

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชกำหนดนิรโทษกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๒๒๕๙/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาว่า เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว

๑. ผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรม จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญหรือไม่

๒. ผู้ที่ถูกไล่ออกโดยได้กระทำความผิดเกี่ยวกับคดีที่ได้ถูกฟ้องศาลพิเศษ หากแต่ไม่ถูกฟ้องศาลพิเศษ จะถือว่ากรรมนั้นได้รับนิรโทษด้วยหรือไม่ ถ้าถือว่าได้รับนิรโทษกรรม จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญหรือไม่

๓. ถ้าผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรมมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ จะนับวันราชการอย่างไร คือวันในระหว่างที่ต้องโทษอยู่จะได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยหรือไม่

๔. ในกรณีที่เกี่ยวข้องยศ บรรดาศักดิ์ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ของผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรมดังกล่าว นั้น จะได้กลับคืนมาเองโทษผลแห่งพระราชกำหนดนี้ หรือจะต้องขอพระราชทานใหม่

นอกจากนี้ ยังได้ส่งปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ของกระทรวงการคลัง ตามหนังสือที่ ๒๓๐๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ และของกระทรวงกลาโหมตามหนังสือที่ ๒๖๑๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เพิ่มเติมไปให้พิจารณารวมกับปัญหาข้างต้นนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. คำว่า “นิรโทษกรรม” ที่ใช้ในพระราชกำหนดนี้ ไม่ใช่ “นิรโทษกรรม” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๔๙ ถึงมาตรา ๔๕๐) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยความไม่ต้องรับผิดคำสินไหมทดแทนในการกระทำของบุคคลอันเกี่ยวกับการป้องกันภัยอันตรายสิทธิ หรือความเสียหาย ฯลฯ

๒. ในกฎหมายของนานาประเทศนั้น “นิรโทษกรรม (amnesty)” มีผลเป็นเรื่องการลบล้างมลทินในความผิดทางอาญา และถ้ามีความประสงค์ให้มีผลอื่นใดนอกไปจากนั้น ก็จะต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง

๓. “นิรโทษกรรม” ตามกฎหมายไทย ยังไม่มีบทบัญญัติวางหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ ดังเช่นเรื่องการอภัยโทษ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญา ฉะนั้นจึงต้องพิจารณาความมุ่งหมายของนิรโทษกรรมเป็นพระราชบัญญัติไปเท่าที่เคยใช้มาแล้ว ก็มีแตกต่างกัน คือ

ก. พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินพ.ศ. ๒๔๗๕ บัญญัติว่า

“บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นเหล่านั้น ไม่ว่าของบุคคลใด ๆหากว่าจัดเป็นการละเมิดบทกฎหมายใด ๆ ก็ดี ห้ามมิให้ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายเลย”

ข. พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในการจัดให้คณะรัฐมนตรีลาออกเพื่อให้มีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๖ บัญญัติข้อความทำนองเดียวกับพระราชกำหนดที่กล่าวข้างต้น

ค. พระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำผิดทางการเมือง ร.ศ. ๑๓๐ พ.ศ. ๒๔๗๕ บัญญัติว่า “.....บรรดาผู้ที่วางโทษสถานใด ๆ โดยพระบรมราชวินิจฉัยลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๓๑ นั้น ให้ได้รับพระราชทานล้างมลทินอันพึงเกิดแต่การที่ถูกวางโทษ และการเสียไปซึ่งสิทธิใด ๆ อันเนื่องแต่การนั้นเสียสิ้น” ซึ่งบทบัญญัติเช่นว่านี้ความจริงก็มีลักษณะเป็นการนิรโทษกรรมนั่นเอง และเป็นบทบัญญัติที่กว้างขวางยิ่งกว่ากฎหมาย ๒ ฉบับข้างต้น หากแต่ไม่ได้ใช้คำว่า “นิรโทษกรรม” เท่านั้น

เมื่อการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยนิรโทษกรรมมีการแตกต่างกันดังกล่าวแล้ว ในการพิจารณาพระราชกำหนดปี ๒๔๘๘ ที่เป็นปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องถือเอาถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนั้นเองเป็นหลัก จะอาศัยความหมายของคำว่านิรโทษกรรมจากพระราชบัญญัติใดพระราชบัญญัติหนึ่งไม่ได้ มาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดที่กล่าวนี้บัญญัติว่า “บรรดาการกระทำความผิดฐานกบฏและจลาจลทั้งหลายทั้งสิ้นก่อนวันให้พระราชกำหนดนี้ ซึ่งต้องพิจารณาพิพากษาโดยศาลพิเศษซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช ๒๔๗๖ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช ๒๔๗๖ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๘ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช ๒๔๘๑ นั้น ไม่ว่าผู้กระทำผิดจะได้ถูกฟ้องและรับโทษตามคำพิพากษาแล้วหรือไม่ ให้เป็นอันพ้นจากความผิดนั้น ๆ ทั้งสิ้น” คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า บทบัญญัติที่กล่าวนี้มีผลแต่เพียงว่าให้ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจลดังกล่าวพ้นจากความผิดไปเท่านั้น หาได้ให้สิทธิอย่างอื่นแก่บุคคลเหล่านั้นไม่ เพราะไม่ได้บัญญัติไว้ และที่ว่าให้พ้นจากความผิดไปเมื่อใด ก็ต้องถือว่าพ้นไปตั้งแต่วันประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้

๔. เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงขอเสนอความเห็นตอบปัญหาของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งปัญหาทั้ง ๔ ข้อนั้น คลุมถึงปัญหาของกระทรวงการคลังด้วยแล้ว ดังนี้

ก. ปัญหาที่ผู้ได้รับนิรโทษกรรม จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อการไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ หรือการขาดสิทธิรับ

บำนาญได้เป็นไปถูกต้องตามกฎหมายแล้ว^๑ ผลของพระราชกำหนดนิรโทษกรรม พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งมีแต่เพียงว่า ผู้นั้นพ้นจากความผิดไปเท่านั้น ก็หาก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญอีกไหม

ข. ปัญหาที่ว่าผู้ที่ถูกไล่ออกโดยได้กระทำความประเวทเดียวกับคดีที่ถูกฟ้องศาลพิเศษ หากแต่ไม่ได้ถูกฟ้องศาลพิเศษ จะถือว่ากรรมนั้นได้นิรโทษด้วยหรือไม่ ถ้าถือว่าได้รับนิรโทษกรรม จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญหรือไม่ นั้น สำหรับปัญหาตอนแรกคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ถ้ากรรมนั้นเป็นความผิดฐานกบฏและจลาจลอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลพิเศษซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปี ๒๔๗๖ ปี ๒๔๗๘ และปี ๒๔๘๑ แล้วผู้กระทำความผิดนั้นย่อมเป็นอันพ้นจากความผิดตามพระราชกำหนดฉบับนี้ทั้งสิ้น ส่วนปัญหาตอนหลังนั้น ย่อมเป็นไปทำนองเดียวกับที่ได้กล่าวแล้วในปัญหาข้อ ก.

ค. ตามความเห็นดังกล่าวแล้วข้างต้น ปัญหาที่ว่า ผู้ใดได้รับนิรโทษกรรมมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ จะนับวันราชการอย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

ง. ปัญหาที่ว่า ในกรณีเกี่ยวกับยศ บรรดาศักดิ์ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ของผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรมดังกล่าว นั้น จะได้กลับคืนมาเองโดยผลแห่งพระราชกำหนดนี้ หรือจะต้องขอพระราชทานใหม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ตามบทกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ การพระราชทานยศกิตติ บรรดาศักดิ์กิตติ หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์กิตติ เป็นเรื่องแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ หรือนัยหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์คุณหาใช่เป็นเรื่องสิทธิที่จะเรียกร้องเอาได้ไม่

๕. ส่วนปัญหาของกระทรวงกลาโหมนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าเป็นเรื่องที่กระทรวงกลาโหมเสนอว่า บุคคลที่ได้รับนิรโทษกรรมนี้ควรจะได้สิทธิอะไรบ้างเพื่อขอทราบนโยบายของรัฐบาล

มาตรา ๑๙ ผู้ใดได้รับบำนาญอยู่ (เว้นแต่บำนาญพิเศษ.....) ถ้ากระทำความผิดต้องลงพระราชอาญาจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุก.....) ท่านว่าผู้นั้นขาดสิทธิรับบำนาญ ตั้งแต่วันที่ต้องคำ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า บรรดาสิทธิที่จะพึงให้แก่ผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรมนี้ จะควรเป็นไปเพียงใดก็ย่อมแล้วแต่นโยบายของรัฐบาล หากรัฐบาลประสงค์จะให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรมอย่างใด ก็จำต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ

(ลงชื่อ) ส.วินิจัยกุล

^๑ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ (ซึ่งมีข้อความทำนองเดียวกับมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญทหาร พ.ศ. ๒๔๗๑) อันเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น บัญญัติว่า

“มาตรา ๔ บุคคลที่ระบุต่อไปนี้ ไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญตาม พ.ร.บ. นี้

(๑) ผู้ถูกไล่ออกจากราชการ เพราะ

ก. ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ข. ทำความผิดถึงต้องรับพระราชอาญาจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุก ฯลฯ

แทน เลขธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๘