความผิดมูลฐาน พ.ร.บ. การฟอกเงิน เพื่อที่จะอายัดทรัพย์สินที่สืบได้น่าจะโอนมาหรือจะนำไปใช้ในการก่อการร้ายแค่นี้ก็พอ แต่หลังจากที่นายกรัฐมนตรีย้ายไปอเมริกา ก็มีการจับผู้ต้องหาว่าอยู่ในขบวนการ เจ ไอ 3 นาย และพยานกรัฏมนตรีกลับมาก็มีกระแสข่าวเรื่องการจะออกกฎหมายก่อการร้ายนี้ เขากล่าวว่า “บุชไม่ใช่พ่อของเรา” ดังนั้นเราควรมีทางออกของเรา เช่นใช้มาตรการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อส่งคนข้ามเมืองหรือกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง และกฎหมายอาญาเท่าที่มีอยู่ น่าจะครอบคลุมแล้ว จึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะออกกฎหมายนี้

คุณถาวร เสนเนียม ถามว่ามีปัญหาของบ้านเราอยู่ที่ไม่มีกฎหมายจะปราบหรือไม่มีประสิทธิภาพจะปราบ เราควรแก้ให้ตรงจุด เขาเห็นว่ารัฐบาลควรแก้ที่ประสิทธิภาพใน

การปราบ เช่น ปัญหาการที่ตำรวจถูกลอบยิงใน 3 จังหวัดภาคใต้ หรือการเผาโรงเรียนครั้งแล้วครั้งเล่า ทุกครั้งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบบอกว่าการข่าวเราแยء ไม่ใช่บอกไม่มีกฎหมายปราบ เพราะฉะนั้นต้องแก้ให้ถูกจุด คุณแถว เสนเนียม มีความเห็นต่อกฎหมายก่อกองร้ายที่รัฐบาลออกมาว่า คำจำกัดความของความผิดก่อการร้ายกว้างมาก เชื่อว่าจะมีผลกระทบต่อการเมืองในภาคประชาสังคมแน่นอน เขามองว่ารัฐบาลออกกฎหมายนี้มาเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบการเมืองนอกสภา กลุ่มประชาสังคมต่างๆ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลจะต้องถูกกำจัดการแน่นอน และนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลก็ต้องถูกจับตามอง เหมือนอย่างแม่ถั่วถูกตรวจสอบโดย ปปง.

ความเห็นของกลุ่มคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มธ. หลังประกาศพระราชกำหนด

หลังจากรัฐบาลประกาศพระราชกำหนดลงราชกิจจานุเบกษาอย่างเงียบเขียบในวันที่ 11 สิงหาคม 2546 ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ได้ออกข่าวตามมติคณะรัฐมนตรีว่าจะออกเป็นพระราชบัญญัติ ในวันที่ 13 สิงหาคม 2546 คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 22 ท่าน ได้ร่วมลงนามออกแถลงการณ์คัดค้านการออกกฎหมายเป็นพระราชกำหนดดังกล่าว

แถลงการณ์กล่าวว่า การกระทำของรัฐบาลครั้งนี้ เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจอันเป็นการทำลายรากฐานการปกครองในระบบนิติรัฐและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในแถลงการณ์ระบุว่า รัฐบาลออกพระราชกำหนดโดยขัดกับมติคณะรัฐมนตรีที่ประกาศแถลงต่อสาธารณชนว่าจะตราเป็นพระราชบัญญัติ เท่ากับว่าขัดกับเงื่อนไขในการออกพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน โดยแถลงการณ์กล่าวถึงวิธีการออกกฎหมายนี้ว่า การตราพระราชกำหนดเพิ่มความผิดทางอาญาที่มีโทษถึงประหารชีวิตโดยไม่ผ่านกระบวนการตามกฎหมายปกติ เป็นการไม่เคารพต่อระบบรัฐสภาที่มีหน้าที่กลั่นกรองตรวจสอบกฎหมาย ทำให้การพิจารณากฎหมายขาดความรอบคอบ รอบด้าน กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราเช่นนี้ขาดความชอบธรรมที่จะบังคับใช้ต่อประชาชน

แถลงการณ์กล่าวว่าผลของการที่ฝ่ายบริหารก้าวล่วงมาใช้อำนาจนี้ ย่อมเป็นการละเมิดหลักการปกครองโดยกฎหมาย ละเมิดหลักการเป็นผู้ทรงอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา และละเมิดหลักการที่ว่ากำหนดโทษและความผิดอาญา จะต้องกระทำโดยตัวแทนของประชาชนเท่านั้น กับทั้งยังละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติที่ถือมาโดยตลอดว่า การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นกฎหมายที่มีความลับซับซ้อน และมีหลักเกณฑ์ยึดโยงกันเป็นระบบ จะต้องทำโดยกระบวนการตราพระราชบัญญัติเพื่อความละเอียดรอบคอบ และไม่เป็นการทำลายกระบวนการ

ยุติธรรมทางอาญาที่มีมาช้านานลง และย่อมส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความเป็นนิติรัฐและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาลงด้วย

ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แถลงกล่าวนำถึงการคัดค้านว่า

ประเด็นแรก การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญานั้นเป็นเรื่องที่มีความลับซับซ้อน มีการวางกฎหมายที่สัมพันธ์กันเกือบทุกบท ต้องการการไตร่ตรองด้วยความละเอียดรอบคอบจากทุกฝ่ายจึงไม่เคยมีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาด้วยพระราชกำหนดซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียวแม้แต่ครั้งเดียว ในประวัติศาสตร์ประมวลกฎหมายอาญาใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 เป็นเวลาถึง 47 ปีเต็มมีการแก้ไขทั้งหมด 18 ครั้ง มีเพียง 2 ครั้งที่มีการแก้ไขโดยไม่ผ่านรัฐสภา เนื่องจากขณะนั้นไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติเพราะเป็นช่วงของการปฏิวัติรัฐประหาร ได้แก่การแก้ไขครั้งที่ 4 พ.ศ. 2514 และการแก้ไขครั้งที่ 6 พ.ศ. 2519 แต่ทั้งสองครั้งแม้ว่าเป็นคณะปฏิวัติก็เป็นเพียงเพิ่มโทษความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีอยู่แล้วให้สูงขึ้น มิได้มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเนื้อหาในประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด ครั้งนี้จึงเป็นครั้งแรกที่เป็นการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาโดยอำนาจอื่นที่ไม่ใช่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเด็นที่สอง ตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2546 ซึ่งได้แถลงและแจกจ่ายแก่สื่อมวลชน ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรระบุถึงการออกกฎหมายก่อกองร้ายว่าจะกระทำโดย “ยกร่างเป็นพระราชบัญญัติเพื่อรักษาไว้ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายของไทยที่ดำเนินการโดยกระบวนการนิติบัญญัติอันจะทำให้เกิดเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ” หมายความว่าคณะรัฐมนตรีมีมติให้ร่างเป็นพระราชบัญญัติ โดยที่ไม่ปรากฏว่ามีการประชุมคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนเป็นอย่างอื่น นั่นหมายความว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่ออกมานี้ไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงขัดกับรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนโดยที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า การออกเป็นพระราชกำหนดต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

จาก 2 ประเด็นดังกล่าว ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ แถลงถึงจุดยืนของคณาจารย์ที่ลงชื่อท้ายแถลงการณ์ว่า **ไม่ได้มีปัญหาคัดข้องในการที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการก่อการร้าย** สถานการณ์ของโลกปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปทุกสังคมทุกประเทศ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันการก่อการร้ายที่มีความรุนแรงมากขึ้น แต่จุดยืนของคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ อยู่ประเด็นที่ว่าหากสังคมไทยต้องมีกฎหมายป้องกันการก่อการร้าย กฎหมายดังกล่าวควร

จะมีเนื้อหาอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับสภาพสังคม และกฎหมายดังกล่าวควรจะตราขึ้นโดยกระบวนการใด 2 ประเด็นนี้เท่านั้นที่คณาจารย์มีความเห็นแตกต่างจากรัฐบาลโดยสิ้นเชิง

ผศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชนแถลงถึงค่านาจอในการตรากฎหมายว่า โดยปกติแล้วรัฐสภาเท่านั้นที่ถือเป็นตัวแทนของปวงชน มีอำนาจโดยชอบธรรมในการตรากฎหมายขึ้นบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ากฎเกณฑ์นั้นมีโทษในทางอาญาเพราะถือเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุด ที่รัฐใช้จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลจึงถือเป็นข้อยกเว้นซึ่งต้องทำโดยระมัดระวัง ใช้อย่างจำกัดและเคร่งครัด รัฐธรรมนูญมาตรา 218 กำหนดเงื่อนไขในการออกพระราชกำหนดไว้ 2 ประการ 1. ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ 2. ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

นั่นหมายความว่าจะต้องมีอันตรายเกิดขึ้นแล้วและรัฐบาลไม่มีเครื่องมืออื่นในการปกป้องอันตรายได้นอกจากใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือ กล่าวคือกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอใช้ขณะนั้น แต่จากเหตุผลในการออกพระราชกำหนดรัฐบาลก็ยอมรับว่า “มีแนวโน้มจะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น” ซึ่งเพียงแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นนี้ไม่ใช่เหตุผลที่เพียงพอเพราะต้องเป็นอันตรายที่เกิดขึ้นแล้วและรัฐบาลไม่มีเครื่องมืออื่นนี้เป็นประเด็นแรก ประเด็นที่สองกรณีต้องเป็นเรื่องฉุกเฉินรีบด่วน คำแถลงของรัฐมนตรีบางท่านกล่าวว่าเป็นเรื่องจำเป็นรีบด่วนแต่ไม่อาจเปิดเผยได้ การอ้างลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นอันตรายเพราะรัฐบาลสามารถใช้อย่างได้ทุกครั้งว่ามีความจำเป็นที่เป็นความลับไม่อาจเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ในทางออกพระราชกำหนดกรณีอื่นๆ

ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ย้ำว่าการออกพระราชกำหนดของรัฐบาลไม่ตรงกับเป้าหมายที่กล่าวอ้าง รัฐบาลอ้างเหตุผลในการออกกฎหมายว่าเพื่อป้องกันการค้าการร้ายที่จะเกิดขึ้น แต่ไม่ปรากฏมีมาตรการอะไรในการป้องกันการค้าการร้าย แต่มีการกำหนดความผิดและกำหนดโทษการค้าการร้าย ซึ่งรัฐบาลกำหนดโทษทางอาญาไม่ได้หมายความว่าไม่มีการก่อการค้าการร้าย อย่างมากที่สุดก็ทำให้เขากลัว แต่ไม่ใช่เหตุป้องกันไม่ให้เขาก่อการค้าการร้าย นี่คือเหตุผลว่าทำไมในอดีตจึงไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาโดยพระราชกำหนด เพราะโทษทางอาญาไม่ได้เป็นการป้องกัน อาญาเป็นการปราบปรามการกระทำผิดที่เกิดขึ้นแล้ว และเนื่องจากเป็นโทษทางอาญาจึงต้องให้รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนโดยชอบธรรมเป็นผู้กำหนด

เพื่อความรอบคอบ ความสำคัญของหลักการอยู่ตรงนี้ไม่ใช่ไครๆ ก็มาออกโทษทางอาญาได้

รศ.ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ หัวหน้าภาควิชากฎหมายอาญา แถลงถึงเนื้อหาของพระราชกำหนดนี้ว่า ในประเด็นเรื่องการก่อการค้าการร้ายจะเห็นว่าไม่ใช่กรณีเร่งด่วน เพราะกฎหมายปัจจุบันนั้นเมื่ออยู่แล้วที่จะลงโทษได้ อย่างเช่น คำพิพากษากฎีกาปี 2543 ก็มีการลงโทษขบวนการ บี อาร์ เอ็น ด้วยข้อหาอั้งยี่ และจะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดที่ออกมา เร่งออกจึงไม่รอบคอบ ตัวอย่างเช่น ความผิดก่อการค้าการร้ายตามมาตรา 135/1 ต้องเป็นความผิดสำเร็จคือทำแล้ว แต่ประหลาดที่ไม่มีมีการลงโทษหัวหน้าขบวนการหรือสมาชิก สมมุติหัวหน้ากลุ่มก่อการค้าการร้ายหลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทย เราจะดำเนินคดีตามพระราชกำหนดนี้ไม่ได้ ถ้าไม่ใช้ฐานความผิด “อั้งยี่” เพราะเขาไม่ได้ลงมือกระทำ ลูกน้องเป็นผู้ทำจะเป็นตัวการก็ไม่ได้เพราะตัวการต้องไปอยู่ในที่เกิดเหตุและร่วมกระทำ แต่ถ้าเป็นกฎหมายเดิมเราลงโทษหนักกับหัวหน้าขบวนการได้ หรือถ้าจะใช้มาตรา 135/2 ที่บอกว่า “สมคบกัน” การเขียนว่าสมคบกันนี้ ทำให้เกิดปัญหาในการพิสูจน์ ว่าเขาสมคบกันที่ไหน เมื่อใด อย่างไร ต้องพิสูจน์ถึงจะลงโทษได้ ดูแล้วความผิด อั้งยี่ บัญญัติไว้รอบด้านกว่าในการลงโทษหัวหน้าขบวนการ แต่ปัญหาว่าถ้ากำหนดเป็นความผิดเฉพาะแล้วเราจะไม่ใช้บททั่วไป นี่คือข้อจำกัดอีกอันหนึ่ง

ส่วนมาตรา 135/4 ที่ให้ถือเอามติของสหประชาชาติมากำหนดว่าผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลที่สหประชาชาติประกาศว่าเป็นคณะก่อการค้าการร้ายและรัฐบาลไทยรับรองมตินั้นแล้วให้มีโทษ รศ.ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ กล่าวว่า เป็นความไม่รอบคอบและผิดหลักอย่างร้ายแรง เพราะเท่ากับว่าอำนาจนิติบัญญัติเราไม่มี ต้องขึ้นอยู่กับเขาว่าเขามีมติอย่างไรและตีความอย่างไร และการที่ฝ่ายรัฐบาลต้องเป็นฝ่ายรับรองมตินี้ก็เท่ากับว่าสหประชาชาติและฝ่ายบริหารสามารถประกาศสิ่งที่เป็นกฎหมายอาญาลงโทษคนได้แล้วฝ่ายนิติบัญญัติมีไว้ทำไม ถ้าคิดว่าเป็นวิธีที่ทำได้ ทำไมไม่ทำให้ง่ายกว่านั้นโดยเขียนเพิ่มอีกนิดเดียวว่า “ให้เป็นไปตามกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกาหรือฝรั่งเศส” ก็หมดเรื่อง

รศ.ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ เสนอว่า ถ้าเราปรับความผิดในเรื่องอั้งยี่ช่องโง่ให้เป็นเรื่องของการก่อการค้าการร้ายน่าจะสอดคล้องกับระบบทั้งหมดมากกว่า หรือไม่ก็ออกเป็นพระราชบัญญัติใหม่ที่มีกระบวนการครบถ้วนทั้งหมดจะดีกว่า

ผศ.ดร.กิตติศักดิ์ ปรีกิติ หัวหน้าภาควิชากฎหมายแพ่ง แถลงถึงผลกระทบของการที่รัฐบาลออกพระราชกำหนดนี้ ถือว่ามีผลกระทบต่อระบบการปกครองโดยกฎหมายอย่างลึกซึ้งและรุนแรงมาก เป็นการอ้างเหตุจำเป็นในการออกพระราช

กำหนดทั้งๆ ที่ไม่มีเหตุจำเป็น การตราพระราชกำหนดนี้เป็นเหมือนคำพูดของวุฒิสมาชิกท่านหนึ่งว่าเท่ากับเป็นการยึดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติไปเรียบร้อยแล้ว

ศส.ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ กล่าวอย่างไม่ใช่เพียงว่ายึดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติแล้วรักษาอำนาจอธิปไตยและความเป็นอิสระของชาติไว้ได้ แต่รัฐบาลกลับจวมกับกรวยอมจำนนอำนาจต่างประเทศด้วยการไปกำหนดยอมรับมติสหประชาชาติมาเป็นกฎหมาย ทั้งๆ ที่โดยปกติแล้วรัฐบาลพึงสงวนอำนาจนิติบัญญัติไว้ เป็นการเปิดช่องให้อำนาจต่างประเทศบีบบังคับเราให้ปฏิบัติตามได้ ศส.ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ กล่าวว่าการไปยอมจำนนกับอำนาจต่างประเทศจะส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยภายในโดยไม่รู้ตัว ต่อไปไม่ใช่เฉพาะเรื่องนี้เท่านั้นหากเราบีบบังคับเราเราหมดข้ออ้างกับองค์กรต่างประเทศว่าไม่สามารถดำเนินการโดยเร็วได้เพราะรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วย เพราะเขาเอาตัวอย่างครั้งนี้ว่าเมื่อรัฐบาลเห็นด้วยแล้วก็สามารถออกเป็นพระราชกำหนดตราเป็นกฎหมายได้

อีกประเด็นหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสำคัญ การตราเป็นพระราชกำหนดโดยทันทีนี้ ไม่ได้มีการเตรียมหรือพัฒนาบุคลากรไว้ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายยังเสื่อมประสิทธิภาพมีการใช้อำนาจหน้าที่ไม่เป็นธรรมดำรงอยู่มาก จะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะฐานความผิดที่กำหนดขึ้นใหม่เป็นความผิดอาญาบวกเข้ากับความผิดทางการเมืองโดยยังมีนิยามไม่ชัดเจน ทำให้สามารถนำการตีความที่ต่างไปมาใช้ในการจับกุม หรือลงโทษบุคคลต่างๆ ได้

ศส.ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ กล่าวในการอภิปรายถึงห้องโถงที่อาจมีปัญหากฎหมายโดยตั้งคำถามว่า ถ้าหากมีการเคลื่อนไหวของประชาชนไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐบาล ซึ่งไม่ใช่การเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือขอรับความเป็นธรรม ก็อาจตีความว่าเป็นการก่อการร้ายและใช้อำนาจจับตามกฎหมายนี้จะทำให้เกิดความปั่นป่วนขึ้นได้

ดร.สุรพล นิตติไกรพจน์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ สรป ในตอนท้ายของการแถลงว่า ขั้นตอนไปที่พระราชกำหนดนี้จะผ่านสภานิติบัญญัติตามกฎหมาย รัฐสภาจะทำได้เพียงลงมติยอมรับพระราชกำหนดนี้ หรือไม่ยอมรับเท่านั้นเอง สภาไม่มีสิทธิไปมีมติแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในพระราชกำหนดแต่อย่างใด จึงฝากไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยขอให้คำนึงถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐ ไม่ใช่เพียงเพื่อประโยชน์ในวันพรุ่งนี้เท่านั้น สังคมไทยในอนาคตต้องการหลักการอะไรบางอย่างที่ยืนยงคงอยู่โดยไม่ต้องคำนึงว่าใครเป็นผู้ปกครอง หรือใครมีอำนาจ เพราะมีแต่หลักประกันทางกฎหมายเท่านั้นที่จะสามารถรับประกัน

สิทธิเสรีภาพว่าทุกคนจะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน เราเรียกร้องให้เคารพหลักนิติรัฐ เราเรียกร้องให้เคารพกฎหมาย เขากล่าวสรุป

หลังจากคณาจารย์ทั้ง 22 ท่านแถลงการณ์ออกไป รัฐบาลได้ให้นักวิชาการตอบโต้


ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ออกมาตอบโต้ 4 ประเด็นคือ

1. คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมและออกมาเป็นมติถูกต้องทุกอย่างโดยดำเนินการมา 2 ปีแล้ว ครั้งแรกยืนยันมาตลอดว่าจะเสนอเป็นพระราชบัญญัติแต่เนื่องจากวันประชุม คร.ม. 5 สิงหาคม 2546 ในวันพิจารณา 12.30 น. เป็นช่วงเดียวกับเกิดเหตุการณ์ระเบิดที่จากรัด้า ประเทศอินโดนีเซีย ทำให้กระทรวงต่างประเทศและฝ่ายความมั่นคงเห็นว่ามีควมจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ต้องออกเป็นพระราชกำหนดเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและประชาชนไทย และไม่ให้ไทยเป็นแหล่งพักพิงของผู้ก่อการร้าย หากออกเป็นพระราชบัญญัติต้องใช้เวลาพิจารณานาน

2. ที่ว่าออกพระราชกำหนดเพื่อตอบสนองรัฐบาลต่างประเทศที่กดดันมานั้นไม่ถูกต้อง เพราะเป็นพันธกรณีตามกฎหมายตราสหประชาชาติไม่ใช่การบีบบังคับจากประเทศมหาอำนาจ นอกจากนี้ประเทศในกลุ่มอาเซียนก็มีกฎหมายดังกล่าวหมดแล้ว

3. ในกรณีที่ว่ากฎหมายไทยมีผลครอบคลุมอยู่แล้วไม่ถูกต้อง เพราะในเรื่องความผิดเกี่ยวกับการเตรียมการ กฎหมายไทยบัญญัติไว้ 3 กรณีเท่านั้นคือ เตรียมการลอบปลงพระชนม์ เตรียมการปฏิวัติ และเตรียมการวางเพลิง ไม่มีเรื่องเตรียมการก่อการร้ายจึงต้องบัญญัติเพิ่ม และยังคงเพิ่มไว้เป็นความผิดมูลฐานประเภทหนึ่งของกฎหมายการฟอกเงินด้วยเพื่อจัดการกับการสะสมเงินเพื่อก่อการร้าย

4. ขอยืนยันว่ารัฐบาลไม่ได้ลู่แก่อำนาจใดๆ ใน 2 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลนี้ออกพระราชกำหนดมาเพียง 4 ฉบับเท่านั้น ผิดกับรัฐบาลอื่น ๆ ที่บางรัฐบาลออกพระราชกำหนดเป็น 10 ฉบับ อย่างไรก็ตาม ตามกระบวนการรัฐธรรมนูญพระราชกำหนดยังต้องผ่านการตรวจสอบกับรัฐสภาและศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะตรวจสอบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการมาถูกต้องหรือไม่อีกทางหนึ่ง

ส่วนพลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตอบโต้ให้นักวิชาการที่กล่าวว่า ในประวัติศาสตร์ไม่เคยมีรัฐบาลใดแม้แต่คณะปฏิวัติสักทีจะทำการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาด้วยการออกเป็นพระราชกำหนดสักครั้งเดียวว่า “ถ้าไม่เคย ก็เคยชะ” 

ภาคผนวก

: พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย
อาญา พ.ศ. ๒๕๔๖

: พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒
พ.ศ. ๒๕๔๖

: คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๙-๓๐/๒๕๔๗
ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทน

ราษฎรส่งความเห็นสมาชิกของแต่ละ

สภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวล

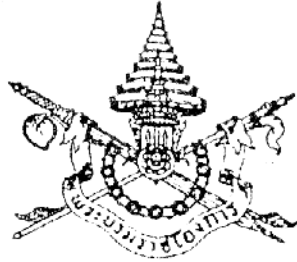
กฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราช

กำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่



พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา

พ.ศ. ๒๕๕๖

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เป็นปีที่ ๕๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๑/๑) ของมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

“(๑/๑) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๕/๑ มาตรา ๑๓๕/๒ มาตรา ๑๓๕/๓ และมาตรา ๑๓๕/๔”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นลักษณะ ๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย มาตรา ๑๓๕/๑ มาตรา ๑๓๕/๒ มาตรา ๑๓๕/๓ และมาตรา ๑๓๕/๔ ในภาค ๒ ความผิด แห่งประมวลกฎหมายอาญา

“ลักษณะ ๑/๑

ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

มาตรา ๑๓๕/๑ ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้

(๑) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรง ต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ

(๒) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบ โทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

(๓) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใด หรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาล ต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ผู้นั้นกระทำความผิด ฐานก่อการร้าย ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และ ปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง ได้แย่ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐ ช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิด ฐานก่อการร้าย

มาตรา ๑๓๕/๒ ผู้ใด

(๑) ขู่เข็ญว่าจะกระทำการก่อการร้าย โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะกระทำการ ตามที่ขู่เข็ญจริง หรือ

(๒) สะสมกำลังพลหรืออาวุธ จัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สิน ให้หรือรับการฝึกการก่อการร้าย เตรียมการอื่นใด หรือสมคบกัน เพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนของแผนการ เพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการก่อการร้าย หรือรู้ว่ามีผู้จะก่อการร้ายแล้วกระทำการใด อันเป็นการช่วยปกปิดไว้

ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท

มาตรา ๑๓๕/๓ ผู้ใดเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๓๕/๑ หรือ มาตรา ๑๓๕/๒ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น ๆ

มาตรา ๑๓๕/๔ ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติของหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวด้วยแล้ว ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีและปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายโดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือทำลายทรัพย์สินให้เกิดความเสียหายเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิดความวุ่นวายในประเทศ หรือเพื่อบังคับขู่เข็ญให้รัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใด หรือองค์การระหว่างประเทศ จำยอมต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอื่นจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำใดที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหาลให้ยุติลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

: พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒
พ.ศ. ๒๕๔๖



พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

พ.ศ. ๒๕๕๖

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เป็นปีที่ ๕๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๖”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๘) ของบทนิยามคำว่า “ความผิดมูลฐาน” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

“(๘) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา กำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายและเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุน ทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายเพื่อแก้ไขปัญหาให้การก่อการร้ายยุติลงด้วย สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

: คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๙-๓๐/๒๕๕๗
ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทน
ราษฎรส่งความเห็นสมาชิกของแต่ละ
สภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวล
กฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราช
กำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ด่วนที่สุด
ที่ ศร ๐๐๐๓.๒/ 207

(๗)

เลขที่.....

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขรับ..... 1828
วันที่..... 17 มี.ค. 2547
เวลา..... 14.20 น.

ส่ง สำนักงานการประมุข

ศาลรัฐธรรมนูญ

ถนนจักรเพชร กทม. ๑๐๒๐๐

๑๗ มีนาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ส่งสำเนาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

อ้างถึง หนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ด่วนที่สุด ที่ ศร ๐๐๐๓.๒/๗๕๗ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๖

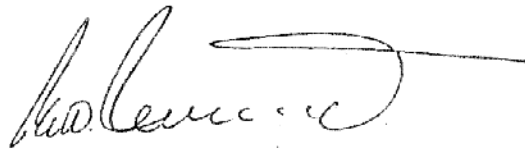
สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕ - ๓๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

ตามที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรลงความเห็นสมาชิกของแต่ละสภา ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ รายละเอียดดังอ้างถึง นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวแล้ว รายละเอียดปรากฏตาม
สิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายกระมล ทองธรรมชาติ)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

กลุ่มงานคดี ๒

โทร. ๐ ๒๖๒๓ ๕๖๐๐ ต่อ ๓๑๑๔

โทรสาร ๐ ๒๖๒๓ ๕๖๔๗

<http://www.concourt.or.th>

กลุ่มงานบริหารทั่วไป

รับที่ 156/2547 วันที่ 17 มี.ค. 2547

เวลา 15:00 น. ส่ง พ.ร.บ.

สำนักงานการประมุข

(๑๒)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

(๘)



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕ - ๓๐/๒๕๕๗

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นสมาชิกของแต่ละสภา
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวล
กฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกัน
และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นสมาชิกของแต่ละ
สภารวม ๒ คำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

๑. คำร้องที่หนึ่ง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๐ คน
ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.
๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.
๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง
ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า

๑.๑ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘
วรรคหนึ่ง เพราะมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความ
ปลอดภัยสาธารณะจนถึงขนาดที่จะยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องดำเนินการ
สำเนาถูกต้อง

๖๐๓๓

(นายชวลิต ศรีโกลนงาม)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ



(๙)

ตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในกรณีทั่วไปได้ ซึ่งอาจแยกพิจารณาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดแต่ละฉบับได้ดังนี้

๑.๑.๑ การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖

(๑) รัฐบาลได้ให้เหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ ว่า เป็นเพราะเหตุสำคัญสองประการ คือ

ก) เกิดมีภัยคุกคามจากการก่อการร้าย ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียง และมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง และ

ข) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๗๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย

(๒) เหตุผลที่อ้างไว้ในพระราชกำหนดนี้เป็นเหตุผลที่ยกขึ้นลอย ๆ อย่างคลุมเครือไม่มีน้ำหนักเพียงพอจะรับฟังได้ว่า เป็นเหตุสมควรถึงขนาดที่จะพึงตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ เพราะ

ก) การตรากฎหมายอาญาไม่ว่าจะตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดย่อมต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะทั้งนั้น แต่การตราพระราชกำหนดเป็นช่องทางพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีได้ในกรณีฉุกเฉิน ดังนั้นการตราพระราชกำหนดย่อมต้องอาศัยเหตุพิเศษที่เป็นเหตุร้ายแรงยิ่งกว่าเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ตามธรรมดา และต้องเป็นเหตุร้ายแรงถึงขนาดพอที่จะถือเป็นเหตุยกเว้นไม่ตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติได้ แต่เหตุที่ยกขึ้นอ้างในกรณีนี้ คือ การก่อการร้ายและมติของสหประชาชาติซึ่งเป็นเหตุที่มีมานานแล้ว ซึ่งรัฐบาลได้แถลงแก่สาธารณชนตลอดมาว่า ประเทศ

ถ้าหากถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวติต ศรีโถงงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๖



(๑๐)

ไทยมิได้ตกอยู่ภายใต้ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายแต่ประการใด และการให้ความร่วมมือค่อมติของสหประชาชาติอาจทำได้โดยกำหนดเป็นมาตรการพิเศษตามสมควร ไม่จำเป็นต้องกระทำโดยการตรากฎหมายแต่อย่างใด

ข) ผลจากการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฯ เป็นแต่เพียงการขยายฐานความผิดอาญาซึ่งมีโทษสูงสุดถึงประหารชีวิตเพิ่มขึ้น เมื่อพิจารณาอย่างผิวเผินอาจเห็นว่า การตราพระราชกำหนดนี้จะส่งผลในทางปรามให้ผู้จะกระทำความผิดเกรงกลัวจะได้รับโทษ จนงดเว้นไม่ลงมือกระทำความผิดได้ แต่เมื่อพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว ฐานความผิดและโทษที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา ไม่ว่าจะในลักษณะความผิดว่าด้วยความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ (มาตรา ๑๑๓ – มาตรา ๑๑๔) ความผิดต่อสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ (มาตรา ๑๓๐ – มาตรา ๑๓๕) หรือความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน (มาตรา ๒๒๖ – มาตรา ๒๓๗) กฎหมายได้กำหนดฐานความผิดและระวางโทษไว้หนักพอเพียงถึงขนาดที่ส่งผลในทำนองเดียวกันกับผลที่คาดว่าจะเกิดจากการตราพระราชกำหนดอยู่แล้ว นอกจากนี้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฯ ก็มีได้กำหนดให้มีมาตรการใดที่เป็นมาตรการป้องกันที่สูงกว่าที่มีอยู่แล้วในประมวลกฎหมายอาญา

(๓) ลักษณะการกำหนดองค์ประกอบความผิดฐานก่อการร้ายตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฯ เป็นการกำหนดให้บุคคลมีความผิดต่อเมื่อได้มีการประทุษร้าย หรือก่อความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ หรือต่อทรัพย์สินหรือเศรษฐกิจของประเทศสำเร็จ และการกระทำดังกล่าวได้กระทำโดยมีเจตนาพิเศษเพื่อขู่เข็ญรัฐบาล หรือสร้างความหวาดกลัวแก่ประชาชนเท่านั้น หากยังไม่เกิดผลเสียหายขึ้นกฎหมายกำหนดว่าไม่เป็นความผิด ดังนั้นความผิดฐานก่อการร้ายจึงไม่อาจบรรลุดัตถุประสงค์ในการรักษาความปลอดภัยได้

สำเนาถูกต้อง

๒๐๒๕

(นายชวลิต ศรีโลมนาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๑๑)

(๔) ในทางกลับกัน การกำหนดความผิดฐานจะก่อการร้าย หรือเตรียมการ หรือสมคบ หรือปกปิดการจะก่อการร้าย สนับสนุนการก่อการร้าย หรือฐานเป็นสมาชิกคณะบุคคล ผู้ก่อการร้าย (มาตรา ๑๓๕/๒ มาตรา ๑๓๕/๓ และมาตรา ๑๓๕/๔) ยังขาดความชัดเจน จนอาจ ทำให้บุคคลจำนวนมากที่มีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐบาลหรือทำการเคลื่อนไหวต่อต้าน นโยบายของรัฐบาลหรือรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ อาจกลายเป็นผู้ต้องหาว่า มีพฤติกรรมเข้าข่ายกระทำความผิดฐานนี้ได้ เพราะเพียงมีเจตนาเรียกร้องก็อาจต้องหาว่ามีเจตนาผู้เชิญ และกลายเป็นผู้ต้องหาฐานจะก่อการร้าย การเตรียมการประท้วงทางการเมืองก็อาจต้องหาว่าเตรียมการ ประท้วงร้ายหรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือต่อเศรษฐกิจของชาติ หรือเตรียมการหรือสมคบกัน จะก่อการร้ายได้โดยง่าย ส่วนการที่รัฐบาลมุ่งหมายจะป้องกันการก่อการร้ายก็จะกลายเป็นการ ส่งเสริมให้มีการปั่นแต่งกรณีให้เกิดผู้ก่อการร้ายโดยไม่จำเป็น และอาจกลายเป็นความขัดแย้งกับ คนในชาติหรือระหว่างชาติขึ้นได้

๑.๑.๒ การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๖ พ.ศ. ๒๕๔๖

(๑) เหตุผลที่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ตามที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา คือ เพื่อจำกัดการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งเป็นการให้ความร่วมมือ ปฏิบัติตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เหตุผลดังกล่าวไม่มีน้ำหนักเพียงพอถึงขนาด เป็นเหตุให้ต้องยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในการดำเนินการบัญญัติกฎหมายตามกระบวนการปกติ เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะได้ เพราะหากดำเนินการกระบวนการ บัญญัติกฎหมายตามวิถีทางปกติตามรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถเห็นได้ว่า การก่อการร้ายหรือภัยอันตราย อันเนื่องมาจากความล่าช้าในการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของสหประชาชาติที่มีมาหลายปีแล้วนั้น จะทวี

สำเนาถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวลิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๑๒)

ขึ้นในเวลาใดได้อย่างไร และการตราพระราชกำหนดนี้จะทำให้มีความปลอดภัยจากการก่อการร้ายสูงขึ้น หรือการไม่ตราพระราชกำหนดนี้จะทำให้ความปลอดภัยของประเทศและประชาชนลดลง แต่อย่างไร

(๒) การที่กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมาย อาญาเป็นความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นเป็นฐานที่แปดในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ย่อมมีผลให้ความผิดมูลฐานดังกล่าวหมายรวมไปถึงความผิดฐานจะก่อการร้าย เจริญการ สมคบ หรือปกปิดการจะก่อการร้าย สนับสนุนการก่อการร้าย หรือฐานเป็นสมาชิกคณะ บุคคลผู้ก่อการร้าย (มาตรา ๑๓๕/๒ มาตรา ๑๓๕/๓ และมาตรา ๑๓๕/๔) ซึ่งกินความกว้างขวาง และขาดความชัดเจนอย่างยิ่ง จนอาจเกิดผลร้ายขึ้นได้ หากเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายคู่แก่อำนาจ กล่าวหาบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากรัฐบาลหรือประท้วงโต้แย้งรัฐบาลไทยหรือต่างประเทศว่า กระทำการขู่เข็ญและน่าเชื่อว่าจะทำการประทุษร้ายหรือก่อความเสียหายในลักษณะเป็นการก่อการร้าย เป็นเหตุให้มีการปรับใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แก่ผู้ถูกกล่าวหาจนเกิดเป็นเหตุลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่สมควร

๑.๒ การตราพระราชกำหนดที่กำหนดความผิดอันมีโทษทางอาญาถึงประหาร ชีวิตและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลถึงขนาดให้รัฐมี อำนาจแทรกแซงได้อย่างเต็มทีนั้น เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากไม่มีสิทธิ และเสรีภาพใดจะสำคัญยิ่งไปกว่าเรื่องการมีชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล อัน เป็นแกนกลางของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ เพราะจะกระทบถึงโครงสร้างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนโดยรวม และการรักษาความปลอดภัยของประเทศและของสาธารณชนนั้น ถึงที่สุดย่อมรวม ศูนย์อยู่ที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ส่วนตัวของประชาชน

สำเนาถูกต้อง

V. S. U.

(นายชวลิต ศรีโถมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๖



(๑๓)

ดังนั้น การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนอันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตยแล้วเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การจะยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในเรื่องเหล่านี้ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะถึงขนาดมีน้ำหนักฟังได้จริง ๆ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ธรรมดาหรือประโยชน์ที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จะอ้างอย่างลอย ๆ ได้

๑.๓ การที่รัฐบาลดำเนินการให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้นมิได้เป็นตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากพบว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ปรากฏตามเอกสารสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีที่แถลงโดยโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีว่า คณะรัฐมนตรีเห็นควรให้ “ขร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อรักษาไว้ซึ่งการเสนาอรัญกฎหมายของไทยที่ดำเนินการโดยกระบวนการนิติบัญญัติ อันจะทำให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ” ดังนั้น การที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล ฯ เสนอร่างกฎหมายทั้งสองฉบับในรูปของพระราชกำหนดเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย จึงไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสาธารณชน และขัดต่อเงื่อนไขแห่งการตราพระราชกำหนด

โดยที่การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง นั้น เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจของพระมหากษัตริย์ตรากฎหมายเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การที่นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชกำหนดขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในพระราชกำหนดทั้งสองฉบับต้องอาศัยมติของคณะรัฐมนตรีจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หากการดำเนินการดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยมติของคณะรัฐมนตรี การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ย่อมไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

สำเนาถูกต้อง

V. S. M.

(นายชวลิต ศรีโถมงาม)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๑๔)

๒. คำร้องที่สอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๗ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า

๒.๑ ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจรัฐเป็นของปวงชนและพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นั้น ต้องถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ที่มาจากระชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจตรากฎหมายจึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐต้องการบัญญัติกฎหมายให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาซึ่งเป็นมาตรการรุนแรงที่สุดที่รัฐจะใช้บังคับกับปัจเจกชน คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตราพระราชกำหนดจึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารดำเนินการตราพระราชกำหนดโดยไม่เคารพหลักการในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ จึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

สำเนาถูกต้อง

๗๐๘๗

(นายชวฉัตร ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๑๕)

๒.๒ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

บทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดว่าจะกระทำ ได้ เฉพาะเพื่อบรรลุมิติประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าว แต่การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา ฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน ฯ คณะรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว

ในส่วนของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฯ นั้น คณะ รัฐมนตรีได้ให้เหตุผลว่า เนื่องจากปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายเกิดขึ้นในประเทศ ใกล้เคียง และมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในประเทศ อันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่าง ร้ายแรง ประกอบกับการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่ง คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๗ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย โดยเหตุที่ การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรง ต้องแก้ไขปัญหาให้ยุติโดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉิน จำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัย สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน ฯ นั้น คณะรัฐมนตรีได้ให้เหตุผลว่า โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา กำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิด สำเนาถูกต้อง

Vong

(นายชวลิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ท/ว



(๑๖)

มูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินมีคว เมาจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

มีปัญหาต้องพิจารณาคำว่า “รักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อันเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบและเป็นเหตุที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นกล่าวอ้างในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้น มีความหมายอย่างไร เมื่อเริ่มต้นจากหลักการพื้นฐานดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น ย่อมจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมืองหรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองปรากฏชัดเจน จนคณะรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้ ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด หากเป็นกรณีที่จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ ย่อมจะต้องเป็นกรณีที่ภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะได้เกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นดังที่ได้อ้างในเหตุผลท้ายพระราชกำหนด กรณีนี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากยอมรับข้ออ้างดังกล่าวแล้ว อำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายก็เป็นอันหมดความหมายลง โดยเหตุที่เงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่มีอยู่ การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นใช้บังคับ จึงไม่ใช่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

สำเนาถูกต้อง

๒๐๒๓

(นายชวลิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๓๖



(๑๗)

๒.๓ ด้วยเหตุที่อำนาจในการตราพระราชกำหนดเป็นลักษณะข้อยกเว้นเพื่อให้บรรลುವัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้องเห็นประกษณ์ชัดว่าเป็นกรณีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มิฉะนั้นแล้วย่อมต้องถือว่า คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดโดยอำเภอใจ โดยมิได้สนองต่อวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

มีปัญหาต้องพิจารณาว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เมื่อพิเคราะห์แล้วเห็นว่า หากมีภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะดังที่คณะรัฐมนตรีกล่าวอ้างจริง คณะรัฐมนตรีก็ไม่ได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการใดที่จะขจัดภัยอันตรายดังกล่าวให้หมดสิ้นไป เพราะพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฯ กำหนดฐานความผิดอาญาขึ้นมาใหม่ ในขณะที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯ เพียงแต่เพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเท่านั้น การสร้างฐานความผิดอาญาขึ้นมาใหม่นี้ก็ดี การเพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ดี เป็นวิธีการที่ไม่อาจทำให้วัตถุประสงค์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ตามเงื่อนไขแห่งการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บรรลุผลได้ เพราะโทษอาญาตลอดจนความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นั้น มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด ไม่ใช่มาตรการในการป้องกันภัยสาธารณะ และรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะได้ แม้จะอ้างว่าการเตรียมการกระทำความผิดก็เป็นความผิดอาญาเช่นกัน การอ้างดังกล่าวย่อมขัดกับเงื่อนไขที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ เท่ากับยอมรับว่ายังไม่มีการเกิดภัยขึ้นจริง ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่สามารถใช้อำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้

ถ้าหากถูกต้อง

๖๐๕๓

(นายชวลิต ศรีโกมล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๓/๐



(๑๘)

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาที่กระทำในอดีต ล้วนแล้วแต่กระทำในรูปของพระราชบัญญัติ เว้นแต่เพียง ๒ ครั้งเท่านั้นที่การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากระทำโดยคณะปฏิวัติ ไม่เคยมีครั้งใดที่คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาโดยกำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่นั้น ไม่ใช่เป็นการกระทำตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ ที่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกัน

อนึ่ง การกำหนดความผิดอันมิโทษแก่บุคคลที่เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย และรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติดังกล่าว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปฏิเสธอำนาจขององค์กฤษฎีกาโดยสิ้นเชิง หมิ่นเหม่ต่อการสูญเสียสถานภาพแห่งความเป็นอิสระแห่งรัฐ ซึ่งก็มีใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีความเห็นว่า การตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับ เป็นการใช้อำนาจที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

๓. ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว คำร้องที่หนึ่ง เป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คำร้องที่สอง เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๑ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน

ดำเนินคดีต่อ

Vasun,

(นายชวลิต ศรีโคมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๑



(๑๙)

สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คำร้องทั้งสองจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ โดยให้รวมพิจารณาวินิจฉัย คำร้องทั้งสองเนื่องจากขอให้วินิจฉัยในประเด็นเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อ เสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภามาชี้แจงแสดงความเห็น และให้โอกาสคณะรัฐมนตรีจัดส่ง เอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนดรวมทั้งส่งผู้แทนมาชี้แจง แสดงความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๔. นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ ส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรีพร้อม เอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๔.๑ ความเป็นมาและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ

๔.๑.๑ ความจำเป็นระหว่างประเทศ

เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีสหประชาชาติต้องถูกผูกพันโดยกฎบัตร สหประชาชาติ ข้อ ๒๔ และข้อ ๒๕ โดยเฉพาะข้อ ๒๕ กำหนดไว้ชัดเจนว่า “สมาชิกของ สหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎบัตรฉบับ ปัจจุบัน” รัฐบาลไทยจึงมีพันธกรณีระหว่างประเทศเช่นเดียวกับรัฐบาลประเทศสมาชิกสหประชาชาติ ทุกประเทศที่จะต้องดำเนินการตามข้อมติและคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงที่ได้มีข้อมติ เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายไว้หลายข้อมติ ได้แก่ ข้อมติที่ ๑๒๖๗ (๑๙๙๙) เมื่อวันที่ ๑๕

สำเนาถูกต้อง

๖๐๙๔

(นายชวลิต ศรีโฉมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๑



(๒๐)

ตุลาคม ๒๕๔๒ ข้อมติที่ ๑๓๓๓ (๒๐๐๐) เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ ข้อมติที่ ๑๓๕๐ (๒๐๐๒) เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ และคณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศมีมติให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ ตามข้อมติดังกล่าวตลอดมา

สำหรับข้อมติอันเป็นที่มาของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ คือ ข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ซึ่งกำหนดมาตรการทางการเงิน มาตรการทางการเมือง มาตรการทางกฎหมายให้ประเทศสมาชิกต้องรับไปกำหนดให้การจัดเตรียมเงินทุนสำหรับการก่อการร้ายเป็น ความผิดอาญา และอายัดหรือยึดเงินทุนและทรัพย์สินของผู้กระทำหรือพยายามกระทำ ช่วยเหลือ หรือสนับสนุนการก่อการร้ายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยให้ประเทศสมาชิกกำหนดให้การก่อ การร้ายเป็นความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงและมีบทลงโทษที่เหมาะสม และให้ผู้มีส่วนร่วมในการหาเงิน วางแผน เตรียมการลงมือกระทำการก่อการร้าย หรือช่วยเหลือการก่อการร้ายเป็นความผิดที่จะต้อง ถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม

ในการดำเนินการตามข้อมตินี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับ มอบหมายจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ให้ตรวจสอบกฎหมายไทยเท่าที่มีอยู่ใน ขณะนั้นว่าเพียงพอหรือไม่ ซึ่งมีความเห็นว่า กฎหมายไทยเท่าที่มีอยู่ยังไม่มีการบัญญัติความผิดฐาน ก่อการร้ายไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งลักษณะความผิดฐานก่อการร้ายแม้ว่าจะมีการวางแผนในประเทศไทย แต่การกระทำอาจเกิดขึ้นในประเทศอื่นหรือกับองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่อาจจัดอยู่ในลักษณะ ความผิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน (ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตาม ประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๒ และหมวด ๓) ซึ่งกำหนดขอบเขตความ มุ่งหมายแห่งการกระทำผิดเอาไว้เฉพาะการกระทำต่อรัฐไทย ส่วนมาตรการให้อายัดเงินทุนและ ทรัพย์สินหรือแหล่งทุนอื่นของผู้ก่อการร้ายก็ยังไม่มีกฎหมายไทยรองรับให้กระทำได้ คณะรัฐมนตรี

ดำเนินการถูกต้อง

Handwritten signature

(นายชวลิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๒๑)

จึงมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงได้ขอให้ทุกประเทศรายงานการดำเนินการตามมติไปยังคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งแต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคง ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่เห็นชอบข้อมติ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศรายงานการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวผ่านผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ซึ่งได้รายงานเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยแจ้งว่า กฎหมายไทยยังไม่เปิดให้มีการซื้อหรืออัดเงินทุนและทรัพย์สินที่เป็นแหล่งทุนของผู้ก่อการร้าย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ กำลังดำเนินการร่างกฎหมายเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว รวมทั้งได้อ้างถึงร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ต่อมาประธานคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายมีหนังสือสอบถามมายังผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติถึงการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวอีกหลายข้อ โดยเฉพาะการขอทราบรายละเอียดและความลับหน้าเกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ ซึ่งผู้แทนถาวรไทยได้ชี้แจงว่า คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ นำร่างกฎหมายกลับไปแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และกระทรวงการต่างประเทศอยู่ระหว่างการจัดทำรายงาน ครั้งที่ ๓

ด้วยเหตุดังกล่าว ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายทั้งสองฉบับตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีตามกฎบัตรสหประชาชาติ อนึ่ง กระทรวงการต่างประเทศรายงานว่าประเทศต่าง ๆ ที่เป็นภาคีสหประชาชาติทั้ง ๑๕๑ ประเทศ ได้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการความมั่นคงที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) โดยได้ระบุในรายงานของตนว่ามีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะปรับปรุงกฎหมายภายในเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) และประเทศส่วน

สำเนาถูกต้อง

๖๐๙๗

(นายชวนิช ศรีโฆงาม)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๒๒)

ใหญ่ได้แก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อมติ และมีหลายประเทศได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการ
ก่อการร้ายเป็นการเฉพาะ อาทิ ประเทศในกลุ่มทวีปอเมริกา เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ประเทศ
ในทวีปยุโรปส่วนใหญ่ เช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ประเทศในกลุ่มเอเชียใต้ เช่น อินเดีย
ปากีสถาน ศรีลังกา ประเทศในกลุ่มอาเซียน เช่น กัมพูชา สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

๔.๑.๒ ความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของ
ประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ

(๑) ก่อนการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ส่วนราชการต่างๆ ได้ใช้
มาตรการทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่และใช้มาตรการทางปกครองดำเนินการไปบ้าง โดยเฉพาะกรณีธนาคาร
แห่งประเทศไทยได้มีหนังสือขอความร่วมมือธนาคารพาณิชย์ให้ดำเนินการตามข้อมตินั้น แต่ยังไม่
บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ได้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการยึดและ
อายัดเงินทุนหรือทรัพย์สินที่เป็นแหล่งเงินทุนของผู้ก่อการร้าย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ได้พิจารณาร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี (สำนักงานป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ) กระทรวงกลาโหม (สำนักงาน
ปลัดกระทรวง) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกรมองค์การระหว่าง
ประเทศ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด แล้ว เห็นว่า ประเทศไทยมีภารกิจ
ที่จะต้องดำเนินการด้านกฎหมาย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง กำหนดให้การกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและการ
สนับสนุนการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา โดยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล
กฎหมายอาญา เพิ่มความผิดฐานการก่อการร้ายขึ้นและมีหลักการสอดคล้องกับแนวทางการกำหนด
ฐานความผิดการก่อการร้ายที่มีการพิจารณาในกฎหมายระหว่างประเทศ

สำเนาถูกต้อง

Vobis.

(นายชวลิต ศรีใจงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ม/อ



(๒๓)

ประเด็นที่สอง กำหนดให้มีมาตรการระงับความเคลื่อนไหวทางการเงิน

โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเพิ่มเติมเพื่อนำมาตรการตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้ในการระงับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

เนื่องจากกฎหมายไทยเท่าที่มีอยู่ก่อนการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับยังไม่มีการบัญญัติความผิดฐานการก่อการร้ายไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งลักษณะความผิดฐานการก่อการร้ายเป็นการกระทำที่แม้ว่าผลร้ายแห่งการกระทำผิดจะเกิดขึ้นในประเทศไทย แต่ความมุ่งหมายอาจจะเป็นการบีบบังคับรัฐอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่อาจจัดอยู่ในลักษณะความผิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน (ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๒ และหมวด ๓) ซึ่งกำหนดขอบเขตความมุ่งหมายแห่งการกระทำผิดไว้เฉพาะการกระทำผิดต่อรัฐไทย จึงจำเป็นต้องเพิ่มเป็นลักษณะความผิดต่างหาก คือ ลักษณะ ๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย นอกจากนี้ยังกำหนดขอบเขตของการกระทำผิดให้กว้างขึ้น รวมถึงการขู่เจิญว่าจะกระทำผิด การให้กำลังพล อาวุธหรือทรัพย์สิน หรือการสนับสนุนใด ๆ ต่อการก่อการร้าย ตลอดจนการเตรียมการ การสมคบกัน และการปกปิดการก่อการร้ายเป็นการกระทำผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายด้วย รวมทั้งกำหนดให้การเป็นสมาชิกขององค์กรและคณะบุคคลที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติหรือประกาศให้เป็นองค์กรก่อการร้าย และกำหนดให้การกระทำผิดฐานการก่อการร้ายนอกราชอาณาจักรให้รับโทษในราชอาณาจักรด้วย

เมื่อกฎหมายไทยยังไม่ให้อำนาจยึดหรืออายัดเงินทุน และทรัพย์สินทางการเงินหรือแหล่งทุนอื่นของผู้ก่อการร้าย เพราะกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก่อนการตราพระราชกำหนดจะใช้ยึดหรืออายัดเงินที่ใช้ในการกระทำความผิดมูลฐานได้เพียง ๑

ถ้าหากถูกต้อง

Vobis

(นายชวลิต ศรีโกมล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๑/๑



(๒๔)

ประการ ซึ่งไม่มีความผิดฐานก่อการร้ายรวมอยู่ด้วย เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ให้หรือใช้เกี่ยวกับการก่อการร้าย จึงไม่อาจยึดหรืออายัดได้ แต่เมื่อได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาให้มีความผิดฐานก่อการร้ายขึ้นและกำหนดให้มีความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพิ่มขึ้น เงินหรือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการดังกล่าวก็จะเป็น “เงินสกปรก” ที่อาจใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ยึดหรืออายัดได้ อันจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการตัดฐานการสนับสนุนสำคัญแก่การก่อการร้าย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ไม่อาจแยกพิจารณาจากกันได้ เพราะร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นการกำหนดความผิดฐานก่อการร้าย อันเป็นการป้องกันและปราบปรามความผิดฐานก่อการร้าย ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ก็เป็นวิธีและมาตรการป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยการตัดเส้นเลือดหล่อเลี้ยงการก่อการร้าย โดยเฉพาะแหล่งทุนอันเป็นแหล่งสนับสนุนสำคัญลง หากขาดร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไป การรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะของประชาชนชาวไทย และประชาคมระหว่างประเทศก็จะไม่บรรลุผล ทั้งยังไม่เป็นไปตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) อีกด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ และส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

สำเนาถูกต้อง

YCSM

(นายชวลิต ศรีโถมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๖



(๒๕)

ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ และมีผู้เข้าใจผิดหลายประการเป็นเหตุให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง อาทิ มีความหวั่นเกรงว่าจะนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้ปราบปรามผู้คัดค้านโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น โครงการท่อก๊าซ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงร่างกฎหมายเพื่อไม่ให้ครอบคลุมถึงการชุมนุมประท้วงเรียกร้องความเป็นธรรม และขอให้หน่วยงานต่าง ๆ ไปทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายก่อนที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นเหตุให้ไม่อาจนำเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับต่อสภาผู้แทนราษฎร ได้ทันในปี ๒๕๔๕

(๒) ในระหว่างนั้น หลายประเทศได้ออกคำเตือนประชาชนของตนไม่ให้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค โดยให้เหตุผลว่า ประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคไม่ปลอดภัย ในทำนองว่าเป็นแหล่งพักพิงของผู้ก่อการร้าย สื่อมวลชนต่างประเทศก็ลงข่าวในทำนองว่าประเทศไทยเป็นที่พักพิงของผู้ก่อการร้ายเช่นกัน เป็นเหตุให้รัฐบาลไทยและกระทรวงการต่างประเทศต้องชี้แจงตอบโต้อยู่เสมอ ๆ ยิ่งกว่านั้นประเทศต่าง ๆ ที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศได้ขอความร่วมมือกับรัฐบาลไทยเกี่ยวกับผู้ก่อการร้ายบางส่วนซึ่งมีข่าวแจ้งว่าอยู่ในประเทศไทย แต่หน่วยข่าวทุกหน่วยต่างรายงานตรงกันว่า เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายเป็นการเฉพาะ หากต้องดำเนินการกับผู้ก่อการร้ายเหล่านั้น ก็จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินการตามกฎหมายทั่วไป ซึ่งในหลายกรณีเป็นไปด้วยความยากลำบากและความผิดตามกฎหมายทั่วไปมีโทษเล็กน้อย บางการกระทำอาจไม่เป็นความผิดเลย เช่น การตระเตรียมการวางระเบิดหรือวางแผนกันเพื่อก่อการร้ายในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจไม่ต้องด้วยความผิดฐานซ่อนใจตามประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดให้เป็นความผิดเมื่อสมคบกันกระทำความผิดที่กระทำในประเทศท้ายที่สุดผู้ต้องสงสัยว่าก่อการร้ายอาจหลุดพ้นจากความผิดตามกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้

ธำเนาญกัอง

V. S. S.

(นายชวลิต ศรีโจนงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๒๖)

เมื่อเหตุการณ์ได้ล่วงเลยมาระยะหนึ่ง ได้มีการเร่งรัดโดยคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ว่า ปัจจุบันปัญหาการก่อการร้ายมีแนวโน้มรุนแรงและแพร่ขยาย ไปยังประเทศต่าง ๆ มากขึ้น เนื่องจากวิกฤติการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ วิกฤติการณ์ในตะวันออกกลาง ในส่วนของประเทศไทยก็จำเป็นต้องดำเนินการหลายประการ เพื่อ ปกป้องและรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และเมื่อได้รับการร้องขอให้ ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาการก่อการร้ายจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินการ หรือตอบสนองต่อคำร้องของประเทศอื่น ๆ ได้เท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาข้อขัดข้องในทางกฎหมาย ทั้งในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับโดยตรงและในกรณีที่มีกฎหมายอยู่แต่กฎหมายดังกล่าวมี บทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังพิจารณาปรับปรุง แต่ก็ยังไม่แล้วเสร็จ จึงขอให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ไปเร่งรัดการพิจารณาร่วมกับรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ให้พิจารณาครอบคลุม ประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นใหม่ และที่ได้รับทราบมาจากการพบเจรจากับผู้แทนประเทศต่าง ๆ ด้วย

ต่อมาคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติให้เสนอร่าง พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรับแก้แล้วต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ รับทราบมติของคณะกรรมการประสาน งานสภาผู้แทนราษฎรและมอบให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ร่วมกันพิจารณา คำนึงเนื้อหา รูปแบบและแนวทางการดำเนินการ

สำเนาถูกต้อง

YCB

(นายชวลิต ศรีโถมงม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๒๗)

รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้นัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ที่ประชุมมีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยให้ดำเนินการให้มีผลโดยเร็ว และให้ ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับบางประการ โดยเฉพาะข้อยกเว้นการกระทำความผิดฐาน ก่อการร้ายตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญานั้น ให้เพิ่มข้อความ ให้ชัดเจนว่าการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยการเดินขบวน ชุมนุม ประทับ หรือเคลื่อนไหวนั้น เรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรม ไม่เป็นความผิดฐานก่อการร้าย

(๓) รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้รายงานผลการพิจารณาเกี่ยวกับร่าง กฎหมายทั้งสองฉบับต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีประชุมลับ โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้ชี้แจงถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายทั้งสองฉบับ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การดำเนินการตรากฎหมายทั้งสองฉบับเป็นไปเพื่อปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ และเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศไทย ความปลอดภัยสาธารณะของประชาชนไทยโดยตรง ทั้งยังจำเป็นต้องดำเนินการโดยรีบด่วนเพราะการก่อการร้ายกำลังขยายไปทั่ว โดยได้รับรายงานว่า ช่วงเที่ยงของวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ได้มีการวางระเบิดที่โรงแรมแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานคร ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นเรื่องที่คาดหมายอยู่ก่อนแล้ว ในช่วงเวลานี้อาจมีเหตุร้ายทำนองนี้เกิดขึ้น ในประเทศกลุ่มอาเซียนได้ โดยเฉพาะประเทศที่มีนักท่องเที่ยวผ่านเข้าออกได้สะดวกหรือมีการขกเว้น การตรวจลงตราเข้าเมือง และขณะนี้มีความว่า สมาชิกขององค์กรก่อการร้ายตามข้อมติคณะมนตรี

สำเนาถูกต้อง

Va S.V.

(นายชวลิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๒๘)

ความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้เดินทางเข้าออก เข้ามาพำนักชั่วคราว หรือนำเงินมาฝากในประเทศไทยและมีการจ่ายเงินหรือโอนเงินนั้นแก่สมาชิกองค์กรดังกล่าวในต่างประเทศอย่างผิดปกติ ประกอบกับรัฐบาลไทยกำลังจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปค ครั้งที่ ๑๑ ซึ่งจะมีผู้นำของ ๒๑ เขตเศรษฐกิจเดินทางเข้าร่วมประชุมในช่วงกลางเดือนตุลาคม ทั้งยังมีการเยือนอย่างเป็นทางการของประมุขสำคัญของรัฐต่างประเทศ ๕ ประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จีน และรัสเซียซึ่งมาเยือนอย่างพระราชอาคันตุกะ และประธานาธิบดีชิลี และเปรู ซึ่งมาเยือนอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ คาดว่าจะมีคณะผู้แทนจากสมาชิกเอเปค และผู้สื่อข่าวจากทั่วโลก เดินทางมาร่วมประชุมประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน หากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายเป็นการเฉพาะก็จะทำให้การเตรียมการป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายขึ้นเป็นไปได้ด้วยวิธีการตามกฎหมายที่มีอยู่ปกติ ซึ่งอาจไม่มีประสิทธิภาพ เพราะในอดีตได้เคยมีการประสานงานให้ดำเนินการกับสมาชิกองค์กรก่อการร้ายภายใต้ประกาศคณะมนตรีความมั่นคงหลายครั้ง แต่กฎหมายไทยปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้ดำเนินการได้

นอกจากนั้น การที่ประเทศต่าง ๆ ได้ขอให้นายกรัฐมนตรีในโอกาสที่เดินทางไปเยือนประเทศเหล่านั้น ดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้น และนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาว่าจะดำเนินการโดยเร็ว หากในช่วงเวลาการประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปคที่ดี การเยือนอย่างเป็นทางการของประมุขของรัฐต่าง ๆ ก็ดี ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายโดยเฉพาะ ย่อมจะกระทบภาพลักษณ์ของประเทศไทยโดยตรง ยิ่งกว่านั้นการที่สื่อมวลชนต่างประเทศบางฉบับ เคยเสนอข่าวทำนองที่ทำให้เข้าใจว่าประเทศไทยเป็นแหล่งพักพิงที่ปลอดภัยของผู้ก่อการร้าย เพราะยังไม่มีกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายอาจจะดูน่าเชื่อถือขึ้น อีกประการหนึ่ง คณะกรรมาธิการต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้จัดตั้งขึ้นเพื่อ

ถ้าหากถูกต้อง

Vach

(นายชวลิต ศรีโฉมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ น/อ



(๒๙)

ติดตามการดำเนินการตามข้อมติ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ได้เร่งรัดสอบถามมาหลายครั้ง และในเดือน
กันยายน ๒๕๔๖ จะมีการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติสมัยสามัญประจำปี ซึ่งจะมีการ
ทวงถามความคืบหน้าและประเทศไทยจะต้องรายงานผลการดำเนินการในเรื่องนี้ด้วย

เมื่อพิจารณาเหตุผลทุกประการประกอบกันแล้วจึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็น
รีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่ประเทศไทยต้องรีบออกกฎหมายโดยเร่งด่วน จึงสมควรตราเป็น
พระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล
กฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิญญู เกรืองาม) เสนอ โดยให้
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นพระราชกำหนด
โดยด่วนที่สุด

อนึ่ง ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ประชุมลับ สำนักโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
ได้นำเรื่องไปลงโฆษณาในเวปไซด์โดยมิได้นำมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมลับที่ให้เปลี่ยน
การเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นการตราเป็นพระราชกำหนดไปลงด้วยเพราะยังคงเป็นมติที่เป็น
ความลับ และยังไม่ได้ยกเลิกชั้นความลับจนกว่าจะตราพระราชกำหนดแล้วเสร็จและประกาศใช้แล้ว
อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้เวปไซด์ของคณะโฆษกยอมรับทราบคืออยู่ตามหมายเหตุในหน้าแรกของข่าว
สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีข้อความชัดเจนว่า “หมายเหตุ ผลการสรุปข่าวการประชุม
คณะรัฐมนตรีนี้เป็นเพียงการนำเสนอในเชิงข่าวเท่านั้น มิอาจถือเป็นมติของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
ได้ จึงขอให้ตรวจสอบมติและขอรายละเอียดเพิ่มเติมจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ณ
ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร ” ดังนั้น การกล่าวอ้างว่าคณะรัฐมนตรีมิได้มีมติให้ตราพระราชกำหนด
และนายกรัฐมนตรีทุกเกล้า ๆ ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดโดยฝ่าฝืน
มติคณะรัฐมนตรีและไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จึงคลาดเคลื่อนกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

สำนักโฆษก

๖๐๔๔

(นายชวลิต ศรีโฉมงาม)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๓๐)

(๔) ความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ มิได้เกิดขึ้นฉับพลันทันด่วนเป็นเหตุการณ์ครั้งเดียว แต่ได้สั่งสมเพิ่มพูนความสำคัญและความร้ายแรงขึ้นเป็นลำดับเกือบสองปี ถึงขนาดที่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะได้ตัดสินใจว่าหากมิได้มีการดำเนินการโดยรีบด่วน ความปลอดภัยของประเทศชาติ และประชาชนจะถูกกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงได้ ด้วยมีเหตุการณ์หลายประการสนับสนุนการตัดสินใจนี้ มิได้เป็นการกล่าวอ้างขึ้นลอย ๆ อีกทั้งได้เฝ้าสังเกตความรุนแรงของปัญหาโดยลำดับ มิได้รับร้อนดำเนินการไปตามกระแส เพราะหวั่นเกรงว่าหากดำเนินการผิดพลาดประเทศไทยจะได้รับความกระทบอย่างรุนแรง เหตุการณ์ดังกล่าวมีทั้งเหตุที่เกิดขึ้นในอดีตซึ่งเป็นที่รู้กันทั่วไป รวมทั้งเหตุการณ์ที่หน่วยข่าวทั้งหลายได้รายงานความเคลื่อนไหวของบุคคลบางกลุ่มให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทราบมาเป็นระยะ อันเป็นเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวซึ่งไม่อาจนำไปเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ เพราะจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการดำเนินการป้องกันและปราบปราม เพราะเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งได้มอบหมายให้หน่วยข่าวทั้งหลายไปชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในชั้นการพิจารณาต่อไป

หลังเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมครั้งรุนแรงที่สุดในสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ จนถึงสงครามในอัฟกานิสถาน และอิรัก ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้น และมีการเชื่อมโยงเครือข่ายการก่อการร้ายซับซ้อนมากขึ้น มีส่วนหนึ่งของผู้ก่อการร้ายได้ใช้ประเทศไทยซึ่งเป็นศูนย์กลางการคมนาคมในภูมิภาค และล่าสุดได้มีการจับกุมนายฮัมบาตี แกนนากลุ่มเจไอ ซึ่งเป็นผู้นำคนสำคัญ เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันประกาศใช้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ นอกจากนี้ ก็ยังมีเหตุการณ์ก่อการร้ายเกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค

สำเนาถูกต้อง

๖๐๘๔

(นางชวลิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๙๖



(๓๑)

เช่น การวางระเบิดที่บาห์ลีเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตกว่า ๒๐๐ คน รวมทั้งการวางระเบิดโรงแรมเจดับบลิว มารีออต ในกรุงจากร์ดา ประเทศอินโดนีเซีย สถานการณ์เหล่านี้ย่อมแสดงความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ คณะรัฐมนตรีจึงต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับโดยพลัน

ดังนั้น เหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงเป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ ทั้งของประชาชนชาวไทยและประชาคมโลก โดยมีเหตุการณ์อันเป็นข้อเท็จจริงทั้งในอดีตและปัจจุบันเป็นฐานสนับสนุนให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ว่า

“เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายโดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือทำลายทรัพย์สินให้เกิดความเสียหาย เพื่อสร้างความปั่นป่วน โดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิดความวุ่นวายในประเทศ หรือเพื่อบังคับขู่เชิญให้รัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใด หรือองค์การระหว่างประเทศ จำยอมต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ การกระทำความดังกล่าวยังเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำใดที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้าย หรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหาให้ยุติลงโดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจ

สำเนาถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวฉัตร ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๓๒)

หลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

รวมทั้งในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ว่า

“โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายและเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ จึงคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายเพื่อแก้ไขปัญหาให้การก่อการร้ายยุติลงด้วย สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

๔.๒ คำชี้แจงประเด็นความเห็นของสมาชิกทั้งสองสภา

๔.๒.๑ การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้เป็นการใช้อำนาจที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และมีได้ยกเว้นการใช้บังคับรัฐธรรมนูญด้วยการไม่ดำเนินการตามกระบวนการบัญญัติกฎหมายในกรณีทั่วไป กล่าวคือ ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการแบ่งแยกการใช้
อำนาจถูกต้อง

๖๐๕๓.

(น.เชชวลิต ทวีไธมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๓๓)

อำนาจอธิปไตยเพื่อการถ่วงดุลและกันภายในการใช้อำนาจเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขต ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญได้จำแนกหมวด และบทมาตราต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์กรที่จะมีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยไว้เป็นหมวดหมู่แยกจากกัน ดังที่ได้บัญญัติให้หมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา และกำหนดอำนาจตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์และรัฐสภาไว้ในมาตราต่าง ๆ อาทิ มาตรา ๘๒ - มาตรา ๘๔ และมาตรา ๑๖๕ - มาตรา ๑๘๐ และได้บัญญัติหมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี และให้อำนาจตรากฎหมายในรูปพระราชกำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๘ - มาตรา ๒๒๐ รวมทั้งได้บัญญัติหมวด ๘ ว่าด้วยศาล แยกไว้จากกัน อันเป็นการแยกการใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรที่ใช้อำนาจต่อกันและเป็นไปตามหลักลักษณะเฉพาะของอำนาจหน้าที่แต่ละองค์กร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญบางฉบับมิได้บัญญัติว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๒ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติรวมการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมกันไป โดยเน้นความสำคัญว่า ต้องใช้อำนาจอธิปไตยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่ถูกต้อง และเป็นอยู่จริง เพราะแม้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยผ่านรัฐสภาที่จริง แต่รัฐสภาก็ยังมีอำนาจอื่นซึ่งในทางวิชาการไม่ถือว่าเป็นอำนาจนิติบัญญัติอยู่ด้วย เช่น อำนาจแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี อำนาจไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นอำนาจบริหารงานบุคคลทาง

สำเนาถูกต้อง

๖๐๔.

(นายชวลิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๓/๑



(๓๔)

การเมือง รวมทั้งวุฒิสภาเองก็มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลอันเป็นอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจได้ส่วนและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่ง
ระดับสูง อันเป็นอำนาจกึ่งตุลาการอยู่ด้วย ศาลเองแม้จะใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยคดีเป็นหลัก
แต่ก็ยังมีอำนาจกึ่งนิติบัญญัติอยู่ด้วย ถ้าหากคณะรัฐมนตรีแม้จะมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินเป็น
หลัก แต่ก็ยังมีอำนาจนิติบัญญัติโดยการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนด
อยู่ด้วย การเข้าใจว่า รัฐสภาเท่านั้นที่จะใช้อำนาจนิติบัญญัติได้จึงไม่ถูกต้องตามหลักการแบ่งแยก
การใช้อำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้นมา
รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยตามบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยผ่าน ๓ องค์กร โดยมีได้เจาะจงให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาเท่านั้น

เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้
ดังเช่นพระราชบัญญัติในมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ในหมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี และ
พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นโดยการถวายคำแนะนำ
ของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ และสอดคล้องกับหลักการ
แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักวิชาการ มิได้มีลักษณะเป็นการยกเว้นการใช้บังคับ
รัฐธรรมนูญในภาวะปกติโดยไม่คำนึงกระบวนการบัญญัติกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้
ในกรณีทั่วไป ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ตามมาตรา ๑ ประกอบ
มาตรา ๒๑๘ นั่นเอง

การที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่น
พระราชบัญญัติและได้กำหนดให้นำเสนอพระราชกำหนดดังกล่าวให้รัฐสภานุมัติหรือไม่อนุมัติ
ดังนั้น พระราชกำหนดซึ่งมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติจึงสามารถกำหนดความผิดและ

กำหนดโทษ

Y.S.,

(นายชวลิต ศรีโคมงาม)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ



(๓๕)

กำหนดโทษได้ตามความจำเป็นซึ่งในอดีตมีการตราพระราชกำหนดความผิดและโทษมาโดยตลอด ในส่วนของการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่าง ๆ ก็กระทำได้และได้มีการกระทำมาในอดีต อาทิ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๘๗ เป็นต้น ฉะนั้นความเห็นที่ว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดฐาน ความผิดขึ้นใหม่นั้น ไม่ใช่การกระทำตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ จึงคลาดเคลื่อน จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

อนึ่ง การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่กำหนดความผิดและโทษฐานก่อการร้าย โดยกำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นั้น แม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ต้องหาหรือจำเลยก็จริง แต่มาตรการดังกล่าวก็กำหนดขึ้นอย่างได้สัดส่วนกับความจำเป็นในการ ป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งหากเกิดขึ้นก็จะเป็นภัยอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์จำนวนมาก การพิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของโทษ อันเป็นการจำกัดเสรีภาพจึงพิจารณาแยกออกจากผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำความผิดและความ จำเป็นในการป้องกันสังคมและประเทศชาติมิได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย ในความผิดดังกล่าวก็มีได้ให้รัฐมีอำนาจแทรกแซงได้ เพราะรัฐจะต้องดำเนินคดีตามกระบวนการ ยุติธรรมตามปกติในศาลยุติธรรมซึ่งย่อมให้ความเป็นธรรมแก่โจทก์และจำเลยในกระบวนการพิจารณา โดยเปิดเผยในศาลถึงสามชั้นศาล

นอกจากนั้น การตราพระราชกำหนดอันเป็นการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยก็ยังคงตรวจสอบหลายประการ กล่าวคือ

สำเนาถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวณิต ศรีโกมลวง)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๖



(๓๖)

(๑) การตรวจสอบโดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชน ซึ่งมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด

(๒) การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๕ โดยให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่งหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดนั้นมิชอบ พระราชกำหนดนั้นก็ไม่มีผลใด ๆ มาตั้งแต่ต้น

(๓) การให้ศาลสามารถส่งปัญหาที่ว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเนื้อหาของพระราชกำหนดได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

(๔) การให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

๔.๒.๒ ประเด็นตามคำร้องที่อ้างว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า

(๑) เหตุผลในการตราพระราชกำหนดมิได้ยกขึ้นลอย ๆ อย่างคลุมเครือ แต่เป็นเหตุผลที่อยู่บนข้อเท็จจริง มีทั้งเหตุการณ์ในประเทศและต่างประเทศอันมีความจำเป็นรีบด่วนที่คณะรัฐมนตรีต้องรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ โดยพลัน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปและเกิดการก่อการร้ายขึ้นในประเทศ ข่มกระทบต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์เป็นจำนวนมาก และเมื่อถึงเวลานั้นการตรากฎหมายมาแก้ปัญหา ก็จะไร้ประโยชน์ โดยเฉพาะกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ซึ่งมีหลักสำคัญว่า จะตรากฎหมายอาญาและใช้กฎหมายดังกล่าวให้เป็นโทษย้อนหลังแก่บุคคลไม่ได้ คณะรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะจึงไม่อาจปล่อยให้เกิดวิกฤติที่สร้างภยันตราย

ตำนานถูกต้อง

V.C.S.

(นายชวลิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๓๗)

ต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะขึ้นก่อนแล้วจึงมาดำเนินการเยียวยาใน
ภายหลังได้ ซึ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ทราบและตระหนักถึงการสั่งสมของภัยจากการ
ก่อการร้ายมาโดยตลอดจนจึงจุดที่เห็นว่าไม่อาจปล่อยให้เงินเข้าออกไปโดยไร้กฎหมายที่จะป้องกัน
และปราบปรามการก่อการร้ายอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้ตัดสินใจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์
ทรงตราพระราชกำหนดดังกล่าว อนึ่งภัยคุกคามที่ว่านี้ หลายกรณีไม่อาจแสดงให้เห็นว่าสาธารณชนทราบ
ได้เพราะจะทำให้การใช้งบประมาณเสื่อมประสิทธิภาพ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดความโกลาหลและ
หวั่นวิตกในหมู่ประชาชนทั้งชาวไทยและต่างประเทศ อันอาจกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

(๒) ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้กำหนดมาตรการที่
เห็นประจักษ์ว่าจะจับค้ำยันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะได้ ดังจะ
เห็นได้จากการกำหนดให้การขู่เชิญว่าจะก่อการร้าย การเตรียม หรือสมคบกันเพื่อก่อการร้ายและ
การเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ
ประกาศให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศรับรอง
เป็นความคิด ทำให้สามารถจับกุมผู้กระทำการดังกล่าวมาดำเนินคดีได้ อันเป็นการป้องกันและ
ปราบปรามการก่อการร้ายไปในตัว ทั้งยังกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐาน
อันอาจใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ชีคหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สิน
ที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้ายเป็นการตัดเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงการก่อการร้ายลงได้ อนึ่ง การที่
พระราชกำหนดได้กำหนดให้บุคคลที่เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะ
มนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย
และรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองโดยสมัครใจในฐานะภาคีสมาชิกของสหประชาชาติ
โดยประเทศไทยอยู่ในสถานะเป็นรัฐอิสระมีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินการระหว่างประเทศอย่าง
สมบูรณ์ ไม่ได้สูญเสียสถานภาพแห่งความเป็นอิสระแห่งรัฐแต่ประการใด

สำเนาถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวลิต ศรีโคมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘/๖



(๓๘)

๔.๒.๓ สำหรับเนื้อหาของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่คำร้องระบุว่า ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกำหนด เพราะมีกฎหมายต่าง ๆ ตามปกติอยู่แล้วนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายปกติที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายหลายประการ ทั้งยังไม่มีมาตรการที่จะตัดการสนับสนุนทางการเงินต่อการก่อการร้ายได้ อย่างไรก็ดี เพื่อมิให้มีการใช้พระราชกำหนดโดยผิดวัตถุประสงค์ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๕/๑ วรรคสาม โดยชัดเจนว่า “การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประห้วงโต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวก่อการร้ายเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ 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 ๑๒๕) ความผิดต่อสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ (มาตรา ๑๓๐ – มาตรา ๑๓๕) ยังมีได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงลักษณะการก่อการร้าย กล่าวคือ

(๑) การกระทำการก่อการร้ายอาจมิได้กระทำต่อประมุขของประเทศ แต่มุ่งต่อการลอบสังหารหรือประทุษร้ายต่อบุคคลที่สำคัญของประเทศหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อข่มขู่ให้รัฐบาลจำยอมกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งยังมีได้บัญญัติไว้ในความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรไทย

อำนาจถูกต้อง

V.B.,

(นายชวลิต ศรีโถมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๓๑)

(๒) ประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรนั้น เป็นการบัญญัติถึงการกระทำที่ใช้กำลังประทุษร้าย ซึ่งหมายถึง การทำร้ายต่อบุคคล มิได้บัญญัติถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบสาธารณูปโภคหรือทรัพย์สินที่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจเพื่อประสงค์จะให้มีความผิดต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไทย

(๓) การกำหนดมูลเหตุจูงใจในความคิดต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรมุ่งถึงการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์จะล้มล้างอำนาจอธิปไตยหรือแบ่งแยกราชอาณาจักรซึ่งเป็นการกระทำที่เรียกว่ากบฏ หรือเป็นการกระทำเพื่อช่วยเหลือข้าศึกในภาวะสงคราม บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวจึงนำมาใช้บังคับกับความผิดฐานก่อการร้ายมิได้ เพราะมูลเหตุจูงใจแตกต่างกันโดยการก่อการร้ายมุ่งถึงการบังคับรัฐบาลให้จำยอมต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งมิใช่การล้มล้างราชอาณาจักร เช่น การเรียกร้องให้ปล่อยตัวนักโทษทางการเมือง การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ หรือการก่อให้เกิดบ้านเมืองเกิดความปั่นป่วนจนประชาชนเกิดความหวาดกลัวไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุขได้ ซึ่งหากมีการกระทำโดยมีเหตุจูงใจที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายดังกล่าวจะไม่มี ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร

(๔) หากการกระทำการก่อการร้ายไม่เข้าลักษณะความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ผลของการกระทำจึงอาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญากรณีอื่นทั่วไป เช่น การกระทำความผิดฐานฆ่าคนตาย ทำร้ายร่างกาย ทำให้เสียทรัพย์หรือความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชนเท่านั้น ซึ่งการที่มีความผิดแต่เฉพาะความผิดอาญาทั่วไปดังกล่าว หากนำมาใช้กับกรณีของการก่อการร้ายจะเกิดผล ดังนี้

ก) การกระทำความผิดที่มีเจตนาก่อการร้ายนั้น เป็นการกระทำที่ต้องการให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงถึงขนาดบังคับรัฐบาลได้ จึงมิใช่การกระทำในลักษณะเดียวกับความผิด

สำเนาถูกต้อง

Yobun,

(นายชวลิต ศรีโถมงาม)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๙/๖



(๔๐)

อาญาทั่วไปซึ่งเป็นการกระทำความผิดระหว่างบุคคลต่อบุคคล การกำหนดฐานความผิดและบทกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญาปัจจุบัน จึงไม่เหมาะสมกับผลร้ายที่เกิดขึ้นและการที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

ข) ความผิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญาไม่ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดในต่างประเทศ จึงไม่สามารถนำมาตรการทางกฎหมายไปดำเนินการระงับการกระทำนอกประเทศที่มุ่งให้เกิดผลร้ายภายในประเทศได้ หากแต่ต้องรอให้เกิดการกระทำจนมีความเสียหายเกิดขึ้นในประเทศเสียก่อน

ค) การใช้ความผิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้ไม่สามารถระงับเหตุร้ายที่จะเกิดได้ทันที เพราะการก่อการร้ายเป็นการกระทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรง มาตรการแก้ไขที่ได้ผลดีที่สุด คือ การระงับเหตุตั้งแต่การเตรียมการดำเนินงานไม่ว่าจะอยู่ในขั้นเตรียมอุปกรณ์เพื่อการก่อการร้าย การฝึกฝนกำลังพลที่จะทำให้การก่อการร้ายเป็นผลสำเร็จ การกระทำดังกล่าวถ้าใช้ประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบันจะไม่เป็นความผิด ทำให้รัฐไม่อาจใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าไปดำเนินการเพื่อให้ยุติเสียก่อนลงมือกระทำความผิดขึ้นได้

(๕) การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา นอกจากจะกำหนดฐานความผิดการก่อการร้ายให้ชัดเจนแล้ว ได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้การก่อการร้ายเกิดขึ้น โดยการกำหนดความผิดตั้งแต่ขั้นเตรียมการหรือสมคบกัน การเป็นผู้สนับสนุน และการเข้าเป็นสมาชิกของคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย ซึ่งเป็นวิธีการในการปราบปรามการก่อการร้ายให้ได้ผล เพราะการระงับการก่อการร้ายย่อมต้องอาศัยเหตุจากการคาดการณ์ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีผู้ก่อการร้ายแฝงตัวในประเทศ หรือการสะสมอุปกรณ์ กำลังพล และการเตรียมการด้านการเงิน โดยไม่อาจปล่อยให้มีการกระทำจนเกิดผลเสียหายขึ้นก่อนได้ แต่ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อ

สำเนาถูกต้อง

Vorsu.

(นายชวลิต ศรีโฉมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๖



(๔๑)

ยุติการกระทำที่มีแนวโน้มว่าจะก่อการร้าย เนื่องจากหากมีการก่อการร้ายจนเป็นผลสำเร็จแล้ว ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะย่อมจะเสียหายร้ายแรงและต้องใช้ระยะเวลายาวนานจึงจะฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพปกติขึ้นได้ ดังนั้น มาตรการตามกฎหมายต้องใช้อย่างเข้มงวดให้ได้ทันกับสภาพเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

สำหรับเจตนารมณ์ในการร่างมาตรา ๑๓๕/๔ เป็นไปในทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๕ ในความผิดฐานอั้งยี่ ซึ่งกำหนดเอาผิดกับผู้ที่เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการและมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ตามมาตรา ๑๓๕/๔ เป็นการเอาผิดกับผู้ที่เป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติประกาศว่า เป็นคณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรก่อการร้ายระหว่างประเทศ โดยที่ประเทศไทยได้ให้การรับรองรายชื่อดังกล่าวแล้ว ซึ่งในกรณีนี้เห็นว่า รัฐบาลไทยยังสามารถที่จะทำการตรวจสอบรายชื่อดังกล่าวก่อนทำการรับรองได้โดยไม่จำเป็นต้องรับรองรายชื่อทั้งหมด

๔.๒.๔ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้ผิดไปจากประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังจะเห็นได้ว่าการบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญทุกฉบับให้มีการตราพระราชกำหนดได้ และได้มีการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่านั้นตราพระราชกำหนดมาโดยตลอด โดยได้มีการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้อย่างเข้มงวดมาแล้วทั้งสิ้นรวม ๒๐๗ ฉบับ จึงเห็นได้ว่า การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดเป็นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาโดยตลอด

๔.๓ การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กล่าวคือ

ถ้าหากถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวลิต ศรีไสยาภรณ์)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๑



(๔๒)

มีเหตุผลเงินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ และคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการตามครรตองในระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญครบถ้วนถูกต้องและสมบูรณ์แล้วทุกประการ

๕. นายมารุต บุณนาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ เสนอความเห็นเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๕.๑ การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่ายต้องเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลในการใช้อำนาจอธิปไตย อันจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และรัฐบาลที่ดีที่สุดจะต้องอยู่ภายใต้หลักการปกครองที่อำนาจอธิปไตยแต่ละอำนาจถูกใช้โดยองค์กรแยกต่างหากหากจากกัน หากรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจอธิปไตยไว้ด้วยกันแล้ว การปกครองนั้นก็จะเป็นไปในรูปของเผด็จการ มิใช่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย จึงต้องนำมาเป็นหลักในการปกครองประเทศและถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด การที่รัฐบาลตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการก้าวก้าวอำนาจนิติบัญญัติและฝ่ายสืบเจตนาของรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายมาใช้บังคับเป็นเรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาเท่านั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะได้ก็ตาม แต่เป็นข้อยกเว้นของหลักการทั่วไป และเป็นการให้อำนาจที่มีเงื่อนไขว่า คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดได้ ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะเท่านั้น

สำเนาถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวลิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๙/๖



(๔๓)

๕.๒ เหตุผลและข้อเท็จจริงที่คณะรัฐมนตรีอ้างในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมาใช้บังคับ ได้อ้างถึงภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่มีการสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งเหตุการณ์ก่อการร้ายมีความรุนแรงยิ่งขึ้นและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศโดยรัฐบาลไทยต้องให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว หากพิเคราะห์ถึงเรื่องราวของการก่อการร้ายแล้ว จะพบว่า สิ่งที่คณะรัฐมนตรีหยิบยกขึ้นมาอ้างเป็นหลักการและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวนี้ ยังห่างไกลต่อสถานการณ์ที่ว่าไม่มีความปลอดภัยของประเทศ ไม่มีความปลอดภัยต่อสาธารณะ และสถานการณ์ที่เรียกว่า “ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ” เพราะการก่อการร้ายได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตเป็นเวลานานมากและเกิดอย่างต่อเนื่อง เพียงแต่ว่าเหตุการณ์ครั้งร้ายแรงเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ ได้กระทบถึงผลประโยชน์และสร้างความเสียหายให้กับสหรัฐอเมริกามากที่สุด จนกระทั่งองค์การสหประชาชาติต้องมีมติให้ประเทศสมาชิกร่วมมือกันแก้ปัญหากการก่อการร้ายจึงทำให้เกิดการตื่นตัว แต่ความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะก็ยังคงมีอยู่ตามปกติเช่นในอดีตที่ผ่านมา แม้แต่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีก็ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ ก่อนที่จะตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับว่า แม้จะเกิดเหตุระเบิดในอินโดนีเซีย แต่ประเทศไทยไม่ได้เป็นเป้าหมายก่อการร้าย รัฐบาลไทยดูแลเต็มที่จึงไม่ต้องห่วง สื่อมวลชนไม่ควรตกใจไม่ต้องถามถึงเรื่องพวกนี้จนทำให้เกิดความ

สำเนาถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวลิต ศรีโถมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๔๔)

ระวาง เนื่องจากงานเอเปคจะมีผู้เข้าร่วมจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักธุรกิจ ส่วนผู้นำทุกประเทศก็ได้ยืนยันแล้วว่าจะมา กรณีเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า แม้แต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็มีความเห็นชัดเจนว่า ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายยังอยู่ห่างไกลจากประเทศไทย นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาระงือการก่อการร้าย รัฐบาลยังมีกฎหมายฉบับอื่นเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ และยังไม่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะแต่อย่างใด

คำว่า “ฉุกเฉิน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายคำว่า “ฉุกเฉิน” ว่า เป็นไปโดยปัจจุบันทันด่วน และจะต้องรีบแก้ไขโดยฉับพลัน เช่น เหตุฉุกเฉินที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร เช่น ภาวะฉุกเฉิน และสถานการณ์ฉุกเฉิน จากคำจำกัดความตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน จะเห็นได้ว่า ต้องเกิดขึ้นโดยปัจจุบันทันด่วน แต่สถานการณ์ก่อการร้ายที่รัฐบาลนำมาเป็นเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ยังมีได้เกิดขึ้นและโดยสถานการณ์ก็ยังไม่ถึงขนาดที่จะเรียกได้ว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญที่หากรัฐบาลเห็นว่า จำเป็นจะต้องตรากฎหมายก็สามารถกระทำในรูปพระราชบัญญัติได้ และรัฐบาลก็สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว เพราะอยู่ในระหว่างเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา และรัฐบาลมีเสียงข้างมากและเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร

กรณีคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ทุกเรื่องทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น จะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและอำนาจของรัฐบาลก็จะเป็นการถ่วงดุล

สำเนาถูกต้อง

W.Su.

(นายชวฉิต ศรีโกมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๑



(๔๕)

๕.๓ สำหรับเหตุผลสำคัญที่ทำให้การก่อการร้ายมิใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ก็คือ ประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้บังคับอยู่ ยังสามารถใช้บังคับกับการปฏิบัติการก่อการร้ายได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ

๕.๓.๑ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๐ - มาตรา ๑๓๕ ที่ว่าด้วยความผิดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ ซึ่งความผิดส่วนนี้แม้เป็นเพียงพยายามฆ่าก็มีโทษหนักถึงประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต

๕.๓.๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๕ - มาตรา ๒๑๖ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ตามลักษณะ ๕ นี้แม้เพียงเตรียมการเพื่อกระทำความผิดก็มีความผิดถึงขั้นพยายามกระทำความผิดแล้ว เป็นต้น

๕.๓.๓ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ - มาตรา ๒๓๕ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน ได้ครอบคลุมถึงลักษณะการกระทำผิดทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการวางเพลิง ทำให้เกิดการระเบิดแก่ทรัพย์สินของเอกชน สาธารณชน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โรงมหรสพ สถานที่ประชุม สถานีรถไฟ ท่าอากาศยาน ซึ่งการวางเพลิงเผาทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๘ ก็ล้วนแต่มีโทษสถานหนัก คือ ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่ ๕ ปี ถึง ๒๐ ปี ส่วนความผิดการทำให้เกิดระเบิดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่นตามมาตรา ๒๒๑ ก็ระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๗ ปี ซึ่งแม้เป็นเพียงการกระทำให้เกิดการระเบิดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่นเท่านั้นก็มีความผิดและรับโทษแล้ว ทั้งนี้ หากการวางเพลิงเผาทรัพย์สินตามมาตรา ๒๑๘ หรือการทำให้เกิดระเบิดที่น่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่นตามมาตรา ๒๒๑ นั้น หาก

ดำเนินถูกต้อง

๒๖๓๖

(นายชวลิต ศรีโถมงเม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๔๖)

เป็นเหตุให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตายด้วยแล้ว ต้องระวางโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต
ถ้าเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายสาหัส ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือ
จำคุกตั้งแต่ ๑๐ ปี ถึง ๒๐ ปี

รัฐบาลได้จับกุมคนจำนวนหนึ่งที่รัฐบาลตั้งข้อกล่าวหาว่าเป็นสมาชิกกลุ่มเงาซึ่งมีส่วนพัวพันกับกลุ่มก่อการร้าย และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่า การก่อการร้าย
เท่ากับการกระทำเป็นอั้งยี่ ซึ่งมีโทษหนักถึงประหารชีวิต กรณีย่อมแสดงให้เห็นว่า ประมวล
กฎหมายอาญาที่ใช้บังคับอยู่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่รัฐบาลจะนำมาใช้เป็นมาตรการกับการกระทำ
ผิดฐานการก่อการร้าย เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะได้ โดยไม่
จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดดังกล่าว

๕.๔ การให้ความรับรองมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่ง
สหประชาชาติเป็นการทำสัญญากับองค์การระหว่างประเทศ สืบเนื่องมาจากเนื้อหาของพระราช
กำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔ ที่ให้เพิ่มความเป็นลักษณะ
๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย มาตรา ๑๗๕/๔ บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคล
ซึ่งมีมติของหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคล
ที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย และรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศ
ดังกล่าวด้วยแล้ว ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๗ ปี และปรับไม่เกิน ๑๔๐,๐๐๐ บาท”
บทบัญญัติมาตราดังกล่าว มีลักษณะเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศ และรัฐบาลไทยได้ให้การ
รับรองมติหรือประกาศของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ มติของหรือประกาศภายใต้
คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาตินี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ตาม
ข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงถือว่ารัฐบาลไทยได้ทำสัญญากับองค์การระหว่างประเทศตามบทบัญญัติของ

สำเนาถูกต้อง

V.Sun

(นายชวลิต ศรีโฉมงาม)

เจ้าหน้าที่สนธิสัญญาฯ น/ว



(๔๗)

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีผลผูกพันทำให้รัฐบาลจะต้องนำมาออกเป็นกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามสัญญา โดยรัฐบาลก็ต้องเสนอเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้การทำสัญญา หรือให้ความรับรองมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาตินั้น รัฐบาล จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน แล้วจึงเสนอกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติภายหลัง ความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ฉะนั้นการตราพระราชกำหนดทั้งสอง ฉบับของรัฐบาลออกมาใช้บังคับจึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ด้วย เหตุดังกล่าวมา จึงมีความเห็นว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ ในเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจ และเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

๖. นายแก้วสรร อติโพธิ และนายสีก กอแสงเรือง ผู้แทนสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเสนอความเห็นได้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ สรุปได้ว่า

๖.๑ นายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภา ได้ชี้แจงสรุปว่า กรณีนี้เมื่อพิจารณา เหตุผลในการตราพระราชกำหนด คือ เกิดมีภัยคุกคามเกี่ยวกับการก่อการร้ายขึ้นในประเทศใกล้เคียง แล้วมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศ โดยสหประชาชาติมีมติให้นานาชาติร่วมมือกัน มีปัญหาว่า มีภัยอันจำเป็นอยู่หรือไม่ ซึ่งยังไม่พบและคามหลักกฎหมายควรจะต้องตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับ มาตรา ๓ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อจะรักษาอำนาจ นิติบัญญัติของรัฐสภาไว้ให้ศักดิ์สิทธิ์

สำเนาถูกต้อง

V. S.

(นายชวลิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๓/๓



(๔๘)

เมื่อได้พิจารณาเหตุผลในการตราพระราชกำหนดที่อ้างว่า มีความจำเป็นใน ๒ มิติ มิติแรกเป็นดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรี อีกมิติหนึ่งเป็นเรื่องของความร่วมมือสากลโดยพระราชกำหนดนี้ระบุว่าการก่อการร้ายไม่ว่าต่อรัฐบาลใด ไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ไหน และไม่ว่าสัญชาติอะไร ผู้ใดก่อการร้ายต่อรัฐบาลไม่ว่าในประเทศหรือต่างประเทศเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาของไทย เป็นความผิดที่แม้กระทำนอกราชอาณาจักรก็ลงโทษในศาลไทยได้ เทียบเคียงได้กับความผิดที่กระทำนอกราชอาณาจักร หรือนอกอธิปไตยของประเทศไทยแล้วมาขึ้นศาลไทย เดิมทีในกฎหมายอาญาคือ ความผิดฐานโจรสลัด ซึ่งเป็นผลประโยชน์สากล ถือว่านานาประเทศต้องช่วยกันปราบปราม พระราชกำหนดนี้ได้บัญญัติความผิดฐานก่อการร้ายไม่ว่ากระทำโดยใครที่ประเทศใดก็ตามหากมาประเทศไทย จับได้หมด แม้ขั้นเตรียมก็จับได้ เพราะฉะนั้นทุกประเทศทั่วโลกถ้าตรากฎหมายอย่างประเทศไทย ย่อมกลายเป็นความผิดสากล สิ่งที่ต้องถาม คือ ที่อ้างมติสหประชาชาติมาดำเนินการนั้น ประเทศอื่นใช้ อย่างนี้หรือ แต่เท่าที่สมาชิกรัฐสภาศึกษายังไม่พบ ที่สำคัญพระราชกำหนดให้ตราเพื่อความปลอดภัย ในประเทศไทย ไม่ใช่ความปลอดภัยของโลก ในทางนโยบายทำให้เกิดความวิตกว่า ถ้านำความผิดสากลมาใช้ลักษณะนี้ในคดีก่อการร้ายที่ไม่ใช่โจรสลัดจะเกิดอะไรขึ้นกับประชาคมในทางกฎหมาย กรณีจะบริหารกฎหมายอย่างไร ในเมื่อทุกประเทศเชื่อคำบอกเล่าแล้วไล่จับใครต่อใครซึ่งอาจเกิดความขัดแย้งกันได้ เรื่องนี้เป็นการกำหนดจุดยืนของประเทศไทยในข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการก่อการร้ายสมัยใหม่

นอกจากนี้ โดยลักษณะของพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ประกาศแล้วมีผลใช้บังคับ จึงเป็นเรื่องที่รัฐต้องการอำนาจเพื่อจะไปปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแต่อาจจะสิ้นผลได้โดยรัฐสภาไม่อนุมัติหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การตราพระราชกำหนดมาใช้ในทางอาญาถึงขั้นประหารชีวิต ถ้าประหารชีวิตไปแล้ว พระราชกำหนดไม่มีผลใช้บังคับหมายความว่า

ถ้าเนาถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวฉัตร ศรีโรจนงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๙๖



(๔๙)

อย่างไร มีประเด็นว่า การตรากฎหมายชั่วคราวมาใช้ในการประหารชีวิต ซึ่งเป็นโทษทางอาญากระทำ
ได้หรือไม่ สมาชิกวุฒิสภาวิเคราะห์ถึงเนื้อหาของพระราชกำหนดแล้วก็เห็นพ้องต้องกันว่า ไม่มีภัยถึง
ขนาดที่จะต้องตรากฎหมายนี้ วิตกว่าในที่สุดภายใต้กระแสโลกจะเป็นดังที่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา
พูดไว้ว่าถ้าไม่เข้าเป็นพวกเขาก็หมายความว่า เป็นพวกผู้ก่อการร้าย เราจะถูกบังคับให้เป็นแบบนั้น ถ้า
เราเดินไปตามเกณฑ์นี้เขาจะชี้ข้อมูลอะไรมาเราก็จับตามเขาหมด แล้วในที่สุดก็เท่ากับเราเป็นพวกเขา
เพราะฉะนั้นการที่ทำได้เป็นองค์การสากลปราบผู้ก่อการร้ายตามกฎหมายฉบับนี้ จำเป็นหรือไม่
อันตรายหรือไม่ ซึ่งรัฐสภาพินัยที่จะต้องช่วยกันคิดแต่ไม่มีโอกาส ทุกคนเห็นตรงกันว่ามีความ
จำเป็นในการปราบปรามการก่อการร้ายแต่กรณีจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดหรือไม่ อะไรคือ
หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ อะไรคือข้อจำกัดในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี หาก
ตีความถึงขนาดว่ายกเรื่องอะไรมาอ้างมีเหตุจำเป็นตราเป็นพระราชกำหนดได้ทั้งหมดคงคิดพลาดแน่

๖.๒ นายสีก กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา ได้ชี้แจงเพิ่มเติมสรุปว่า ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๘ เจอนใจที่จะตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับในเบื้องต้นรัฐธรรมนูญใช้ข้อความว่า
ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ
แต่การที่จะเกิดประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่มีมาตรการทำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบรรลุ
วัตถุประสงค์ของการตราพระราชกำหนดด้วย แต่พระราชกำหนดสองฉบับนี้ ไม่พบว่ามีมาตรการที่
จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง
ได้อย่างไร ตัวอย่างกรณีของนายฮัมบาลี ซึ่งรัฐบาลอ้างว่าถ้าเกิดเหตุการณ์อย่างนี้กฎหมายธรรมดาใช้
ไม่ได้จะต้องมีพระราชกำหนดออกมาดำเนินการ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ผู้ก่อการร้ายเข้ามาอยู่ในประเทศ
เป็นเดือน ก็ไม่ได้นำพระราชกำหนดไปใช้ตามที่ได้แถลงไว้เป็นหลักการและเหตุผลของการตรา
กฎหมาย ฉะนั้นการจะตราพระราชกำหนดเพื่อให้เป็นทางเลือกปฏิบัติที่รัฐบาลสามารถจะใช้บ้าง

สำเนาถูกต้อง

๖/๕๔.

(นายชวฉิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๖



(๕๐)

หรือไปใช้บ้างได้อย่างไร มาตรการตามกฎหมายอาญาปัจจุบันก็สามารถใช้ดำเนินการกับคนที่อ้างว่า
กระทำความผิดก่อการร้ายได้อยู่แล้ว ซึ่งเป็นอีกส่วนที่แสดงว่าการตราพระราชกำหนดสองฉบับนี้
ไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

สำหรับการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในส่วนของ
พระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ โดยผ่านคณะรัฐมนตรี แต่
ปรากฏจากเอกสารแถลงข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรีแสดงไว้ชัดเจนว่ามติคณะรัฐมนตรีให้ตรา
เป็นพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ไม่ได้ให้ตราเป็นพระราชกำหนด

ส่วนกรณีที่ไม่เพิ่มฐานความผิดในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
จะขยายขอบเขตของผู้ที่อาจถูกดำเนินการกว้างขวางมาก เพราะการกระทำความผิดฐานฟอกเงินจะมี
การสันนิษฐานไปถึงว่า ผู้ที่เคยสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดมูลฐานด้วย ย่อมสามารถ
ดำเนินการตามกฎหมายได้หมด และเกรงว่าปัญหาภาคใต้หรือปัญหาของศาสนาจะถูกโยงเข้ามา
เกี่ยวข้อง การตรากฎหมายลักษณะนี้โดยอ้างความจำเป็นเร่งด่วนน่าจะเป็นการกระทบสิทธิและ
เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างร้ายแรง โดยไม่ได้รับการตรวจสอบจากรัฐสภา

๗. ผู้แทนคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วย นายอิศพร จารุจินดา กรรมการร่าง
กฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายชนะ ดวงรัตน์ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและ
กฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ นายเฉลิมชัย รัตนจันท รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้าน
กฎหมาย กระทรวงมหาดไทย พลตำรวจโท พิชรვაท วงษ์สุวรรณ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
พลตำรวจตรี ตริทศ รณฤทธิวิชัย ผู้บังคับการตำรวจสันติบาล ๒ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พันเอก
นันทเดช เมฆสวัสดิ์ ผู้อำนวยการกอง ๒ ศูนย์รักษาความปลอดภัย กระทรวงกลาโหม นายอดิศักดิ์
ตันยากุล ผู้อำนวยการสำนักความมั่นคงกิจการภายนอกประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง

๖๐๓๔

(นายชวลิต ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๕๑)

นายวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และนาย
ประจวบ อาจารย์พงษ์ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ๓ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๖ โดยชี้แจงถึงความเป็นมา เหตุผลและ
ความจำเป็น ตลอดจนข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง สรุปความดังเช่นความเห็นของคณะรัฐมนตรี

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนด
แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช
บัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความ
ปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัด
ภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้
การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า
เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อ
รัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็น
การชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติ
หรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ
แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นขึ้นการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของ
จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่
กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ตำนานถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวลิต ศรีโกมลภม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๐



(๕๒)

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยื่นขึ้นการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียื่นขึ้นการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๔ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ถ้าหากถูกต้อง

๖๕๔

(นายชวนิต ศรีโหมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๑



(๕๓)

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘
วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง
ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจ
อธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้
บัญญัติให้มีการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของแต่ละองค์กรไว้ในหลายลักษณะ กล่าวเฉพาะการใช้
อำนาจนิติบัญญัติ บัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และ
อนุมัติพระราชกำหนด ขณะเดียวกันในหมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีสามารถ
ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้
ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง ตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ถึง มาตรา ๒๒๐ เห็นได้ว่า การตราพระราชกำหนดเป็นอำนาจของ
ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ
ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ
เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และ
รัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอย่าง
กว้างขวางเช่นเดียวกับรัฐสภา โดยไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง
ที่ให้กระทำ เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะ
หลีกเลี่ยงได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก

กำหนดถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวลิต คุวิโณงม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗



(๕๔)

วุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตาม มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖ มีเหตุผลในการ ประกาศใช้พระราชกำหนด คือ “เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อ การร้ายโดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือทำลายทรัพย์สินให้เกิดความเสียหาย เพื่อ สร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิดความวุ่นวายในประเทศ หรือเพื่อบังคับขู่เข็ญให้รัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใด หรือองค์การระหว่างประเทศ จำยอมต้อง กระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้น ในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของ ประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำ ความคิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ ๑๓๗๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำใด ที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ ดำเนินการก่อการร้าย หรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำ ที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหาให้ยุติลงโดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจ หลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนด คือ “โดยที่ได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความคิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายและเนื่องจากการสนับสนุนทาง

สำเนาถูกต้อง

๖๕๗

(นายชวลิต กวีโงนงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๙/๖



(๕๔)

การเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายเพื่อแก้ไขปัญหาให้การก่อการร้ายยุติลงด้วย สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

ในการพิจารณาว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการก่อการร้ายเกิดขึ้นในภูมิภาคและประเทศต่าง ๆ ของโลกอย่างต่อเนื่องมานานนับสิบปีทำให้มีการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการก่อการร้ายสากลขึ้นรวม ๑๒ ฉบับ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแล้ว ๔ ฉบับ และในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๖ การก่อการร้ายได้เกิดขึ้นในรูปองค์กรก่อการร้ายที่มีความซับซ้อนเชื่อมโยงกันหลายกลุ่มในหลายประเทศและทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยมุ่งให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อบุคคลและทรัพย์สินในประเทศต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายที่กระทำ ตลอดจนชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ ทั้งนี้ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศจำยอมต้องกระทำการ
ดำเนินคดี

Volsu

(นายชวลิต ศรีโถมงเม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๖



(๕๖)

ตามที่เรียกร้อง หรือเพื่อสร้างความไม่สงบสุขและความหวาดกลัวขึ้นในประเทศนั้น ๆ ดังนั้น การก่อการร้ายจึงเป็นภัยร้ายแรงมีผลกระทบต่อกทุกประเทศ โดยไม้อาจคาดการณ์ได้ว่าจะมีการกระทำการก่อการร้ายขึ้นเมื่อใดและในประเทศใด

สหประชาชาติโดยคณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติกำหนดมาตรการรับรองการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายหลายข้อมติ เช่น ข้อมติที่ ๑๒๖๗ (๑๙๘๙) ข้อมติที่ ๑๓๓๓ (๒๐๐๐) ข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) และข้อมติที่ ๑๓๘๐ (๒๐๐๒) คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวและ โดยที่การออกมติของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นการใช้อำนาจตามหมวด ๘ ของกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกราน ซึ่งการวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าวมีผลให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ รวมทั้งประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่ข้อมติ ฯ ระบุไว้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ ๒๕ ที่บัญญัติว่าสมาชิกของสหประชาชาติตกลงยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายปัจจุบัน

ในส่วนการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้าย ภายใต้ข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ประกอบด้วยประเทศสมาชิกทุกประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบติดตามผลและให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าว และให้ประเทศสมาชิกรายงานความคืบหน้าของการดำเนินการตามข้อมติให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบภายใน ๙๐ วัน คณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายได้จัดทำแนวทางการดำเนินการสำหรับการรายงานผลการปฏิบัติตามข้อมติและเวียนให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติ พร้อมทั้งกำหนดให้ประเทศสมาชิกเสนอรายงานเบื้องต้น

สำเนาถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวลิต ศรีโถมงม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๖



(๕๗)

เกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อมติให้คณะกรรมการการค้าต่อต้านการก่อกองร้ายพิจารณาภายในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ ซึ่งรายงานดังกล่าวประกอบด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ช่องว่างของกฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ รวมถึงแผนการดำเนินการเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว และความต้องการความช่วยเหลือด้านการเงินและเทคนิค โดยข้อมูลของแต่ละประเทศจะถูกเวียนให้ประเทศสมาชิกทราบในฐานะเป็นเอกสารของคณะมนตรีความมั่นคง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการค้าต่อต้านการก่อกองร้ายไม่มีอำนาจตัดสินใจว่า ประเทศใดปฏิบัติตามข้อมติครบถ้วนหรือไม่ แต่ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของคณะมนตรีความมั่นคง รวมถึงการพิจารณาว่าจะใช้มาตรการใดต่อประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามข้อมติด้วย

สมาชิกสหประชาชาติทั้ง ๑๕๑ ประเทศได้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการการค้าต่อต้านการก่อกองร้ายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) โดยทุกประเทศได้ระบุในรายงานว่ามีเจตนาที่จะปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการต่อต้านการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรก่อการร้าย ทั้งนี้ ประเทศส่วนใหญ่ได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายของตนเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสหประชาชาติ ประเทศที่ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการก่อกองร้ายเป็นการเฉพาะ อาทิ ประเทศในกลุ่มทวีปอเมริกา เช่น สหรัฐอเมริกา และแคนาดา กลุ่มทวีปยุโรป เช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส กลุ่มเอเชียใต้ เช่น อินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา และกลุ่มอาเซียน เช่น กัมพูชา สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

สำหรับการปฏิบัติตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ซึ่งสหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ ของประเทศไทย นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ อนุมัติให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวแล้ว การดำเนินการทาง

สำเนาถูกต้อง

V. S. S.

(นายชวฉัตร ศรีโสมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๓/๖



(๕๘)

กฎหมายสำหรับประเทศไทยเพื่อให้เป็นไปตามข้อคดีมี ๒ ส่วน ส่วนที่หนึ่ง การกำหนดความผิดฐานก่อการร้าย ส่วนที่สอง การระงับความเคลื่อนไหวทางการเงิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่และมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ในสื่อมวลชน จึงมีการทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายให้ชัดเจนก่อน เป็นเหตุให้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับต่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ทันในปี ๒๕๔๕ ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมลับพิจารณาดังความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายทั้งสองฉบับ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ชี้แจงว่า การดำเนินการครากกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นการปฏิบัติตามมติคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อประโยชน์ที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะของประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการโดยรีบด่วน เพราะการก่อการร้ายกำลังขยายไปทั่ว โดยได้รับรายงานว่า มีการวางระเบิดที่โรงแรมแห่งหนึ่งในกรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ในช่วงเวลานี้อาจมีเหตุร้ายทำนองนี้เกิดขึ้นในประเทศกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะประเทศที่มีนักท่องเที่ยวผ่านเข้าออกได้สะดวก และมีข่าวว่า สมาชิกขององค์กรก่อการร้ายตามข้อคดีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ได้เดินทางเข้ามาพำนักชั่วคราว และนำเงินเข้ามาในประเทศไทยและมีการโอนเงินให้แก่สมาชิกขององค์กรดังกล่าวในต่างประเทศ ประกอบกับรัฐบาลไทยกำลังจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปค ครั้งที่ ๑๑ ซึ่งจะมีผู้นำจาก ๒๑ เขตเศรษฐกิจเดินทางเข้าร่วมประชุม หากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย

สำเนาถูกต้อง

V๐๕๔.

(นายชวลิต ศรีโดยงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๕๙)

เป็นการเฉพาะ การเตรียมการป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายก็จะเป็นไปได้ตามกฎหมายเท่าที่มีอยู่ตามปกติ ซึ่งอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะในอดีตได้เคยมีการประสานงานให้ดำเนินการกับสมาชิกองค์กรก่อการร้ายภายใต้ประกาศของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติหลายครั้ง แต่กฎหมายไทยปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้ดำเนินการได้ ฉะนั้น หากในช่วงเวลาการประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปคที่ดี การเยือนอย่างเป็นทางการของประมุขของรัฐต่าง ๆ ก็ดี ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใช้เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายโดยเฉพาะแล้ว ก็จะกระทบภาพลักษณ์ของประเทศไทยโดยตรง อีกประการหนึ่ง คณะกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจัดตั้งขึ้น เพื่อติดตามการดำเนินการตามข้อมติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ก็ได้เร่งรัดสอบถามมาหลายครั้ง คณะรัฐมนตรีจึงได้เห็นชอบให้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นพระราชกำหนด และได้ถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับและประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษา จึงเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

เมื่อเหตุการณ์ก่อการร้ายทั้งในอดีตและปัจจุบันมีความรุนแรงและอาจเกิดได้ทุกภูมิภาคในโลกและมีแนวโน้มและความเป็นไปได้ที่อาจเกิดการก่อการร้ายขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ภายหลังเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ จนถึงสงครามในอัฟกานิสถาน และอิรัก ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายก็ทวีความรุนแรงและขยายตัวกว้างขวางขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ มีการเชื่อมโยงเครือข่ายการก่อการร้ายซับซ้อนมากขึ้น และส่วนหนึ่งของผู้ก่อการร้ายได้หลบหนีการปราบปรามเข้ามาในประเทศไทยซึ่งเป็นศูนย์กลางการคมนาคมในภูมิภาคซึ่งมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวและเป็นมิตรกับทุกฝ่าย โดยได้เข้ามาหลบซ่อน พักพิง และใช้ช่องทางทางการเงิน การธนาคาร ส่งเงินสนับสนุนการก่อการร้ายไปยังประเทศอื่น นอกจากนั้น ก็ยังมีเหตุการณ์

สำเนาถูกต้อง

V. S. B. U.

(นายชวสิทธิ์ ศรีโสมม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๙๖



(๖๐)

ก่อการร้ายเกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ การวางระเบิดที่บาหลีเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตกว่า ๒๐๐ คน การวางระเบิดโรงแรมแห่งหนึ่งในกรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย รวมถึงการจับกุมบุคคลที่เป็นสมาชิกองค์กรก่อการร้ายได้ในภูมิภาคอาเซียนหลายประเทศ

เหตุการณ์อันเป็นข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข่าวที่ปรากฏไปทั่วโลก คณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการให้มีกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๔ แต่ยังไม่บรรลุผล ประกอบกับประเทศไทยต้องเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปคในเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งจะมีผู้นำจาก ๒๑ เขตเศรษฐกิจเดินทางมาประชุม รวมทั้งผู้สื่อข่าวต่างประเทศเข้ามาทำข่าวเป็นจำนวนมาก และมีการเยือนอย่างเป็นทางการของประมุขของรัฐและรัฐบาลถึง ๕ ประเทศ จึงอาจจะมีก่อการร้ายเกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว รัฐบาลจึงมีหน้าที่ต้องวางมาตรการป้องกันก่อการร้ายให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพในทุกมิติ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเชื่อถือและมั่นใจแก่ชาวต่างประเทศที่จะเดินทางเข้ามาร่วมประชุมว่าจะไม่เกิดเหตุก่อการร้ายขึ้นในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้น คณะรัฐมนตรีย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการในทุกวิถีทางเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำการก่อการร้ายขึ้นในประเทศไทยตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้เกิดความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่นานาประเทศยอมรับว่าเป็นความผิดสากลและต้องร่วมมือกันปรับปรุงกฎหมายภายในของตนเพื่อให้การก่อการร้ายเป็นความผิดกฎหมายอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษอย่างรุนแรงดังที่ปรากฏตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) พระราชกำหนดฉบับนี้มีบทบัญญัติ

สำเนาถูกต้อง

Vatya,

(นายวงฉัตร ศรีโสมงระ)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๙๖



(๖๑)

เกิดความเสียหายต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน โดยมีเจตนาพิเศษที่มุ่งบังคับรัฐบาลหรือมุ่งให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาของไทยเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงความผิดในลักษณะการก่อการร้าย นอกจากพระราชกำหนดนี้จะกำหนดฐานความผิดเรื่องการก่อการร้ายแล้ว ยังได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการก่อการร้าย โดยกำหนดให้การกระทำตั้งแต่ขั้นเตรียมการ สมคบกัน การเป็นผู้สนับสนุน และการเข้าเป็นสมาชิกของคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายถือเป็นความผิดและได้บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายนอกราชอาณาจักร จะต้องได้รับโทษในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อให้การปราบปรามการก่อการร้ายได้ผล เพราะการระงับเหตุการณ์ก่อการร้ายย่อมต้องดำเนินการตั้งแต่ขั้นเตรียมการ การสมคบกัน การสนับสนุนและการเข้าเป็นสมาชิกของคณะบุคคลที่มีเจตนาจะกระทำการก่อการร้าย เพื่อป้องกันกรณีที่มีผู้ก่อการร้ายแฝงตัวเข้ามาในประเทศ เพื่อสะสมอุปกรณ์กำลังพล และเตรียมการด้านการเงิน โดยไม่อาจปล่อยให้มีการกระทำความผิดจนเกิดผลเสียหายขึ้นก่อนได้ จึงมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อยุติการกระทำที่มีแนวโน้มว่า จะเป็นการก่อการร้าย เนื่องจากหากมีการก่อการร้ายเกิดขึ้นจนเป็นผลสำเร็จแล้ว ย่อมจะก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ต้องใช้ระยะเวลายาวนานในการฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพปกติขึ้นได้ ทั้งยังกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับให้ทันกับสถานการณ์ที่คาดว่าอาจจะเกิดขึ้น มิฉะนั้นก็จะไม่อาจรักษาความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะไว้ได้

ถ้าหากถูกต้อง

๗๐ ๕๔๗.

(นายชวลิต ศรีโถมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๖๒)

การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้การกระทำการก่อการร้ายเป็นความผิดในประมวลกฎหมายอาญาก็มิได้กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้สุจริตจนเกินสมควรแก่เหตุ เนื่องจากการพิสูจน์ความผิดจะเป็นไปตามกระบวนการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยอยู่แล้ว และศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าได้มีการกระทำความผิดที่จะต้องรับโทษตามกฎหมายหรือไม่ อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ นอกจากนี้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการค้น การจับกุม รวมถึงการพิสูจน์การกระทำความผิดและการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้วางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้แล้ว โดยหลักการสำคัญในกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เช่น มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๒๓๗ ถึงมาตรา ๒๔๗ เป็นต้น

จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นการแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้น อีกฐานหนึ่ง เพื่อกำหนดให้เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้สนับสนุนหรือนำมาใช้ก่อการร้ายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่อาจยึดหรืออายัดได้ อันเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายด้วยการจัดแหล่งทุนทางการเงินอันเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญของการก่อการร้ายตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายไว้แล้ว หากไม่มีกฎหมายเช่นนี้ การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายของประเทศไทยก็จะไม่บรรลุผล

สำเนาถูกต้อง

Vasur

(นายชวลิต ตรีโตมงาม)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๖๓)

และยังขัดต่อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามอีกด้วย จึงเป็นการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะเช่นเดียวกัน

ด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เดชาชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโซ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๔ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนางสาวนีย์ อัสวโรจน์ เห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เพราะโดยหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น การตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ การตราพระราชกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในกรณียกเว้นซึ่งรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเนื้อความในพระราชกำหนดได้ ทำได้แต่เพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น หากเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดได้มาก

สำเนาถูกต้อง

Vasun

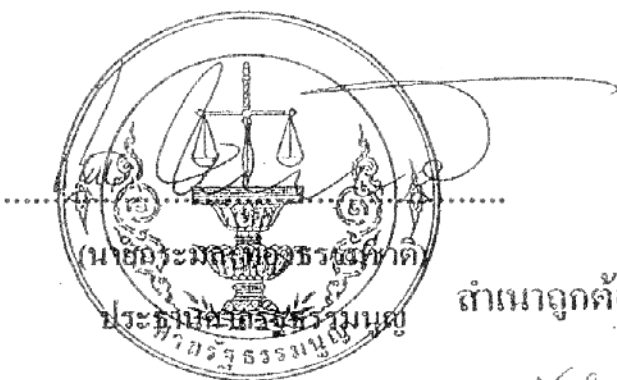
(นายชวลิต กรวิไลงาม)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗๖



(๖๔)

เกินไป จะทำให้การดูแลและคานอำนาจในการตรากฎหมายระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเสียไป และไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นอกจากนี้สถานการณ์ของประเทศยังไม่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ที่คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๔ คน ได้ลงมติเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคสี่ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ปรากฏว่า คะแนนเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีจำนวน ๔ คน ซึ่งไม่ถึงสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๕ วรรคสี่ ดังนั้น จึงถือว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว



ตำแหน่งผู้ร้อง

V. S. U.

(นายชวลิต ศรีโถมงาม)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗/๖



(๖๕)

(คำวินิจฉัยที่ ๒๕ - ๓๐/๒๕๕๖)

(นายจิระ บุญบงการ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุจิต บุญบงการ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจุมพล ณ สงขลา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุธี สุทธิสมบูรณ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปรีชา เกติมวณิชย์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก

(สุวรรณ สุวรรณเวช)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายคัน จันทร์ปาน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายสุวิทย์ ชีรพงษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายมงคล สระฐานี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายมานิต วิทยาคุ้ม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเออร์ หวังฮ้อมกลาง)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายศักดิ์ เตชะชาญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำเนาถูกต้อง

(นายชวลิต ศรีयोगาม)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ กว/อ