

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลาม
ในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๕๕๙
(กฎหมายอิสลามมีผลใช้บังคับทั่วไปตลอดทั้งเขตแดน ๔ จังหวัดภาคใต้หรือไม่)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๔๙๔๖ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ประธานกรรมการพิจารณาข้อเสนอแนะจากการสัมมนาการใช้กฎหมายอิสลามได้ส่งผลการพิจารณาข้อเสนอแนะจากการสัมมนาการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ ลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะดังกล่าว และให้ดำเนินการต่อไปได้ เว้นแต่ปัญหาเกี่ยวกับการใช้กฎหมายอิสลามให้มีผลบังคับนอกศาลตามข้อเสนอข้อ ๕ ว่าจะกระทำหรือไม่เพียงใด หรือจะต้องแก้ไขกฎหมายอย่างไร

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหาตามข้อเสนอข้อ ๕ มีอยู่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๓^๑ บัญญัติให้ใช้กฎหมายอิสลามวินิจฉัยคดีแพ่งเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวมรดกของชาวไทยมุสลิม เฉพาะคดีที่มาสู่ศาลเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการบางแห่งไม่ยอมใช้กฎหมายอิสลามนอกศาล ดังนั้น ในการสัมมนาการใช้กฎหมายอิสลามที่จังหวัดสงขลาเมื่อวันที่ ๑๓-๑๔ มีนาคม ๒๕๖๕ ได้มีการพิจารณาปัญหานี้ซึ่งผู้เข้าร่วมการสัมมนาส่วนใหญ่เห็นว่ายังไม่สมควรใช้กฎหมายอิสลามบังคับนอกศาล เนื่องจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ความเป็นธรรมดีอยู่แล้วแต่ผู้เข้าร่วมการสัมมนาบางท่านเห็นว่าควรจะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายอิสลามนอกศาลในเขต ๔ จังหวัดภาคใต้ด้วย

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอแนะจากการสัมมนาการใช้กฎหมายอิสลาม คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาทบทวนปัญหานี้อีกครั้งหนึ่ง โดยกรรมการส่วนใหญ่เห็นว่า แม้ตามตัวอักษรของบทบัญญัติมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๕๕๙ จะมีความหมายไปในทางให้ใช้กฎหมายอิสลามได้ในศาลเท่านั้นก็ควรตีความให้กฎหมายอิสลามมีผล

^๑ มาตรา ๓ ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งเกี่ยวกับเรื่องครอบครัว และมรดกอิสลามศาสนิกของศาลชั้นต้นในจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล ซึ่งอิสลามศาสนิกเป็นทั้งโจทก์จำเลยหรือเป็นผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มีข้อพิพาท ให้ใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกบังคับแทนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการนั้น เว้นแต่บทบัญญัติว่าด้วยอายุความมรดก ทั้งนี้ ไม่ว่ามูลคดีเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ใช้บังคับนอกศาลในเขต ๔ จังหวัดด้วย เพื่อมิให้เป็นการลักลั่นกันระหว่างศาลและหน่วยงานอื่น
ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้ทำเป็นข้อเสนอข้อ ๕ ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หากเห็นด้วยกับ
ความเห็นดังกล่าวสมควรพิจารณาออกคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้ให้ถือ
การตีความตามนี้เป็นแนวทางปฏิบัติ หากมีปัญหาสงสัยและยังไม่แน่ใจกับแนวการตีความ
ดังกล่าวเห็นควรให้ส่งปัญหานี้ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตีความอีกทางหนึ่ง และ
ถ้าผลของการตีความว่ากฎหมายอิสลามมีผลใช้บังคับเฉพาะในศาลเท่านั้น ก็ควรจะได้พิจารณา
ดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้มีการใช้กฎหมายอิสลามนอกศาลต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาข้อเสนอข้อ ๕ ดังกล่าวโดยตลอดแล้ว มีมติให้ส่ง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาการใช้กฎหมายอิสลาม ตามข้อเสนอดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ)
และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นแตกต่างกัน
เป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายข้างมาก เห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีผลใช้บังคับ
กับบุคคลทุกคนทั่วราชอาณาจักร แม้แต่ในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลาและสตูล แต่เมื่อมี
คดีแพ่งมาสู่ศาลชั้นต้นเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกอิสลามศาสนิกในจังหวัดดังกล่าว ซึ่ง
อิสลามศาสนิกเป็นทั้งโจทก์จำเลยหรือเป็นผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มีข้อพิพาท มาตรา ๓^๓ แห่ง
พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล
พ.ศ. ๒๔๘๙ บัญญัติให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งดังกล่าวตามกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัว
และมรดกแทนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการนั้น เว้นแต่
บทบัญญัติว่าด้วยอายุความมรดก นอกจากนี้ความในมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้
บัญญัติให้ตะไตะยุติธรรมหนึ่งนายนั่งพิจารณาพร้อมด้วยผู้พิพากษาโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการ
วินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลามและให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของตะไตะยุติธรรมเป็นอันเด็ดขาด ฉะนั้น
เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการอื่นจึงผูกพันตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลในเรื่องดังกล่าว
เท่านั้นกล่าวโดยทั่วไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจพิจารณาใช้กฎหมายอิสลามได้เอง เพราะ
มาตรา ๔ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจตะไตะยุติธรรมวินิจฉัยชี้ขาดข้อ
กฎหมายอิสลามในศาลเท่านั้น ดังนั้น การที่จะตีความในทางขยายความให้กฎหมายอิสลามมีผล

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๔ มาตรา ๔ การพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นตามความในมาตรา ๓ ให้ตะไตะยุติธรรมหนึ่งนาย
นั่งพิจารณาพร้อมด้วยผู้พิพากษา

ให้ตะไตะยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลามและลงลายมือชื่อใน
คำพิพากษาที่พิพากษาคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นด้วย

คำวินิจฉัยชี้ขาดของตะไตะยุติธรรมในข้อกฎหมายอิสลามให้เป็นอันเด็ดขาดในคดีนั้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

ใช้บังคับนอกศาล โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับรองสิทธิของอิสลามศาสนิกอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายอิสลามนอกเหนือไปจากการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมเป็นการตีความเกินเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายดังกล่าว การตีความในทางขยายความเช่นนั้นไม่น่าจะกระทำได้ เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นกฎหมายพิเศษยกเว้นผลบังคับใช้ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด การตีความในนัยนี้ไม่ถือว่าเป็นก่อให้เกิดการลักลั่นกันระหว่างศาลและหน่วยงานอื่น เพราะกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายพิเศษจึงมีขอบเขตการใช้ในเรื่องครอบครัวและมรดกจำกัดเฉพาะกรณีที่มีคดีมาสู่ศาลเท่านั้น

ฉะนั้น หากคณะรัฐมนตรีประสงค์จะให้กฎหมายอิสลามมีผลบังคับใช้ทั่วไปอย่างแท้จริง ก็จะต้องแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างไรก็ดี กรรมการฝ่ายข้างมากมีข้อสังเกตว่าหากจะแก้ไขกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาใช้กฎหมายอิสลามนอกศาลได้ อาจจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติต่อไป เพราะตะโตะยุติธรรมเท่านั้นที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลามได้

กรรมการฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า กฎหมายอิสลามย่อมมีผลใช้บังคับทั่วไปตลอดทั้งเขตแดน ๔ จังหวัดภาคใต้ ไม่เฉพาะแต่เมื่อมีคดีมาสู่ศาลเท่านั้น เพราะกรณีที่มาสู่ศาลนั้นย่อมเกิดกรณีขึ้นก่อนจนเป็นข้อพิพาทแล้วจึงมาสู่ศาลในที่สุด การที่จะเข้าใจว่านอกศาลต้องบังคับตามกฎหมายทั่วไป เช่นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อคดีมาสู่ศาลกลับต้องใช้บังคับตามกฎหมายอิสลามนั้น เป็นการที่ขัดแย้งกันเกินกว่าที่จะเป็นไปได้ การที่มาตรา ๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๕๔๙ บัญญัติว่า “ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกอิสลามศาสนิกของศาลชั้นต้นในจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล ซึ่งอิสลามศาสนิกเป็นทั้งโจทก์จำเลยหรือเป็นผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มีข้อพิพาท ให้ใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกบังคับแทนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการนั้น” นั้น มิได้หมายความว่ากฎหมายอิสลามมีผลใช้บังคับเฉพาะในกรณีที่เป็นคดีมาสู่ศาลแล้วเท่านั้น แต่หมายความว่าให้ศาลวินิจฉัยตามกฎหมายอิสลามในกรณีที่ระบุไว้ ก็เป็นการให้วินิจฉัยชี้ขาดคดีตามกฎหมายที่บังคับแก่กรณีมูลคดีที่มาสู่ศาลนั้น แสดงให้เห็นว่า กฎหมายอิสลามในกรณีนั้นได้ใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นก่อนที่คู่ความนำคดีมาสู่ศาล บทบัญญัติมาตรา ๓^๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นแต่เพียงกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาคดีที่ระบุไว้เท่านั้น ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้แต่อย่างใด

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาที่ว่ากฎหมายอิสลามมีผลใช้บังคับทั่วไปตลอดทั้งเขตแดน ๔ จังหวัดภาคใต้

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

หรือไม่ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๔ (๓)^๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายของประเทศ ซึ่งมีผลใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรอยู่ก่อนแล้ว แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นกฎหมายพิเศษที่บัญญัติขึ้นในภายหลังเพื่อยกเว้นผลบังคับใช้ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องตีความพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเคร่งครัด ฉะนั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามฯ ที่บัญญัติว่า “ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกอิสลามศาสนิกของศาลชั้นต้นในจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูลซึ่งอิสลามศาสนิกเป็นทั้งโจทก์จำเลยหรือเป็นผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มีข้อพิพาท ให้ใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกบังคับแทนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการนั้น....” โดยตลอดแล้ว เห็นว่า บทมาตราดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขโดยชัดแจ้งว่าให้ศาลชั้นต้นใช้กฎหมายอิสลามวินิจฉัยชี้ขาด “คดีแพ่ง” เกี่ยวกับเรื่องครอบครัวมรดกของอิสลามศาสนิกในเขต ๔ จังหวัดภาคใต้ ซึ่งอิสลามศาสนิกเป็นทั้งโจทก์จำเลยหรือเป็นผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มีข้อพิพาทเท่านั้น จึงหมายความว่าต้องมี “คดี” มาสู่ศาลเสียก่อน และคำว่า “คดี” ในมาตรา ๓^๖ นั้น ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานหมายความว่า “ความที่ฟ้องกันตามกระบวนการกฎหมาย” ความหมายดังกล่าวนั้นก็ตรงกับความหมายของบทนิยามคำว่า “คดี” ในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติว่า “คดี” หมายความว่า กระบวนพิจารณานับตั้งแต่เสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้รับรองคุ้มครองบังคับตาม หรือเพื่อการใช้ซึ่งสิทธิหรือหน้าที่” ฉะนั้น มาตรา ๓^๖ จึงมุ่งหมายให้ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายอิสลามวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งดังกล่าวซึ่งเป็นความที่ฟ้องต่อศาลตามกระบวนการกฎหมายแล้ว นอกจากนั้น เมื่อพิจารณามาตรา

^๔ ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

๑.ล๑

๑.ล๑

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

๔^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามฯ ประกอบด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่
มาตรา ๔^{๑๓} บัญญัติให้ตะโตะยุติธรรมหนึ่งนาย “นั่งพิจารณา” พร้อมด้วยผู้พิพากษาในการ
พิจารณาคดีในศาลชั้นต้นตามมาตรา ๓^{๑๔} และให้ตะโตะยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้
ขาดข้อกฎหมายอิสลาม โดยให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอันเด็ดขาดในคดีนั้น ย่อมแสดงว่าเจ้าหน้าที่
ของรัฐในส่วนราชการอื่นไม่อาจพิจารณาใช้กฎหมายอิสลามได้เอง เพราะมาตรา ๔^{๑๕} บัญญัติให้
ตะโตะยุติธรรม “นั่งพิจารณา” พร้อมด้วยผู้พิพากษาในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลามใน
ศาลเท่านั้น

สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็น
ด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ฝ่ายข้างมากว่า กฎหมายอิสลามไม่มีผลใช้
บังคับทั่วไปตลอดเขตแดน ๔ จังหวัดภาคใต้ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามฯ
มีความมุ่งประสงค์ที่จะให้ศาลชั้นต้นเป็นผู้ใช้กฎหมายอิสลามวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งเกี่ยวกับเรื่อง
ครอบครัวและมรดกอิสลามศาสนาในเขต ๔ จังหวัดภาคใต้ซึ่งอิสลามศาสนิกเป็นทั้งโจทก์จำเลย
หรือเป็นผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มีข้อพิพาท เฉพาะคดีที่ได้ฟ้องร้องต่อศาลตามกระบวนการกฎหมาย
แล้วเท่านั้น ส่วนปัญหาที่ว่าจะต้องแก้ไขกฎหมายอย่างไรรั้น ไม่ได้เป็นประเด็นที่น่าเข้าสู่การ
วินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายแต่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ฝ่ายข้างมาก
ได้มีความเห็นในปัญหาข้อนี้ไว้แล้ว^{๑๖}

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๖๖

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔
^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔
^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑
^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔
^{๑๖} โปรดดูหน้า ๔ ของบันทึกนี้