

บันทึก

เรื่อง การพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.๒๕๐๐

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ๖๖๒๐/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาที่ กระทรวงมหาดไทยเสนอมาเกี่ยวกับการตีความและการใช้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๐๐

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลสองคนต้องโทษจำคุกในเรือนจำจังหวัดนครพนม คือ นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดฐานลักทรัพย์ คดีถึงที่สุด ให้จำคุก ๖ เดือน ตามหมายจำคุกลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๐๐ และถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดฐานรับของโจร คดีถึงที่สุดให้จำคุก ๔ เดือน ๑๕ วัน ตามหมายจำคุกลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๐๐ โดยให้นับโทษต่อจากคดีก่อน

นายเรียน ตรีน ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดฐานรับของโจร คดีถึงที่สุดให้จำคุก ๖ เดือนตามหมายจำคุกลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๐๐ และถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดฐานรับของโจร คดีถึงที่สุดให้จำคุก ๖ เดือนตามหมายจำคุกลงวันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยให้นับโทษต่อจากคดีก่อน

นักโทษทั้งสองยื่นคำร้องต่อศาลว่า ตนควรได้รับพระราชทานอภัยโทษสำหรับ กำหนดโทษตามคำพิพากษาลดโทษที่ ๒ ด้วย เพราะเป็นการจำคุกครั้งแรกด้วยกันทั้งสิ้นไม่เกินหนึ่ง ปีตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างนักโทษกับคณะกรรมการในปัญหามาตรา ๕ (๔) (ข)

ตามเอกสารต่างๆ ที่เสนอมาปรากฏว่า กรมราชทัณฑ์และศาลจังหวัดนครพนมมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องการใช้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.๒๕๐๐ บังคับแก่นักโทษสองคนนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้มีดังนี้คือ มาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.๒๕๐๐ บัญญัติตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งตามถ้อยคำในมาตรานี้ให้มีหน้าที่โดยเฉพาะที่จะตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกา ทำบัญชีรายชื่อของบุคคลดังกล่าว และส่งบัญชีรายชื่อนั้นต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลมีข้อเท็จจริงที่ศาลจะวินิจฉัยว่าจะต้องออกหมายปล่อยนักโทษคนใดไปตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ หมายปล่อยนั้นเป็นเอกสารราชการ ซึ่งจะออกได้ก็ต่อเมื่อศาลในฐานะที่เป็นองค์การ

ตุลาการได้ตัดสินหรือมีคำสั่งเช่นนั้น แต่คำตัดสินหรือคำสั่งของศาลนั้นไม่จำเป็นจะต้องตัดสินหรือสั่งตามนั้น

อย่างไรก็ดี ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายในฐานะที่เป็นกรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔ ใครที่จะแถลงว่าการตีความเช่นนั้น ถึงแม้จะมีใช่เป็นการที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลในทางกฎหมายก็ตาม แต่ก็ยังเป็นที่ยอมรับอยู่ว่าเป็นการถูกต้องกับนโยบายที่แท้จริงของรัฐบาลในเวลาที่ยกพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.๒๕๐๐ หรือไม่ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่า เมื่อศาลได้พิจารณาเป็นที่พอใจว่า นักโทษคนใดอยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษแล้ว ศาลก็ออกหมายปล่อยได้ จึงปรากฏว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๕ มิได้บัญญัติแนวทางเกี่ยวกับวิธีการที่จะให้ศาลทราบได้โดยแน่นอนว่า นักโทษคนใดต้องด้วยเงื่อนไขที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาไว้ ข้อโต้เถียงอันชอบด้วยเหตุผลอาจมีได้ว่ามาตรา ๘ มีความมุ่งหมายที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็นพิเศษให้ทำการสอบสวนดังกล่าว ซึ่งย่อมเป็นการแน่นอนว่าไม่ใช่หน้าที่ปกติของศาล ผลจึงเป็นว่าเมื่อศาลได้รายชื่อบรรดานักโทษที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษในบัญชีที่ส่งมาแล้ว ศาลน่าจะต้องพอใจและสั่งตามนั้น เพราะคณะกรรมการนั้นเป็นคณะบุคคลที่กฎหมายได้มอบหมายเป็นพิเศษให้กระทำการดังกล่าวด้วยความรับผิดชอบของตนเอง

ที่ประชุมข้างมากเห็นว่า คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาไม่ใช่ผู้ชี้ขาดว่านักโทษคนใดจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามบทบัญญัติในมาตรา ๕ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดในเมื่อมีคดีมาสู่ศาล ตามบันทึกรายละเอียดของพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ที่แนบมาข้างท้ายนี้.

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๐๐

บันทึก

เรื่อง การตีความบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐

ปัญหามีว่า มาตรา ๘ ว่าด้วยคณะกรรมการฯ ให้มีหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ และส่งรายชื่อต่อศาลแห่งท้องที่ฯ เพื่อศาลนั้นออกหมายสั่งปล่อยฯ นั้น หมายความว่าเพียงไร และมาตรา ๕ ว่าด้วยผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป คือ ฯลฯ (๕) ผู้มีลักษณะต่อไปนี้ ฯลฯ ฯลฯ (“ฯ”) เป็นผู้ต้องโทษจำคุกเป็นครั้งแรกและมีกำหนดโทษตามคำพิพากษาให้จำคุกรวมทั้งสิ้นไม่เกิน ๑ ปี ฯลฯ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ได้ความว่า

๑. นักโทษ ๒ คนรายนี้ ต้องโทษตามคำพิพากษา ๒ ฉบับ รวมกำหนดโทษไม่เกิน ๑ ปี ตามหมายสั่งซึ่งให้ชั่งน้ำหนักติดต่อกันไป

๒. ทางคณะกรรมการเห็นว่า กำหนดโทษตามคำพิพากษาลบแรกนั้น เป็นโทษจำคุกครั้งแรกตามพระราชกฤษฎีกา จึงเสนอรายชื่อไปยังศาลฯ ก็ออกหมายสั่งปล่อยไปแล้วตามรายชื่อที่ส่งมาสำหรับโทษตามคำพิพากษาลบแรก

๓. นักโทษทั้ง ๒ ยื่นคำร้องต่อศาลว่า ตนควรได้รับพระราชทานอภัยโทษสำหรับกำหนดโทษตามคำพิพากษาลบที่ ๒ ด้วย เพราะเป็นการจำคุกครั้งแรกด้วยกันทั้งสิ้นไม่เกิน ๑ ปี ตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นข้อพิพาท (dispute) ระหว่างนักโทษกับคณะกรรมการในปัญหา มาตรา ๕ (๕) (ข)

๔. ศาลได้รับคำร้องแล้วออกหมายไปยังเรือนจำให้ส่งตัวนักโทษทั้ง ๒ มาได้ส่วนได้ข้อเท็จจริงดังคำร้องจึงทำคำสั่งปล่อยกำหนดโทษตามคำพิพากษาลบที่ ๒ และได้ออกหมายสั่งปล่อย ซึ่งทางเรือนจำก็ได้ปล่อยตัวไปแล้ว

๕. ทางเรือนจำคัดค้านมาว่า ทางศาลควรจะเรียกคณะกรรมการมาสอบถามดูก่อนที่จะทำการออกคำสั่งปล่อย เพราะพระราชกฤษฎีกา มาตรา ๘ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะตรวจสอบส่งรายชื่อเพื่อศาลออกหมายปล่อย คดีนี้ศาลกระทำไปโดยไม่ผ่านคณะกรรมการ จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกา

ผมขอเสนอความเห็นเฉพาะตัวว่า

(๑) ผู้จะได้รับพระราชทานอภัยโทษนั้น ตามมาตรา ๕ ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าประเภทไหนบ้าง นักโทษคนใดจะถูกปลดปล่อยนั้น ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้

(๒) ก็ใครเล่าจะเป็นผู้วินิจฉัยว่า นักโทษคนใดได้รับพระราชทานอภัยโทษตามมาตรานี้ (ก) ทางศาลก็ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลจะวินิจฉัย ส่วน (ข) ทางเรือนจำว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยอ้างมาตรา ๘ ของพระราชกฤษฎีกาขึ้นสนับสนุน ซึ่งสรุปความว่าใครจะเป็นผู้ตีความคำว่า “ต้องโทษจำคุกครั้งแรก” หมายความว่าอะไร

(๓) ผมอ่านรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย ได้ความรวมว่า มอบอำนาจเฉพาะไว้แก่ศาลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่จะวินิจฉัยข้อพิพาท (dispute) แห่งคดีความที่มาสู่ศาลเมื่อเช่นนี้ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลจะตีความคำว่า “ต้องโทษจำคุกครั้งแรก” ว่ามีความหมายอย่างไร ในเมื่อมีนักโทษคนใดนำคดีมาสู่ศาลฟ้องร้อง (complain) ว่าตนไม่ได้ภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกา

(๔) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๕๕ ว่า เมื่อมีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้น บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลฯ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕ ว่า ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ในเมื่อไม่มีบทบังคับฯ

(๕) เมื่อมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายของเมืองไทยอยู่เช่นนี้ ตามความเข้าใจของผม ผมจึงตีความหมายของมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าที่ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นนั้นเพียงเพื่อความสะดวก (convenience) และเพื่อความสมควรถูกต้องรวดเร็ว (Expediency) ของศาลเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจชี้ขาดว่า นักโทษคนใดบ้างเข้าเกณฑ์ได้รับพระราชทานภัยโทษ ซึ่งควรจะต้องเคารพเห็นชอบด้วยเสมอไป

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากถ้อยคำที่ใช้ในตัวบท เช่น “มีหน้าที่ตรวจสอบ” คำ “ตรวจ” ตรงกับคำอังกฤษว่า inspect คำ “สอบ” บางคนว่าตรงกับคำ inspect บางคนว่าตรงกับคำ examine แต่ในพจนานุกรมของทางราชการว่าสอบก็คือตรวจนั่นเองและอธิบายต่อไปว่า ตรวจคือ สอบดูให้ถูกต้อง

ถ้อยคำอีกแห่งหนึ่งคือ “เพื่อศาลฯ ออกหมายปล่อย” ซึ่งไม่มีถ้อยคำใดบังคับศาลให้ออกหมายปล่อยตามรายชื่อที่ส่งมา ผมอยากจะแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า for the purpose of the Court to issue warrants of release ส่วนอำนาจของศาลจะออกหมายปล่อยนั้นก็โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ใช่ตามพระราชกฤษฎีกา คำว่า “เพื่อ” นี้ในพจนานุกรมทางราชการแปลว่า “สำหรับ” จึงตรงกับคำอังกฤษว่า for the purpose of

(๖) ผู้แทนเรือนจำกล่าวอย่างท้อใจว่า เมื่อศาลปล่อยนักโทษซึ่งไปร้องต่อศาลได้โดยไม่ผ่านคณะกรรมการได้รู้เห็น เช่นคดีนี้ ไม่สมควรยิ่ง ถ้าให้คณะกรรมการได้มีโอกาสไปชี้แจงแสดงเหตุผลต่อศาลฯ คงจะได้ไต่สวนคดี และทำคำสั่งได้ดีกว่านี้และเมื่อไม่มีทางจะอุทธรณ์ฎีกาคัดค้านคำสั่งของศาล จึงร้องมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตีความบทบัญญัติในมาตรา ๕ (๔) (ข) และมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกานั้น

(๗) จะอย่างไรก็ดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๕๗ บัญญัติให้โอกาสในอนุมาตรา (๓) (“ข”) เพื่อความยุติธรรม ศาลอาจหมายเรียกฝ่ายเรือนจำ (คณะกรรมการหรือผู้บัญชาการเรือนจำ) เข้ามาในคดีได้ และทางฝ่ายเรือนจำอาจสมัครใจเองเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีได้ตามมาตรา ๕๗ (๒) ทั้งนี้โดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕ ดังกล่าวข้างต้น

(๘) เป็นที่น่าเสียดาย หากได้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเช่นนั้นไม่ อาจมีความ พลังพลาดอยู่ที่หนึ่งใด (something wrong somewhere by mistake) เพราะเมื่อคิดว่าเป็น เรื่องความอาญา จึงไม่สนใจกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๗ อย่างที่โบราณ ว่าเส้นผมบังภูเขา

(๙) ถ้าทุกสิ่งทุกอย่างดำเนินไปตามควรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาแล้ว เรื่องนี้ก็จะไม่มาถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งของฝ่ายบริหาร คือสำนัก คณะรัฐมนตรี ให้ชี้ว่าบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกามาตรา ๕ (๔) (ข) และ มาตรา ๘ ตีความหมายว่าอะไร ซึ่งในที่สุดก็คือให้ความเห็นว่าศาลวินิจฉัยไปในเรื่องนี้ผิดหรือถูก

(๑๐) คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นผิดหรือถูกนั้นควรเป็นเรื่องของศาลอุทธรณ์จะชี้ ขาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๒๑๔ (๒) ไม่ใช่เรื่อง ของคณะกรรมการกฤษฎีกา และถ้าหากฝ่ายเรือนจำได้เข้ามาสู่คดีตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๗ ก็มีอำนาจอุทธรณ์ไปให้ศาลอุทธรณ์ชี้ขาดว่าคำวินิจฉัยของศาล ชั้นต้นผิดหรือถูก (ดูข้อ (๗) และ (๘))

(๑๑) พระราชบัญญัติตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีอำนาจตีความบทบัญญัติใน กฎหมายเมื่อมีคำร้องขอมาตามทางานั้น ผมเข้าใจว่า ต้องเป็นเรื่องที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาล เต็ดขาดแล้ว เพราะรัฐธรรมนูญบ่งไว้ชัดว่า การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นเรื่องของตุลาการคืออำนาจ โดยเฉพาะของศาลตามกฎหมาย

(๑๒) ถ้าให้ความเห็นของฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการกฤษฎีกา สังกัดสำนัก คณะรัฐมนตรี) มีอำนาจเหนือยิ่งกว่าคำวินิจฉัยของศาล Predominant power to overrule the power of the law Court โดยอาศัยพระราชบัญญัติตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว บทบัญญัตินี้ อาจเป็นโมฆะเพราะขัดด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นกฎหมายที่ไม่แยกอำนาจเป็นสามดั่งที่บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญ

(ลงชื่อ) นิติศาสตร์ไพศาลย์

๑๑ กันยายน ๒๕๐๐