

บันทึก

เรื่อง การแปลตัวบทพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเกี่ยวกับนักโทษชายมิ่ง เรืองฉาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องการแปลตัวบทพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๗๕ เกี่ยวกับนักโทษชายมิ่ง เรืองฉาย แล้ว

๑. นักโทษชายมิ่ง เรืองฉาย ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาให้ประหารชีวิตซึ่งเป็นคำพิพากษาอันถึงที่สุด และศาลได้อ่านคำพิพากษาให้จำเลยฟังเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๗๕

๒. ตามความในมาตรา ๒๖๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาการประหารชีวิตจะกระทำได้ “เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันฟังคำพิพากษา” คดีนี้ศาลได้อ่านคำพิพากษาให้จำเลยฟังเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๗๕ ฉะนั้นจำเลยจะถูกประหารชีวิตก่อนระยะเวลาหกสิบวันได้พ้นไปนับจากวันนั้นไม่ได้ แต่จำเลยอาจถูกประหารชีวิตในเวลาใดเวลาหนึ่งหลังจากระยะเวลานั้นตามที่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควร

อนึ่ง ในแฟ้มเรื่องปรากฏว่านักโทษชายมิ่ง ได้ถวายเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษ คณะรัฐมนตรีได้นำความขึ้นเสนอคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และในที่สุดทราบว่าเรื่องราวนั้นตกไป ดังนั้นตามความในมาตรา ๒๖๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาระยะเวลาหกสิบวันจะต้องเริ่มนับ

ก) ตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ถวายเรื่องราวต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในกรณีที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หนึ่งเสียไม่ให้คำวินิจฉัยอย่างไร

ข) เมื่อเรื่องราวนั้นได้ถูกยก ในกรณีเช่นนี้การประหารชีวิตอาจกระทำได้ในขณะใดขณะหนึ่งหลังจากที่ได้ยกเรื่องราวขึ้น

หนังสือของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งแจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมว่าคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ยกเรื่องราวของนักโทษชายมิ่ง เรืองฉาย (โดยหนึ่งเสียไม่ให้คำวินิจฉัยก็ดี หรือ ได้ยกเรื่องราวเสียก็ดี) นั้น ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๗๕ กรรมการเข้าใจว่าหนังสือของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนี้ได้ส่งมาหลังจากได้คำนึงถึงการทอดเวลาตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นในข้อ (ก) หรือ (ข) แล้ว ไม่ว่าในกรณีใด (หนึ่งเสียไม่ให้คำวินิจฉัย หรือยกเรื่องราวเสีย) ถ้าเป็นจริงดังนี้ การประหารชีวิตก็อาจที่จะกระทำได้ทุกขณะหลังจากที่หนังสือนั้นได้ส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยแล้วโดยผ่านทางกระทรวงยุติธรรม

๓. ในแฟ้มเรื่องปรากฏว่า ตามวิธีปฏิบัติสำหรับการประหารชีวิตนักโทษ การประหารชีวิตนั้น จะกระทำลงก่อนที่ศาลได้รับรองรูปถ่ายว่าเป็นรูปจำเลยแล้วไม่ได้ เพราะฉะนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งรูปถ่ายนักโทษชายมิ่ง เรืองฉาย ไปทางกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้ศาล

รับรอง รูปถ่ายนั้นได้ส่งคืนไปยังกระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงอาจที่จะดำเนินการประหารชีวิตได้

๔. จึงในขณะนั้นได้เกิดปัญหาข้อกฎหมายขึ้นว่า นักโทษชายมิ่งจะได้รับการลดโทษจากประหารชีวิตลงมาเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๔๗๘ หรือไม่ ปัญหาข้อนี้มีมูลที่จะหยิบยกขึ้นพิจารณาได้ เพราะขณะที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานี้ คดีของนักโทษชายมิ่งยังอยู่ในระหว่างฎีกา (ดู ม.๖)

๕. เพื่อที่จะวินิจฉัยปัญหานี้ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าขณะที่นักโทษชายมิ่ง เรื่องฉาย รับพระราชอาญาจำคุกอยู่นั้น ได้ถูกหาว่ากระทำความร้ายร่างกายนักโทษอีกคนหนึ่งเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๔๗๗ และคดีนี้ศาลชั้นต้นจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตัดสินให้จำคุก ๙ เดือน ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๗ และได้อ่านคำพิพากษาให้จำเลยฟังในวันเดียวกัน

๖. ในทางข้อกฎหมาย ความเห็นทางหนึ่งเห็นว่า นักโทษชายมิ่ง เรื่องฉาย ไม่มีสิทธิได้รับการลดโทษ เพราะตกอยู่ในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ อนุมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษ ซึ่งไม่ยอมให้ประโยชน์ตามมาตรา ๔ แก่นักโทษซึ่ง “ในระหว่างรับพระราชอาญาจำคุกอยู่ หรือภายหลังที่ได้รับพระราชอาญาจำคุกมาแล้ว ๒๐ ปี ในกรณีแห่งมาตรา ๓ อนุมาตรา ๓ (ข) ได้กระทำความผิดอาชญาขึ้นอีกจนถึงศาลได้พิพากษาลงโทษให้ประหารชีวิตหรือจำคุก”

ความจริงไม่ได้มีการถกเถียงกันว่า อนุมาตรา ๓ แห่งมาตรา ๕ นั้นเป็นอนุมาตราเดียวที่จะต้องยกขึ้นพิจารณาในเรื่องนี้ ส่วนอนุมาตราอื่นในมาตรานั้นซึ่งได้อ้างไว้ในแฟ้มเรื่องนั้นไม่เกี่ยวกับเรื่อง เป็นต้นว่า อนุมาตรา ๒ (กระทำให้เสื่อมเสียสมรรถภาพแห่งการปกครองเรือนจำ) นั้น ควรจะแปลว่าความผิดนั้นได้กระทำให้เสื่อมเสียสมรรถภาพแห่งการปกครองเรือนจำ ซึ่งน่าจะหมายความว่าความผิดนั้นได้กระทำให้เสื่อมเสียสมรรถภาพแห่งการปกครองเรือนจำทั้งสิ้น เพราะว่าการกระทำผิดเช่นนั้นย่อมแสดงโดยปริยายว่าเป็นการไม่เชื่อฟังต่อข้อบังคับของเรือนจำตามตัวอักษรและความมุ่งหมายของข้อบังคับนั้น ๆ และเป็นการแสดงโดยปริยายด้วยว่าได้เกิดมีเหตุยุ่งยากขึ้นซึ่งเป็นการขัดต่อความเรียบร้อยของเรือนจำ ที่ได้แปลมาตรา ๕ อนุมาตรา ๒ ไว้เช่นนี้ เป็นการกว้างเกินไป

๗. เมื่อเพ่งเล็งถึงมาตรา ๕ และอนุมาตรา ๓ โดยเฉพาะแล้ว จะเห็นได้ในแฟ้มเรื่องว่า ข้อโต้เถียงมีอยู่ดังนี้

กรณีของนักโทษชายมิ่ง เรื่องฉาย ไม่เข้าอยู่ในมาตรา ๕ อนุมาตรา ๓ ในกรณีนี้เกี่ยวกับมาตรา ๓ อนุมาตรา ๓ (ข) เพราะนักโทษชายมิ่งถูกจำคุกมาไม่ถึง ๒๐ ปี

ทั้งนี้เป็นที่น่าสงสัยที่จะยกมาตรา ๓ อนุมาตรา ๓ (ข) ขึ้นใช้เฉพาะ แก่นักโทษที่ต้องรับพระราชอาญาจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒๐ ปีเท่านั้น แต่กรรมการเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะพิจารณาถึงปัญหาเรื่องกำหนดเวลา ๒๐ ปีที่กล่าวไว้ในมาตรา ๕ อนุมาตรา ๓ ซึ่งโยงถึงมาตรา ๓

อนุมาตรา ๓ (ข) เพราะว่าความข้อนี้เป็นแต่เพียงทางเลือกทางหนึ่งเท่านั้น และมีทางเลือกอีกทางหนึ่งในมาตรา ๕ อนุมาตรา ๓ คือ มาตรา ๕ อนุมาตรา ๓ นี้ใช้บังคับโดยไม่เลือกหน้าแก่นักโทษซึ่งได้กระทำความผิดและได้ถูกพิพากษาลงโทษสำหรับความผิดที่กระทำความใหม่ “ในระหว่างรับพระราชอาญาจำคุกอยู่” ทางเลือกอันหลังนี้อาจเกิดขึ้นได้แม้ในกรณีซึ่งนักโทษผู้นั้นต้องรับพระราชอาญาจำคุกเพียง ๒-๓ อาทิตย์หรือ ๒-๓ เดือน ทางเลือกทางนี้ตรงกับกรณีของนักโทษชายมิ่ง เรืองฉาย ฉะนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะพิจารณากรณีนี้ในทางเลือกที่เกี่ยวกับกำหนดเวลา ๒๐ ปี

๘. แต่วันของคำพิพากษาทั้งสองฉบับนี้จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนเมื่อทำดังนี้แล้วจะทราบได้ว่า

(๑) คำพิพากษาในคดีแรกนั้นเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้ว (ฎีกา) ซึ่งได้อ่านได้จำเลยฟังเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๔๗๘

(๒) ตามที่ได้สอบถามไปยังกระทรวงยุติธรรม คำพิพากษาของศาลชั้นต้นจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นคำพิพากษาชั้นต้น ซึ่งได้อ่านให้จำเลยฟังเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๗ และเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดโดยที่ไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาภายในกำหนดอายุความอุทธรณ์หรือฎีกา

ผลของเรื่องจึงปรากฏได้ชัดว่า

ก็เมื่อคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีแรกถึงที่สุดในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๔๗๘ นักโทษชายมิ่ง เรืองฉาย จึงยังมีได้เป็นนักโทษซึ่งกำลังรับพระราชอาญาในขณะที่ต้องคำพิพากษาในคดีแล้ว คือวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๗ หรือเมื่อพ้นระยะเวลาสำหรับอุทธรณ์หรือฎีกานั้นแล้วก็ดี ด้วยเหตุที่มาตรา ๕ อนุมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษตัดประโยชน์ในการที่จะได้ลดโทษของนักโทษ ซึ่งกำลังรับพระราชอาญาจำคุกอยู่ ฉะนั้น จึงไม่อาจยกมาตรา ๕ อนุมาตรา ๓ นี้ขึ้นใช้บังคับแก่กรณีของนักโทษชายมิ่ง เรืองฉาย ได้ (เพราะเวลานั้นยังไม่ได้ชื่อว่าเป็นนักโทษ) นักโทษชายมิ่ง จึงต้องได้รับประโยชน์แห่งการลดโทษที่บัญญัติไว้ใน
มาตรา ๔

๙. ปัญหาที่ขอให้พิจารณาอีกข้อหนึ่งมีว่า

กระทรวงมหาดไทยหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งการขัดกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๔๗๘ หรือไม่ ในเรื่องดังกล่าวมานี้ คณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบ (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ได้มีความเห็นว่า จะลดโทษให้นักโทษชายมิ่งตามมาตรา ๔ ไม่ได้ เพราะนักโทษชายมิ่งตกอยู่ในเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ อนุมาตรา ๓

ปัญหาข้อนี้เป็นปัญหาทั่ว ๆ ไป ไม่ใช่เฉพาะคดีพิเศษของนักโทษชายมิ่ง เรืองฉาย นี้เท่านั้น ในพระราชกฤษฎีกาก็ไม่มีข้อความใดซึ่งอาจแปลได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งบังคับการเรือนจำ ผู้มีอำนาจและหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๙ นั้น ต้องห้ามไม่ให้ทำการพิจารณาความเห็นของกรรมการนั้นใหม่หรือแก้ไขความเห็นนั้น ในเมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการนั้นตีความในบทกฎหมายผิด ฉะนั้นจึงมีอำนาจที่จะทำได้

เลขที่การ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๔

บันทึก ฉบับที่ ๒

เรื่อง การแปลตัวบทพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช ๒๔๗๘
เกี่ยวกับนักโทษชายมิ่ง เรื่องฉาย

๑. อนุสนธิจากบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ฉบับลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า นักโทษชายมิ่ง เรื่องฉาย “จึงต้องได้รับประโยชน์แห่งการลดโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช ๒๔๗๘” ควรได้ลดโทษจากประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิต โดยอาศัยข้อกฎหมายซึ่งได้กล่าวไว้ในบันทึกนั้นแล้ว

๒. ตามเอกสารที่ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาคั้งนี้ ปรากฏว่า

ก. คณะรัฐมนตรีมีความเห็นพ้องด้วยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข. กระทรวงมหาดไทยก็มีความเห็นพ้องด้วยว่า นักโทษชายมิ่ง เรื่องฉาย มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์แห่งการลดโทษ

๓. เรื่องที่ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกนั้น ไม่เกี่ยวกับหลักการดังกล่าวแล้ว เพราะเจ้าหน้าที่ชั้นสูงทุกฝ่ายมีความเห็นพ้องกันในหลักการข้างต้น

ข้อที่กระทรวงมหาดไทยไม่เห็นพ้องด้วยนั้น เกี่ยวกับเรื่องดำเนินการและเรื่องอำนาจหน้าที่ซึ่งสรุปได้ว่า “ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช ๒๔๗๘ คณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบฯ มีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบฯ เห็นว่านักโทษคนใดอยู่ในข่ายพระมหากรุณาที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ ก็ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมประจำท้องที่ (ซึ่งนักโทษต้องจำอยู่นั้น) ออกหมายสั่งปล่อยหรือสั่งลดแก้กำหนดโทษ”

“กระทรวงมหาดไทยจึงมีความเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบฯ ซึ่งได้แต่งตั้งขึ้นตามความในมาตรา ๗ นั้นได้”

๔. ปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาหาได้ข้ามเลยไปเสียไม่ได้ และได้กล่าวไว้ในบันทึกฉบับแรก (ข้อ ๙) แต่ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในข้อนี้เป็นส่วนประกอบเพิ่มเติมและไม่ได้พิจารณากันโดยกว้างขวาง เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรปล่อยให้เป็นที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาถึงคุณค่าโดยถ่องแท้ว่าตนชอบที่จะมีอำนาจเปลี่ยนแปลงมติกรรมการพิจารณาตรวจสอบฯ หรือไม่

๕. ในข้อกฎหมาย มีปัญหาซึ่งต้องพิจารณา คือ ข้อความซึ่งกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นความกว้าง ๆ เรื่องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งบังคับการเรือนจำ (ซึ่งหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) นั้น จะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้หรือไม่

ปัญหาข้อนี้ ยอมรับกันอยู่แล้วว่าเป็นปัญหาโต้เถียงกันมาก เพื่อประกอบความข้อนี้ ควรทราบไว้เพียงว่า ความเห็นในปัญหาข้อนี้ตามกฎหมายอังกฤษตรงกันข้ามกับกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายในประเทศคอติเนนต์

๖. กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าตามหนังสือโต้แย้งของกระทรวงมหาดไทยนั้น มีค่าและความสำคัญอยู่ไม่น้อย แลข้อสงสัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้นก็มิมีเหตุผลและน่าฟัง

๗. เมื่อเป็นเรื่องที่มีปัญหาโต้เถียงกันในทางกฎหมายเช่นนี้ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ในขณะนี้ซึ่งเป็นเวลาที่กฎหมายปกครองของประเทศสยามยังไม่เจริญเต็มขีด ปัญหาข้อนี้ก็ยังไม่ควรได้รับการวินิจฉัย ควรสงวนการวินิจฉัยไว้สำหรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในกาลข้างหน้า

๘. กรรมการร่างกฎหมายเห็นชอบด้วยข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย อันประกอบด้วยความเที่ยงตรงและความมีมนุษยธรรมว่า ทางที่ควรปฏิบัติในเรื่องนี้ก็คือ จัดให้นักโทษชายมั่งรื่องฉวย ได้รับการลดโทษจากประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิต โดยอำนาจของพระมหากษัตริย์ เจ้าหน้าที่ชั้นสูงก็ยอมรับกันอยู่แล้ว คณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาวินิจฉัยกฎหมายผิด ฉะนั้นเรื่องก็ไม่มีปัญหา เพราะไม่ควรจะให้นักโทษต้องโทษประหารชีวิตโดยที่มีการแปลงกฎหมายในเรื่องพระราชทานอภัยโทษผิดไป

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๔๗๙