

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา
พระราชทานอภัยโทษโดยศาลปกครอง

สุภาวดี ชัยโยธา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีพนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2557

**Judicial Review by the Administrative Courts over the Legality
of the Royal Pardon Decree**

Supawadee Chaiyotha

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Department of Law
Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

2014

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษโดยศาลปกครอง
ชื่อผู้เขียน	สุภาวดี ชัยโยธา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เพื่อศึกษาอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในการตรวจสอบพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ศึกษาลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อให้ทราบและเข้าใจในลักษณะคดีและอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในการตรวจสอบพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่าการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีลักษณะที่เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดหรือกรณีใดเป็นการเฉพาะอันมีลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ก็มีคำวินิจฉัยอีกแนวหนึ่งที่มีคำวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยใช้พระราชอำนาจในฐานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้ไม่อยู่ในฐานะของฝ่ายปกครอง และมีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคำวินิจฉัยของประเทศไทยก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง และกฎหมายต่างประเทศพบว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่พบเกี่ยวกับกรณีฟ้องเพิกถอนบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ มีเพียงการฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการลดโทษที่ไม่ถูกต้อง และ

กรณีที่มีผู้ร้องทุกข์ประสงค์จะขอโอกาสน้อมรับพระมหากรุณาธิคุณในการพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่าการพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ ส่วนประเทศสเปนคณะกรรมการชี้ขาดคดีขัดกันวินิจฉัยเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการโต้แย้งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมแผนกคดีปกครอง โดยเห็นว่าการอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งกระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ที่เสนอชื่อผู้สมควรได้รับอภัยโทษโดยกระทรวงยุติธรรม ย่อมต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้อำนาจของการระงับข้อพิพาททางคดีปกครอง และการใช้อำนาจในการอภัยโทษของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นการใช้อำนาจร่วมระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ส่วนประเทศฝรั่งเศสการให้อภัยโทษเป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่ มิใช่การใช้อำนาจในทางบริหาร แต่เป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ ดังนั้นศาลปกครองจึงไม่อาจควบคุมตรวจสอบการให้อภัยโทษของประธานาธิบดีได้

จากการศึกษาอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไทยพบว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่ให้ไว้เพื่อกำหนดรายละเอียดสำคัญของกฎหมาย ส่วนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยใช้พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงอันเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ การฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษจึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอให้มีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกาในระบบกฎหมายไทย หลักทฤษฎีของกฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมถึงวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ มาเป็นหลักในการพิจารณาเขตอำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ในระบบกฎหมาย

ไทย เพื่อให้การตรวจสอบพระราชกฤษฎีกาของศาลปกครองไทยเป็นไปโดยถูกต้องตามหลัก
วิชาการ และเพื่อให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

D
P
U

Thesis Title	Judicial Review by the Administrative Courts over the Legality of the Royal Pardon Decree
Author	Supawadee Chaiyotha
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Vira Lochaya
Co-Thesis Advisor	Dr.Prasat Pongsuwan
Department	Law
Academic Year	2014

ABSTRACT

This thesis aims to study the judicial review of legality of royal pardon decrees and the competence of the administrative courts to review the royal pardon decrees. In addition, the nature of cases related to the royal pardon decrees is included for the sake of understanding the nature of cases and the competence of the administrative courts reviewing the royal pardon decrees.

From surveying the decisions of the Supreme Administrative Court, there is a problem with the competence of the administrative courts. The Supreme Administrative Court held that the litigation related to the legality of the royal pardon decree is within the competence of the Supreme Administrative Court. The Supreme Administrative Court suggests that the royal pardon decree is the provisions enforceable generally, not intended to use with the particular individual or case. It is considered as a rule in accordance with article 3 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Procedures B.E. 2542. However, the other case law held that the royal pardon decree is the decree enacted by the King using his prerogative power as the head of the State prescribed by the Constitution directly. The prerogative power of the King is not exercised as the administrative agency and not the administrative official according to article 3 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Procedures B.E. 2542. The administrative courts have no power to review the royal pardon decree.

From the comparative study of courts' decisions in Thailand before establishing the administrative courts and laws of other countries, it is found that the case law of the Court of Justice and the decisions of the Complaint Commission had no the action for cancellation of the

royal pardon decree. There were only the litigation against the act of the officials for incorrect mitigation of punishment and the complaints requesting the opportunity to receive the royal mercy for pardon. In this case, the Complaint Commission held that the royal pardon is the prerogative power of the King according to the Constitution. It is beyond the competence of the Complaint Commission. In Spain, the Committees on Determination of the Power and Duties among Courts decided that the disputes related to the royal pardon decree are in the power of the Administrative Division within the Court of Justice. The Committee held that the pardon is the prerogative power of the King acting in the form of the royal decree of the Cabinet by proposing the persons who should receive the pardon by the Ministry of Justice. By its nature, the royal pardon decree is, therefore, subject to the judicial review of legality under the administrative dispute resolution. The pardon power of the Minister of Justice is the joint exercise of power between the executive and judicial powers. In France, the pardon is in the power of the President, not the executive power but the judicial power instead. Therefore, the French administrative courts do not examine the legality of the presidential pardon.

From the study of the decisions of the Thai administrative courts, it found that the disputes related to the legality of the royal pardon decree which are within the competence of the administrative courts, according to article 11 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Procedures B.E. 2542, must be the royal decree relied on the power of the Act or Rescript to specify the important details of law. The royal pardon decree, enacted according to article 191 of the Constitution in connection with article 261 bis. of the Criminal Procedural Code, is the decree enacted by using the prerogative power of the King as the head of the State prescribed by the Constitution directly. It is the particular prerogative power of the King. Therefore, the litigation against the legality of this kind of royal pardon decree is not within the power of the administrative courts.

Therefore, this thesis suggests that there should be the development of knowledge about enactment of the decree in the Thai legal system, principles and theories about rules, principle of separation of power as well as the objectives of enacting the royal pardon decree. These can be used as the principles for the administrative courts to consider their competence to review the royal pardon decree in the Thai legal system. This is for the judicial review of the royal pardon

decree to be in the correct direction in accordance with the accepted principles and to protect rights and liberties of people.

D
P
U

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ก็ด้วยความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ ที่รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ ที่รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม รวมทั้ง ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ซึ่งรับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ดัชนีศิริ และ ดร. เจตน์ สถาวรศิลป์พร ซึ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังขอขอบคุณสำนักงานศาลปกครองที่ให้ทุนในการศึกษาครั้งนี้ รวมทั้งขอขอบคุณ ดร.สุชาติ วงศ์สินนาค คุณยุพิน บุญพงษ์ และคุณปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ ซึ่งให้ความช่วยเหลือด้านภาษาต่างประเทศ และขอขอบคุณ คุณศุภกานต์ เจริญรักษ์วงศ์ และคุณอัจฉริยา รสน้ำ ที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดพิมพ์และพิสูจน์อักษร ตลอดจนเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ซึ่งห่วงใยและเป็นกำลังใจให้ ก็ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับคุณงามความดีหรือประโยชน์ใด ๆ ที่ได้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออน้อมอบให้ครอบครัว ซึ่งเป็นผู้ให้ทุกสิ่งตลอดมา หากวิทยานิพนธ์นี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สุภาวดี ชัยโยธา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๗
กิตติกรรมประกาศ.....	๘
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ.....	6
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการอภัยโทษ.....	6
2.2 ความหมาย วัตถุประสงค์ และลักษณะของการอภัยโทษ.....	8
2.2.1 ความหมายของการอภัยโทษ.....	8
2.2.2 วัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ.....	8
2.2.3 ลักษณะของการอภัยโทษ.....	9
2.3 การกระทำที่มีผลลักษณะใกล้เคียงกับการอภัยโทษ.....	10
2.3.1 การนิรโทษกรรม.....	10
2.3.2 การล้างมลทิน.....	12
2.4 ประเภทของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ.....	15
2.4.1 กรณีสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ ในฐานะที่เป็นนิติกรรมทางปกครองชนิดหนึ่ง.....	15
2.4.2 กรณีไม่สามารถตรวจสอบได้เนื่องจากเป็นการกระทำของรัฐบาล.....	25

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษของต่างประเทศ.....	39
3.1 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษของประเทศอังกฤษ.....	39
3.1.1 การพระราชทานอภัยโทษของประเทศอังกฤษ.....	39
3.1.2 การตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษของประเทศอังกฤษ.....	41
3.2 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษของประเทศสเปน.....	44
3.2.1 การพระราชทานอภัยโทษของประเทศสเปน.....	44
3.2.2 การตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษของประเทศสเปน.....	48
3.3 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา อภัยโทษของประเทศฝรั่งเศส.....	56
3.3.1 การอภัยโทษของประเทศฝรั่งเศส (Le droit de grâce en France).....	56
3.3.2 ประเภทคดียกฟ้อง.....	58
3.3.3 การตรวจสอบการอภัยโทษ.....	59
4. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษของประเทศไทย.....	60
4.1 วิวัฒนาการของการพระราชทานอภัยโทษ.....	60
4.2 ประเภทของการพระราชทานอภัยโทษ.....	63
4.2.1 การพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะราย.....	63
4.2.2 การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป.....	66
4.3 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษโดยศาลยุติธรรม.....	69
4.4 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	71

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.5 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษโดยศาลปกครอง.....	77
4.5.1 กรณีฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ.....	79
4.5.2 กรณีฟ้องเพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ.....	93
5. บทวิเคราะห์การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษโดยศาลปกครอง.....	99
5.1 ผลกระทบต่อหลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล และต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อันเกิดจาก การมีอำนาจตรวจสอบโดยศาลปกครอง.....	101
5.2 ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเกิดจากการไม่มีอำนาจตรวจสอบ โดยศาลปกครอง.....	112
5.3 ผลที่เกิดจากการที่ศาลปกครองรับไว้ตรวจสอบบางส่วน และไม่รับไว้ตรวจสอบบางส่วน.....	114
5.3.1 ผลกระทบต่อหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาล และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์.....	115
5.3.2 ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	117
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	120
6.1 บทสรุป.....	120
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	124
บรรณานุกรม.....	126
ภาคผนวก.....	135
ก ขั้นตอนการดำเนินการในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ.....	136
ข แผนภูมิการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ.....	149
ค คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 2/2550.....	152
ง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 12/2554.....	164

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
จ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 44/2555.....	190
ประวัติผู้เขียน.....	203

DPU

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพระราชทานอภัยโทษ เป็นการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องขังราชทัณฑ์ การพระราชทานอภัยโทษตามกฎหมายไทยมี 2 ลักษณะ ได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการพระราชทานอภัยโทษสำหรับกรณีโทษอย่างอื่นที่ไม่ใช่โทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 และการพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการพระราชทานอภัยโทษสำหรับผู้ต้องโทษทางอาญา ไม่ว่าจะกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายพิเศษอื่น

การพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีวิธีการทำได้สองลักษณะ คือ การพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะรายและการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

ลักษณะแรก การพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะราย การพระราชทานอภัยโทษในลักษณะนี้เป็นการที่ผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 259 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือผู้ที่ต้องคำพิพากษาซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นสมควรกรณีไม่มีผู้ใดยื่นเรื่องราวตามมาตรา 261 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกรณีนักโทษเด็ดขาดต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิต ตามมาตรา 262 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้มีหน้าที่ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ พร้อมทั้งถวายความเห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษหรือไม่

ลักษณะที่สอง การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีนโยบายที่จะให้มีการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเป็นการทั่วไป เนื่องในโอกาสสำคัญของบ้านเมืองหรือในโอกาสสำคัญที่เกี่ยวข้องกับองค์พระมหากษัตริย์ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เนื่องในโอกาสสำคัญของบ้านเมือง ซึ่งเป็นไปตามพระราชดำริหรือพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ โดยต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายหลายฉบับ รวมตลอดถึง

พระราชประเพณีนิยมในการพระราชทานอภัยโทษ พระบรมราชโองการพระราชกระแสที่เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ และแบบแผนของทางราชการที่สืบต่อกันมา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาเฉพาะการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2517 ซึ่งการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษนั้น จะมีหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับการให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษเป็นแนวทางในการกำหนดว่าผู้ต้องโทษคนใดที่จะได้รับการพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวหรือลดโทษ ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณามีได้มีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดในการใช้เป็นแม่แบบในการกำหนดว่าจะให้อภัยโทษกับผู้ต้องโทษกรณีใดหรืออย่างไรบ้าง แต่อย่างไรก็ตามในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในแต่ละครั้งย่อมมีทั้งผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษและผู้ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาข้อร้องเรียนขอความเป็นธรรมของผู้ต้องขังเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษอยู่เนือง ๆ โดยอาจฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกาเป็น “กฎ” และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และมาตรา 11 (2) บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุให้เมื่อมีการฟ้องขอให้เพิกถอนบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษรายมาตราหรือทั้งฉบับโดยอ้างว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ตามศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยอีกแนวทางหนึ่งตามคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 12/2554 สรุปได้ว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็น พระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยการใช้พระราชอำนาจในฐานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 225 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้ จะไม่อยู่ใน สถานะของฝ่ายปกครอง และมีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ และมีใช้กรณีที่เป็นการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) ในการมีมติเห็นชอบให้ออก พระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาอื่น เช่น พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ การเวนคืนที่ดิน หรือการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ และแม้การตราพระราชกฤษฎีกานี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้อำนาจตามมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ก็เป็น เพียงการถวายคำแนะนำมิใช่ใช้อำนาจตัดสินใจและเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อตรา พระราชกฤษฎีกา เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอน พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 อันเป็นการใช้พระราชอำนาจโดยเฉพาะ ของพระมหากษัตริย์ กรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด นั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาเพื่อให้เกิดความชัดเจน เกี่ยวกับกรณีดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ
2. เพื่อศึกษาอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ
3. เพื่อวิเคราะห์คดีปกครองเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ พระราชกฤษฎีกาหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งก็คือ กฎ อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลปกครอง แต่การ ตราพระราชกฤษฎีกานั้นมี 2 ประเภท คือ ประเภทแรกพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตรา โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการ

เฉพาะ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง กับประเภทที่สอง เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยใช้พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง ที่ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลปกครอง ส่วนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษนั้นเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แม้มาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะบัญญัติให้การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่ก็ถือว่าการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเป็นการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ อันเป็นพระราชอำนาจของพระองค์โดยแท้ ที่แสดงให้เห็นถึงความเมตตา กรุณาที่พระราชทานให้แก่พสกนิกร ดังนั้น การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ทั้งฉบับหรือบางมาตรา จึงไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลปกครอง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ ซึ่งเป็นการพระราชทานอภัยโทษสำหรับผู้ต้องโทษทางอาญา ไม่ว่าจะกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายพิเศษอื่น มีวิธีการทำ คือ การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ และกระบวนการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยรวมถึงการตรวจสอบพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษของต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยจะศึกษาจากหนังสือ ตำรา งานวิจัย บทความต่าง ๆ และเอกสารอื่น ๆ ตลอดจนศึกษาเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ
2. ทำให้ทราบถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ
3. ทำให้ทราบและเข้าใจในคดีปกครองเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

D
P
U

บทที่ 2

แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

บทนี้ เป็นการศึกษาการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษโดยศาลปกครอง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการอภัยโทษ ความหมาย วัตถุประสงค์ รูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษ รวมถึงหลักกฎหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการอภัยโทษ

การอภัยโทษนั้น ปรากฏขึ้นมาเป็นเวลานาน มีการนำการอภัยโทษมาใช้ตั้งแต่ยุคของชนชาติ Hebrews Greeks และ Roman¹ ด้วยเหตุที่ การอภัยโทษ มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ แสดงให้เห็นถึงความเมตตากรุณา ความปรานี ที่มีอยู่ในทุกครั้งเมื่อมีคำวินิจฉัยในฐานะประมุขหรือกษัตริย์ปกครองประเทศแทบทุกสมัย ด้วยเหตุที่ความปรานีย่อมเป็นรากฐานของจิตใจมนุษย์ จึงไม่เป็นที่สงสัยแต่อย่างใดว่าจะมีแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวนี้ปรากฏมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว ดังจะเห็นได้จากหลักฐานว่า กษัตริย์เดวิด (King David) ก็เคยใช้อำนาจในการอภัยโทษในสมัยกรีก ซึ่งที่ประชุมประชาชนชาวเอเธนส์มีสิทธิที่จะลดโทษได้ หรือกฎหมายของชาวโรมัน (Civil law of Rome) ยอมรับสิทธิของจักรพรรดิในฐานะองค์อธิปัตย์ที่จะให้ความกรุณาได้

การอภัยโทษ (Pardon) เป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดอันเกิดจากการลงโทษ ในลักษณะผ่อนหนักให้เป็นเบา หรือผ่อนเบาให้หมดไปเป็นหลักการที่ได้มีการปฏิบัติสืบต่อกันมานานแล้ว ซึ่งการอภัยโทษนับเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่นานาอารยประเทศได้นำไปใช้ในการบริหารกระบวนการยุติธรรม สำหรับราษฎรภายใต้การปกครองของตน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และความมั่นคงในการปกครองประเทศ ประมุขหรือผู้นำประเทศต่าง ๆ จะถูกกำหนดให้มีอำนาจในการที่จะอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำผิดให้ได้รับการยกโทษ ลดหย่อนผ่อนโทษ หรือปล่อยตัวไป

¹Robert G. Galdwell. Criminology. (U.S.A. : The Ronald Press Company, 1960). p.647. อ้างใน การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป (น. 20), โดย อูมาพร สิทธิบุรณานญา, 2549, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การอภัยโทษเป็นวิธีการที่แสดงถึงความเมตตาากรุณาของประมุขของรัฐที่มีต่อประชาชนในรัฐของตน การอภัยโทษนั้นมีทั้งการอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล และการอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นหมู่คณะหรือเป็นกลุ่มหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นการทั่วไป นอกจากนี้ การอภัยโทษอาจทำได้ทั้งการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข (absolute pardon) และการอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข (conditional pardon)²

เหตุผลแห่งการอภัยโทษนี้ มาจากหลักแห่งความเมตตาากรุณา นอกจากจะให้ออกาสผู้หลงผิดได้รู้สำนึกและปรับปรุงแก้ไขกลับตนเป็นคนดีแล้ว ยังมุ่งที่จะแก้ไขในความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม หรือความเข้มข้นแห่งการบังคับใช้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ชำระไว้ซึ่งความสมบูรณ์ตามหลักนิติธรรม รวมทั้งเพื่อรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

การพระราชทานอภัยโทษเป็นส่วนประกอบอย่างหนึ่งแห่งอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นที่รับรู้กันทั่วโลกแก่ผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น จะเป็นในฐานะใด ๆ ก็ได้ เช่น พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ ประธานาธิบดี เฉพาะประเทศไทยในสมัยที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกจากพระราชอำนาจที่จะทรงแก้คำพิพากษาลงโทษประหารชีวิตได้แล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษไม่ว่าโทษชนิดใดๆ หรือจะทรงลดโทษให้บางส่วนก็ได้ นับได้ว่าการพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจมีมาแต่โบราณกาลสืบเนื่องมาจนถึงสมัยปัจจุบัน การพระราชทานอภัยโทษนับเป็นหลักสำคัญส่งเสริมเอื้ออำนวยอำนวยนโยบายราชทัณฑ์ และการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นธรรมแก่สังคม โดยการมอบหมายให้อำนาจประมุขของรัฐหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารแสดงความกรุณาทางบริหาร เพื่อพิจารณาปลดปล่อยอภัยโทษ หรือลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้กระทำความผิด ในลักษณะเป็นการแสดงความเมตตาหรือกรุณาอภัยโทษ หรือเปลี่ยนลดโทษ ดังเช่นกรณีผู้ต้องขังที่ถูกลงโทษประหารชีวิตจะได้รับพระราชทานอภัยลดโทษให้เหลือเพียงจำคุกตลอดชีวิต เป็นต้น ในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ การพระราชทานอภัยโทษ ย่อมเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือในสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้วินิจฉัยการอภัยโทษ³

² Bryan A. Garner. *Black's Law Dictionary. Eighth Edition*, (U.S.A. : Thomson West Publishing Co., 2004). p.1144. อ้างใน *การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป* (น. 21), โดย อุมพร สิทธิบูรณาญา, 2549, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

³ *การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาพระมหากษัตริย์คุณในการพระราชทานความเป็นธรรมและการพระราชทานอภัยโทษ* (น. 126), โดย คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี, 2539, กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.

2.2 ความหมาย วัตถุประสงค์ และลักษณะของการอภัยโทษ

2.2.1 ความหมายของการอภัยโทษ

คำว่า “อภัยโทษ” (pardon) นั้น ถูกพบเป็นครั้งแรกในช่วงยุคแรกของกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งเป็นคำที่มาจากภาษาละตินคำว่า “perdonare” ซึ่งแปลว่า การให้อิสระภาพอันเป็นของขวัญที่ กษัตริย์หรือรัฐาธิปัตย์ได้มอบให้แก่ประชาชน⁴

ในทางกฎหมายการอภัยโทษ หมายถึง การแสดงถึงความเมตตา กรุณาของรัฐซึ่งโดย ปกติแล้วกระทำโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐ ในการที่จะยกโทษให้แก่บุคคลซึ่งถูกศาลพิพากษาว่า มีความผิดและต้องถูกลงโทษอันเนื่องมาจากการกระทำผิดกฎหมายอาญาของบุคคลนั้น เป็นผลทำให้ ความรับผิดชอบในทางอาญาของบุคคลผู้ที่ได้รับการอภัยโทษรวมถึงข้อจำกัดใด ๆ ที่เป็นผลที่เกิดจากการ พิพากษาลงโทษได้สิ้นสุดลงอย่างเด็ดขาด⁵

นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ เอช เอดูต์⁶ ได้กล่าวว่า “การอภัยโทษ คือ การเมตตาปราณี อันมาจากอธิปัตย์ หรือประมุขแห่งรัฐอันมีที่ประสงค์ที่จะมิให้ผู้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษนั้น ได้รับโทษทั้งหมด หรือแต่บางส่วน” เหตุผลแห่งการที่มีวิธีการเช่นนี้ นอกจากความรู้สึกเมตตา สงสารทางจิตใจแล้ว อาจใช้สำหรับแก้ความบกพร่องหรือความผิดพลาดของศาลได้ ทั้งนี้ เพราะ เหตุว่า ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิตและได้รับอภัยโทษจากอธิปัตย์นั้น อาจแสดงความบริสุทธิ์ของตนได้ และขอให้ล้างมลทินเสียได้ในภายหลัง

2.2.2 วัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ

การอภัยโทษถือว่าเป็นวิธีการแก้ไข ฟื้นฟูผู้กระทำความผิดวิธีหนึ่งของแนวความคิด ทฤษฎีการลงโทษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้เขาสามารถกลับตัวเป็น พลเมืองดีและให้โอกาสผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม การอภัยโทษจึงเป็นวิธีที่รัฐใช้โดยมี แนวความคิดของการอภัยโทษอยู่ที่การพิจารณาถึงความเหมาะสมของการลงโทษหลังมีคำพิพากษา ต่อผู้กระทำความผิดอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาถึงการแก้ไข ปรับปรุงตัวเป็นคนดีของ ผู้กระทำความผิดได้เร็วกว่าปกติ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาลงโทษตามคำพิพากษา

⁴ Bryan A. Garner. *Black's Law Dictionary. Eighth Edition*, (U.S.A. : Thomson West Publishing Co., 2004). p.1144. อ้างใน *การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป* (น. 20), โดย อูมาพร สิทธิบูรณาญา, 2549, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁵ *การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป* (น. 24), โดย อูมาพร สิทธิบูรณาญา, 2549, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁶ “พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ,” โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2552, วารสารวิชาการ ศาลปกครอง, 1, น. 27. สำนักงานศาลปกครอง เจ้าของลิขสิทธิ์.

จากแนวความคิดของการอภัยโทษดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐนำวิธีการอภัยโทษมาใช้เพื่อ ยกโทษหรือลดโทษตามคำพิพากษาแล้วแต่กรณีให้แก่ผู้กระทำความผิดที่สามารถแก้ไข ปรับปรุง ตนเองได้เร็วกว่าเดิม โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการอภัยโทษคือ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดที่สามารถ แก้ไขปรับปรุงตัวเป็นพลเมืองดีได้ก่อนครบระยะลงโทษตามคำพิพากษาได้มีโอกาสดับคืนผู้ สังกมได้เร็วขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ ก็จะเป็นผลดีต่อทัศนคติของผู้กระทำความผิดในการที่จะพยายาม แก้ไขปรับปรุงตนเองในระหว่างรับโทษตามคำพิพากษา นอกจากนี้ ยังเป็นผลดีต่อสังคมเพราะ ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการอภัยโทษเป็นผู้ที่สามารถปรับปรุงตนเองได้ จึงเป็นการลดโอกาสในการ กระทำความผิดซ้ำของผู้ที่ได้รับการอภัยโทษในอนาคตด้วย

นอกจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการอภัยโทษดังกล่าวข้างต้นแล้ว การอภัยโทษยังถูก นำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ คือ เพื่อเป็นการแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง คำพิพากษาที่ซึ่งยังมีข้อสงสัยถึงการกระทำความผิด หรือหลักฐานไม่เพียงพอ และกรณีที่สอง คำพิพากษาที่ซึ่งมีข้อสงสัยถึงความเป็นธรรมของการ ลงโทษทางอาญา เช่น รัฐ Massachusetts ในคดีความผิดฐานบุกรุกเพื่อลักทรัพย์ ซึ่งต่อมาในปีนั้นเองได้ มีการเปลี่ยนแปลงอัตราโทษ โดยกฎหมายฉบับใหม่กำหนดให้การกระทำความผิดฐานดังกล่าวมี อัตราโทษที่น้อยลงกว่าเดิม ผู้ต้องโทษในคดีดังกล่าวจึงยื่นเรื่องขอรออภัยโทษ เพื่อเป็นการบรรเทา ความแออัด ยึดเยียดของผู้ต้องโทษในเรือนจำ จึงใช้วิธีการอภัยโทษเพื่อที่จะได้ลดจำนวน ผู้ต้องขังลง และเพื่อเป็นการลดความรุนแรงของโทษตามนโยบายของรัฐในขณะที่ผู้ต้องโทษกระทำ ความผิด เช่น ในช่วงเวลาที่นโยบายของรัฐเข้มงวดต่อความผิดฐานลักทรัพย์ ผู้กระทำความผิดอาจ ถูกตัดสินพิพากษาเต็มอัตราโทษขั้นสูงสุดในคดีความผิดดังกล่าวมาแล้ว แม้ว่ามูลค่าของทรัพย์จะ ไม่มีราคาสูงและต่อมารัฐได้ผ่อนคลายนโยบายที่ต้องการลดการกระทำผิดตามที่กำหนดไว้เดิมลง

2.2.3 ลักษณะของการอภัยโทษ

รูปแบบของการอภัยโทษ อาจแบ่งจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการอภัยโทษหรือแบ่ง จากเงื่อนไขของการอภัยโทษ ดังนี้

2.2.3.1 การแบ่งประเภทจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการอภัยโทษ

โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท⁷ คือ

1) การอภัยโทษเฉพาะรายบุคคล

หมายถึง การอภัยโทษโดยการยกโทษหรือลดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดอาญา โดย พิจารณาจากตัวผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลถึงความเหมาะสมที่จะได้รับการอภัยโทษ เช่น ความประพฤติในขณะที่ต้องโทษ ความร้ายแรงของการกระทำความผิด ความเจ็บป่วยหรืออายุของ

⁷ การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป (น. 26-27). เล่มเดิม.

ผู้กระทำความผิด เป็นต้น การอภัยโทษประเภทนี้จะตรงตามแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการอภัยโทษอย่างแท้จริง และเป็นการให้ความเป็นธรรมเฉพาะรายแก่ผู้กระทำความผิดด้วย ทำให้บุคคลที่ได้รับการอภัยโทษเมื่อกลับคืนเข้าสู่สังคมแล้วจะไม่ค่อยกระทำความผิดซ้ำ เนื่องจากว่าได้มีการแก้ไขปรับปรุงตนเป็นคนดีแล้วนั่นเอง

2) การอภัยโทษเป็นการทั่วไป

หมายถึง การอภัยโทษโดยการยกโทษหรือลดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดอาญาเป็นกลุ่มหรือโดยทั่วไป ในประเทศไทยการอภัยโทษเป็นการทั่วไปที่กำหนดไว้ในมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดทั่วไป เนื่องในโอกาสสำคัญของประเทศเป็นครั้งคราวไป

2.2.3.2 การแบ่งประเภทจากเงื่อนไขที่จะได้รับการอภัยโทษ

โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท⁸ คือ

1) การอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข (absolute pardon) หมายถึง การปล่อยบุคคลผู้กระทำความผิดพ้นจากการลงโทษโดยปราศจากเงื่อนไขจำกัดใด ๆ ทั้งสิ้น

2) การอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข (conditional pardon) หมายถึง การอภัยโทษที่ยังไม่เกิดผลจนกว่าผู้กระทำความผิดจะต้องปฏิบัติตามสิ่งที่ได้กำหนดไว้ก่อน เช่น การกำหนดเงื่อนไขของการอภัยโทษให้บุคคลที่จะได้รับการอภัยโทษต้องออกไปจากประเทศก่อน หรือกำหนดเงื่อนไขให้งดเว้นจากการดื่มของมึนเมา ถ้าบุคคลที่ได้รับการอภัยโทษไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ การอภัยโทษนั้นก็จะไม่มีผลและอาจจะต้องกลับไปรับโทษจำคุกต่อ

สำหรับประเทศไทยนั้น การอภัยโทษโดยมีเงื่อนไขไม่ค่อยปรากฏ ที่พบจะมีตัวอย่างที่ปรากฏให้เห็นได้ชัดเจน เช่น ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2542 ในมาตรา 11 กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดในความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษและกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทจะได้รับการอภัยโทษปล่อยตัว จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขสำหรับความประพฤติของนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษหรือการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์เสียก่อน

2.3 การกระทำที่มีผลลักษณะใกล้เคียงกับการอภัยโทษ

2.3.1 การนิรโทษกรรม

การนิรโทษกรรม (Amnesty) เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิด โดยการกำหนดให้ลืมการกระทำผิดที่ผ่านมาแล้ว ถือเสมือนว่ามีได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเลย

⁸ แหล่งเดิม.

และการตรากฎหมายนิรโทษกรรมนั้นมีวัตถุประสงค์พื้นฐาน คือ การขจัดความผิด (criminality) ออกจากการกระทำ ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด การนิรโทษกรรมเป็นมาตรการที่เหมาะสม ภายหลังเกิดความวุ่นวายทางการเมือง การทหาร การเศรษฐกิจ และโครงสร้างทางสังคม⁹

ในต่างประเทศ การนิรโทษกรรมเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะลบล้างการทำความผิด ที่ผ่านมาแล้ว โดยเฉพาะความผิดทางการเมือง ซึ่งจะมีผลให้ผู้กระทำความผิดไม่ถูกดำเนินคดี และหากมีคำพิพากษาแล้ว คำพิพากษาลงโทษนั้นก็จะถูกลบล้างไปด้วย¹⁰

จุดประสงค์ของกฎหมายนิรโทษกรรมโดยทั่วไป มักตราขึ้นเพื่อผลทางการเมือง (political purposes) เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคมขึ้นภายหลังการปฏิวัติ หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การแก้ปัญหาทางการเมือง การยุติความขัดแย้งระหว่างประเทศ หรือใช้เป็นข้อกำหนดในสนธิสัญญาสันติภาพ อีกทั้ง ยังมีวัตถุประสงค์ที่ใช้ได้กับความผิดธรรมดาด้วยในบางประเทศ ทั้งนี้ เพื่อลดจำนวนผู้ต้องโทษในเรือนจำ ซึ่งมักจะกระทำเพื่อเป็นการเฉลิมฉลองเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศ¹¹

ในประเทศไทยการนิรโทษกรรม เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะกระทำ ในรูปของพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เนื่องจากการนิรโทษกรรมมีผลย้อนหลังไม่ให้กฎหมายฉบับหนึ่ง หรือหลายฉบับใช้บังคับซึ่งขณะที่มีการกระทำนั้นเป็นความผิด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสามัคคี ของคนในชาติและเพื่อให้เกิดการปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายในภายหน้า

การนิรโทษกรรมเป็นกฎหมายที่ออกมาภายหลังการทำความผิด โดยให้มีผลย้อนหลังเพื่อลบล้างการกระทำนั้น ๆ กล่าวคือ ลบล้างการกระทำ มิใช่ลบล้างความผิด เพื่อให้ลืมเรื่องราวความขัดแย้งอันเป็นที่มาของความผิด การนิรโทษกรรมเป็นกฎหมายที่เข้ากับบางความผิด บางช่วงเวลา ดังนั้น การนิรโทษกรรมจึงเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง มิใช่หลักทั่วไปที่จะนำไปใช้กับทุก ๆ ความผิด

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายความว่า การกระทำอันเป็นการละเมิดที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นไม่ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือการกำหนด โดยกฎหมายให้ผู้กระทำความผิดอาญามีให้ต้องรับโทษหรือมีความผิดตามคำนิยามดังกล่าว

⁹ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย : ศึกษากรณีการพระราชทานอภัยโทษ (น. 37), โดย อินจันทร์ บุราพันธ์, 2549, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม.

¹⁰ การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป. หน้าเดิม.

¹¹ การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป. หน้าเดิม.

ตามกฎหมายก็ได้แยกไว้เป็น 2 อย่าง คือ นิรโทษกรรมตามกฎหมายแพ่ง และนิรโทษกรรมตามกฎหมายอาญา

การนิรโทษกรรมมีลักษณะสำคัญ คือ

1) มีลักษณะหลากหลาย กฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ จะกำหนดขอบเขตเงื่อนไข และผลที่แตกต่างออกไป ดังนั้น จึงต้องดูในกฎหมายแต่ละฉบับเป็นสำคัญ ซึ่งกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ อาจไม่เหมือนฉบับอื่น ๆ ก็ได้ การใช้กฎหมายจะใช้สลับหรือไขว้กันไม่ได้ ต้องใช้เป็นฉบับ ๆ ไป โดยเฉพาะ และการนิรโทษกรรมจะไม่ลบล้างความรับผิดชอบทางแพ่งเพราะเป็นคนละเรื่อง

2) การตีความอยู่ในลักษณะของการตีความโดยเคร่งครัด ศาลต้องตีความโดยเคร่งครัดจะตีความขยายไม่ได้

3) การนิรโทษกรรมจะใช้แต่ภายในดินแดนเท่านั้น

4) การนิรโทษกรรมเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบ ดังนั้น แม้ไม่มีบุคคลใดยกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลก็อาจยกขึ้นเองได้

ความแตกต่างระหว่างอภัยโทษกับนิรโทษกรรม

1) การอภัยโทษเป็นเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร นิรโทษกรรมเป็นการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ

2) อภัยโทษเป็นเรื่องอาชญากรรม นิรโทษกรรมเป็นเรื่องความผิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางการเมือง

3) ผลของการอภัยโทษทำให้ผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัว เปลี่ยนโทษหนักเบาหรือลดโทษ แต่ผลของการนิรโทษกรรมทำให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากความผิดและความรับผิดชอบ

4) อภัยโทษมีผู้ถวายเรื่องราวขอรับพระราชทานอภัยโทษ แต่นิรโทษกรรมเป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง

5) อภัยโทษคดีต้องถึงที่สุดแล้ว แต่นิรโทษกรรมยังไม่มีฟ้องร้องหรือฟ้องร้องแล้วก็ได้

6) ผลของการอภัยโทษและนิรโทษกรรม อภัยโทษไม่เป็นเหตุให้พ้นผิด แต่นิรโทษกรรมเป็นเหตุให้พ้นผิด

2.3.2 การล้างมลทิน

การล้างมลทิน (Rehabilitation) การล้างมลทินเป็นวิธีการในการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดสำหรับผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษไปแล้ว โดยการลบล้างการกระทำความผิดและโทษให้แก่บุคคลดังกล่าว เพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถกลับคืนสังคมได้ เพราะการล้างมลทินจะมีผล

ทำให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินได้รับสิทธิและความสามารถต่าง ๆ ที่ผู้กระทำความผิดได้สูญเสียไป เนื่องจากการกระทำความผิดและการลงโทษกลับคืนมา นอกจากนี้ การล้างมลทินยังมีผลทำให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินเปรียบเสมือนบุคคลที่ไม่เคยกระทำความผิดหรือเคยต้องโทษมาก่อนและมีผลทำให้ทะเบียนประวัติอาชญากรของผู้กระทำความผิดถูกลบล้างไป ซึ่งเป็นผลทำให้ในกรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วก็ถือว่า ผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิด และหากยังรับโทษอยู่ การลงโทษนั้น ก็สิ้นสุดลงโดยศาลต้องส่งปล่อยผู้ต้องโทษจากเรือนจำ¹²

การล้างมลทิน โดยการลบล้างการกระทำความผิดและโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้ว มีแนวความคิดมาจากหลักที่ว่า ไม่เป็นการยุติธรรมที่ยังคงตัดสิทธิในฐานะพลเมืองแก่บุคคลที่ได้รับโทษชดใช้การกระทำของเขาแล้ว แต่ควรที่จะปฏิบัติต่อเขาเสมือนเขาเป็นผู้กระทำความผิดที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงตัวแล้ว เพื่อให้เขากลับมาเป็นสมาชิกใหม่ในสังคมนั้นได้ ดังนั้น เมื่อมีการรับโทษแล้วเครื่องหมายหรือตราบาปที่เกิดจากการกระทำความผิดก็ควรจะถูกลบล้างไปด้วย เนื่องจากโทษที่จะลงแก่บุคคลใดต้องมีวันสิ้นสุดโดยแท้จริง ไม่ควรให้ผลอันเนื่องจากการลงโทษคงเป็นตราบาปหรือรอยมลทินเป็นที่ทนทุกข์แก่เขาตลอดไป ประกอบกับความถูกต้องชอบธรรมหากผู้กระทำความผิดที่ได้รับการลงโทษตอบแทนความผิดของเขาแล้วจะได้รับการปลดเปลื้องจากความทุกข์ความลำบากของโทษทั้งปวง ดังนั้น การคงไว้ซึ่งตราบาปหรือรอยมลทินแห่งโทษอันเป็นสิ่งกีดตันทางจิตใจของผู้พ้นโทษ จึงไม่เป็นการปลดเปลื้องความทุกข์ของโทษอย่างแท้จริง การล้างมลทินเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะตรากฎหมายล้างมลทินให้แก่ผู้ต้องโทษ ในทางปฏิบัติของประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติล้างมลทิน ในโอกาสที่มีเหตุการณ์สำคัญของบ้านเมือง¹³

การล้างมลทินมีปรากฏในหลายประเทศด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น

การล้างมลทินของประเทศฝรั่งเศส เป็นวิธีการที่ทำให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษได้รับสถานะทางกฎหมายและสถานะทางสังคมที่สูญเสียไป โดยการลงโทษที่ถูกต้องตามกฎหมายกลับคืนมา โดยรัฐจะกำหนดวิธีการในการล้างมลทิน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการล้างมลทินรวมทั้งผลที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการล้างมลทินไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมวดการล้างมลทิน ซึ่งเริ่มตั้งแต่มาตรา 782 ถึงมาตรา 799 สำหรับผู้กระทำความผิดอาญา

¹² พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย : ศึกษากรณีการพระราชทานอภัยโทษ (น. 38). เล่มเดิม.

¹³ แหล่งเดิม. (น. 39).

ส่วนผู้กระทำความผิดทางวินัยที่รัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข รวมทั้งผลของการล้างมลทิน ในรัฐบัญญัติและรัฐกฤษฎีกาฉบับต่าง ๆ

การล้างมลทินในประเทศอังกฤษ เป็นการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษไปแล้วไม่หวนกลับไปกระทำความผิดอีก และลงโทษผู้ที่นำประวัติการกระทำความผิดของบุคคลอื่นที่เคยกระทำความผิด หรือเคยต้องโทษไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่น โดยรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการล้างมลทิน รวมทั้งผลที่ผู้กระทำผิดจะได้รับจากการล้างมลทินในพระราชบัญญัติล้างมลทิน ปี 1974 (Rehabilitation of offenders Act 1974)

แต่สำหรับประเทศไทยนั้น โทษที่จะล้างมลทินนั้น ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน ซึ่งให้ถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดมาก่อน พระราชบัญญัติล้างมลทินที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้นไว้ส่วนใหญ่จะบัญญัติให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษในกรณีความผิดต่าง ๆ ซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมีได้เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดในคดีนั้น ๆ มาก่อนซึ่งเป็นโทษทางอาญา ส่วนโทษทางวินัยกฎหมายก็บัญญัติล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ระบุไว้ โดยได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปแล้ว โดยให้ถือว่าผู้นั้นมีได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ กฎหมายล้างมลทินจะมีที่มาจากหลักการอภิธานขององค์พระมหากษัตริย์หรือของรัฐที่ให้แก่ผู้กระทำความผิด โดยการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ตรากฎหมายล้างมลทินออกมาลบล้างการกระทำความผิด หรือโทษให้แก่ผู้กระทำความผิด ทั้งผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วและผู้กระทำความผิดที่กำลังรับโทษหรือรับโทษทัณฑ์อยู่ เฉพาะเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะเนื่องในโอกาสสำคัญหรือเหตุการณ์สำคัญของบ้านเมือง ทั้งนี้ การล้างมลทินของไทย จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคืนสิทธิให้แก่ผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกับกฎหมายการล้างมลทินของต่างประเทศ

ความแตกต่างระหว่างอภัยโทษกับล้างมลทิน

- 1) อภัยโทษเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร ล้างมลทินเป็นการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ
- 2) อภัยโทษมีผู้ถวายเรื่องราวขอรับพระราชทานอภัยโทษ แต่ล้างมลทินเป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- 3) อภัยโทษเป็นการอภัยโทษในการกระทำความผิดทางอาญา แต่การล้างมลทินเป็นการล้างมลทินในความผิดทางอาญาและวินัย

2.4 ประเภทของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

2.4.1 กรณีสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการในฐานะที่เป็นนิติกรรมทางปกครองชนิดหนึ่ง

2.4.1.1 ความหมายของนิติกรรมทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครองนั้น เป็นประเภทหนึ่งของการกระทำทางปกครอง ซึ่งการกระทำทางปกครองอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครอง และ ปฏิบัติการทางปกครอง การกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมนั้น เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะมุ่งผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน

นิติกรรมทางปกครองมีความหมายอย่างกว้าง ความหมายอย่างกลาง และความหมายอย่างแคบ ดังนี้¹⁴

ในความหมายอย่างกว้าง “นิติกรรมทางปกครอง” หมายถึง การกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทั้งหมดโดยรวมทั้งนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวและนิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย คือสัญญาทางปกครองด้วย

ในความหมายอย่างกลาง “นิติกรรมทางปกครอง” หมายถึง การกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวโดยหมายรวมถึงความรวมถึงกฎหมายลำดับรองด้วย แต่ไม่หมายรวมถึงความรวมถึงสัญญาทางปกครอง

ในความหมายอย่างแคบ “นิติกรรมทางปกครอง” หมายถึง การกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีลักษณะเฉพาะเท่านั้น โดยไม่หมายรวมถึงความรวมถึงนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีลักษณะทั่วไปด้วย

ลักษณะของ “นิติกรรมทางปกครอง” นิติกรรมทางปกครองมีลักษณะสำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการประกอบกันดังต่อไปนี้¹⁵

1) เป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติ

¹⁴ “การกระทำทางปกครอง,” โดย สมยศ เชื้อไทย, 2530, วารสารนิติศาสตร์, 3, น. 62-67. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁵ การกระทำทางปกครอง เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 (น. 13), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

ทำลงแทนและในนามขององค์กรดังกล่าวเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง

2) เจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ประกาศความตั้งใจว่ากระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง แสดงให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง ต้องเป็นเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น เช่น การที่อธิการบดีกรมโยธาธิการประกาศความตั้งใจว่า จะเพิกถอนใบอนุญาตเก็บและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงของบริษัทใดบริษัทหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่รวมถึงการที่องค์กรดังกล่าวประกาศความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือเพียงแต่ขอความร่วมมือหรือเตือนให้บุคคลหรือคณะบุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ขอให้งดจำหน่ายสุราในวันธรรมสวนะ หรือเตือนให้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาต เป็นต้น

3) ผลทางกฎหมายที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ประสงค์จะให้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของตนนั้น ได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งมีอำนาจ (ผู้ทรงอำนาจ) หรือมีสิทธิเรียกร้อง (ผู้ทรงสิทธิ) ให้อีกฝ่ายหนึ่ง (ผู้มีหน้าที่) กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลจึงย่อมมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น เช่น การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งแต่งตั้งหรือเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกใบอนุญาตให้บุคคลก่อสร้างอาคารย่อมมีผลเป็นการสร้างสิทธิหรือหน้าที่ให้แก่ผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าว

4) นิติสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นต้องเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น โดยเจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชนแสดงออกมาแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่บุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งเป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด

สำหรับนิติกรรมทางปกครองที่เป็นกฎหมาย นั้น มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งให้นิยามของกฎหมายไว้ว่า หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้ให้นิยามของกฎหมายไว้เช่นเดียวกัน

2.4.1.2 ความหมายและลักษณะของกฎ

1) ความหมายของกฎ

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามของ “กฎ” ไว้ว่า หมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ อธิบายว่า¹⁶ คำนิยามที่แท้จริงของกฎ คือ ข้อความที่ว่า “บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” ส่วนข้อความที่ว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ” เป็นแต่เพียงตัวอย่างของ “กฎ” เท่านั้นเอง จากคำนิยามข้างต้นจะพบว่า “กฎ” มีลักษณะเป็นบทบัญญัติหรือข้อความเป็นข้อ ๆ ในเอกสารที่เรียกว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือในเอกสารเรียกชื่ออย่างอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ขั้นตอนของการร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามร่างเดิมซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอ นิยามคำว่า “กฎ” ไม่มีถ้อยคำว่า “พระราชกฤษฎีกา” ด้วย แต่ได้มีการเพิ่มคำว่า “พระราชกฤษฎีกา” ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร¹⁷ โดยที่ประชุมเห็นว่าเพื่อให้สอดคล้องกับคำนิยามในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา¹⁸ ได้มีการพิจารณากันอย่างกว้างขวาง ในประเด็นว่ากฎควรหมายความถึงพระราชกฤษฎีกาด้วยหรือไม่ ซึ่งในที่สุดที่ประชุมได้มีมติให้ “กฎ” หมายความว่าถึงพระราชกฤษฎีกาด้วย โดยให้เหตุผลซึ่งพอสรุปได้ 2 ประการ คือ ประการแรก เห็นว่าเพื่อให้สอดคล้องกับคำนิยามในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประการที่สอง เห็นว่าในทางกฎหมายปกครองได้มีการพยายามที่จะให้มีศัพท์กลาง ๆ ที่หมายถึง rule ซึ่งหมายถึงสิ่งที้ออกเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป นอกจากนี้มีประเด็นที่

¹⁶ การกระทำทางปกครอง ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จัทรมนตรี (น. 148-153), โดย วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2545, กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.

¹⁷ รายงานการประชุมกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2. วันที่ 30 กรกฎาคม 2541. อ้างในพระราชกฤษฎีกาที่ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง (น. 72), โดย วัชรินทร์ จันทร์ทอง, 2551, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

¹⁸ รายงานการประชุมกรรมการวิสามัญวุฒิสภา ครั้งที่ 2. วันที่ 17 มีนาคม 2542, อ้างใน แหล่งเดิม. (น. 72-74).

น่าสนใจในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาเกี่ยวกับประเด็นที่ว่าให้ “กฎ” หมายความว่าพระราชกฤษฎีกาด้วย กล่าวคือ ที่ประชุมเห็นว่าในปัจจุบันการออกพระราชกฤษฎีกา อาจกล่าวได้ว่ามีที่มาจากกฎหมาย 2 ประเภท คือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยที่ประชุมได้มีความเห็นแตกต่างกันในกรณีพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่า ควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา ที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง กรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าพระราชกฤษฎีกาขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือพระราชกฤษฎีกามีบทบัญญัติเกินไปจากขอบเขตที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ นั้น มาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยประกอบกับถ้อยคำในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ใช้ถ้อยคำว่า “...บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ...” ซึ่งเห็นว่าถ้อยคำดังกล่าวหมายถึงพระราชกฤษฎีกาด้วย

ประการที่สอง มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครอง

ประการที่สาม กรณีไม่จำเป็นต้องให้นิยามคำว่า “กฎ” ไว้ให้เหมือนกับนิยาม “กฎ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องของการทำงานของเจ้าหน้าที่ แต่นิยามของ “กฎ” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นเรื่องการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา ที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยมีเหตุผลซึ่งพอสรุปได้ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การนำเรื่องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นสามารถกระทำได้เพียงสามวิธีการเท่านั้น คือ วิธีการที่หนึ่ง กรณีสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเสนอให้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย วิธีการที่สอง กรณีองค์กรในรัฐธรรมนูญเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และวิธีการที่สาม การเสนอโดยฝ่ายศาลต่าง ๆ ดังนั้น กรณีพระราชกฤษฎีกาขัดต่อรัฐธรรมนูญจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตรงไม่ได้ ต้องเสนอโดยผ่านศาลใดศาลหนึ่งมาก่อน ซึ่งกรณีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาควรหมายถึงศาลปกครอง

ประการที่สอง คำว่า “กฎ” หมายความว่าพระราชกฤษฎีกานั้นจะต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

2) ลักษณะของกฎ

จากคำนิยามดังกล่าวกฎจึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

2.1) บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว มีสัญชาติไทย ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้รับอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ เป็นต้น ซึ่งไม่อาจทราบถึงจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการหรือห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการได้เลย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎจะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

2.2) ลักษณะของการกระทำของบุคคลที่จะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการหรือได้รับอนุญาตกระทำการ ต้องกำหนดให้เป็นนามธรรม (abstract) เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดสูบบุหรี่บนรถประจำทาง ผู้ขับขี่ต้องคาดเข็มขัดนิรภัยในขณะที่ขับขี่รถ เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

นอกจากนี้ เนื้อหาสาระของ “กฎ” จะต้องไม่มีลักษณะที่เป็นหลักการที่มีความสำคัญมากหรือเป็นเรื่องที่จำกัดสิทธิของบุคคล หรือเป็นบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ซึ่งเป็นกรณีที่จะปรากฏเฉพาะในกฎหมายแม่บทเท่านั้น

3) กฎในระบบกฎหมายต่างประเทศ

ในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ฝ่ายบริหาร (reglement) สามารถตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเอกชนแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ¹⁹

¹⁹ การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย (น. 30-31), โดย รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, 2533, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประเภทแรก กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาล (ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี) ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 เรียกว่า “กฤษฎีกา” (decrets) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ข้อบังคับเอกเทศ หรือกฎที่ออกได้เองโดยอิสระของฝ่ายบริหาร (reglement autonome) ได้แก่ ข้อบังคับซึ่งรัฐบาลมีอำนาจตราขึ้นโดยอิสระจากรัฐบัญญัติ เพื่อใช้บังคับในเรื่องต่าง ๆ ยกเว้นในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้ตราเป็นรัฐบัญญัติโดยรัฐสภา

(2) ข้อบังคับซึ่งไม่เป็นเอกเทศ ได้แก่ ข้อบังคับซึ่งตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเรื่องที่รัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัติกำหนดหลักการขั้นพื้นฐานไว้ในมาตรา 34 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ข้อบังคับประเภทนี้จะขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานที่รัฐสภากำหนดไม่ได้ ในกรณีที่ฝ่ายบริหารตราข้อบังคับในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภา ผู้มีส่วนได้เสียอาจขอให้ศาลปกครองเพิกถอนข้อบังคับนั้นได้

ประเภทที่สอง กฎหมายที่ออกโดยรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ทางปกครองอื่น ๆ²⁰ ซึ่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่ได้ให้อำนาจในการออกกฎหมายทั่วไปให้แก่รัฐมนตรีเหมือนกับประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีก็มีอำนาจออกกฎหมาย ได้แก่ กฎกระทรวง คำสั่ง หรือหนังสือเวียน นอกจากนี้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎหมายได้ทำนองเดียวกับนายกรัฐมนตรี คือ มีอำนาจวางกฎ ข้อบังคับภายในของหน่วยงานนั้น และรัฐบัญญัติอาจบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ทางปกครอง และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีอำนาจออกกฎข้อบังคับสำหรับประชาชนในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทางปกครองและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น ๆ ได้ ระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสถือว่ากฎหรือกฎหมายลำดับรองอยู่ในฐานะนิติกรรมทางปกครองหรือการกระทำในทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายบริหารเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง

ระบบกฎหมายประเทศเยอรมัน ได้แยกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายตามลำดับชั้นของกฎหมายเป็น 4 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญ (Verfassung) รัฐบัญญัติ (Formelle Gesetze) กฎหมายบริหารบัญญัติ (Rechtsverordnung) และกฎหมายองค์การบัญญัติ (Satzung) ระบบกฎหมายเยอรมันไม่ยอมรับให้องค์กรของฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจะสามารถออกกฎหมายมาใช้บังคับกับเอกชนได้ก็แต่เพียงเท่าที่มีกฎหมายของรัฐสภากำหนดให้สามารถกระทำได้ หรือเป็นกรณี

²⁰ พระราชกฤษฎีกาที่ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง (น. 41), โดย วัชรินทร์ จันทรงกอง, 2551, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ที่กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้เท่านั้น ซึ่งมาตรา 80 ของกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายลำดับรองได้ใน 2 ลักษณะ คือ²¹

(1) กฎหมายลำดับรอง (Rechtsverordnungen/Statutory order) ที่ตราขึ้นโดยองค์การของรัฐบาลบริหาร ซึ่งเรียกแตกต่างกันไป เช่น กฎฎีกา ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ หรือระเบียบ เป็นต้น

(2) กฎหมายลำดับรอง (Satzungen/charter or byelaw) ที่ตราขึ้นโดยองค์กรอิสระ (Autonomous bodies) เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายเยอรมัน ได้ยอมรับกฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรอิสระอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างในเรื่องของฐานะในทางกฎหมายไปจากกฎหมายลำดับรอง คือ คำสั่งหรือระเบียบภายในของฝ่ายปกครอง (Verwaltungsvorschrift) ซึ่งเป็นการวางระเบียบ กฎเกณฑ์ ภายในของฝ่ายปกครองที่ตราขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องได้รับมอบอำนาจจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ระบบกฎหมายประเทศเยอรมันถือว่า กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองมีฐานะเป็นกฎหมาย ไม่ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง เพราะเหตุว่าระบบกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมันถือว่า นิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง (Vewaltungsakt) ซึ่งเป็นศัพท์เทคนิคในทางกฎหมายและเป็นสถาบันทางกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อประกันสิทธิทางศาลให้แก่ประชาชน (Rechtsschutz)²² การร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎในระบบกฎหมายเยอรมันได้รับการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO) มาตรา 47 มีวัตถุประสงค์ให้การคุ้มครองสิทธิในทางมหาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ยิ่งไปกว่านั้นโดยเหตุที่คำพิพากษาในคดีเกี่ยวกับการร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎมีผลเป็นการทั่วไป ไม่ได้มีผลเฉพาะคู่ความในคดี จึงช่วยให้ไม่ต้องมีคดีในลักษณะทำนองเดียวกันขึ้นมาสู่ศาลอีก อย่างไรก็ตาม การร้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎจะต้องกระทำภายในสองปีนับแต่วันที่มีการประกาศใช้กฎ หลังจากกระยะเวลาดังกล่าวล่วงพ้นไปแล้วบุคคลใดจะฟ้องขอให้ศาลปกครองแสดงความเสียหายหรือความเป็นโมฆะของกฎอีกไม่ได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าหนทางในการร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎจะหมดไปโดยสิ้นเชิง เพียงแต่ปัจเจกบุคคลจะต้องรอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของตนก่อน จึงจะสามารถฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น โดยอาจกล่าวอ้างว่ากฎซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ

²¹ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน (น. 31), โดย นรินทร์ อิศาร, 2546, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²² หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (น. 141-143), โดย กมลชัย รัตนสากววงศ์, 2544, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยรัฐบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท และหากศาลปกครองเห็นว่ากฎที่เป็นฐานแห่งการออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยรัฐบัญญัติ ศาลปกครองก็ได้แต่พิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเท่านั้น จะก้าวล่วงไปพิพากษาแสดงความเสียเปล่าของกฎไม่ได้²³

4) แนวคิดเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกา

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า²⁴ รัฐธรรมนูญไทยมักบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย”²⁵ บทบัญญัตินี้มีที่มาจากพระราชอำนาจดั้งเดิม (Royal Prerogative) ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงออกกฎหมายในรูปแบบใด ๆ ก็ได้ ให้บังคับใช้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม การตราพระราชกฤษฎีกาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นต้นมา ถือว่าพระราชอำนาจนี้เป็นพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญถวายไว้ และการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวก็ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พระราชกฤษฎีกาจึงเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และในการใช้พระราชอำนาจนี้จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหมด ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดไม่ได้ ตามประเพณีการปกครองในปัจจุบันถือว่า พระราชกฤษฎีกาอาจตราขึ้นได้ใน 3 กรณี คือ

กรณีแรก รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาในกิจการสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกาเปิดหรือปิดสมัยประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ

กรณีที่สอง เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราโดยอาศัยอำนาจที่พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดให้ไว้ เพื่อกำหนดรายละเอียดสำคัญของกฎหมาย เช่น กำหนดท้องที่ที่กฎหมายใช้บังคับ กำหนดประเภทกิจการที่จะใช้กฎหมายแม่บทบังคับ หรือกำหนดเรื่องอื่น ๆ

กรณีที่สาม เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในราชการฝ่ายบริหารสำหรับเรื่องสำคัญบางเรื่อง ในกรณีนี้จะไม่มีบทมาตราใดโดยเฉพาะของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังกรณีแรก แต่เป็นการใช้อำนาจทั่วไปที่รัฐธรรมนูญให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้ในฝ่ายบริหาร ไม่มีผลถึงประชาชนโดยตรง โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกา

²³ “การเพิกถอนกฎในระบบกฎหมายปกครองเยอรมัน,” โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2548, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 5, น. 23. สำนักงานศาลปกครอง เจ้าของลิขสิทธิ์.

²⁴ กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (น. 86-87), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

²⁵ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช 2538 มาตรา 178.

ว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการร้องทุกข์ในพระราชสำนัก เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ากฎในระบบกฎหมายไทยเป็นส่วนหนึ่งของ “การกระทำทางปกครอง” ซึ่งเป็นผลผลิต (product) ของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง²⁶ ดังนั้น กฎจึงต้องตกอยู่ภายใต้ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (Principle of the Legality of Administrative Action) เช่นเดียวกับการกระทำทางปกครองอื่นไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครอง

2.4.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง²⁷ ที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง²⁸ ทั้งนี้ ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนด หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” ประการหนึ่ง และหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อีกประการหนึ่ง²⁹

1) หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย”

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เหตุผลพื้นฐาน

²⁶ การกระทำทางปกครอง ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ (น. 132). เล่มเดิม.

²⁷ คำรากฎหมายปกครองของประเทศในสกุลกฎหมายคอมมอนลอว์ก็เห็นว่า กฎหมายปกครองมีภารกิจหรือมีเป้าหมายในการควบคุมอำนาจทางปกครองให้ผูกพันอยู่กับกฎหมายและคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนจากการบิดเบือนการใช้อำนาจดังกล่าว ดู Bernhard Schwartz, Administrative Law, 3rd ed., 1990, at 1

²⁸ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276.

²⁹ กฎหมายปกครองภาคทั่วไป (น. 47), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.

ของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจาก “หลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย” เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันใดที่ขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้เอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้³⁰

ถึงแม้ว่าหลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” จะกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวมิได้มีเนื้อหาเลยไปถึงผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นตามมาหากองค์กรฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมาย การกำหนดผลในทางกฎหมายดังกล่าวถือเป็นเรื่องนิติบัญญัติต้องพิจารณาผลกระทบหลายด้านประกอบกัน อย่างไรก็ตาม เป็นที่เห็นประจักษ์ชัดอยู่ในตัวว่าหากระบบกฎหมายต้องการให้หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายมีผลบังคับแล้ว ระบบกฎหมายนั้น ๆ จะต้องกำหนดผลร้ายที่จะเกิดขึ้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักการดังกล่าวไว้ด้วย ในทางวิชาการและในทางระบบกฎหมายไทย การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายอาจเกิดผลในทางกฎหมายได้แตกต่างกันได้หลายกรณี เช่น การกระทำทางปกครองนั้นอาจตกเป็นโมฆะหรือไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมายตามที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการ หรือการกระทำทางปกครองนั้น มีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลังได้ เป็นต้น

2) หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองนั้น ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น เหตุผลเบื้องหลังของหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อาจอธิบายได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ตามหลักประชาธิปไตยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 2 และมาตรา 3 นั้น ต้องถือว่ารัฐสภาซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมมากที่สุดในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญอันกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของราษฎร ทั้งนี้ ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎกติกาพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยเหตุผลเช่นนี้

³⁰ แหล่งเดิม. (น. 47-50).

หากจะยอมให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภาจะยอมให้องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับตามอำเภอใจหาได้ไม่

แม้คำว่า “นิติรัฐ” จะไม่ปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่หากพิจารณามาตรา 29 ให้ดีแล้ว จะพบว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างชัดเจนยิ่งกว่าฉบับใด ๆ ก่อนหน้านี้ หลักนิติรัฐเรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อที่ประชาชนจะคาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใด ๆ ลงไปว่ากฎหมายต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลทั่วไปดังกล่าว จะกำหนดโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ เว้นแต่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้กำหนดกฎเกณฑ์ให้รายละเอียด ซึ่งอยู่ในกรอบที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปกฎหมายหรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่งเพื่อที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ประกาศให้ประชาชนรู้ล่วงหน้าแล้วนั้น

ในที่สุดแล้วเราอาจให้เหตุผลสำหรับการยอมรับหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ได้จากหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญเช่นกัน หากพิจารณารัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยแล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชนเป็นหลัก ทั้งนี้ โดยให้รัฐสภาตรากฎหมายจำกัดหรือล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั่นภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่อาจกระทำการล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิ

2.4.2 กรณีไม่สามารถตรวจสอบได้เนื่องจากการกระทำของรัฐบาล

ภายใต้หลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลนั้นไม่เป็นจริงเสมอไป เพราะมีการกระทำของฝ่ายปกครองบางลักษณะที่ไม่อาจใช้วิธีการควบคุมหรือตรวจสอบโดยใช้วิธีการทางนิติศาสตร์ได้ หรืออาจจะเป็นเรื่องที่ไม่สมควรให้อยู่ในการควบคุมของอำนาจตุลาการได้ เช่น หลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล

2.4.2.1 ความหมายและองค์ประกอบของการกระทำของรัฐบาล

1) คำนิยามของการกระทำของรัฐบาล

การกระทำของรัฐบาลมีการเรียกแตกต่างกันออกไปในประเทศต่าง ๆ ทั้งในทวีปอเมริกาและทวีปยุโรป เช่น ในฝรั่งเศสเรียกว่า Acte de gouvernement อังกฤษเรียกว่า Act of state ในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า Political Question ในเยอรมันเรียกว่า Regierungsakt และในญี่ปุ่นเรียกว่า Tochikoi³¹

การกระทำของรัฐบาลเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของมนุษย์ (Act of man) พจนานุกรมของศัพท์กฎหมาย Mozley and Whitely ได้ให้ความหมายของการกระทำของรัฐบาลไว้ว่า หมายถึง การกระทำที่ได้รับมอบหมายจากอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งไม่อาจถูกโต้แย้งหรือคัดค้านใด ๆ ในศาล เช่น การกระทำตามพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (Royal Prerogative) ส่วนพจนานุกรมของศัพท์กฎหมายของ Black ก็ได้อธิบายในความหมายเดียวกัน โดยขยายเพิ่มเติมว่าเป็นการกระทำของอำนาจอธิปไตยของรัฐหรือที่อำนาจอธิปไตยมอบหมายให้กระทำภายในขอบเขตจำกัด³² ในขณะเดียวกันพจนานุกรมของศัพท์กฎหมายทั้งสองเล่มดังกล่าว ก็ได้ อธิบายถึงความหมายของ Royal Prerogative ว่าเป็นอำนาจพิเศษของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่เหนือบุคคลอื่น ๆ ทุกคน เป็นความชอบธรรมที่เป็นอิสระทั้งจากกฎหมายและศาล³³

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล อธิบายว่า การกระทำของรัฐบาลหมายถึง การกระทำบางอย่างของรัฐ ซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ และเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองก็ตาม³⁴

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 40/2528 ว่า “ในระบบรัฐสภา รัฐจะมีอำนาจตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับงานประจำ แต่จะไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้ในเรื่องที่มีลักษณะเป็นงานนโยบาย ทั้งนี้ เพราะว่าสถาบันรัฐสภาจะควบคุมงานนโยบายของคณะรัฐมนตรีตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว”

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายถึง “การกระทำทางปกครอง” และ “การกระทำทางรัฐบาล” ไว้อย่างละเอียดในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550 โดยสรุปว่า ในกรณีที่

³¹ Kisaburo yokota. (1968). Political question and jurisdiction review : a comparison The constitution of japan its first twenty year 1947-1967. อ้างใน การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา (น. 59), โดย สาโรช โชติพันธ์, 2541, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

³² H.C. Black, op. cit., footnote 3. p.33. อ้างใน แหล่งเดิม. (น. 61).

³³ H.N. Mozley, op. cit., footnote p.353., and H.C. Black, op. cit., footnote. P.1330. 61 อ้างใน แหล่งเดิม.

³⁴ “คดีปกครอง,” โดย ประยูร กาญจนกุล, 2523, ดุลพาห, 5. น. 26. สำนักงานศาลยุติธรรม.

คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าเช่นพระราชบัญญัติ การกระทำไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้บรรลุผล ถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐจากรัฐธรรมนูญกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม คณะรัฐมนตรีหาได้กระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ แต่กระทำในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมายการกระทำของรัฐบาลว่า หมายความว่า การกระทำบางอย่างของรัฐซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองก็ตาม กล่าวคือ เอกชนจะฟ้องรัฐว่ากระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และขอให้สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ค่าเสียหายไม่ได้ การฟ้องคดีเช่นนี้ศาลจะไม่รับฟ้อง ทั้งนี้ เพราะการกระทำของรัฐบาลมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับการกระทำในทางปกครอง ผู้ได้รับความเสียหายจึงไม่อาจถือเป็นเหตุฟ้องรัฐได้

หลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลเป็นที่รู้จักกันในหลายประเทศภายใต้ชื่อเรียกที่ต่างกัน โดยในฝรั่งเศสเรียกว่า การกระทำของรัฐบาล (Act of Government) หรือในประเทศอังกฤษเรียกว่า การกระทำของรัฐ (Act of state) หรือในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า การกระทำที่เกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง (Political Questions) การกระทำต่าง ๆ ในลักษณะนี้ล้วนเป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ที่มีใช้การกระทำในฐานะองค์กรฝ่ายปกครอง แต่จะเป็นการกระทำในฐานะรัฐบาลที่มีลักษณะทางการเมืองอันจำต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ³⁵ และการกระทำของรัฐบาลนี้ ส่งผลในทางกฎหมายคือเป็นการจำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองในการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร เนื่องจากเมื่อการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารใดเป็นการกระทำของรัฐบาลแล้วย่อมไม่ใช่การกระทำทางปกครอง ศาลปกครองหรือแม้กระทั่งศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจรับพิจารณาคดีที่เอกชนฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งแต่เดิมในทางปฏิบัติองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมักจะอ้างว่าการสั่งการ โดยเหตุผลทางการเมืองต่าง ๆ เป็นการกระทำของรัฐบาลเพื่อแสดงว่าการใช้

³⁵ การควบคุมการออกกฎขององค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทย (น. 27), โดย สุเจตน์ สถาพรนานนท์, 2545, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อำนาจดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เพื่อตัดอำนาจฟ้องคดีนั่นเอง

2) องค์ประกอบของการกระทำของรัฐบาล

การจะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำทางรัฐบาลหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ³⁶ ดังต่อไปนี้

2.1) องค์การผู้กระทำ

การกระทำของรัฐบาล (Act of government) เป็นการกระทำของรัฐที่ได้กระทำโดยองค์การฝ่ายบริหาร ประเภทที่เรียกว่า รัฐบาล

สำหรับประเทศไทยมีรัฐบาลในระบบรัฐสภา ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นประกอบกัน คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ในขณะที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจกระทำกรต่าง ๆ ในทางบริหาร โดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี และมีพระราชอำนาจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการอันหมายความว่ารัฐมนตรีผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองแทนพระมหากษัตริย์ในการกระทำนั้น ๆ ส่วนการกระทำอื่น ๆ ก็ต้องมีผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการในทุก ๆ เรื่อง โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบใด ๆ อันไปเป็นตามหลัก “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดไม่ได้” (The King can do no wrong) ดังนั้น รัฐบาลในระบบรัฐสภายังประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหาร ทรงใช้อำนาจบริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี และถือว่าเป็นส่วนประจำ และจะทรงอยู่ในตำแหน่งพระมหากษัตริย์ไปตลอดจนสิ้นพระชนม์ชีพ หรือจนกว่าจะสละราชสมบัติ โดยจะมีผู้มาดำรงตำแหน่งด้วยการสืบราชสมบัติ ตามกฎหมายที่ตราไว้ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ สืบต่อไปโดยไม่มีสิ้นสุด

ส่วนที่สอง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองของสภาผู้แทนราษฎร และโดยการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์จะอยู่ในตำแหน่งตามวาระ หรือตราบเท่าที่รัฐสภามีความไว้วางใจในการทำหน้าที่บริหารประเทศ

ส่วนที่สาม คณะรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นองค์กรกลุ่ม การกระทำต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ กำหนดโดยจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา จะอยู่ในตำแหน่งตามวาระ หรือตราบเท่าที่รัฐสภามีความไว้วางใจในการทำหน้าที่บริหารประเทศ

³⁶ การกระทำทางรัฐบาล : ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (น. 38-40), โดย ญัฐพล คำภิระ, 2554, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ส่วนที่สี่ รัฐมนตรี การกระทำต่าง ๆ โดยรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ในหน้าที่ของตน และมาจากการคัดเลือกของนายกรัฐมนตรี และโดยการแต่งตั้งของ พระมหากษัตริย์ อยู่ในตำแหน่งตามวาระ หรือตราบเท่าที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ให้ดำรงตำแหน่งอยู่ หรือตราบเท่าที่รัฐสภามีความไว้วางใจในการทำหน้าที่บริหารประเทศ

2.2) ที่มาของอำนาจ

องค์กรฝ่ายบริหารที่เรียกว่ารัฐบาล สามารถที่จะกระทำการโดยอาศัยกฎหมายได้ 2 ระดับ คือ อำนาจจากรัฐธรรมนูญ และอำนาจจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ

ถ้าหากพระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี กระทำการโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นก็จะเป็นการกระทำทางรัฐบาล และในทางกลับกัน ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีกระทำการโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ การกระทำนั้นย่อมเป็นการกระทำในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือเป็นฝ่ายปกครองและการกระทำนั้นก็จะเป็นการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การกระทำขององค์กรรัฐบาล ที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาลนั้น จะต้องเป็นการกระทำที่ได้รับอำนาจจากรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างเช่น การตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ยุบสภาได้ แต่พระมหากษัตริย์จะใช้พระราชอำนาจโดยลำพังพระองค์เองไม่ได้ ตามหลักจะต้องใช้ร่วมกับคณะรัฐมนตรีและมีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่โดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องของการใช้พระราชอำนาจที่เป็นกลางของประมุขของรัฐ และเป็นประเพณีปฏิบัติของรัฐธรรมนูญไทยที่นายกแต่ผู้เดียวเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการใช้อำนาจนี้ ถือเป็นกระทำการของรัฐบาล เป็นต้น การกระทำของรัฐบาล จึงเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจขององค์กรรัฐบาลผู้มีอำนาจโดยอาศัยอำนาจที่มาจากรัฐธรรมนูญ

2.3) ลักษณะหรือเนื้อหาของการกระทำ

องค์กรฝ่ายบริหารที่เรียกว่ารัฐบาลนั้นสามารถที่จะกระทำการได้ใน 2 ลักษณะ ถ้ากระทำการในลักษณะที่เป็นการเมือง (Political Action) หรือเป็นการกระทำในเชิงนโยบาย ถือว่าองค์กรเหล่านั้นกระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาล³⁷ และการกระทำของรัฐบาลเหล่านี้ ก็คือ “การกระทำของรัฐบาล” และในทางกลับกัน ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี

³⁷ คำบรรยายวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 2 (น. 17), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2537, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หรือรัฐมนตรี กระทำการในลักษณะที่เป็นงานประจำ ถือว่าองค์กรเหล่านี้กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง และการกระทำเหล่านี้ก็เป็น “การกระทำทางปกครอง”

การกระทำของรัฐบาล จึงเป็นเรื่องของการใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่มีลักษณะเป็นนโยบายชั้นสูงหรือนโยบายทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่งเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นไปในทางการเมือง เพราะเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองร่วมกันต่อรัฐสภา

การจะพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาจากองค์ประกอบทั้งสามประกอบกัน³⁸ โดยจะต้องพิจารณาองค์ผู้กระทำเป็นอันดับแรก หากเป็นการกระทำที่กระทำโดยรัฐบาล ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าได้กระทำโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ ก็ไปพิจารณาต่อว่าเนื้อหาของการกระทำนั้นเป็นการกระทำในเชิงนโยบายหรือมีลักษณะเป็นงานประจำ ถ้ามีลักษณะเป็นงานนโยบายหรือเรื่องทางการเมือง ก็จะถือว่าการกระทำนี้เป็นการกระทำทางรัฐบาล

2.4.2.2 การกระทำของรัฐบาลของต่างประเทศ

1) การกระทำของรัฐบาลในประเทศฝรั่งเศส

การกระทำของรัฐบาล (l'acte de gouvernement) เป็นการกระทำที่อยู่นอกอำนาจการควบคุมของอำนาจตุลาการ (le contrôle juridictionnel) ทั้งจากศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่ยุ้งยากที่สุดอย่างหนึ่ง ในคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส หลักการกระทำของรัฐบาลเกิดจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และคำพิพากษาของศาลระงับความขัดแย้ง หรือศาลชี้ขาดข้อพิพาท (Tribunal des conflits) ซึ่งเป็นเรื่องที่ปฏิเสธเขตอำนาจไม่รับพิจารณากรณีที่เป็น “การกระทำของรัฐบาล” สำหรับผู้ที่ได้ยื่นครั้งแรกอาจเกิดความสับสนถ้อยคำได้ เพราะฝรั่งเศสเรียกการกระทำจริง ๆ ของรัฐบาลว่า การกระทำของฝ่ายบริหาร³⁹ ส่วนการกระทำของรัฐบาล (l'acte de gouvernement) มีความหมายเป็นพิเศษแตกต่างออกไป ซึ่งมีนักกฎหมายหลายคนพยายามที่จะหาคำจำกัดความและให้ความหมายได้หลายอย่างหลายประการแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด แต่สิ่งที่เห็นเช่นเดียวกันคือวัตถุประสงค์ของแนวคิดการกระทำของรัฐบาล โดยถ้าการกระทำที่เข้าลักษณะของการกระทำของรัฐบาลแล้ว ไม่สมควรที่จะมีการควบคุมโดยอำนาจตุลาการ ดังเช่น ศาสตราจารย์ ดูเอ้ (Duez) ได้กล่าวไว้ว่า “การกระทำของรัฐบาล

³⁸ แดงการณของ 5 อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2551). “ความเห็นต่อคำสั่งศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขคำที่ 984/2551.” สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2551, จาก <http://www.prachatai.com>.

³⁹ อมร จันทสมบุรณ์. แปลจาก Brown & Garner, *The French Administrative Law* (London : utterworth, 1973).

ก็คือ การกระทำที่ปลอดจากการควบคุมจากอำนาจศาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคุณพินิจ หรือเรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายก็ตาม เพราะในสังคมภายใต้ระบบการเมืองในปัจจุบัน ย่อมต้องมีการ กระทำหรือกิจการบางอย่างที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากความมั่งคั่งและเพื่อความดำรง อยู่ของสังคมนั้น ซึ่งการกระทำหรือกิจการเหล่านี้ไม่ควรต้องถูกจำกัดโดยข้อพิจารณาทาง นิติศาสตร์ เนื่องจากถือว่าเป็นเรื่องราวที่มีความอ่อนไหวและไม่สมควรที่จะมีการควบคุม หรือ ร้องเรียนต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม⁴⁰

หลักการที่ว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล มีวิวัฒนาการเริ่มในศตวรรษที่ 18 ซึ่ง แนวความคิดเดิมที่ว่าฝ่ายปกครองจะต้องตอบคำถามต่อหน้าศาลในทุก ๆ การกระทำที่ ฝ่ายปกครองได้กระทำไปนั้นเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นเสมอไป โดยศาลปกครองได้พยายามวาง หลักเกณฑ์ที่จะอธิบายถึงการกระทำบางอย่างที่ศาลไม่อาจเข้าควบคุมการกระทำในเรื่องนั้น ๆ ได้ โดยถือว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ในอดีตการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำ ของรัฐบาลตั้งอยู่บนพื้นฐานทางการเมืองชั้นสูง การกระทำนี้แสดงออกด้วยคำอธิบายว่า เป็นเรื่อง เหตุผลทางการเมืองหรือปัญหาทางการเมือง ดังในคดี Laffitte ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่า “การเรียกร้อง ของนายลัฟฟิต ถือว่าเป็นปัญหาทางการเมืองซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายรัฐบาล” ศาลจึงไม่อาจรับ ฟ้องในคดีนี้ได้ และในคดี Duc d’ aumale โดยศาลพิจารณาว่า “การกระทำที่เป็นการกระทำใน ทางการเมืองนั้น โดยธรรมชาติของการกระทำนี้ ไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีในสถานแห่งรัฐได้ จากกรณีดังกล่าวนี้ว่าเป็นเรื่องที่ยังตราข้อย่างมากที่จะอธิบายความหมายของการกระทำของ รัฐบาล เพราะการกระทำในทุก ๆ การกระทำของรัฐบาล อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นการกระทำใน ทางการเมืองได้ทั้งสิ้น ในภายหลังหลักการพิจารณาเรื่องพื้นฐานในทางการเมืองได้ถูกกลับหลัก โดยสภาแห่งรัฐในคดีเจ้าชายนโปเลียน โดยศาลพยายามอธิบายว่ามีใช่ว่าเรื่องใดที่เป็นเรื่อง ทางการเมืองแล้วจะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาลเสมอไป⁴¹ ในระยะต่อมาของการพัฒนา ทางด้านการกระทำของรัฐบาลได้มีความพยายามที่จะอธิบายแนวความคิดเรื่องการกระทำของ รัฐบาล โดยนำแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง และศาลระงับความขัดแย้งที่ได้ตัดสินไว้มาอธิบาย เรียบเรียงเพื่อที่จะอธิบายหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดว่าการกระทำในลักษณะอย่างไรที่เป็นการกระทำ ของรัฐบาล โดยสามารถแบ่งประเภทของการกระทำของรัฐบาลออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา โดยคำว่า “รัฐบาล” ในที่นี้ หมายถึง ประธานาธิบดี ในฐานะประมุขของรัฐด้วย

⁴⁰ แหล่งเดิม. (p. 111).

⁴¹ การกระทำของรัฐบาล (น. 11-12), โดย สุวีร์ ตรียุทธนากุล, 2538, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

(2) การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาล ดังนั้น หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นศาลจึงไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้

(3) การกระทำเกี่ยวกับสงคราม เว้นแต่ในทางเนื้อหาการกระทำนั้น ไม่ได้มีผลโดยตรงจากการกระทำของสงคราม หรือไม่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางการทหาร

(4) การให้อภัยโทษของประธานาธิบดี ถือเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงมีลักษณะเป็นการกระทำผสม (l'acte mixte) ที่กระทำต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาล

โดยเฉพาะการให้อภัยโทษของประธานาธิบดีนี้ เป็นอำนาจในการอภัยโทษหรือลดโทษให้แก่ักโทษ ได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองในคดี Combet ที่ศาลปกครองปฏิเสธที่จะตรวจสอบถึงการให้อภัยโทษแก่ักโทษของประธานาธิบดี ว่าจะเป็นการเหมาะสมถูกต้องหรือไม่อย่างไร เพราะว่าการให้อภัยโทษนี้ มิใช่การใช้อำนาจในทางบริหารแต่เป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่อาจควบคุมตรวจสอบการให้อภัยโทษของประธานาธิบดีได้ เพราะเป็นเรื่องการกระทำผสม (l'acte mixte) การกระทำของอำนาจบริหารในความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาล โดยเฉพาะศาลปกครอง⁴²

2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สาระสำคัญของทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนี้ สามารถแบ่งออกเป็นสองประเภท⁴³ หลัก ๆ ด้วยกัน คือ

(1) การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจของรัฐบาลกลาง (Federal Government) และของประธานาธิบดีในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (อำนาจบริหาร) ย่อมเป็นการใช้อำนาจที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ แต่ยังคงต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภาเช่น กระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน และการลงคะแนนไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

⁴² “คดีปกครองในฝรั่งเศส,” เอกสารการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง (น. 30), โดย โกลิน พลกุล ก, 2532, กรุงเทพฯ.

⁴³ การกระทำทางรัฐบาล ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ (น. xii-xiii), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ, 2553, กรุงเทพฯ : พีเพรส.

(2) การใช้อำนาจของรัฐบาลในกิจการต่างประเทศ

แท้จริงแล้วการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางในกิจการต่างประเทศก็เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน แต่ที่แยกกิจการต่างประเทศออกมาเพื่อแสดงถึงความใกล้เคียงกันกับแนวความคิด เรื่องการกระทำทางรัฐบาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และแนวความคิดเรื่องการกระทำของรัฐในประเทศอังกฤษ ในที่นี้รวมตลอดถึงการทำสงครามด้วย

อย่างไรก็ดี ได้มีนักกฎหมายให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องการกระทำของรัฐบาลในระบบกฎหมายของเยอรมนีไว้อย่างน่าสนใจว่า “แนวความคิดดังกล่าวในเยอรมนียังขาดความชัดเจน โดยหากพิจารณาในทางทฤษฎีจะพบว่า ไม่มีแนวความคิดในเรื่องการกระทำของรัฐปรากฏอยู่ในเยอรมนีเลย” ทั้งยังมีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้พิพากษากับนักทฤษฎีว่าสิ่งที่ดูเหมือนการกระทำของรัฐตามระบบกฎหมายจารีตประเพณีนี้ ควรจะเรียกว่าอะไรระหว่าง “การกระทำของรัฐบาล” (Regierungsakt) หรือ “การกระทำที่ไม่สามารถพิจารณาตัดสินโดยศาลได้” (Justizfreie Hoheitsakte) แต่ไม่ว่าจะเรียกว่าอะไร ต่างก็ให้ผลเหมือนกันคือศาลสามารถปฏิเสธไม่รับพิจารณา

3) สหรัฐอเมริกา⁴⁴

ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีแนวความคิดในการจำกัดอำนาจตุลาการที่จะเข้าไปตรวจสอบ “การกระทำของรัฐบาล” เช่นเดียวกัน โดยเรียกว่า “ทฤษฎีปัญหาในทางการเมือง” (Theory of Political Questions) หรือ “หลักการว่าด้วยปัญหาทางการเมือง” (The political question doctrine) ซึ่งแม้ในรายละเอียดจะมีความแตกต่างกับทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลในประเทศฝรั่งเศส แต่โดยผลแล้วก็เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการจำกัดอำนาจในการตรวจสอบขององค์กรตุลาการที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นทางรัฐประศาสนโยบาย ซึ่งศาลสูงเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องทางการเมือง และควรแก้ไขด้วยวิถีทางการเมืองเท่านั้น

(1) การกระทำที่ถือว่าเป็นปัญหาในทางการเมือง ได้แก่ การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของสภาองเกรส ในการกำหนดระยะเวลาสำหรับการให้สัตยาบันร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของประธานาธิบดีแต่เพียงฝ่ายเดียวในการยกเลิกสนธิสัญญา การใช้อำนาจของวุฒิสภาตามกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ (Impeachment) และการแบ่งเขตเลือกตั้งของมลรัฐ

(2) การกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นปัญหาในทางการเมือง ได้แก่ การใช้อำนาจกีดกันบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมิให้เป็นสมาชิกรัฐสภา เป็นกระบวนการที่มีได้บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา การไม่จัดให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งให้สอดคล้อง

⁴⁴ แหล่งเดิม. (น. xiii-xiv).

ตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ จนส่งผลกระทบต่อสิทธิทางการเมืองตลอดจนหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้

ทฤษฎีปัญหาในทางการเมือง (Theory of Political Questions) เป็นทฤษฎีที่ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาได้วางหลักขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจขององค์กรตุลาการหรือศาลเอง มิให้เข้าไปก้าวล่วงต่อเรื่องที่โดยธรรมชาตินั้นต้องปล่อยให้ปัญหาดังกล่าวแก้ไขด้วยวิถีทางการเมืองเอง โดยการจำกัดอำนาจของศาลเองนี้ก็มาจากความเข้าใจในเรื่องความสามารถอันมีอยู่อย่างจำกัดของศาลที่จะเข้าไปแก้ไขความขัดแย้งได้ทุกกรณี โดยไม่มีข้อจำกัด จึงจำเป็นต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ของศาลไว้อย่างเฉพาะเจาะจงและให้มีขอบเขตอยู่เพียงการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

4) ประเทศอังกฤษ⁴⁵

สำหรับประเทศอังกฤษนั้น ไม่มีหลักของการกระทำของรัฐบาล (Act de gouvernement) อยู่ในระบบกฎหมาย แต่ศาลของประเทศอังกฤษได้มีการจำกัดอำนาจในการเข้าไปพิจารณาข้อพิพาทหรือความขัดแย้งทางการเมืองบางเรื่องซึ่งเรียกว่า “การกระทำของรัฐ” (Act of State)

สำหรับการปกครองของประเทศอังกฤษนั้น มีหลักการสำคัญที่ว่า รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษนั้นมีความสำคัญน้อยกว่ารัฐสภา (Parliament) และรัฐสภาในที่นี้หมายถึง การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ร่วมกับรัฐสภา ดังนั้น จึงห้ามมิให้พระมหากษัตริย์ทรงขัดแย้งกับรัฐสภา ดังนั้น ภายใต้แนวความคิดการจำกัดอำนาจของศาลในการพิจารณาข้อพิพาทบางเรื่องจึงมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) แนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษปัจจุบันมีแนวความคิดในเรื่องการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (Royal Prerogative) อยู่อย่างมากมาย โดยอาจจำแนกได้ดังนี้

(1.1) พระราชอำนาจทั่วไป ได้แก่ การกระทำโดยพระมหากษัตริย์ภายใต้คำแนะนำหรือยินยอมโดยรัฐบาลเสียก่อน ภายใต้หลักการที่ว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) ซึ่งเป็นหลักที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นกัน

(1.2) พระราชอำนาจในฐานะพระประมุข ในฐานะประมุขของรัฐ (Head of State) พระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษจะต้องใช้อำนาจในด้านนิติบัญญัติ และด้านบริหาร ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนี้

⁴⁵ แหล่งเดิม. (น. xv-xvi).

ก. อำนาจทางฝ่ายบริหาร เช่น อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ทั้งในกรณีปกติ หรือในกรณีที่มีเหตุการณ์พิเศษ การแต่งตั้งและปลดรัฐมนตรี การแสดงเจตนารมณ์ต่าง ๆ แทนรัฐในทางระหว่างประเทศ

ข. อำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง อำนาจในการเรียกประชุมรัฐสภา การลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายเพื่อประกาศใช้ การยุบสภา

(1.3) พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศและความยุติธรรม ได้แก่ พระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ เครื่องราชฯ และการพระราชทานอภัยโทษ

(2) หลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา หลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) เป็นแนวความคิดที่มีพัฒนาการมาจากการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เพื่อก่อให้เกิดการเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น ซึ่งหากนับย้อนมานับตั้งแต่ Magna Carta จนถึง Act of Settlement 1701 แล้ว จะเห็นได้ถึงพัฒนาการอย่างต่อเนื่องในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางกฎหมายระหว่างองค์กรศาล รัฐสภา ฝ่ายหนึ่ง กับราชบัลลังก์อีกฝ่ายหนึ่ง โดยในปัจจุบันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มาขึ้นอยู่กับรัฐสภาและทำให้รัฐสภาของอังกฤษกลายเป็นองค์กรที่ทรงอิทธิพลสูงสุด ดังที่ไดซี (Dicey) ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐสภาซึ่งอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอังกฤษมีสิทธิจะบัญญัติหรือยกเลิกกฎหมายใด ๆ ก็ได้และตามกฎหมายอังกฤษแล้ว จะไม่มีบุคคลหรือองค์กรใดมีสิทธิทำการลบล้างหรือปฏิเสธการตรากฎหมายของรัฐสภาได้” ดังนั้น คำว่ารัฐสภาในระบบกฎหมายอังกฤษจึงหมายถึง พระมหากษัตริย์กับรัฐสภา (The King of Queen in parliament)

(3) หลักการกระทำของรัฐ หากพิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นได้ว่ามีความใกล้เคียงกันกับหลักการกระทำทางรัฐบาล เฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศที่รัฐบาลได้ไปมีปฏิสัมพันธ์ด้วย โดยมีคำพิพากษาคดีสำคัญ ๆ เช่น คดี Buron V. Denman (1848) เกี่ยวกับการที่กองทัพเรืออังกฤษทำลายอาคารของชาวสเปน หรือ คดี Agbor V. Metropolitan Police Commissioner (1969) ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจภายใต้การร้องขอจากหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การกระทำของรัฐ หรือ act of state ในแนวคิดของอังกฤษนั้น เป็นเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษโดยตรง (Royal Prerogative) ในส่วนที่เป็นกิจการเกี่ยวกับการต่างประเทศ ทั้งนี้ แนวคิดนี้ยังให้ความคุ้มครองรวมถึงหน่วยราชการ (The Crown) ซึ่งหมายถึง

ข้าราชการที่ทำหน้าที่รับใช้พระองค์ และทำหน้าที่แทนพระองค์ ซึ่งการกระทำของรัฐอาจพิจารณาได้เป็น 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง เป็นเรื่องที่ฝ่ายราชการใช้อำนาจเกี่ยวกับนโยบายความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เช่น พระราชอำนาจในการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต การประกาศสงคราม การสงบศึก การทำสนธิสัญญา การผนวกดินแดน การยกดินแดนให้รัฐอื่น การยอมรับรัฐ หรือการให้การรับรัฐบาลต่างประเทศ ประการที่สอง การใช้หลักการกระทำของรัฐที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับปัจเจกชนนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระทำของรัฐจะนำมาใช้กับกรณีที่ฝ่ายบริหารกระทำ การต่าง ๆ ภายในอำนาจหน้าที่ และกระทำต่อบุคคลที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับของอังกฤษ (British subject) โดยการกระทำนั้นได้กระทำภายนอกอาณาเขตแดนของอังกฤษ แม้การกระทำนั้นจะเป็นการละเมิดต่อบุคคลก็ตาม (คดี *Buron v. Denman*) ก็อาจนำมาอ้างเพื่อให้ปลอดจากการควบคุมโดยศาลอังกฤษได้ แต่ทั้งนี้ การกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำโดยไม่เกินกว่าเหตุ และภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน หรือไม่ก็เป็นเรื่องนโยบายที่ได้รับมอบจากฝ่ายบริหาร (คดี *Musgrave v. Pulido* และ คดี *Nissan v. Attorney-General*) และการกระทำของรัฐ จะใช้อ้างกรณีที่เป็นการกระทำของฝ่ายบริหารที่ได้กระทำการภายในอังกฤษได้เฉพาะกรณีที่ได้กระทำต่อคนต่างด้าวที่เป็นศัตรูเท่านั้น (คดี *In R. v. Bottrill, exp. Kuechemeister*)

ดังนั้น หลักการกระทำของรัฐของอังกฤษ ในกรณีนี้จึงมีข้อน่าสังเกตคือ การกระทำของรัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานในการพิจารณาที่ตัวบุคคลผู้ถูกฝ่ายบริหารกระทำการต่อบุคคลผู้นั้นเป็นสำคัญ ซึ่งจะไม่อาจกล่าวอ้างการกระทำของรัฐได้ ในกรณีที่บุคคลผู้ถูกกระทำนั้นเป็นบุคคลผู้อยู่ในบังคับของอังกฤษ รวมทั้งบุคคลที่มีสัญชาติเป็นพันธมิตรกับอังกฤษด้วย ดังในคดี *Walker v. Baird* และ คดี *Johnstone v. Pedlar*

2.4.2.3 การกระทำของรัฐบาลของประเทศไทย

1) ประเภทของการกระทำของรัฐบาลตามระบบกฎหมายไทย⁴⁶

1.1) การกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ การใดที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะแล้ว การนั้นก็เป็นการกระทำของรัฐบาลที่ไม่อาจถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายเพื่อตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีและการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์ พ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

⁴⁶ แหล่งเดิม. (น. xvii).

1.2) การกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามแบบพิธี เหตุที่เรียกว่าเป็นตามแบบพิธีนี้ เนื่องจากแม้ว่าจะจะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ก็หาได้เกิดจากการมีพระราชดำริขึ้นเอง หรือเป็นเรื่องที่พระองค์จะใช้พระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยได้โดยตลอด เพราะจำเป็นต้องมีบุคคลใดเป็นผู้เสนอเรื่องขึ้นเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเสียก่อน และจำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบในทางการเมืองแทนพระองค์ด้วย จึงจะเป็นการใช้พระราชอำนาจที่มีผลในทางกฎหมาย ในข้อนี้โดยส่วนใหญ่แล้วก็คือ คณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้เสนอเพราะเป็นผู้มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ได้แก่ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งรัฐมนตรีและการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และการแต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและเทียบเท่า พ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

1.3) การกระทำที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ได้แก่ การประกาศใช้และยกเลิกกฎอัยการศึก และการประกาศสงคราม

1.4) การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ การแต่งตั้งทูตของประเทศไทยและการรับทูตของต่างประเทศและการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึกและสัญญาอื่น กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ

1.5) การกระทำอันเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ ได้แก่ การสถาปนาและการถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และการพระราชทานหรือเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์

1.6) การกระทำเกี่ยวกับความเป็นธรรม ได้แก่ พระราชทานอภัยโทษ

1.7) การกระทำเกี่ยวกับการดำเนินงานทางรัฐสภา ได้แก่ การยุบสภา การเรียกประชุมและเปิดปิดประชุมรัฐสภา การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ การตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ตามที่ได้กล่าวมาแต่ต้นแล้วว่าการกระทำของรัฐบาล เป็นการกระทำบางอย่างของรัฐที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ และเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองก็ตาม ซึ่งการที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐจากรัฐธรรมนูญกระทำกรใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม คณะรัฐมนตรีหาได้กระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ แต่กระทำในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

แม้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นนิติกรรมทางปกครองที่เป็นกฎ โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้วย่อมต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง แต่การฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องแยกแยะว่าพระราชกฤษฎีกาที่นำมาฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายนั้นอยู่ในอำนาจการตรวจสอบโดยศาลหรือไม่ โดยที่พระราชกฤษฎีกานั้นอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท ประเภทแรกเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 187 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง กับประเภทที่สอง เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยการใช้พระราชอำนาจในฐานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง เช่น พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเรื่องการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้ ไม่อยู่ในฐานะของฝ่ายปกครองและมีไซ้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ และมีไซ้กรณีที่เป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการมีมติเห็นชอบให้ออกพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาอื่น เช่น พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการเวนคืนที่ดิน หรือการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ และแม้การตราพระราชกฤษฎีกานี้ คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ก็ เป็นเพียงการถวายนำเสนอ มิใช่ใช้อำนาจตัดสินใจและเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อตราพระราชกฤษฎีกาดังเช่นประเภทที่หนึ่งข้างต้น

บทที่ 3

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษของต่างประเทศ

บทนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษของต่างประเทศโดยศาลปกครอง เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นประเทศที่มีระบบศาลคู่โดยมีศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม ในบทนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษหรือการอภัยโทษและการตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษหรือการอภัยโทษของประเทศไทย ประเทศสเปน และประเทศฝรั่งเศส

3.1 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทย

3.1.1 การพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทย

ในประเทศไทยตั้งแต่ดั้งเดิมมานั้น อำนาจในการอภัยโทษเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นอำนาจพิเศษเฉพาะอย่างหนึ่งของกษัตริย์ และสามารถใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางในการที่จะทรงให้ความเมตตาต่อประชาชนทั้งใน Great Britain และ The British Empire โดยการปล่อยตัวบุคคลผู้ที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดและต้องรับโทษให้เป็นอิสระ ในปัจจุบันนี้อำนาจการอภัยโทษในประเทศไทยยังคงเป็นอำนาจของกษัตริย์แต่ถูกจำกัดอำนาจลง ไม่เป็นไปอย่างกว้างขวางมีการพระราชทานอภัยโทษให้แก่บุคคลที่กระทำความผิดไม่ให้อภัยโทษในทางอาญา เช่น การทำให้คนเสียชีวิตโดยอุบัติเหตุ (by misadventure) หรือการฆ่าคน โดยเจตนาในการป้องกันตนเอง (Self-defence)⁴⁷

⁴⁷ *The Dictionary of English Law* (p. 1391), by Jowitt Earl, 1959, London : Sweet & Maxwell.
อ้างอิงใน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย : ศึกษากรณีการพระราชทานอภัยโทษ (น. 9). เล่มเดิม.

เหมือนแต่เดิมมีการกำหนดความผิดที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ เช่น กรณีการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อรัฐหรือการฟ้องให้ออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นต้น⁴⁷ การอภัยโทษในความผิดใด ๆ ต้องกระทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁴⁸

ในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนในการพระราชทานอภัยโทษแต่เดิมที่เดิมนั้น กระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ในรูปของหมาย (warrant) โดยประทับพระราชลัญจกร (Great Seal) ซึ่งในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนมากระทำในรูปของ “ชายนี่ แมนยวล” (sign manual) ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎหมายอาญา ค.ศ. 1827 (The Criminal Law Act, 1827)⁴⁹ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (The Home Secretary) เป็นผู้ดูแลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวและคำแนะนำในการพระราชทานอภัยโทษ ดังนั้น เรื่องการขอพระราชทานอภัยโทษก่อนนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา จึงต้องได้รับการกลั่นกรองเป็นอย่างดี

แม้ในทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์อาจจะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วมักจะทรงเห็นด้วยกับความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสมอ อาจกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อกระบวนการพระราชทานอภัยโทษของประเทศอังกฤษ

สิทธิการยื่นฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษเป็นสิทธิพื้นฐานที่มีกำหนดไว้อย่างชัดเจนตาม Bill of Rights ค.ศ. 1688 ว่า บุคคลผู้ใช้สิทธินี้ ได้แก่ ผู้กระทำผิดเอง หรือบุคคลอื่นในนามของผู้กระทำผิด (on his behalf)⁵⁰ ซึ่งได้รับโทษ ไม่ว่าจะเป็โทษประหารชีวิต หรือโทษอย่างอื่น ในกรณีนี้ นักโทษอาจยื่นเรื่องราวโดยผ่านทางเรือนจำ ญาติพี่น้อง หรือที่ปรึกษาทนายความก็ได้ ขอบเขตของเรื่องราวที่ขอพระราชทานอภัยโทษนั้น เป็นไปตามหลักทั่วไปคือ จำกัดเฉพาะคดีอาญาเท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงคดีแพ่งด้วย

การพระราชทานอภัยโทษในประเทศอังกฤษอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ การพระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข (Free Pardons) การพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข (Conditional Pardons) และการพระราชทานลดโทษ (Remissions)

⁴⁷ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย : ศึกษากรณีการพระราชทานอภัยโทษ (น. 9) . แหล่งเดิม.

⁴⁸ พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย (น. 315), โดย เพ็ญจันทร์ โชติบาล, 2533, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴⁹ *The Dictionary of English Law* (p.1923), อ้างใน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย : ศึกษากรณีการพระราชทานอภัยโทษ. หน้าเดิม.

⁵⁰ “Pardons And Reprieves,” by Lord Simonds, *Halbury’s Law of England Third Edition, Volume 7* p. 243. อ้างใน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย : ศึกษากรณีการพระราชทานอภัยโทษ. แหล่งเดิม.

ผลของการพระราชทานอภัยโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้แก่ พระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขนั้น นอกจากผู้ต้องโทษจะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษแล้ว ยังทำให้ผู้นั้นพ้นจากสภาพที่น่าอับอาย (Infamy) ข้อห้ามข้อจำกัดสิทธิ (Disqualification) หรือการประณาม (Obloquy) ทั้งปวงที่เป็นผลตามมาเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุด การพระราชทานอภัยโทษทำให้บุคคลนั้น เป็นเสมือนบุคคลใหม่ (a new man) และมีอำนาจที่จะฟ้องหมิ่นประมาทผู้ที่สบประมาทตนว่าเป็นผู้กระทำผิดตามคำพิพากษา⁵¹ นอกจากนี้ ในบางกรณีอาจจะต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลซึ่งต้องรับโทษจำคุก อันเป็นผลมาจากความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม (miscarriage of justice)⁵²

3.1.2 การตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษของประเทศอังกฤษ

3.1.2.1 ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง

ประเทศอังกฤษมีประวัติศาสตร์ที่เข้มแข็งกับการก่อตั้งศาลพิเศษ และใช้กฎหมายพิเศษ ดังนั้น จึงปฏิเสธโดยสิ้นเชิงที่จะให้มีศาลปกครองขึ้นอย่างในประเทศยุโรป และปฏิเสธที่จะใช้หลักกฎหมายพิเศษด้วย คดีที่เอกชนฟ้องร้องข้าราชการหรือฝ่ายปกครอง จึงต้องขึ้นศาลยุติธรรม และใช้กฎหมายธรรมดาบังคับใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชน ด้วยเหตุนี้ ไคซีย์ จึงได้อธิบายการจำกัดอำนาจบริหาร โดยกฎหมายธรรมดาและศาลยุติธรรมในหนังสือของเขาชื่อ An Introduction to the study of the Law of Constitution เกี่ยวกับหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ไว้ว่า หลักนิติธรรมซึ่งเป็นหัวใจของระบบกฎหมายและศาลอังกฤษนั้น ประกอบด้วยหลักการใหญ่ 3 หลักคือ ประการแรก ทุกคนไม่ว่าจะเป็นเอกชน ข้าราชการ หรือรัฐบาลต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมดาของแผ่นดินเสมอเหมือนกัน ประการที่สอง รัฐธรรมนูญอังกฤษมีที่มาจากกฎหมายธรรมดาของแผ่นดินที่ว่านั้น และได้เป็นหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบมาแล้วในอดีต และประการสุดท้าย เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชน รัฐมนตรี ข้าราชการ ก็ต้องขึ้นศาลยุติธรรมเสมอกัน และศาลยุติธรรมก็จะใช้กฎหมายธรรมดาของแผ่นดินอันได้แก่ คอมมอนลอว์ และพระราชบัญญัติของรัฐสภาตัดสินเหมือนกัน

กฎหมายปกครองของอังกฤษ มิได้แยกตัวออกมาเป็นสาขากฎหมายต่างหากจากระบบกฎหมายทั่วไปของประเทศ ซึ่งต่างกับในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศส ซึ่งมีระบบ

⁵¹ Pardons and Reprieves (p. 244), อ้างใน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย : ศึกษากรณีการพระราชทานอภัยโทษ (น. 10). เล่มเดิม.

⁵² The Home Office (p.122), Sir Frank Newsaw, อ้างใน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย : ศึกษากรณีการพระราชทานอภัยโทษ. แหล่งเดิม.

กฎหมายปกครอง (Droit administratif) แยกไว้สำหรับบังคับใช้กับปัญหาด้านปกครองโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ประเทศอังกฤษยังไม่มีองค์กรหรือวิธีการเฉพาะสำหรับควบคุม หรือการตรวจสอบฝ่ายปกครองเป็นการทั่วไปเหมือนอย่างในฝรั่งเศส ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำ หรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของฝ่ายปกครองเกือบทุกรูปแบบ สามารถร้องขอรับการเยียวยาได้จากศาลปกครองชั้นต้น (Tribunal administratif) และศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) อย่างไรก็ตาม กฎหมายปกครองของประเทศไทยได้พยายามที่จะจัดประเภทความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองไว้ให้ชัดเจนว่า ความเดือดร้อนประเภทใดบ้างที่ควรได้รับการเยียวยา และมีวิธีการเพื่อให้ได้รับการเยียวยาอย่างไร ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนอาจจะต้องไปดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม (the ordinary courts of law)

สำหรับการดำเนินคดีทางศาลยุติธรรมนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือไม่พอใจการกระทำ หรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ หรือองค์กรทางปกครองในอังกฤษ อาจดำเนินการขอรับการเยียวยาจากศาลยุติธรรมได้ใน 3 กรณีด้วยกัน คือ ฟ้องเป็นคดีแพ่งสามัญ ตามหลักกฎหมายในเรื่องละเมิด หรือผิดสัญญา ฟ้องขอให้ศาลสูง (High Court) ใช้อำนาจตรวจสอบที่มีอยู่เหนือศาลลำดับรอง ทำการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบ และออกคำสั่งยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัย หรือการกระทำทางปกครองนั้น (Certiorari) คำสั่งห้ามมิให้กระทำการอันมิชอบ (Order of Prohibition) คำสั่งบังคับให้กระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมาย (Mandamus) คำสั่งตามหลักกฎหมายเอควิตี้ (Equity) ประกาศแสดงสิทธิของผู้ร้อง (Declaration) คำสั่งห้ามกระทำการ (Injunction) หรือคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้ที่ถูกกักขังไว้โดยมิชอบ (Habeas Corpus) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสิทธิของผู้ร้องว่ามีอยู่อย่างไร และถูกล่วงละเมิดในลักษณะใด และอุทธรณ์คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองต่อศาล ตามที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้สิทธิไว้ (Statutory Appeals)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าปกติแล้วการกระทำการ หรือควมเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยทางศาลเสมอ เว้นแต่จะเป็นการกระทำตามพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อยกเว้นจากเขตอำนาจศาลอีกประการหนึ่ง ซึ่งศาลอังกฤษได้ตัดสินว่ามีการกระทำลักษณะหนึ่งที่ศาลไม่อาจเข้าควบคุม ตรวจสอบการกระทำ หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารได้ ก็คือ หลักว่าด้วยการกระทำของรัฐ (Act of State) นั่นเอง อันได้แก่ การกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ⁵³ เช่น การประกาศสงคราม และการทำสัญญาสงบศึก การทำสนธิสัญญา การสร้าง

⁵³ *English and Continental System of Administrative* (p. 79), by Nedjati, Zaim M., and J.E. Trici, 1980, North-Holland : Publishing Company.

ความสัมพันธ์ทางการทูต การรับรองรัฐและรัฐบาล⁵⁴ เป็นต้น ดังนั้น การกระทำในลักษณะดังกล่าว จึงไม่อาจนำขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลอังกฤษได้

3.1.2.2 การตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษ

พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษในปัจจุบัน ถูกจำกัดลงมิได้มีอยู่อย่างกว้างขวางดังเช่นในสมัยโบราณ แต่ให้เป็นที่ไปโดยกระบวนการของกฎหมาย กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยกฎหมายอาญา ค.ศ. 1827 มาตรา 13⁵⁵ ได้กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (The Home Secretary) เป็นผู้ดูแลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวและให้คำแนะนำประกอบการพระราชทานอภัยโทษ⁵⁵ แม้โดยทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์อาจจะทรงมีพระราชวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นก็ได้ แต่โดยทางปฏิบัติแล้วมักทรงเห็นด้วยกับความเห็นของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสมอ จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ของประเทศอังกฤษเป็นผู้มีบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อกระบวนการอภัยโทษของประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการพิจารณาเรื่องราวที่ขอพระราชทานอภัยโทษใด ๆ ก่อนนำความขึ้นกราบบังคมทูล ดังนั้น การพิจารณาเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษจึงต้องกระทำอย่างรอบคอบรัดกุม นอกจากจะต้องมีเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งก่อนและระหว่างพิจารณาของศาลแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังต้องขอความเห็นและปรึกษากับศาลอุทธรณ์คดีอาญาอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษนั้น ได้มีวิวัฒนาการทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองของประเทศ ซึ่งเป็นแม่แบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษมีลักษณะเป็นแบบพิธีนั่นเอง

เห็นได้ว่าการพระราชทานอภัยโทษของประเทศอังกฤษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เป็นการใช้อำนาจพระราชอำนาจในฐานะทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรม

⁵⁴ *Judicial Review of Governmental Action and the Requirement of and interest to sue* (p. 38) by P. Van Dijk, 1980, Sijthoff & Noordhoff.

⁵⁵ The Criminal Law Act 1827 Article 13. อ้างใน *การกระทำทางรัฐบาล ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ* (น. 151). เล่มเดิม.

3.2 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษของประเทศสเปน⁵⁶

3.2.1 การพระราชทานอภัยโทษของประเทศสเปน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติ เรื่องสิทธิได้รับการอภัย⁵⁷ (derecho de gracia) ไว้ในมาตรา 62 ไอ มาตรา 87.3 และมาตรา 102.3 (artículos 62i, 87.3 y 102.3) แต่ไม่ได้มีการให้คำนิยาม หรือให้ความหมายของคำว่า “สิทธิได้รับการอภัย” ไว้เป็นการเฉพาะ นักกฎหมายชาวสเปนจึงได้เทียบเคียงกับสิทธิในการได้รับการอภัยของประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ซึ่งอาจสรุปได้ว่า สิทธิได้รับการอภัยมีความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การนิรโทษกรรม (Amnistía) และการอภัยโทษ (Indulto) ทั้งนี้ สิทธิได้รับการอภัยในประเทศสเปนสามารถนำมาใช้ได้กับความรับผิดชอบหรือโทษ ทั้งในคดีของทหาร คดีแรงงาน คดีปกครอง แต่ส่วนใหญ่จะนำมาใช้กับความรับผิดทางอาญา

การนิรโทษกรรม (Amnistía) ความเป็นมา⁵⁸ ของการนิรโทษกรรมนั้น ประเทศสเปนได้เกิดสงครามกลางเมือง (Guerra civil) มาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จนกระทั่งสงครามกลางเมืองได้ยุติลงในปี ค.ศ. 1936 โดยชัยชนะของนายพลฟรานซิสโก ฟรังโก (Francisco Franco) นายพลฟรังโกได้เป็นผู้นำประเทศด้วยการรัฐประหาร และปกครองประเทศสเปนด้วยระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ ในช่วงระหว่างการปกครองของนายพลฟรังโกนั้น ประเทศสเปนได้ตรากฎหมายและออกคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวนมาก มีการใช้กำลังเข้าปราบปรามผู้คนที่มีความคิดเห็นที่แตกต่าง มีการออกมาตรการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และไม่สนับสนุนให้มีการเพิ่มจำนวนประชากร ทำให้มีกลุ่มคนไม่พอใจเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ในช่วงชีวิตตอนปลาย เมื่อนายพลฟรังโกประสบปัญหาสุขภาพอย่างรุนแรง นายพลฟรังโกต้องการให้ประเทศสเปนกลับมาใช้ระบอบกษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง โดยนายพลฟรังโกต้องการให้เจ้าชายฆวน คาร์ลอส (Juan Carlos) แห่งราชวงศ์บูร์บองเป็นทายาททางการเมืองต่อจากตนเอง เจ้าชายฆวน คาร์ลอส

⁵⁶ แปลสรุป โดยนางสาวยุพิน บุญพงษ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด.

⁵⁷ ผู้เขียนขอใช้คำว่า “สิทธิได้รับการอภัย” แทนคำว่า “derecho de gracia” ในภาษาสเปน ซึ่งคำว่า สิทธิได้รับการอภัยนั้น หมายถึง การเปลี่ยนแปลงบทกำหนดโทษ ไม่ว่าจะเป็น การล้างมลทิน การนิรโทษกรรม หรือการอภัยโทษ.

⁵⁸ การทำลายกฎหมายและคำพิพากษาในระบอบเผด็จการ และการไม่ยอมรับรัฐประหารในนานาอารยะประเทศ (ออนไลน์), วรเจตน์ ภาศิริตัน และ ปิยนุตร แสงกนกกุล, เข้าถึงได้จาก : <http://www.enlightened-jurists.com/page/237>. (วันที่ค้นข้อมูล: มกราคม 2556).

จึงต้องทำหน้าที่รักษาการในตำแหน่งประมุขของรัฐเรื่อยมา จนกระทั่งนายพลฟรังโกเสียชีวิต เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975 ประเทศสเปนได้เปลี่ยนแปลงเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้การนำของกษัตริย์ฆวน คาร์ลอส และกลุ่มการเมืองยุคใหม่ ทั้งนี้ กษัตริย์ฆวน คาร์ลอส มิได้ดำเนินนโยบายแบบเดียวกับนายพลฟรังโก แต่กษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ต้องการเปลี่ยนแปลงให้ประเทศสเปนเป็นประเทศประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศสเปนจะมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้น แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากระบบฟรังโกก็ไม่ได้ได้รับการแก้ไขเยียวยาเท่าที่ควร มีประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบต่าง ๆ ทั้งผลกระทบทางการเมือง และได้รับโทษทางอาญาในระหว่างการปกครองของนายพลฟรังโก เนื่องจากได้กระทำการต่อต้านนายพลฟรังโก รัฐบาลและรัฐสภาของประเทศสเปนจึงออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการปกครองของนายพลฟรังโก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎหมายนิรโทษกรรม เพื่อลบล้างความผิดที่เกิดขึ้นทั้งหมดในช่วงการปกครองของนายพลฟรังโก และการนิรโทษกรรมของประเทศสเปนได้กลายเป็นต้นแบบให้กับหลายประเทศในอเมริกาใต้ เช่น ชิลี อาร์เจนตินา

การนิรโทษกรรมในประเทศสเปนจะเป็นการนิรโทษกรรมเป็นการทั่วไป โดยที่ผลของนิรโทษกฎหมายไม่ถือว่าการกระทำบางการกระทำเป็นความผิดและโทษซึ่งเป็นผลสำหรับการนั้น ไม่จำเป็นต้องถูกนำมาบังคับใช้แม้ว่าตามปกติการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด หรือเป็นการยกโทษให้แก่ผู้ที่กระทำความผิดนั้นทั้งหมดและถือเสมือนว่าผู้นั้นมีได้เคยต้องโทษนั้นมาเลย มีผลเป็นการลบล้างความผิด ผลของการนิรโทษกรรมนั้นมุ่งโดยตรงไปที่การกระทำผิดนั้นเอง โดยถือว่าไม่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น โทษของบุคคลผู้กระทำความผิดถูกลบล้างตามไปด้วย การนิรโทษกรรมนั้นเป็นการกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาโดยจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ

การนิรโทษกรรมในประเทศสเปนมีผลลบล้างคำพิพากษาและระงับการดำเนินการบังคับโทษตามคำพิพากษานั้น ซึ่งรวมถึงโทษประจําและโทษอุปรณ์ แต่จะไม่รวมถึงการปลดปล่อยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อบุคคลที่สาม

การอภัยโทษ (Indulto) ตามความหมายในพจนานุกรมของประเทศสเปนนั้น หมายถึง การให้อภัยไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนหรือการยกเลิกการลงโทษ และหมายถึง การให้อภัยในการลงโทษทางอาญา หรือการให้อภัยด้วยเหตุสมควรอื่น ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้นำรัฐ⁵⁹

⁵⁹ indulto. (Del lat. *indultus*).

การอภัยโทษเป็นหนึ่งในสิทธิที่จะได้รับการอภัย ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งการอภัยโทษทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนของโทษทางอาญา (la pena) จากคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้ว (sentencia firme) การอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (el Rey) ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จากรายชื่อของนักโทษที่ได้รับการทูลเกล้าจากกระทรวงยุติธรรม (el Ministro de Justicia) ในความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (el Consejo de Ministros) อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงที่ยอมรับกันมาโดยตลอดพบว่า การอภัยโทษเป็นอำนาจของรัฐบาลที่จะดำเนินการพิจารณาและคัดเลือกนักโทษ การอภัยโทษเป็นการระงับการลงโทษที่นักโทษได้รับอยู่แต่มิใช่การลบล้างความผิดเดิมแต่อย่างใด การอภัยโทษอาจเป็นการอภัยโทษให้แก่ักโทษทั้งหมดโดยให้ปล่อยตัวไปหรืออภัยโทษแก่ักโทษให้เป็นบางส่วน เช่น ลดโทษจากประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิตหรือลดโทษจากกำหนดระยะเวลาที่ต้องโทษเดิมก็ได้

ที่มาของการอภัยโทษในประเทศสเปนนั้น พบว่าการอภัยโทษเริ่มมีบทบาทในช่วงศตวรรษที่ 18 ซึ่งแต่เดิมถือว่าเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์โดยแท้ที่จะทรงแก้ไขคำพิพากษา (sentencia) ของฝ่ายตุลาการ โดยมีลักษณะที่เป็นเอกสิทธิ์ (prerrogativa) ต่อมาแนวความคิดที่ว่าการอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์นั้น ได้เปลี่ยนแปลงไป การอภัยโทษได้รับการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งแคว้นปกครองอิสระกาดีซ ค.ศ. 1812 (la Consitución de Cádiz) ซึ่งถือว่าเป็นการนำธรรมเนียมปฏิบัติหรือจารีตประเพณีเกี่ยวกับการอภัยโทษมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งแคว้นปกครองอิสระกาดีซฉบับนี้ นับว่าเป็นต้นแบบของบทบัญญัติเกี่ยวกับการอภัยโทษของประเทศสเปนในปัจจุบัน เพราะรัฐธรรมนูญแห่งแคว้นปกครองอิสระกาดีซได้กำหนดให้การอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจที่จำกัดและตรวจสอบได้โดยรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ใช้บังคับภายหลังการล่มสลายของระบอบฟรังโกนั้นได้บัญญัติเรื่องการอภัยโทษไว้ในหมวดพระมหากษัตริย์ โดยกำหนดให้การอภัยโทษมีได้เฉพาะการอภัยโทษเป็นรายบุคคล (ก่อนหน้านี้การอภัยโทษมีได้ทั้งการอภัยโทษเป็นการทั่วไปและการอภัยโทษเป็นรายบุคคล) ต่อมา รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการอภัยโทษ ค.ศ. 1870⁶⁰ ขึ้นบังคับใช้และนับได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้

1. m. Gracia por la cual se remite total o parcialmente o se conmuta una pena.

2. m. Gracia que excepcionalmente concede el jefe del Estado, por la cual perdona total o parcialmente una pena o la conmuta por otra más benigna.

⁶⁰ Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษฉบับแรกของประเทศสเปน โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการขออภัยโทษ นอกจากนี้ การอภัยโทษทางอาญาได้รับการบัญญัติไว้เฉพาะในมาตรา 112.4 แห่งประมวลกฎหมายอาญา (Código Penal) ทั้งนี้ นับจากปี ค.ศ. 1977 จนถึงปัจจุบันจำนวนนักโทษที่ได้รับการอภัยโทษไปแล้วทั้งสิ้นรวม 17,620 คน⁶¹

ผู้มีสิทธิยื่นคำขออภัยโทษ ได้แก่ ผู้ต้องคำพิพากษา หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับบุคคลในครอบครัว หรือตัวแทนของนักโทษ (ตัวแทนของนักโทษไม่จำเป็นต้องมีเอกสารการมอบอำนาจเป็นหนังสือ เพียงแต่มีความน่าเชื่อถือว่าได้กระทำการยื่นคำขอแทนนักโทษ) ผู้ยื่นคำขอต้องยื่นคำขอและเอกสารต่าง ๆ ที่เป็นฉบับจริง หรือสำเนาเอกสารที่ได้รับการรับรองความถูกต้องแล้ว โดยยื่นคำขอต่อกระทรวงยุติธรรม (Ministerio de Justicia) หรือกระทรวงอัยการ (Ministerio de Fiscal) หรือศาลที่มีคำพิพากษาก็ได้

ผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำขออภัยโทษหรือขอยกเว้นในการอภัยโทษ ได้แก่ 1. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หรือผู้ได้รับโทษตามคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุด 2. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาในการกระทำความผิดอาญาซ้ำ ไม่ว่าจะเป็ความผิดเดียวกัน หรือความผิดอื่น เว้นแต่ ศาลที่มีคำพิพากษาจะเห็นเป็นการสมควรให้ได้รับการอภัยโทษได้ การอภัยโทษไม่เป็นเหตุให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแต่อย่างใด

เงื่อนไขของการอภัยโทษ มาตรา 62 อี ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ได้ห้ามมิให้มีการอภัยโทษทั่วไป อีกทั้งการอภัยโทษนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สาม ไม่ว่าจะเป็ความเสียหายโดยตรงหรือการเสี่ยสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง และต้องได้รับฟังความเห็นจากคณะประกอบการพิจารณาให้อภัยโทษด้วย นอกจากนี้ ผู้ที่จะได้รับการอภัยโทษต้องมิเคยรับโทษในคดีอื่นมาก่อนหน้านี้ การขออภัยโทษต้องแจ้งว่าเป็นการขออภัยโทษทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคำขอ การพิจารณาคำขออภัยโทษของประเทศสเปนในปัจจุบันเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยแท้ โดยอาจมองได้ว่าเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่เป็นพิเศษ โดยผู้พิจารณาคำขอคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือคณะรัฐมนตรี แต่หากเป็นการขออภัยโทษทางการเมือง การพิจารณาคำขออภัยโทษจะต้องรับฟังความเห็นจากศาลที่มีคำพิพากษาก่อน⁶² ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขออภัยโทษต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหกเดือน⁶³ นับแต่

⁶¹ ข้อมูล ณ วันที่ 12 ธันวาคม 2555.

⁶² Artículo 29 de la Ley de 18 de junio de 1870.

วันที่ได้รับคำขอนั้น การอภัยโทษต้องมีการตรารัฐกฤษฎีกาอภัยโทษ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการ รัฐกฤษฎีกาอภัยโทษจะได้รับการลงพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา แต่มิได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ได้รับการอภัยโทษและลักษณะของโทษแต่อย่างใด

3.2.2 การตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษของประเทศสเปน

3.2.2.1 ระบบศาลของประเทศสเปน

ประเทศสเปนใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติว่า อำนาจตุลาการจะเป็นอิสระจากอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ ทั้งนี้ การใช้อำนาจตุลาการจะถูกกำกับดูแลโดยคณะกรรมการตุลาการ (Consejo General del Poder Judicial-CGPJ) ผ่านกฎหมายแม่บท (Ley Organica del Poder Judicial) ซึ่งจะวางโครงสร้างของการบริหารงานศาลและศาลชำนาญพิเศษต่าง ๆ และการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษา ประเทศสเปนเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว ซึ่งมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญา ควบคู่กับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย โดยมีได้มีการแบ่งแยกศาล โดยเป็นระบบที่มีศาลสูงสุดเพียงศาลเดียว ได้แก่ ศาลฎีกา เป็นผู้ควบคุมตรวจสอบคำพิพากษาของศาลทั้งหลายในชั้นสุดท้ายของกระบวนการพิจารณาคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ได้กำหนดให้ศาลมี 3 ประเภทได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลบัญชี หนึ่งในบางตำราอาจแยกศาลบัญชีออกจากระบบศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมก็ได้ แต่ในที่นี้จะไม่ขอก้าวถึงรายละเอียดของศาลบัญชี เพราะศาลบัญชีจะเกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องการตรวจสอบเงินแผ่นดิน

1) ศาลรัฐธรรมนูญ (Tribunal constitutional)

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่พิจารณาการกระทำทางปกครองและการกระทำทางตุลาการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยถือว่าไม่อยู่ภายใต้ระบบศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยแยกภาระหน้าที่ได้⁶⁴ ดังนี้

⁶³ Apartado Segundo del Artículo 42 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา 161.

1.1) การขอคุ้มครองจากศาลรัฐธรรมนูญ (Recurso de Amparo) เป็นการขอความคุ้มครองกรณีที่รัฐกระทำละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 14 ถึง มาตรา 29 เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย และจิตใจ

1.2) ระวังข้อพิพาทในการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลางกับเขตปกครองตนเองอิสระ เพื่อให้เขตปกครองตนเองอิสระกระทำการภายในขอบอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญในเขตปกครองตนเองนั้น

1.3) กรณีที่หน่วยงานราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญของเขตปกครองตนเองอิสระ

2) ศาลยุติธรรม (Tribunal)

การจัดระบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมในประเทศสเปนนั้น อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 พระธรรมนูญศาลยุติธรรม (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) และกฎหมายวิธีพิจารณาความต่าง ๆ ซึ่งกำหนดให้อำนาจตุลาการเป็นอิสระจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร โดยกำหนดให้ศาลยุติธรรม แบ่งเป็น 3 ชั้นศาลด้วยกัน

2.1) ศาลฎีกา (Tribunal Supremo)

ศาลฎีกาของประเทศสเปนจัดตั้งขึ้น โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 123 โดยกำหนดให้ ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุด และมีเขตอำนาจทั่วราชอาณาจักร ศาลฎีกาตั้งอยู่ ณ กรุงมาดริด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แห่งชาติ (Audiencia Nacional) หรือศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเอง (Tribunal Superior de Justicia) คดีที่กฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นทำได้โดยตรงต่อศาลฎีกา และคดีที่กฎหมายอื่นกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษา รวมทั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด หรือมีอำนาจสั่งคำร้อง หรือคำขอที่ยื่นต่อศาลฎีกาตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลฎีกานั้นเป็นที่สุด

ศาลฎีกาของประเทศสเปน แบ่งออกเป็น 5 แผนก⁶⁵ คือ แผนกคดีแพ่ง (Sala de lo Civil) แผนกคดีอาญา (Sala de lo Penal) แผนกคดีปกครอง (Sala de lo Contencioso-Administrativo) แผนกคดีแรงงานและสังคม (Sala de lo Social) และแผนกคดีทหาร (Sala de lo Militar)

⁶⁵ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 55.

แผนกคดีปกครองในศาลฎีกามีอำนาจหน้าที่⁶⁶ ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาคดีที่อุทธรณ์โต้แย้งกฎหมายลำดับรองของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการต่าง ๆ ของคณะรัฐบาล คณะกรรมการตุลาการ รัฐบาล รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในฐานะศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้าย
2. พิจารณาคดีที่อุทธรณ์ข้อกฎหมายในคำพิพากษาที่ออกโดยแผนกคดีปกครองของศาลระดับประเทศ
3. พิจารณาคดีที่อุทธรณ์ข้อกฎหมายในคำพิพากษาที่ออกโดยแผนกคดีปกครองของศาลอุทธรณ์ภาคแห่งแคว้นอิสระ ในฐานะศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรองของรัฐบาลในแคว้นอิสระซึ่งละเมิดกฎหมายของรัฐบาลส่วนกลางและท้องถิ่น
4. พิจารณาคดีที่อุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลตรวจเงินแผ่นดิน
5. พิจารณาตรวจสอบกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานทางปกครอง

2.2) ศาลอุทธรณ์แห่งชาติ (Audiencia Nacional)

ศาลอุทธรณ์แห่งชาติตั้งอยู่ ณ กรุงมาดริด มีอำนาจทั่วราชอาณาจักรสเปน⁶⁷ ศาลอุทธรณ์แบ่งออกเป็น 4 แผนก ได้แก่ แผนกให้คำปรึกษาและแนะนำ (de Apelación)⁶⁸ แผนกคดีอาญา (de lo Penal)⁶⁹ แผนกคดีปกครอง (de lo Contencioso – Administrativo) แผนกคดีแรงงานและสังคม (de lo Social)

แผนกคดีปกครองในศาลอุทธรณ์แห่งชาติมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเป็นศาลชั้นต้นในคดีเกี่ยวกับการฟ้องโต้แย้งกฎหมายลำดับรองของรัฐมนตรี และพิจารณาพิพากษาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองชำนาญพิเศษกลาง และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาปัญหาการขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองชำนาญพิเศษในส่วนกลางด้วยกัน

2.3) ศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองอิสระ (Tribunal Superior de Justicia)

ศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองอิสระ⁷⁰ ตั้งอยู่ในแคว้นปกครองตนเองทั้ง 17 แคว้น มีเขตอำนาจเฉพาะในแคว้นปกครองตนเองนั้น ๆ ศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเอง

⁶⁶ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 58.

⁶⁷ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 62.

⁶⁸ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 64 ทวิ.

⁶⁹ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 65.

⁷⁰ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 70.

อิสระ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในฐานะศาลสูงระดับแรกถัดจากศาลชั้นต้นในแคว้นปกครองตนเอง คดีทุกคดีที่อุทธรณ์ขึ้นมาจากศาลชั้นต้น ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่ง คดีอาญา คดีล้มละลาย ต้องยื่นอุทธรณ์โดยตรงมายังศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเอง ยกเว้นคดีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาโดยตรงและคดีที่ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์แห่งชาติ โดยแบ่งออกเป็น 3 แผนก ได้แก่ แผนกคดีแพ่งและคดีอาญา⁷¹ แผนกคดีปกครอง⁷² แผนกคดีแรงงานและสังคม⁷³

แผนกคดีปกครองในศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองอิสระ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในฐานะศาลชั้นต้นที่มีการฟ้องเกี่ยวกับข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานทางปกครองของเขตปกครองตนเองอิสระที่ไม่ได้ฟ้องตรงต่อศาลปกครองชำนาญพิเศษ ระเบียบของคณะกรรมการเลือกตั้งของจังหวัด และของเขตปกครองตนเองอิสระ การพิจารณาคดีพิพาททางสัญญาของหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ ยังพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ในการฟ้องโต้แย้งคำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาลปกครองชำนาญพิเศษ ตลอดจนการพิจารณาทบทวนคำพิพากษาที่ออกโดยศาลปกครองชำนาญพิเศษ รวมถึงประเด็นที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองชำนาญพิเศษที่อยู่ในเขตปกครองตนเองอิสระ

2.4) ศาลชั้นต้น (Juzgados)

ศาลชั้นต้นในประเทศสเปน แบ่งได้เป็นหลายลักษณะทั้งการแบ่งตามลักษณะคดี จำนวนทุนทรัพย์ หรือการแบ่งตามเขตอำนาจศาล ซึ่งโดยภาพรวม อาจแยกศาลชั้นต้นได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ ศาลจังหวัด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป และศาลชำนาญพิเศษที่จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ ศาลประจำเขตเทศบาล (Juzgados de Paz)⁷⁴ ศาลแพ่ง (Juzgados de Primera Instancia en el orden civil)⁷⁵ ศาลอาญา (Juzgados de Instrucción en el orden penal)⁷⁶ ศาลความรุนแรงต่อสตรี (Juzgados de Violencia sobre la mujer)⁷⁷ ศาลแรงงาน

⁷¹ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 73.

⁷² กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 74.

⁷³ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 75.

⁷⁴ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 100.

⁷⁵ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 85.

⁷⁶ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 85.

⁷⁷ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 87.

และสังคม (Juzgados de Social)⁷⁸ ศาลปกครองชำนาญพิเศษกลาง (Los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo)⁷⁹ ศาลปกครองชำนาญพิเศษ (Los Juzgados de lo contencioso-administrativo)⁸⁰

ศาลปกครองชำนาญพิเศษในส่วนกลาง เป็นศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยรัฐมนตรี ในประเด็นเกี่ยวกับสถานะของบุคคล และพิจารณาคดีที่ฟ้องโต้แย้งระเบียบขององค์กรกลางที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปของรัฐ

ศาลปกครองชำนาญพิเศษมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้น โดยพิจารณาคดีที่ฟ้องโต้แย้งระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงคดีผังเมือง พิจารณาคดีที่ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองในแคว้นปกครองตนเอง คดีปกครองที่มีโทษปรับไม่เกิน 60,000 ยูโร

3.2.2.2 การตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษ

1) การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การตราพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษในประเทศสเปน รวมถึงกระบวนการในการพิจารณาคำขออภัยโทษในปัจจุบันเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจึงสามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบเช่นเดียวกับอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่อื่น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา สามารถควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ โดยกระบวนการหรือวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล การเสนอญัตติด่วน การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการไม่ผ่านกฎหมาย

2) การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ

อำนาจในการอภัยโทษเป็นอำนาจที่มีลักษณะพิเศษของฝ่ายบริหาร โดยนักกฎหมายชาวสเปนหลายท่านเห็นว่า กระบวนการในการพิจารณาหรือดำเนินการการอภัยโทษนั้น เป็นการกระทำทางปกครอง (acto administrativo) ตามบทบัญญัติในมาตรา 106.1⁸¹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน บทบัญญัติในมาตรา 58.1⁸² แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

⁷⁸ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 92.

⁷⁹ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 90.

⁸⁰ กฎหมายว่าด้วยอำนาจตุลาการ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial มาตรา 90.

⁸¹ Artículo 106. La Constitución Española.

และบทบัญญัติในมาตรา 1 และมาตรา 2 เอ⁸³ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรอง หรือการใช้อำนาจในการตรา

1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

⁸² Artículo 58.1 :Ley Organánica del Poder Judicial

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá:

1) En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos que se promuevan contra actos y disposiciones emanadas del Consejo de Ministros o de sus Comisiones Delegadas, de los recursos contra los actos y disposiciones procedentes del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en materia de personal y actos de administración.

⁸³ Artículo 1. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

1. Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:

- a. La Administración General del Estado.
- b. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c. Las Entidades que integran la Administración local.
- d. Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

3. Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con:

a. Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.

b. Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de Gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

c. La actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

พระราชกฤษฎีกาอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาคำขอภัยโทษยังต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น รัฐมนตรีต้องพิจารณาคำขอภัยโทษให้แล้วเสร็จภายในหกเดือน ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาจึงต้องสามารถตรวจสอบได้ โดยศาลที่มีเขตอำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา 106.1⁸⁴ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 58.1⁸⁵ แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งกำหนดให้แผนกคดีปกครองในศาลฎีกา⁸⁶ มีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาภัยโทษในประเทศสเปนจึงถูกตรวจสอบได้โดยศาลยุติธรรมแผนกคดีปกครอง เช่นเดียวกับการตรวจสอบพระราชกฤษฎีกาอื่น ๆ

Artículo 2.

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

a. La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos.

⁸⁴ Artículo 106. La Constitución Española

1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

⁸⁵ Artículo 58.1 :Ley Organánica del Poder Judicial

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá:

1) En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos que se promuevan contra actos y disposiciones emanadas del Consejo de Ministros o de sus Comisiones Delegadas, de los recursos contra los actos y disposiciones procedentes del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en materia de personal y actos de administración.

⁸⁶ ศาลฎีกาของประเทศสเปน (The Supreme Court หรือ Tribunal Supremo) เป็นศาลสูงสุด มีเขตอำนาจทั่วราชอาณาจักร แบ่งประเภทคดีออกเป็น 5 แผนก คือ แผนกคดีแพ่ง แผนกคดีอาญา แผนกคดีปกครอง แผนกคดีแรงงาน และแผนกคดีศาลทหาร.

โดยคณะกรรมการชี้ขาดคดีขัดกัน (Tribunal de Conflicto de Jurisdicción)⁸⁷ ได้มีคำสั่งชี้ขาดเรื่อง การขัดกันแห่งอำนาจ ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2001⁸⁸ วินิจฉัย เรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการโต้แย้งพระราชกฤษฎีกากฎโทษ ซึ่งสรุปรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตุลาการในการตรวจสอบพระราชกฤษฎีกากฎโทษได้ ดังนี้

“1. การออกโทษเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ ซึ่งกระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ที่เสนอชื่อผู้สมควรได้รับโทษโดยกระทรวงยุติธรรมนั้น ย่อมต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้อำนาจของการระงับข้อพิพาททางคดีปกครอง (Jurisdicción Contencioso-Administrativa) ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 1 และมาตรา 2 ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Ley 29/1998)⁸⁹

2. การใช้อำนาจในการออกโทษของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 62 ไอ มาตรา 64 และมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ประกอบกับมาตรา 23 และมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกโทษ ค.ศ. 1870 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 1/1988 ย่อมเป็นการใช้อำนาจร่วมระหว่างอำนาจบริหาร (el Poder Ejecutivo) และอำนาจตุลาการ (el Poder Judicial)”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าศาลยุติธรรมแผนกคดีปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากฎโทษ และได้มีข้อพิพาทที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลแล้วหลายกรณีด้วยกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นการฟ้องโต้แย้งว่าเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกากฎโทษเป็นการให้อภัยในส่วนของการทำความผิด ซึ่งเกินเลยไปกว่าการระงับโทษแต่เป็นการลบเลือนความผิด เช่น ข้อพิพาทที่แผนกคดีปกครองในศาลฎีกาของประเทศสเปน ได้รับพิจารณาคดีคดีฟ้องโต้แย้งพระราชกฤษฎีกากฎโทษ ฉบับที่ 1753/2011 แก่นาย Miguel Ángel Calama Teixeira และพระราชกฤษฎีกากฎโทษ ฉบับที่ 1761/2011 แก่นาย Alfredo Sáenz Abad⁹⁰ และศาลฎีกาแผนกคดี

⁸⁷ คณะกรรมการชี้ขาดคดีขัดกันในประเทศสเปน เป็นคณะกรรมการชุดพิเศษอยู่ในศาลฎีกา มีอำนาจชี้ขาดข้อขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจศาล โดยมีประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ คำชี้ขาดของคณะกรรมการเป็นที่สุด.

⁸⁸ คำสั่งคณะกรรมการชี้ขาดคดีขัดกัน ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2001 คดีโต้แย้งพระราชกฤษฎีกากฎโทษของนาย Francisco Javier Gómez de Liaño y Botella.

⁸⁹ คำสั่งคณะกรรมการชี้ขาดคดีขัดกัน ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2001 คดีโต้แย้งพระราชกฤษฎีกากฎโทษของนาย Francisco Javier Gómez de Liaño y Botella ข้อที่ 3.

⁹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีปกครองของประเทศสเปนที่ 165/2012 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2013.

ปกครองได้มีคำพิพากษาพิถกถอนพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษดังกล่าว ในส่วนที่ศาลฎีกาเห็นว่าเป็น การลบล้างความผิดของนักโทษทั้งสอง โดยศาลให้เหตุผลว่า

“แม้ว่าอำนาจในการอภัยโทษแก่นักโทษนั้น จะเป็นเอกสิทธิ์พิเศษของฝ่ายบริหารที่ ได้รับการรองรับไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนก็ตาม แต่ฝ่ายบริหาร ไม่อาจที่จะใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ ฝ่ายบริหารย่อมต้องใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และย่อมต้องถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่น โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจเพียง ที่จะระงับการลงโทษ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน แต่ไม่มีอำนาจที่จะลบล้างความผิด หรือลบล้าง ประวัติอาชญากรรมของผู้กระทำผิดแต่อย่างใด”

3.3 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษของประเทศฝรั่งเศส

3.3.1 การอภัยโทษของประเทศฝรั่งเศส (Le droit de grâce en France)

การอภัยโทษในประเทศฝรั่งเศส⁹¹ เดิมทีอำนาจในการอภัยโทษถือเป็นอำนาจพิเศษ ของกษัตริย์ (le roi) ซึ่งรวมถึงอำนาจด้านงานยุติธรรมอื่น ๆ เช่น การลงโทษหรือการอภัยโทษ เป็นต้น และด้วยเหตุผลของระบบการเมืองการปกครองและการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย สุดท้ายอำนาจใน การอภัยโทษในฝรั่งเศสก็ได้รับการยืนยันว่าเป็นอำนาจรัฐ (pouvoir étatique) และเป็นอำนาจของ กษัตริย์ (l'autorité du souverain) ทำให้ปัจจุบันผู้มีอำนาจในการให้อภัยโทษ คือ ผู้นำของรัฐ (le chef d'Etat) ซึ่งใช้อำนาจนี้แทนกษัตริย์ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน (1958) มาตรา 17 บัญญัติว่า ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจให้อภัยโทษ “Le Président de la République a le droit de faire grâce” แต่ปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นว่า ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจให้อภัยโทษเป็นการเฉพาะราย เหตุผลที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้นก็เพื่อให้อำนาจของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีความเป็น ประชาธิปไตยมากขึ้น โดยกำหนดกรอบในการใช้อำนาจอภัยโทษของประธานาธิบดีโดยให้กระทำ ได้เป็นการเฉพาะรายเท่านั้น อีกทั้ง การให้อภัยโทษเป็นเสมือนเครื่องแสดงถึงความรู้สึกผิดชอบชั่วดี หรือมโนธรรมของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

ปัจจุบันอำนาจอภัยโทษจึงเป็นอำนาจพิเศษเฉพาะตัวของผู้นำแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส “une prérogative personnelle du chef de l'Etat” โดยอำนาจนี้เป็นอำนาจที่บัญญัติรับรอง ไว้ในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 1958 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ หมายเลข 2008-724 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2008 ว่าด้วยการทำให้บรรดาสถาบันในสาธารณรัฐที่ 5 ของ

⁹¹ <http://vosdroits.service-public.fr>; <http://www.senat.fr>; <http://www.lepetitjuriste.fr/droit-constitutionnel>.

ฝรั่งเศสมีความทันสมัยมากขึ้น (loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République) โดยมาตรา 17 บัญญัติว่า ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจให้อภัยโทษเป็นการเฉพาะราย “Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel” การขออภัยโทษเป็นการขอให้ยกเว้นโทษทั้งหมดหรือบางส่วน หรือลดหย่อนผ่อนโทษลงไปแก่นักโทษผู้ที่ต้องทำคำพิพากษาให้รับโทษ โดยยังถือว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดและเคยต้องคำพิพากษา บุคคลที่มีอำนาจในการให้อภัยโทษ คือ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ และโทษ (une condamnation) ที่อาจขออภัยโทษได้นั้นอาจเป็นโทษที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ โทษจำคุกหรือกักขัง (une peine privative de liberté-emprisonnement) หรือโทษต่อทรัพย์สิน (une peine patrimoniale) และโทษที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น การบำเพ็ญประโยชน์ (travail d'intérêt général) และคำพิพากษาที่ให้ลงโทษนั้น เป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุด (définitive) กล่าวคือ ไม่อยู่ระหว่างการอุทธรณ์หรือฎีกาแต่อย่างใด และเป็นโทษที่ยังคงมีบังคับใช้อยู่ (exécutoire) การอภัยโทษจะไม่มีผลแต่อย่างใด เมื่อผู้ได้รับยื่นอุทธรณ์การลงโทษ (le condamné fait appel) หรือโทษที่ได้รับอยู่ระหว่างการรอกการลงโทษ (la peine est suspendue) ทั้งอาจเป็นการรอกการลงโทษทั่วไป (sursis simple) หรือรอกการลงโทษแบบ (sursis avec mise à l'épreuve) การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 ที่บัญญัติถึงการอภัยโทษนั้น ส่งผลให้มีการวิพากษ์วิจารณ์บทบัญญัติใหม่นี้ว่า อาจส่งผลต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ขั้นตอนและวิธีการยื่นคำขออภัยโทษและบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำขออภัยโทษ : การยื่นขออภัยโทษให้ยื่นคำขออภัยโทษไปยังประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ โดยบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำขอ คือ ผู้ต้องคำพิพากษาที่คดีถึงที่สุด (les personnes condamnées) หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เช่น บิดามารดา บุตร-ธิดา ฯลฯ หรือโดยพนักงานอัยการ (le Parquet)

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคำขอ ให้ดำเนินการโดยพนักงานอัยการ ประจำศาลที่มีคำพิพากษานั้น หรือดำเนินการโดยอัยการสูงสุด ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม อัยการสูงสุดประจำศาลอุทธรณ์จะให้ความเห็นเกี่ยวกับการยื่นคำขอดังกล่าวในทุกกรณี สำหรับเอกสารและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการยื่นขออภัยโทษนั้น ถูกส่งไปยังสำนักคดีอาญาและการอภัยโทษ (la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) สังกัดกระทรวงยุติธรรม พระราชกฤษฎีกาอภัยโทษลงนามโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ และลงนามกำกับ (หรือเทียบเท่า) ใต้กับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของไทยโดยนายกรัฐมนตรี) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือในกรณีฉุกเฉินจำเป็นอาจลงนามกำกับโดยรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งพิจารณาขออภัยโทษในเบื้องต้น พระราชกฤษฎีกาอภัยโทษไม่ได้ลงพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา แต่จะแจ้งโดยตรงไปยังบุคคลที่ได้รับอภัยโทษ

ผลของการอภัยโทษ : การให้อภัยโทษส่งผลให้ผู้นั้นไม่ต้องได้รับโทษทั้งหมดหรือบางส่วน รวมถึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงโทษให้ได้รับโทษสถานเบาว่าโทษเดิมที่ได้รับ (การลดโทษ) ดังนั้น การอภัยโทษจึงไม่มีผลต่อหมายหรือคำสั่งศาลที่ได้รับโทษ (la décision de condamnation) โทษยังคงถูกบันทึกอยู่ในบัญชี casier judiciaire และการอภัยโทษไม่เป็นการลบล้างคำสั่งให้ลงโทษ เนื่องจากคำสั่งให้ลงโทษยังคงเข้าสู่กระบวนการทบทวนการลงโทษได้ (l'objet d'une procédure de révision) นอกจากนี้ การอภัยโทษไม่มีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายในการเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายฐานละเมิด (le préjudice cause par l'infraction)

ความแตกต่างระหว่างการขออภัยโทษ (la grâce présidentielle) และการนิรโทษกรรม (l'amnistie) การนิรโทษกรรม หมายถึง การตรากฎหมายย้อนหลังเป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดทางการเมืองหรือความผิดอาญาแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล การนิรโทษกรรมจึงเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอันมีผลเป็นการลบล้างโทษที่ได้กระทำไปแล้ว (les condamnations prononcées) นั้น จึงมีความแตกต่างจากการขออภัยโทษ เนื่องจากการขออภัยโทษเป็นมาตรการเฉพาะบุคคล (une mesure individuelle) ที่เป็นอำนาจของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจในการใช้มาตรการดังกล่าว เมื่อมีการอภัยโทษทำให้บุคคลที่ได้รับโทษอยู่นั้นได้รับบวลดวันโทษ แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างการลงโทษ

3.3.2 ประเภทคดีปกครอง

Edouard Laferrière ได้จัดแบ่งคดีปกครองออกเป็น 4 ประเภท โดยพิจารณาจากสภาพ (nature) และขอบเขต (étendue) ของอำนาจศาลปกครอง⁹² ได้แก่

3.3.2.1 คดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอน (Contentieux de l'annulation) หมายถึงคดีที่ศาลมีอำนาจแค่เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือสั่งแทนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง⁹³ ซึ่งมีคดีที่ฝ่ายปกครองกระทำการเกินอำนาจ (recours pour excès de pouvoir หรือ R.E.P.) เป็นหลัก⁹⁴

3.3.2.2 คดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือคดีเรียกร้องสิทธิหรือค่าสินไหมทดแทน (Contentieux de pleine juridiction) หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจไม่เพียงแต่เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองใช้ค่าเสียหายหรือ

⁹² บันทึกรวบรวมเรื่อง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท (น. 4), โดย บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2543, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

⁹³ คดีปกครองในฝรั่งเศส. หน้าเดิม.

⁹⁴ “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส,” โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2530, วารสารกฎหมายปกครอง, 7 ตอน 3, น. 742. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าของลิขสิทธิ์.

เปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือสั่งแทนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนั้น ๆ ได้⁹⁵ หรือหมายถึงคดีที่ศาลใช้อำนาจของตนอย่างเต็มรูปที่สุด โดยการพิพากษาคดีระหว่างฝ่ายปกครองและผู้ฟ้องคดี เหมือนหนึ่งที่ศาลยุติธรรมกระทำระหว่างคู่ความทางแพ่ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิพากษาให้มีการรับผิดชอบในทรัพย์สิน⁹⁶

3.3.2.3 คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ (Contentieux de l'interprétation) หมายถึงคดีที่ศาลมีอำนาจกำหนดถึงความหมายและขอบเขตหรือค่าบังคับทางกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ไม่มีอำนาจนำเอาการกระทำนั้นไปบังคับแก่คู่ความในคดี⁹⁷

3.3.2.4 คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (Contentieux de la répression) หมายถึงคดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมายที่มีเพื่อปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ทางสาธารณะ⁹⁸

3.3.3 การตรวจสอบการอภัยโทษ

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสอำนาจอภัยโทษเป็นอำนาจพิเศษเฉพาะตัวของผู้นำแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส “une prérogative personnelle du chef de l'Etat” โดยอำนาจนี้เป็นอำนาจที่บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ หมายเลข 2008-724 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2008 ว่าด้วยการทำให้บรรดาสถาบันในสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส มีความทันสมัยมากขึ้น (loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République) โดยมาตรา 17 บัญญัติว่า ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจให้อภัยโทษเป็นการเฉพาะราย “Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel” อำนาจในการอภัยโทษ หรือลดโทษให้แก่ นักโทษก็ได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองในคดี Combert ที่ศาลปกครองปฏิเสธที่จะตรวจสอบถึงการให้อภัยโทษแก่นักโทษของประธานาธิบดีว่าจะเป็นการเหมาะสมถูกต้องหรือไม่อย่างไร เพราะว่าให้การให้อภัยโทษนี้ มิใช่การใช้อำนาจในทางบริหารแต่เป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ ดังนั้นศาลปกครองจึงไม่อาจควบคุมตรวจสอบการให้อภัยโทษของประธานาธิบดีได้เพราะเป็นเรื่องการกระทำผสม เนื่องจากการกระทำของอำนาจบริหารในความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาล โดยเฉพาะศาลปกครอง⁹⁹

⁹⁵ การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง (ม.ป.ป), โดย โภคิน พลกุล ข, น. 1.

⁹⁶ บันทึก เรื่อง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท. หน้าเดิม.

⁹⁷ การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง. หน้าเดิม.

⁹⁸ แหล่งเดิม.

⁹⁹ แหล่งเดิม.

บทที่ 4

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทย

บทนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทย ซึ่งการจะศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จำเป็นต้องศึกษาถึงวิวัฒนาการของการพระราชทานอภัยโทษ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการพระราชทานอภัยโทษ โดยศาลยุติธรรม โดยคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และโดยศาลปกครอง

4.1 วิวัฒนาการของการพระราชทานอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษเป็นสิ่งที่ควบคู่มากับการปกครองของไทยนับตั้งแต่สมัยที่สุโขทัยเป็นราชอาณาจักร มีการปกครองที่เรียกกันว่า “พ่อปกครองลูก” สมัยนั้นประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าถึงองค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงปกครองแผ่นดิน เพื่อร้องทุกข์และขอความเป็นธรรม โดยมีสิทธิที่จะไปส่นกระดิ่งที่แขวนไว้หน้าพระราชวังได้ และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงได้ยินก็จะเสด็จออกมาตรัสถามถึงความเดือดร้อนนั้นโดยตรง ดังความในศิลาจารึกว่า “...ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หน้า ไพรฟ้าหน้าปกกลางเมืองมันจักกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไรไปส่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถาม สวณความแก่มันด้ายชื่อ ไพรในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม...” สิทธิในการร้องทุกข์และขอความเป็นธรรมนี้เป็นที่มาของประเพณีถวายฎีการ้องทุกข์ และฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษในสมัยต่อมา

เมื่อถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “เจ้ากับข้า” พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้นเสมือนหนึ่งทรงเป็นเทวราช ดังนั้น ความใกล้ชิดสนิทสนมระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎร จึงยากที่จะเกิดขึ้นได้ ซึ่งต่างจากสมัยสุโขทัย อีกทั้งสมัยกรุงศรีอยุธยามีการก่อกบฏเพื่อโค่นล้มราชบัลลังก์ แล้วจับพระมหากษัตริย์ปลงพระชนม์อยู่บ่อย ๆ จึงทำให้พระมหากษัตริย์มีอจไว้วางพระราชหฤทัยผู้ใดได้มากนัก การเข้าร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมดังเช่นสมัยสุโขทัยจึงกระทำได้ยาก แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการลงโทษข้าแผ่นดินทุก ๆ คน ตั้งแต่โทษน้อยไป

จนถึงโทษประหารชีวิต องค์พระมหากษัตริย์ก็มีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ อนึ่ง การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษนั้นก็เด็ดขาดเช่นเดียวกับพระราชอำนาจในการลงโทษ กล่าวคือ การพระราชทานอภัยโทษหรือไม่สิ้นสุดแล้วแต่พระบรมราชวินิจฉัย ถึงแม้จะมีการกราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษพระองค์ก็อาจจะไม่พระราชทานอภัยโทษให้ก็ได้ ซึ่งจะเห็นว่าการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นการใช้พระราชอำนาจในฐานะ "เจ้าชีวิต" มีข้อสังเกตว่า การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์สมัยอยุธยา นั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปด้วยโดยถือเป็นโบราณราชประเพณีสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ เมื่อเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติจะทรงพระกรุณาแก่ประชาชนทั้งปวง ให้ลดด้วยสาอากรขนอนตลาด และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ปลอ่ยนักโทษจากการจองจำ

ต่อมา ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้มีพระบรมราชโองการให้ชำระพระราชกำหนดบทพระอัยการในแผ่นดินอันมีอยู่ในหอหลวง ตั้งแต่พระธรรมศาสตร์ไป โดยจัดเป็นหมวดหมู่และปรับปรุงตัวบทกฎหมายให้ถูกต้องตามครรลองของความยุติธรรม หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “กฎหมายตราสามดวง” ซึ่งในกฎหมายตราสามดวงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษปรากฏอยู่ด้วย โดยสรุปมีใจความว่าการพิจารณาพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษนั้น นอกจากจะพิจารณาความดีความชอบของนักโทษเป็นรายบุคคลไปแล้ว ยังต้องพิจารณาตามชั้นโทษของผู้กระทำความผิด โดยแบ่งตามโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับเป็นอुकฤฐ กระจุ และมชิมโทษครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ก็ได้มีการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษที่ถูกจองจำ และเมื่อมีการสร้างหอพระไตรปิฎกก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษซึ่งต้องโทษประหารชีวิตอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเกิดอหิวาตกโรคในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชสมบัติก็ได้มีพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปลอ่ยนักโทษ นอกจากนั้น ยังปรากฏว่า มีการพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไขขึ้น โดยพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ร้ายที่มาอุกแก่โทษในความผิดของตน ทั้งนี้ ได้มีการร่างพระบรมราโชวาทสั่งสอนนักโทษเหล่านั้นตามแนวคำสอนทางพระพุทธศาสนาเพื่อให้นักโทษกลับตนยึดมั่นในความดี อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิธรรมราชา ที่มีต่อการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ปรากฏแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ กล่าวคือ ได้มีการร่างพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการปกครองประเทศขึ้นชุดหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยในมาตราหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า พระเจ้าแผ่นดินมี

ราชศักดิ์ภาพเป็นอาทิ คือ เป็นที่เกิดของความยุติธรรม ที่ระงับทุกข์ร้อน และทรงพระกรุณา ยกโทษให้คนที่กระทำผิดกฎหมาย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ร่างพระราชกฤษฎีกานี้ไม่ได้มีการประกาศ บังคับใช้เป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการ พระราชทานอภัยโทษในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่าง ๆ ในฐานะที่ทรงเป็นที่มาของ ความยุติธรรม ในอันที่จะพระราชทานความยุติธรรมแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินโดยถ้วนหน้า และยังมี การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งพลเกล้าฯ ถวายฎีกา ตลอดจนมีการพระราชทานอภัยโทษ เป็นการทั่วไป ซึ่งมักจะมีการพระราชทานอภัยโทษในโอกาสสำคัญของบ้านเมือง เช่น การประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ตลอดจนพระราชพิธีสำคัญทางพุทธศาสนา

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 ในระยะแรก เมื่อคณะราษฎร ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีบทบัญญัติที่มีผลต่อ การเปลี่ยนแปลงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ โดยกำหนดให้ การอภัยโทษเป็นอำนาจของคณะกรรมการราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับถาวรในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 แล้ว รัฐธรรมนูญก็ได้ บัญญัติรับรองอำนาจในการอภัยโทษให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์คึกคิม โดยถือว่าเป็น การใช้พระราชอำนาจในทางบริหาร ดังที่ปรากฏในมาตรา 50 ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราช อำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นครั้งแรกในการนำพระราชอำนาจในการ พระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์มาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั้น เมื่อเปลี่ยนมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังคงเป็นพระราชอำนาจเด็ดขาด และเป็นพระราช อำนาจเฉพาะพระองค์โดยแท้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้รับรองพระราช อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการอภัยโทษไว้ด้วยถ้อยคำทำนองเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันพระราช อำนาจดังกล่าวนี้ก็ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 191 ซึ่งบัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

ในรัชกาลปัจจุบัน มีการกำหนดรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป เป็นที่แน่นอนลงตัว โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 โดยให้เพิ่มมาตรา 261 ทวิ ในภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ซึ่งให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ขอให้พระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้ การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

นอกจากนั้น บทบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 191 และในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ภาค 7 ว่าด้วยการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ มาตรา 259 ถึงมาตรา 267 โดยกำหนดให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่เพียงพระองค์เดียว ในการที่จะพระราชทานพระมหากรุณาลดหย่อนผ่อนโทษเป็นประการใดก็ได้ ทั้งนี้ ได้ทรงใช้ พระอัญฉริยภาพ ประกอบพระราชวิจารณ์ญาณอันรอบคอบลึกซึ้งวินิจฉัยฎีกาด้วยพระองค์เอง

สืบเนื่องจากการที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเป็นโบราณราชประเพณี การดำเนินงานเกี่ยวกับการอภัยโทษจึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระไอยการกบถศึก พระบรมราชโองการ ประกาศพระราชหัตถเลขา พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกาวางระเบียบบทลงโทษ ฯลฯ ถวายฎีกา พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติพระราชนิคมในการพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยฎีกา เป็นต้น ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญทุกฉบับก็ยังคงมีบทบัญญัติรองรับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษไว้เสมอ¹⁰⁰

4.2 ประเภทของการพระราชทานอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษตามกฎหมายไทย ได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการพระราชทานอภัยโทษสำหรับกรณีโทษอย่างอื่นที่ไม่ใช่โทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 และการพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการพระราชทานอภัยโทษสำหรับผู้ต้องโทษทางอาญา ไม่ว่าจะกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายพิเศษอื่น โดยอาจแบ่งประเภทของการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ขอพระราชทานอภัยโทษ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะราย และการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

4.2.1 การพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะราย

การขอพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลรายใดรายหนึ่ง หรือคณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นการเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 และมาตรา 261 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่

1) การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของผู้ต้องคำพิพากษาเมื่อคดีถึงที่สุดให้รับโทษ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง

ผู้ต้องคำพิพากษาเมื่อคดีถึงที่สุดให้รับโทษ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง อันได้แก่ บิดา มารดา สามี ภรรยา บุตร ญาติพี่น้องที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกัน หรือสถานเอกอัครราชทูต กรณีที่เป็นผู้ต้องโทษชาวต่างประเทศ มีสิทธิที่จะยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ

¹⁰⁰ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย : ศึกษากรณีการพระราชทานอภัยโทษ (น. 19). เล่มเดิม.

โดยในทางปฏิบัติผู้ต้องโทษที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในสถานที่คุมขังของทางราชการจะยื่นฎีกาทูลเกล้าฯ ผ่านสถานที่คุมขังนั้น ทั้งนี้ ผู้ต้องโทษหรือญาติ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอาจยื่นผ่านหน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือสำนักราชเลขาธิการ แล้วแต่กรณีก็ได้ โดยเรื่องราว ทูลเกล้าฯ เหล่านี้ จะถูกส่งมาให้กรมราชทัณฑ์ (สำนักทัณฑปฏิบัติ ส่วนอภัยโทษ) ซึ่งเป็น หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545

กรมราชทัณฑ์จะส่งเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษไปให้ เรือนจำ/ทัณฑสถานและผู้ต้องโทษถูกควบคุมตัวอยู่ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวม เอกสารที่เกี่ยวข้องของผู้ต้องโทษส่งกลับมาที่สำนักทัณฑปฏิบัติ ส่วนอภัยโทษ ทำหน้าที่รับผิดชอบ ในการกลั่นกรองข้ออ้างและวัตถุประสงค์การขอพระราชทานอภัยโทษของผู้ต้องโทษ หรือผู้ที่มี ประโยชน์เกี่ยวข้องที่ได้ยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ สรุปข้อเท็จจริง ของการกระทำผิดจากคำพิพากษา วิเคราะห์สาเหตุแห่งการกระทำผิด พิจารณาให้ความเห็นในการ ขอพระราชทานอภัยโทษ แล้วนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะผู้มีหน้าที่ถวาย เรื่องราวทูลเกล้าฯ ได้พิจารณาถวายความเห็น จากนั้นจะส่งเรื่องไปที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายลงนามในหนังสือกราบบังคมทูลฯ และส่งเรื่องทั้งหมดไปที่สำนักราชเลขาธิการ เพื่อนำความขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายกราบบังคมทูลฯ พระบาทในโอกาสอันควร เมื่อทรงมีพระบรมราชโองการหรือพระราชกระแสอย่างใดแล้ว กรมราชทัณฑ์ก็จะดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

2) การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรม

เมื่อปรากฏว่าไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราวทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานอภัยโทษ ถ้าวรรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้ พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วรายใดรายหนึ่ง หรือคณะใดคณะหนึ่ง กรมราชทัณฑ์จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง แล้วดำเนินการกลั่นกรองงานในขั้นต้นนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายคำแนะนำ ต่อพระมหากษัตริย์ ขอให้พระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องคำพิพากษานั้น แล้วดำเนินการ ตามขั้นตอนเช่นเดียวกับการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของผู้ต้องคำพิพากษา เมื่อคดีถึงที่สุดได้รับโทษ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง

3) การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลทหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

กรมพระธรรมนูญจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลทหารซึ่งต้องมีตัวถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำทหาร รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องคำพิพากษาดัง

โดยในการขอพระราชทานอภัยโทษนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอคำแนะนำและถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเรือนจำทหาร พุทธศักราช 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเรือนจำทหาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500 มาตรา 22 ที่ว่า “ให้นำบทบัญญัติในภาค 7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษมาใช้บังคับแก่กรณีผู้ต้องคำพิพากษาของศาลทหาร สิทธิและหน้าที่ใดที่กำหนดให้เป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการเรือนจำ และพัศดี ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นสิทธิและหน้าที่ของรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาเรือนจำและเจ้าพนักงานเรือนจำของทหาร แล้วแต่กรณี”

การอภัยโทษเป็นวิธีการที่รัฐใช้เพื่อเป็นการยกโทษ หรือลดโทษเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาให้แก่ผู้กระทำความผิดซึ่งถูกศาลพิพากษาให้มีความผิด และต้องรับโทษอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดนั้น การอภัยโทษนั้นมีการอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล และการอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นหมู่คณะหรือเป็นกลุ่ม นอกจากนั้น การอภัยโทษอาจกระทำได้ทั้งการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข (absolute pardon) และการอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข (conditional pardon)¹⁰¹

เมื่อผู้กระทำความผิดได้รับการอภัยโทษก็เป็นผลทำให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการยกโทษไม่ต้องรับโทษในความผิดนั้นอีก หรือได้รับการลดโทษตามคำพิพากษาลง แล้วแต่กรณี ซึ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสในการที่จะกลับคืนสู่สังคมได้เร็วขึ้น¹⁰²

ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไข ฟันฟูผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นทฤษฎีที่รัฐสมัยใหม่นำมาใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิด มีแนวความคิดว่า ในการลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องลงโทษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้เขาสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดี และให้โอกาสผู้กระทำความผิด

¹⁰¹ *Black's Law Dictionary* (p. 1144), by Bryan A. Garner (Eighth Edition), 2004, U.S.A. : Thomson West Publishing Co., อ้างใน *การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป* (น. 21). เล่มเดิม.

¹⁰² *การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป* (น. 21). เล่มเดิม.

ได้กลับคืนเข้าสู่สังคม ทฤษฎีนี้จึงได้เสนอแนวทางวิธีการแก้ไข ฟันผู้กระทำความผิดไว้หลายวิธีด้วยกัน ซึ่งการอภัยโทษก็เป็นวิธีการหนึ่งของแนวทางดังกล่าวนี้ด้วย¹⁰³

การอภัยโทษโดยการยกโทษหรือลดโทษเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาให้แก่ผู้กระทำความผิด จึงมีแนวความคิดมาจากหลักที่ว่า เมื่อผู้กระทำความผิดสามารถปรับตัวเป็นคนดีได้ก่อนครบระยะเวลาลงโทษตามที่ได้กำหนดไว้ในคำพิพากษา รัฐก็ควรให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดที่จะสามารถกลับคืนสู่สังคมให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไข ปรับปรุงตนเองในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม ซึ่งถือว่าเป็นการที่รัฐได้มอบความเป็นธรรมเฉพาะตัวให้แก่ผู้กระทำความผิด¹⁰⁴

จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ทำให้การอภัยโทษเป็นวิธีการที่รัฐใช้เพื่อมอบโอกาสกลับคืนสู่สังคมได้เร็วขึ้นกว่าเดิมแก่ผู้กระทำความผิดที่แก้ไข ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น นอกจากนี้ การถูกจำคุกอยู่ในเรือนจำเป็นระยะเวลานานอาจก่อให้เกิดผลเสียได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การกระทำความผิดของนักโทษด้วยกันในระหว่างจำคุก เป็นต้น ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงได้นำแนวความคิดของการอภัยโทษมาใช้เพื่อเป็นวิธีการที่จะให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดที่กลับตัวเป็นคนดีได้เร็วกว่าปกติ หลังจากถูกลงโทษตามคำพิพากษาคืนสู่สังคมได้เร็วขึ้น โดยการยกโทษให้ หรือลดโทษตามคำพิพากษาลง¹⁰⁵

4.2.2 การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

เนื่องจากการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเท่านั้น ที่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา วิทยานิพนธ์นี้จึงศึกษาเฉพาะการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปของพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบันนี้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ว่าด้วยการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษตามมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยกำหนดให้การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปหรือที่เรียกกันว่าการอภัยโทษหมุ่ นั้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีที่เป็นเป็นการสมควรในการขอพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องโทษ โดยในวิทยานิพนธ์นี้จะขอยกตัวอย่างการขอพระราชทานอภัยโทษในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งมีวิธีการขั้นตอน หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ดังนี้

¹⁰³ แหล่งเดิม.

¹⁰⁴ แหล่งเดิม. (น. 22).

¹⁰⁵ แหล่งเดิม.

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปมีวิธีการขั้นตอนของการพระราชกฤษฎีกา ดังนี้

1) วิธีการขั้นตอนก่อนการตราพระราชกฤษฎีกา

1.1) การริเริ่มนโยบายขอพระราชทานอภัยโทษ

โดยปกติแล้ว หน่วยงานที่ริเริ่มนโยบายที่จะขอพระราชทานอภัยโทษก็คือรัฐบาล ในการที่จะกำหนดว่า จะขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ในเหตุการณ์สำคัญ ๆ ได้อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2547 ที่มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปอันเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 รัฐบาลได้มอบหน้าที่ในการริเริ่มนโยบายขอพระราชทานอภัยโทษเป็นครั้งแรก ซึ่งทางกรมราชทัณฑ์ก็ได้จัดทำโครงการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 ขึ้นมา แล้วนำโครงการนี้ส่งต่อไปยังรัฐบาลเพื่อพิจารณา¹⁰⁶

เหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกา ในกรณีที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายขึ้นมาแล้วจะขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น โดยปกติแล้วการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษจะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร เช่น เกี่ยวเนื่องกับพระราชประเพณีสำคัญ หรือมีวาระสำคัญต่อเหตุการณ์บ้านเมือง หรือเหตุผลในทางราชทัณฑ์¹⁰⁷

1.2) หลังจากมีนโยบายแล้วก็จะมีการตั้งคณะกรรมการร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วยหน่วยงานฝ่ายปกครอง หน่วยงานฝ่ายป้องกันปราบปราม และหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

1.3) กระทรวงมหาดไทยนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วจะส่งร่างพระราชกฤษฎีกาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบในรายละเอียดก่อนอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษประกาศใช้บังคับต่อไป¹⁰⁸

¹⁰⁶ แบบสรุปโครงการ/กิจกรรมเฉลิมพระเกียรติพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547, โดย กรมราชทัณฑ์, 2547, อ้างใน การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป (น. 95). เล่มเดิม.

¹⁰⁷ คู่มือการขอพระราชทานอภัยโทษ (น. 16), โดย ฝ่ายอภัยโทษ กองนิติการ กรมราชทัณฑ์, 2452, กรุงเทพฯ : กรมราชทัณฑ์, อ้างใน แหล่งเดิม.

¹⁰⁸ แหล่งเดิม.

2) วิธีการขั้นตอนหลังการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา¹⁰⁹

2.1) เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแล้ว กรมราชทัณฑ์จะมีหนังสือสั่งการและระเบียบที่เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษให้เรือนจำ และทัณฑสถานต่าง ๆ ทราบและเตรียมการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา

2.2) กรมราชทัณฑ์จะประสานงานกับกระทรวงยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อแต่งตั้งผู้พิพากษาและอัยการร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษประจำเรือนจำ หรือทัณฑสถานต่าง ๆ

นอกจากนั้น ยังประสานงานกับกระทรวงกลาโหม เพื่อการพระราชทานอภัยโทษ นักโทษทหารและประสานงานกับ กระทรวงแรงงานฯ รวมถึงกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อเตรียมจัดให้มีการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษและการจัดหาแหล่งงาน และประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อหามาตรการรองรับปัญหาอาชญากรรม รวมทั้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด และกรุงเทพมหานคร เพื่อรองรับผู้พ้นโทษที่จะเข้าไปอยู่ในพื้นที่

2.3) เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบเสร็จแล้วภายในระยะเวลาที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษกำหนด จะดำเนินการยื่นบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการอภัยโทษต่อศาล โดยแยกประเภทว่าบุคคลใดจะได้รับการปล่อยตัวหรือได้รับการลดโทษ เมื่อศาลได้บัญชีจากคณะกรรมการแล้ว ก็จะพิจารณาออกหมายปล่อยหรือลดโทษให้แก่ผู้ที่ได้รับการอภัยโทษแล้วแต่กรณี ซึ่งสำหรับผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวนั้นเจ้าหน้าที่เรือนจำ ก็จะรับหมายปล่อยมาทำการปล่อยตัว¹¹⁰

2.4) เมื่อเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเรียบร้อยแล้ว จะส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษพร้อมรายละเอียดมายังกรมราชทัณฑ์เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง เมื่อกรมราชทัณฑ์ตรวจสอบแล้วก็จะรวบรวมสถิติผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษ เพื่อนำความขึ้นกราบทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทต่อไป¹¹¹

¹⁰⁹ แหล่งเดิม.

¹¹⁰ ประวัติการราชทัณฑ์ 200 ปี (น. 642), โดย กรมราชทัณฑ์, 2525, กรุงเทพฯ : กรมราชทัณฑ์.

¹¹¹ คู่มือการขอพระราชทานอภัยโทษ (น. 17). แหล่งเดิม.

4.3 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษโดยศาลยุติธรรม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 218 บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

คำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ มีดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 358/2542 คดีนี้จำเลยที่ 6 ยื่นคำร้องว่า จำเลยที่ 6 ต้องคำพิพากษาศาลฎีกาให้ลงโทษจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 (2) บัญญัติว่า ผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตให้ลดโทษลงเป็นจำคุกสี่สิบปี จึงเท่ากับเป็นการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 7 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติให้ลดโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกห้าสิบปี อันเป็นการตีความเพื่อมิให้สิทธิในการได้รับพระราชทานอภัยโทษในหนแรกของจำเลยที่ 6 ต้องถูกลิดรอน จึงต้องปรับโทษจำคุก 50 ปี เป็นโทษจำคุก 40 ปี แล้วคิดลดโทษลง 1 ใน 5 คงเหลือโทษจำคุก 32 ปี

ศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดตราด) มีคำสั่งว่าตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 กำหนดให้การพิจารณาอภัยโทษแก่นักโทษผู้ใด โดยคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบผู้จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ และให้ศาลแห่งท้องที่ (ศาลจังหวัดนนทบุรี) พิจารณาออกหมายสั่งปล่อยหรือลดโทษ ฉะนั้น หากจำเลยที่ 6 เห็นว่า การปรับลดโทษไม่ถูกต้องอย่างไร ก็ขอจะโต้แย้งต่อคณะกรรมการหรือศาลแห่งท้องที่เพื่อพิจารณาลดโทษนั้น อย่างไรก็ตาม ได้พิจารณาคำร้องของ จำเลยที่ 6 แล้ว เห็นว่า การปรับลดโทษให้จำเลยที่ 6 และออกหมายลดโทษของศาลจังหวัดนนทบุรีถูกต้องตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 แล้ว ให้ยกคำร้อง จำเลยที่ 6 ออกระงับ

ศาลอุทธรณ์ภาค 1 พิจารณายกคำสั่งศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดตราด) เป็นไม่รับคำร้องของ จำเลยที่ 6 ไว้พิจารณา จำเลยที่ 6 ฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า คดีนี้ศาลอุทธรณ์ภาค 1 เห็นว่าศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดตราด) ไม่ใช่ศาลแห่งท้องที่ซึ่งพิจารณาออกหมายลดโทษให้แก่จำเลยที่ 6 ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 ไม่มีอำนาจวินิจฉัยคำร้องของจำเลยที่ 6 ชอบที่จำเลยที่ 6 จะไปยื่นคำร้องให้ถูกทาง พิจารณายกคำสั่งศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดตราด) เป็นไม่รับคำร้องของ จำเลยที่ 6 ไว้พิจารณา จำเลยที่ 6 ฎีกาว่า คณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบผู้ที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษและศาลแห่งท้องที่ (ศาลจังหวัดนนทบุรี) ปรับลดโทษให้จำเลยที่ 6 ไม่ถูกต้องตามขั้นตอน ขอให้ศาลฎีกาปรับลดโทษให้จำเลยที่ 6 ใหม่ อันเป็นประเด็นที่ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ยังไม่ได้วินิจฉัย จำเลยที่ 6

ไม่ได้ฎีกาโต้แย้งว่า คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 ไม่ถูกต้องด้วยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ใดๆ จึงเป็นฎีกาที่ไม่ชอบ ด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 195 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 225 ศาลฎีกาไม่รับวินิจฉัย พิพากษายกฎีกาจำเลยที่ 6

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6163/2544 คดีสืบเนื่องมาจากศาลชั้นต้น ได้ออกหมายจำคุก เมื่อคดีถึงที่สุดลงวันที่ 17 สิงหาคม 2535 ให้จำคุกจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ตลอดชีวิต ในฐานความผิดพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (เป็นผู้สนับสนุน) ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15 มาตรา 66 วรรคสอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 มาตรา 52 (1) ต่อมา จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ยื่นคำร้องลงวันที่ 30 มีนาคม 2543 ขอให้ศาลชั้นต้นออกหมายใหม่ ระบุเฉพาะฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 เพื่อมีผลให้จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่าได้ออกหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดให้จำเลยที่ 1 และที่ 2 ตรงตามคำพิพากษาแล้ว ยกคำร้อง

จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ฎีกาว่า จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ถูกโจทก์ฟ้องเป็นจำคุก แต่ศาลพิพากษาให้ยกฟ้อง โจทก์ในฐานความผิดดังกล่าว จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 จึงไม่ใช่จำคุกหรือผู้ที่เจตนาจะกระทำความผิดหรือเป็นบุคคลที่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 (1) ไม่ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษนั้น เห็นว่า ในศาลชั้นต้นจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ยื่นคำร้องขอให้ศาลชั้นต้นออกหมายจำคุกให้จำเลยที่ 1 และที่ 2 เฉพาะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 โดยไม่ต้องระบุว่า จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 มีความผิดฐานพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (เป็นผู้สนับสนุน) ต้องตามกฎหมายพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15 มาตรา 66 วรรคสอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 มาตรา 52 (1) เพื่อให้จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ได้รับประโยชน์จากการได้รับพระราชทานอภัยโทษ ศาลชั้นต้นยกคำร้อง จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน ฎีกาของจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 จึงเป็นข้อที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ แต่เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ย่อมยกขึ้นฎีกาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 195 วรรคสอง ประกอบมาตรา 225 เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 กระทำผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนการจำหน่ายยาเสพติดให้โทษเฮโรอีนตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 วรรคสอง ประกอบด้วยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 เมื่อศาลชั้นต้นซึ่งออกหมายจำคุกคดีถึงที่สุดตรงตามคำพิพากษาแล้ว ไม่มีเหตุที่ศาลฎีกาจะเปลี่ยนแปลงแก้ไข ส่วนจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 จะได้รับประโยชน์คือได้รับการลดโทษจากพระราชกฤษฎีกาพระราชทาน

อภัยโทษ พ.ศ. 2542 หรือไม่เพียงใดนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่จะทำการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ จำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ขอบที่จะไปร้องให้ถูกทาง ศาลล่างทั้งสองยกคำร้องของจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 มานั้น ศาลฎีกาเห็นฟ้องด้วยในผล พิพากษายืน

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า ในกรณีที่จำเลยโต้แย้งว่าการปรับลดโทษให้จำเลยตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษไม่ถูกต้อง หรือกรณีขอให้ศาลชั้นต้นออกหมายใหม่ระบุเฉพาะฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 โดยไม่ให้ระบุฐานความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 (เป็นผู้สนับสนุน) เพื่อมีผลให้จำเลยได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 นั้น เห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับการได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า จำเลยจะได้รับประโยชน์ คือ ได้รับการลดโทษจากพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ หรือไม่เพียงใดนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่จะทำการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ กรณีที่จำเลยเห็นว่า การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเลยชอบที่จะไปยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการดังกล่าว

4.4 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องมีลักษณะเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และความเดือดร้อนหรือความเสียหายดังกล่าวนั้น เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณานั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร¹¹² ส่วนเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่เป็นไปทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่ง

¹¹² พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19.

เด็ดขาดแล้ว เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50¹¹³ เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46 และเรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขมาตรา 23¹¹⁴ ไม่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้พิจารณา¹¹⁵

ส่วนเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ที่ผู้ร้องทุกข์ได้นำมาร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว โดยมีกรณีที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาและไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา ดังนี้

กรณีเป็นเรื่องที่รับไว้พิจารณาได้

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 84/2542 กรณีผู้ร้องทุกข์กระทำผิดฐานร่วมกับพวกมิเฮโรอินไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลอาญามีคำพิพากษาว่าผู้ร้องทุกข์กระทำผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 66 วรรคสอง พิพากษาให้ประหารชีวิต ลดโทษกึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 78 ประกอบมาตรา 52 (2) ให้จำคุก 40 ปี นับตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม 2532 คดีถึงที่สุด เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2533

ผู้ร้องทุกข์อยู่ในข่ายเป็นนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 (1) (ข) ชั้นเยี่ยม ลดโทษ 1 ใน 5 ได้ลดโทษ 8 ปี

¹¹³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 50 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ร้องทุกข์อาจเสนอเรื่องนั้นเพื่อพิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งภายในเวลาห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย แต่ต้องพิสูจน์ให้เห็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าได้มีการพบพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไป

¹¹⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 23 การยื่นคำร้องทุกข์ต้องกระทำภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แล้วแต่กรณี

คำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดอายุความตามวรรคหนึ่ง ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจดำเนินการวินิจฉัยและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ตามที่เห็นสมควร

¹¹⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 20.

เหลือกำหนดโทษ 32 ปี แต่ผู้ร้องทุกข์เข้าใจว่าบทบัญญัติมาตรา 7 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 ที่ให้ลดโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุก 40 ปี นั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักกฎหมายว่าด้วยการลดโทษตลอดชีวิตตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการลดโทษตลอดชีวิตตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ลดโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุก 50 ปี เมื่อผู้ร้องทุกข์ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษา 40 ปี จึงต้องปรับบทลดโทษเหลือ 32 ปีก่อน แล้วจึงลดโทษตามชั้นนักโทษชั้นเยี่ยมอีก 1 ใน 5 ตามมาตรา 9 (1) (ข) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 ซึ่งก็จะเหลือโทษจำคุก 25 ปี 7 เดือน 6 วัน การที่คณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับการอภัยโทษที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 11¹¹⁶ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 พิจารณาลดโทษให้แก่ผู้ร้องทุกข์เหลือกำหนดโทษ 32 ปี จึงไม่ถูกต้อง ผู้ร้องทุกข์จึงได้โต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการดังกล่าว โดยโต้แย้งต่อศาลอาญาเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2540 ซึ่งศาลอาญาได้พิจารณาคำร้องของผู้ร้องทุกข์แล้วมีคำสั่งว่าการปรับลดโทษเป็นเรื่องของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย จึงไม่มีเหตุที่ศาลจะแก้ไข ให้ยกคำร้อง

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้ศาลอาญามีได้วินิจฉัยคำร้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์ในประเด็นที่ว่า การพิจารณาลดโทษให้แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงเห็นสมควรพิจารณาในประเด็นนี้ให้เป็นการเสร็จสิ้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้มีการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งอาจเป็นการปล่อยพ้นโทษไปหรือเพียงแต่ลดโทษให้ก็ได้ หากใช้เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่เพื่อให้การกระทำที่เป็นความผิดมาแต่เดิมไม่เป็นความผิดต่อไป หรือเพื่อแก้ไขวิธีการลดโทษเพื่อให้เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดตามความในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 2 และมาตรา 3 ไม่ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 (1) (ข) กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมซึ่งได้กระทำความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ และต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตต้องได้รับการลดโทษ 1 ใน 5 ผู้ร้องทุกข์เป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม ถูกจำคุก 40 ปี ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษต้องตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการลดโทษ 1 ใน 5 ตามบทบัญญัติมาตรา 9 (1) (ข) แห่งพระราชกฤษฎีกา

¹¹⁶ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539

มาตรา 11 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ ผู้พิพากษาศาลแห่งท้องที่หรือตุลาการศาลทหารแห่งท้องที่หนึ่งคน และอัยการแห่งท้องที่หนึ่งคน รวมสามคนเป็นคณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษ และส่งรายชื่อต่อศาลแห่งท้องที่ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ เพื่อความสะดวกแก่ศาลแห่งท้องที่นั้นพิจารณาออกหมายสั่งปล่อยหรือลดโทษแล้วแต่กรณี

พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 พิจารณาลดโทษให้ผู้ร้องทุกข์ 1 ใน 5 เหลือเป็นโทษจำคุก 32 ปี จึงถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ไม่มีเหตุที่จะแก้ไขเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีมติให้ยกคำร้องทุกข์นี้เสีย

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 47/2543 กรณีผู้ร้องทุกข์กระทำผิดในข้อหา มีเฮโรอินไว้ในครอบครองและพยายามนำออกนอกราชอาณาจักรเพื่อการจำหน่าย ศาลอาญามีคำพิพากษาว่าผู้ร้องทุกข์กระทำผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 4 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 15 วรรคสอง มาตรา 65 วรรคสอง มาตรา 66 วรรคสอง และมาตรา 102 ที่แก้ไขใหม่ ประกอบประมวลกฎหมายอาญามาตรา 80 และตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 7 จึงลงโทษผู้ร้องทุกข์ตามมาตรา 15 วรรคสอง และมาตรา 65 วรรคสอง พิพากษาให้ประหารชีวิต ผู้ร้องทุกข์รับสารภาพ ลดโทษกึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 78 ประกอบมาตรา 52 (2) ให้จำคุก 40 ปี คดีถึงที่สุด เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2537 ผู้ร้องทุกข์ต้องขังอยู่ในเรือนจำกลางคลองเปรม แคน 1 ในระหว่างต้องขัง ผู้ร้องทุกข์ปฏิบัติตนดีจึงได้รับการคัดเลือกให้เป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเลื่อนและลดชั้นนักโทษเด็ดขาด พ.ศ. 2536

เมื่อปี พ.ศ. 2539 มีพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องขัง ผู้ร้องทุกข์เป็นบุคคลหนึ่งที่อยู่ในข่ายซึ่งได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 (1) (ข) ในฐานะนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม ได้ลดโทษ 1 ใน 5 ของกำหนดโทษ คือ ผู้ร้องทุกข์เข้าใจว่าบทบัญญัติมาตรา 7 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 ที่ให้ลดโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุก 40 ปี นั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกหลักกฎหมายว่าด้วยการลดโทษตลอดชีวิตตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ลดโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุก 50 ปี เมื่อผู้ร้องทุกข์ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษา 40 ปี จึงต้องปรับบทลดโทษเหลือ 32 ปี ก่อนแล้วจึงลดโทษตามชั้นนักโทษชั้นเยี่ยมอีก 1 ใน 5 ตามมาตรา 9 (1) (ข) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะเหลือโทษจำคุก 25 ปี 7 เดือน 6 วัน การที่คณะกรรมการที่มีหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับการอภัยโทษที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 11 วรรคแรก แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 พิจารณาลดโทษให้แก่ผู้ร้องทุกข์เหลือโทษจำคุก 32 ปี ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าการลดโทษดังกล่าวไม่ถูกต้อง ผู้ร้องทุกข์ได้โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว แต่กรมราชทัณฑ์ยังยืนยันที่จะลดโทษตามชั้นสถานเดียว ส่วนเรื่องปรับโทษนั้นผู้ร้องทุกข์กล่าวอ้างว่ากรมราชทัณฑ์มิได้หยิบยกปัญหาของผู้ร้องทุกข์เสนอต่อคณะกรรมการตามมาตรา 11 วรรคท้าย แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 แต่กรมราชทัณฑ์ได้เสนอเรื่องของบุคคลอื่นให้คณะกรรมการฯ

พิจารณา ซึ่งไม่เป็นธรรมเนียมแก่ผู้ร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต่อมา เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2542 ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำร้องขอออกหมายปล่อยตัวต่อศาลอาญา โดยผู้ร้องทุกข์อ้างว่า ศาลอาญาได้พิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 890/2537 เกินกว่าที่อัยการได้ฟ้องไว้ คำพิพากษาดังกล่าวจึงเป็นคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และคณะกรรมการตามมาตรา 11 วรรคแรก แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 พิจารณาปรับลดโทษให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมเนียม ผู้ร้องทุกข์จึงร้องขอต่อศาลอาญาให้เพิกถอนคำพิพากษาดังกล่าว ยกเลิกหมายจำคุกและออกหมายปล่อยตัวผู้ร้องทุกข์เสีย ซึ่งศาลอาญาได้พิเคราะห์คำร้องของผู้ร้องทุกข์แล้ว เห็นว่า คดีนี้ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2537 แต่ผู้ร้องทุกข์ไม่ใช่สิทธิอุทธรณ์ คดีถึงที่สุดเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2537 กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำพิพากษา ศาลจึงยกคำร้องของผู้ร้องทุกข์

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า การที่ผู้ร้องทุกข์ร้องขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่ว่าคณะกรรมการตามมาตรา 11 วรรคแรก แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษพิจารณาปรับลดโทษให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมเนียม นั้น เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นตอนไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ เมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดขึ้นตอนในการดำเนินการไว้ในมาตรา 11 โดยให้เสนอปัญหาดังกล่าวไปยังคณะกรรมการตามมาตรา 11 วรรคท้าย เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ฉะนั้น เมื่อผู้ร้องทุกข์เห็นว่าเรื่องของผู้ร้องทุกข์เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติของคณะกรรมการตามมาตรา 11 วรรคแรก แล้ว ผู้ร้องทุกข์ย่อมมีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป แต่ปรากฏว่าผู้ร้องทุกข์มิได้ดำเนินการในชั้นต่อดังกล่าวก่อนที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบชั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่มีอำนาจรับเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณาได้ตามนัยมาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

กรณีเป็นเรื่องที่ไม่รับไว้พิจารณา

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 17/2539 กรณีนายประเทือง กับพวก ได้ร้องทุกข์ว่า เนื่องด้วยโอกาสพระราชพิธีกาญจนาภิเษก วันที่ 9 มิถุนายน 2539 ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี ผู้ร้องทุกข์ประสงค์ที่จะมีโอกาสนมัสการพระมหากษัตริย์คุณในการพระราชทานอภัยโทษ เนื่องในพระราชพิธีกาญจนาภิเษก

ซึ่งพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี ผู้ร้องทุกข์ประสงค์ที่จะมีโอกาสนมัสรับพระมหากรุณาธิคุณในการพระราชทานอภัยโทษเนื่องในพระราชพิธีกาญจนาภิเษก ซึ่งผู้ร้องทุกข์กับพวกได้ผัดหวังจากการพระราชทานอภัยโทษในวาระต่าง ๆ ที่ผ่านมา คือ การพระราชทานอภัยโทษในปี พ.ศ. 2531 พ.ศ. 2533 และ พ.ศ. 2535 ที่นักโทษประหารชีวิตได้ขาดคดีความผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ต้องโทษคดียาเสพติดพ้นโทษออกไปแต่อย่างใด ผู้ร้องทุกข์กับพวกจึงขอโอกาสนมัสรับพระมหากรุณาธิคุณในการพระราชทานอภัยโทษเนื่องในพระราชพิธีกาญจนาภิเษกที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี โดยขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับคำร้องทุกข์เพื่อประกอบการพิจารณาในเรื่องการเสนอขออภัยโทษและการร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทำการพิจารณาตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้แล้ว มีปัญหาที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า เรื่องร้องทุกข์นี้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยเห็นว่าเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้นั้นต้องมีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คือเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้น เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า คำร้องทุกข์นั้นมิได้มีลักษณะเป็นการกล่าวหาหรือโต้แย้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประการใดประการหนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วแต่อย่างใดเนื่องจากผู้ร้องทุกข์เพียงประสงค์จะขอโอกาสนมัสรับพระมหากรุณาธิคุณในการพระราชทานอภัยโทษเนื่องในพระราชพิธีกาญจนาภิเษกที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี และการพระราชทานอภัยโทษนั้นก็เป็นการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 182 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จึงไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีมติไม่รับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณา

จะเห็นได้ว่าเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษนั้น จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการโต้แย้งการกระทำของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ โดยโต้แย้งว่าคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาปรับลดโทษให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าการปรับลดโทษตาม

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องทุกข์ต้องไปดำเนินการตามที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดไว้ คือต้องไปร้องต่อคณะกรรมการตามที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดไว้ การที่ผู้ร้องทุกข์นำเรื่องร้องทุกข์มาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เลย ย่อมถือว่าผู้ร้องทุกข์มิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน

การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยดังกล่าวยอมแสดงว่าถ้าผู้ร้องทุกข์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ย่อมมีอำนาจรับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ประสงค์เพียงให้ตนเองได้รับการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเท่านั้น โดยมิได้โต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณา

4.5 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษโดยศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ¹¹⁷

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹¹⁸

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือ

¹¹⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1).

¹¹⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2).

คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹¹⁹

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง¹²⁰

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด¹²¹

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง¹²²

ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด¹²³

ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า กรณีฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ

¹¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3).

¹²⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4).

¹²¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5).

¹²² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6).

¹²³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

พระราชกฤษฎีกา เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม การฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาบางฉบับศาลได้วินิจฉัยว่าไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัย ดังนี้

4.5.1 กรณีฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ และมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษบางมาตราหรือทั้งฉบับ ศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัย ดังนี้

4.5.1.1 กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าสามารถตรวจสอบได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 12/2548 กรณีฟ้องว่า มาตรา 10 และมาตรา 11 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 19/2548 กรณีฟ้องว่า มาตรา 10 และมาตรา 11 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 2/2550 พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 มีสภาพเป็นกฎซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยมาตรา 221 และมาตรา 225¹²⁴ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 221 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

มาตรา 225 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

กับมาตรา 261 ทวิ¹²⁵ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติหรือเพื่อกำหนดการอันจำเป็นแก่การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 23/2546 บทบัญญัติมาตรา 9 (3) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้บังคับเฉพาะผู้ฟ้องคดีเท่านั้น อีกทั้งได้ตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งมีเนื้อหาสาระตลอดจนวิธีการออกและวิธีการใช้บังคับอยู่ในขอบเขตแห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรถวายคำแนะนำ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 31/2553 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีมีกำหนด 25 ปี 7 เดือน ขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโทษจำคุกมาแล้วเป็นเวลา 10 ปี 3 เดือน โดยถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำกลางคลองเปรม แดน 4 ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับพวก ตราขึ้นโดยไม่สุจริต ไม่มีความเสมอภาค เลือกลปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม กดขี่ข่มเหง เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับรองไว้ในมาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31 และการจำกัดสิทธิของผู้ต้องขังในคดีอาชญากรรมที่มีอัตราโทษจำคุกเกิน 8 ปี ไม่ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ถือได้ว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 29 และมาตรา 30 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

¹²⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517

มาตรา 261 ทวิ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้

การพระราชทานอภัยโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในหมวด 3 ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (กระทรวงยุติธรรม) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (คณะกรรมการร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ) ไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มิได้มีส่วนร่วมในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 แม้จะเป็นผู้ร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (คณะรัฐมนตรี) จะเห็นชอบให้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 ขึ้นใช้บังคับตามร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้จัดทำขึ้น หรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 เป็นสำคัญ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 จึงมิได้ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายให้เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 เป็นคดีนี้ และไม่รับคำฟ้องคดีนี้ในส่วนที่ขอให้เพิกถอนมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 และเพิกถอนมาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 ไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 และมิใช่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากบทบัญญัติดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนบทบัญญัติดังกล่าวได้ และเนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้เพิกถอนมาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 ซึ่งก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ให้เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว คงรับคำฟ้องคดีนี้ในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และในส่วนที่ขอให้เพิกถอนมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 ไว้พิจารณาเท่านั้น

เมื่อเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นการกระทำผิดร้ายแรง เนื่องจากมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดฐานดังกล่าวจำนวนมาก จนอาจ

กล่าวได้ว่าการกระทำความผิดฐานดังกล่าวเป็นการบ่อนทำลายทรัพย์สินมนุษย์ รัฐจึงมีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดฐานดังกล่าวอย่างเฉียบขาดปราศจากการผ่อนปรนใด ๆ และการไม่พระราชทานอภัยโทษ แก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดฐานดังกล่าว หรือพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดดังกล่าว โดยลดโทษจากกำหนดโทษน้อยกว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดฐานอื่น ก็น่าจะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย ยับยั้งจิตใจที่จะกระทำความผิดฐานดังกล่าว อันจะยังผลให้การกระทำความผิดดังกล่าวลดจำนวนลงหรืออย่างน้อยๆ ก็ไม่ทวีจำนวนมากขึ้น ก็เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การถวายคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ดังกล่าว จึงมิได้เป็นไปตามอำเภอใจ หากแต่มีเหตุผลอันควรแก่การรับฟังเป็นอย่างยิ่ง ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ต้องคำพิพากษาให้จำคุก 25 ปี 7 เดือนในความผิดฐานร่วมกับผู้อื่นมีวัตถุประสงค์ต่อจิตและประสาทประเภท 2 (ยาบ้า) ไว้ในครอบครองเพื่อขายและจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 ที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยบัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษจากกำหนดโทษน้อยกว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตในความผิดฐานอันเป็นการละเมิดพระบรมเชษฐานุภาพลิดรอนและบิดเบือนพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษและเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงฟ้องศาลปกครองขอให้มีมติพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 มิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีและนักโทษเด็ดขาด เช่นผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2554 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานรัฐมนตรี) ใช้ดุลพินิจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 187 และมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับ ไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้พระราชอำนาจและละเมิดพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ อย่างไรก็ตาม ในการใช้ดุลพินิจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่

เป็นธรรมดาไม่ได้ มิฉะนั้น จะเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 11/2554 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะรัฐมนตรี) ใช้ดุลยพินิจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 187 และมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับ จึงไม่เป็นการบิดเบือนพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในการใช้ดุลยพินิจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะใช้ดุลพินิจดังกล่าว โดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่ได้ มิฉะนั้น จะเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 22/2554 ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม โดยเป็นผู้ต้องโทษในคดีความผิดต่อชีวิตตามมาตรา 288 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และต้องคำพิพากษาของศาลอาญากรุงเทพใต้ในคดีหมายเลขแดงที่ 7698/2544 ให้จำคุก 20 ปี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้อยู่ในบังคับของ มาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 ที่จะต้องได้รับการลดโทษ จากการอภัยโทษเหลือเพียง 13 ปี 4 เดือน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่กลับกำหนดข้อจำกัดไว้ในมาตรา 6 และ 7 ให้อยู่ได้บังคับมาตรา 8 จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการลดโทษเพียง 1 ใน 5 เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากบทบัญญัติดังกล่าว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้น ต้องมีคำบังคับของศาลตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยสั่งให้เพิกถอนบทบัญญัติดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน จึงมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนบทบัญญัติดังกล่าว โดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากบทบัญญัติดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนบทบัญญัติดังกล่าวได้ นอกจากนั้น แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (คณะกรรมการร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550) จะเป็นผู้ร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทาน

อภัยโทษฉบับดังกล่าว แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะรัฐมนตรี) จะเห็นชอบให้ถวายคำแนะนำ ให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้บังคับตามร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้จัดทำขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นสำคัญ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงมิได้ก่อความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เป็นคดีนี้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้ดุลพินิจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 187 และมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับ จึงไม่เป็นการละเมิดพระบรมเดชนาฎภาพ ลิดรอนและบิดเบือนพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษดังที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้องแต่อย่างใด

กรณีจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า มาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมดังที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้องหรือไม่ เห็นว่า การที่ผู้ใช้อำนาจรัฐปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ ในเรื่องอื่นใด จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ก็ต่อเมื่อการปฏิบัติต่อบุคคล แตกต่างกันเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นไปตามอำเภอใจ ของผู้ใช้อำนาจรัฐ ปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังเท่านั้น แต่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ความผิดทางอาญาตามบัญชีลักษณะความผิดท้ายพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 เป็นความผิดที่เป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ สวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนมากกว่าความผิดทางอาญาฐานอื่นๆ รัฐจึงมีอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดทางอาญาอย่างเฉียบขาดปราศจากการผ่อนปรนอย่างใด ๆ และการไม่พระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดตามบัญชีลักษณะความผิดท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหรือพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดตามบัญชีลักษณะความผิดท้ายพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ลดโทษจากกำหนดโทษน้อยกว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดใน

ความคิดฐานอื่น ก็น่าจะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย ยับยั้งซึ่งใจที่จะกระทำความผิดทางอาญาตามบัญญัติลักษณะความผิดท้ายพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 อันจะยังผลให้มีผู้กระทำความผิดทางอาญาดังกล่าวน้อยลงหรืออย่างน้อย ๆ ก็ไม่ทวีจำนวนมากขึ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้ดุลพินิจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ เพื่อเป็นการถวายพระราชกุศล และเพื่อให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา ในวันที่ 5 ธันวาคม พุทธศักราช 2550 จึงมิได้เป็นไปตามอำเภอใจ หากแต่มีเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น มาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 จึงมิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีและนักโทษเด็ดขาดเช่นผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรมอันเป็นการขัดต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 7/2555 ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ต้องโทษจำคุก 33 ปี 4 เดือน ตามคำพิพากษาถึงที่สุดเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2545 โดยก่อนที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 จะมีผลใช้บังคับในวันที่ 11 ธันวาคม 2550 นั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษ ลดโทษ 1 ใน 8 ตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 จำนวน 3 ปี 5 เดือน 20 วัน และได้รับการลดโทษ 1 ใน 6 ตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 จำนวน 5 ปี 6 เดือน 20 วัน และไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 เนื่องจากคดีถึงที่สุดหลังจากที่พระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษทั้งสามฉบับดังกล่าว กำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิการได้รับพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแตกต่างจากผู้ต้องโทษในคดีความผิดอื่น และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการลดโทษตามพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับน้อยกว่าผู้ต้องโทษในคดีความผิดอื่น ทั้งยังนำระยะเวลาการสิ้นสุดของคดีมากำหนดเป็นเงื่อนไขว่าผู้ต้องโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจะได้รับพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับจึงไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และขัดต่อความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในกฎหมาย

ตามมาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้หนึ่ง ฟ้องขอให้เพิกถอนบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิลดหย่อนโทษ 1 ใน 3 เช่นเดียวกับผู้ต้องโทษในคดีความผิดอื่นๆ ขอให้สอง ฟ้องขอให้เพิกถอนบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคืนสิทธิที่จะได้รับการพระราชทานอภัยโทษจากที่ได้รับการลดโทษ 1 ใน 6 เป็นลดโทษ 1 ใน 2 ของโทษ เช่นเดียวกับผู้ต้องโทษในคดีความผิดอื่น และขอให้สาม ฟ้องขอให้เพิกถอนบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิในการได้รับพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เนื่องจากถูกจำกัดสิทธิเพราะคดีของผู้ฟ้องคดีได้ถึงที่สุดภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ เมื่อได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามข้อหาแล้ว คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้อยู่ในบังคับของพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับดังกล่าว และเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (นายกรัฐมนตรี ที่ 1 คณะรัฐมนตรี ที่ 2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ที่ 3) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นต้องมีคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยสั่งให้เพิกถอนบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการฟ้องเพิกถอนบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับที่มีสภาพเป็นกฎนี้ เป็นกรณีที่ไม่มียกกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้ได้โดยมิต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อน ฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ข้อหาที่หนึ่งที่ฟ้องขอให้เพิกถอนบทบัญญัติพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 นั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2550 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครอง ฯ ประกอบข้อ 39 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลปกครองสูงสุดจึงรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อที่หนึ่งนี้ไว้พิจารณาได้ ส่วนคำฟ้องข้อหาที่สองที่ฟ้องขอให้เพิกถอนบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 และคำฟ้องข้อหาที่สามที่ขอให้เพิกถอนบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 นั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2549 และวันที่ 12 สิงหาคม 2547 ตามลำดับ เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 ยื่นฟ้องคดี ในข้อหาที่สองและในข้อหาที่สาม จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ

คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหาที่หนึ่งต่อไปว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิการได้รับพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแตกต่างจากผู้ต้องโทษในคดีความผิดอื่น และการกำหนดให้นำระยะเวลาการสิ้นสุดของคดีมาเป็นเงื่อนไขในการที่ผู้ต้องโทษจะได้รับพระราชทานอภัยโทษชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 บัญญัติให้นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต ก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้า หรือส่งออก หรือผลิตนำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษดังต่อไปนี้ (2) ผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตให้ลดโทษจากกำหนดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหารดังต่อไปนี้ ชั้นเยี่ยม 1 ใน 8 คดีจึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยประการแรกว่า การที่มาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 กำหนดเงื่อนไขอันเป็นการจำกัดสิทธิการได้รับ

พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแตกต่างกันจากผู้ต้องโทษในคดีความผิดอื่น ๆ นั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขการได้รับพระราชทานอภัยโทษให้กับผู้ต้องโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น เป็นการกำหนดเงื่อนไขการจะได้รับพระราชทานอภัยโทษจากความจำเป็นที่รัฐต้องมีมาตรการเพื่อให้ผู้ใดก็ตามที่จะกระทำความผิดฐานนี้ได้ตระหนักว่า การกระทำเช่นนั้นรัฐถือเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสังคม ผู้ฝ่าฝืนจะต้องได้รับผลร้ายทั้งจากการถูกลงโทษที่หนักกว่าในคดีความผิดฐานอื่น ๆ รวมถึงการจะได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษน้อยกว่าหากมีการพระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการยับยั้งป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมประเภทนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดเป็นคดีความผิดร้ายแรง มีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก รวมถึงพิษภัยของยาเสพติดนั้นมีผลเป็นการบ่อนทำลายทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะเยาวชนของชาติที่ต้องเจริญเติบโตขึ้นเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศ ทั้งการเสพยาเสพติดได้ก่อให้เกิดเป็นปัญหาอาชญากรรมและเกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมาอีกหลายประการพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษซึ่งตราออกมาใช้บังคับ จึงกำหนดเงื่อนไขให้นักโทษเด็ดขาดในคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดได้รับพระราชทานอภัยโทษในสัดส่วนที่น้อยกว่าคดีความผิดอื่น ๆ และมีการกำหนดว่าจะไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษเลยหากถูกลงโทษในอัตราที่สูงและเพิ่งรับโทษมาเพียงระยะเวลาไม่นานนัก ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดเงื่อนไขอันเป็นการจำกัดสิทธิการได้รับพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแตกต่างจากผู้ต้องโทษในคดีความผิดอื่น จึงมีเหตุผลความจำเป็นที่หนักแน่นและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมในการรักษาความสงบและความเรียบร้อยของสังคม และมีใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดโดยไม่เป็นธรรม ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความเสมอภาคเท่าเทียมกันในกฎหมาย และมีใช่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคล หรือขัดต่อหลักของความเสมอภาคของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 จึงชอบด้วยกฎหมาย

ตามมาตรา 259 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดหลักเกณฑ์ว่า “ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใด ๆ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ถ้าจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษจะยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ได้” เท่ากับเป็นการกำหนดว่า การขอพระราชทานอภัยโทษนั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อคดีความผิดของผู้ขอพระราชทานอภัยโทษนั้นต้องถึงที่สุดแล้ว ดังนั้น เมื่อจะมีการพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องโทษเงื่อนไขดังกล่าวจึงได้นำมาบัญญัติประกอบกันกับเงื่อนไข

ที่ว่าผู้ต้องโทษที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษจะต้องได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง อันเป็นหลักการที่มีมาตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2515 ทั้งนี้ การกำหนดให้มีเงื่อนไขว่าผู้จะได้รับพระราชทานอภัยโทษจะต้องได้รับการลงโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาเป็นระยะเวลาหนึ่งโดยคดีถึงที่สุดแล้วเป็นประโยชน์ต่อการพระราชทานอภัยโทษในแง่ที่ว่า รัฐนั้นมิได้ละเลยต่อการลงโทษผู้กระทำความผิดตามโทษานุโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายขณะที่มีการกระทำความผิด นอกจากนั้น ยังเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีความแน่นอนแล้วว่า คดีของผู้กระทำความผิดซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษนั้นได้ถึงที่สุดแล้ว และผู้กระทำความผิดได้รับการกำหนดโทษตามกฎหมายในความผิดเรื่องใดและเป็นจำนวนที่แน่นอน ซึ่งจำเป็นต่อการคิดคำนวณสัดส่วนการลดโทษตามเงื่อนไขแห่งพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษในแต่ละฉบับ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้นำระยะเวลาการสิ้นสุดของคดีมาเป็นเงื่อนไขในการที่ผู้ต้องโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ จึงสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลตามที่กล่าวมา และไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และขัดต่อความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในกฎหมาย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก่ผู้ต้องโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า กรณีที่มีการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดหรือกรณีใดเป็นการเฉพาะอันมีลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในคำฟ้องผู้ฟ้องคดีอ้างว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักนิติธรรม และความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันในกฎหมายตามมาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยที่มาตรา 26 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง มาตรา 29 เป็นบทบัญญัติในเรื่องการจำกัด

สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และกฎหมายที่ให้อำนาจต้องเป็นการทั่วไป ไม่บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเจาะจง มาตรา 30 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสมอภาค ซึ่งบุคคลย่อมมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และมาตรา 32 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลในชีวิตและร่างกาย ซึ่งการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม และในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ผู้เสียหาย พนักงานอัยการหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้ระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นว่านั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้ นอกจากนี้ การที่ศาลรับคดีไว้พิจารณานั้น ศาลได้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจวางคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ของคณะรัฐมนตรีว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มิฉะนั้นจะเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.5.1.2 กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่สามารถตรวจสอบได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 12/2554 ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดต้องโทษจำคุกในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ มีกำหนด 25 ปี 12 เดือน ตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลฎีกาเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2543 ได้ยื่นคำฟ้องว่า มาตรา 11 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีคำขอให้ศาลพิพากษาแก้ไขมาตราดังกล่าว ซึ่งสามารถอนุมานจากคำขอดังกล่าวได้ว่าประสงค์จะให้ศาลพิพากษาเพิกถอนอนุมาตรา (1) ของมาตรา 11 ที่ห้ามมิให้ลดโทษแก่ผู้ต้องโทษจำคุกเกินแปดปีในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับนั่นเอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยการออกกฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่พระราชกฤษฎีกา

พระราชทานอภัยโทษพิพาท เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยใช้พระราชอำนาจ ในฐานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 225 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเรื่องการให้พระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์นี้จะไม่อยู่ในฐานะของฝ่ายปกครอง และมีไซ้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลจะมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาได้ และมีไซ้กรณีที่เป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการมีมติเห็นชอบให้ ออกพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาอื่น เช่น พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ การเวนคืนที่ดินหรือการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ แม้การตราพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา แต่ก็ยังเป็นเพียงการถวายคำแนะนำมิใช่ใช้อำนาจตัดสินใจและเสนอต่อ พระมหากษัตริย์เพื่อตราพระราชกฤษฎีกาข้างต้น กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง สูงสุด

นอกจากนี้ คำแถลงการณ์ในคดีดังกล่าว ตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์ โดยมีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาของศาลปกครองว่า กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ามาตรา 11 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้เพิกถอนบทบัญญัติมาตราดังกล่าว เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยการออกกฎไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเนื่องจากคดีนี้เป็นการฟ้องขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทาน อภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษตามมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็น พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณา พิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้อคดีดังกล่าวจะเป็นคดีตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม เห็นว่า การฟ้องขอให้เพิกถอน พระราชกฤษฎีกาไม่ว่าจะทั้งฉบับหรือบางส่วนจะต้องแยกแยะว่าการตราพระราชกฤษฎีกานั้นมี 2 ประเภท คือ

ประเภทแรกเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ตราพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ประกอบกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้เป็นการใช้อำนาจประเภทที่สองเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยการใช้พระราชอำนาจในฐานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง เช่น พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 225 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเรื่องการใช้พระราชอำนาจขอพระมหากษัตริย์นี้จะไม่อยู่ในฐานะของฝ่ายปกครองและมีใจเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ และมีใช้กรณีที่เป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการมีมติเห็นชอบให้ออกพระราชกฤษฎีกา เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาอื่น เช่น พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเวนคืนที่ดิน หรือการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ และแม้การตราพระราชกฤษฎีกานี้ คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ก็เป็นเพียงการถวายคำแนะนำมิใช่ใช้อำนาจตัดสินใจและเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อตราพระราชกฤษฎีกา เช่น ประเภทที่หนึ่งข้างต้น

ในระบบกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของฝรั่งเศสถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าประมุขของรัฐ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ประธานาธิบดี มีอำนาจในการตรารัฐกฤษฎีกาอภัยโทษได้ และไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ เพราะถือเป็นข้อยกเว้นอำนาจของศาลตามกฎหมายว่าด้วย “การกระทำของรัฐบาล” (acte du gouvernement) เช่นเดียวกับการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภา การทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งมีแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐยืนยันหลักนี้ไว้ตั้งแต่ ค.ศ. 1890 และคงยืนยันเรื่อยมา (คดี C.E., 16 mai 1890, Dec., Rec. C.E. 1890, p. 496 ; C.E., 30 juin 1893, G, Rec. C.E. 1893, p. 544) (โปรดดู Jurisclasseur fase. 1052, Répartition des compétences en matière de service public de la justice judiciaire, N1. 101) ฉะนั้น ตุลาการผู้แถลงคดี จึงเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ และเมื่อวินิจฉัยว่าคดีฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 บางส่วนนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเพราะเป็นการใช้พระราชอำนาจโดยเฉพาะของพระมหากษัตริย์ และคดีนี้มีได้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามหลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้วเห็นว่า ศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีที่มีการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยใช้พระราชอำนาจในฐานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง

โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเรื่องการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้จะไม่อยู่ในฐานะของฝ่ายปกครอง และมีใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้

4.5.2 กรณีฟ้องเพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

กรณีผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโต้แย้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ และมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการกระทำดังกล่าว ศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัย ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 673/2546 การได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับกำหนดไว้ โดยต้องมีคณะกรรมการอันประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้พิพากษาหรือตุลาการศาลทหารหนึ่งคน และพนักงานอัยการหรืออัยการทหารหนึ่งคน รวม 3 คน ทำหน้าที่ตรวจสอบว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดควรได้รับการลดโทษแค่ไหนเพียงใด เมื่อคณะกรรมการชุดดังกล่าวตรวจสอบได้รายชื่อผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษแล้ว ก็จะส่งรายชื่อบุคคลเหล่านั้นให้ศาลแห่งท้องที่พิจารณาออกหมายสั่งปล่อยหรือลดโทษแล้วแต่กรณี ซึ่งศาลแห่งท้องที่ที่จะต้องออกหมายให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการเสนอเท่านั้น การพิจารณาการลดโทษดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 11 และมาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับตามลำดับ การฟ้องโต้แย้งการพิจารณาลดโทษจึงต้องฟ้องการกระทำอันไม่ชอบของคณะกรรมการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (นายรัฐมนตรี ที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ 2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ที่ 3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ที่ 4) ตามที่ระบุในคำฟ้อง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 92/2551 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องว่า ประกาศการพระราชทานอภัยโทษ ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (คณะกรรมการตรวจสอบรายชื่อผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ที่ 1 ผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรม ที่ 2) ตรวจสอบรายชื่อและเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจจากกฎคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติ

ฉบับเดียวกัน ซึ่งกรณีการอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้นำรายชื่อผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษมาเปิดเผยให้ผู้ต้องขังทราบเมื่อประมาณเดือนธันวาคม 2547 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ชี้แจงว่า ได้เปิดเผยการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 ให้ผู้ต้องขังทราบโดยทั่วกันเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2548 อันถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการไม่ได้รับการลดโทษอย่างช้าที่สุดในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2548 เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2549 จึงเป็นการฟ้องคดีพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

สำหรับการอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้เปิดเผยแจ้งผลการพิจารณาคดีผู้ได้รับการลดโทษเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2549 แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2549 จึงเป็นกรณีที่ในขณะที่ยื่นฟ้องคดีผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2554 ขณะที่ผู้ฟ้องคดีต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดระนองตามหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดที่ 551/2545 อยู่ที่เรือนจำกลางนครศรีธรรมราช และเรือนจำกลางเขabin ผู้ถูกฟ้องคดี (เรือนจำกลางนครศรีธรรมราช) ได้มีประกาศเรือนจำกลางนครศรีธรรมราชเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 และเรือนจำกลางเขabin ได้มีประกาศเกี่ยวกับพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 ซึ่งประกาศดังกล่าวทั้งสองครั้งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีถูกตัดสิทธิรับพระราชทานอภัยโทษเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีถูกเพิ่มโทษตามมาตรา 93 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลจังหวัดระนองตรวจสอบหมายจำคุก ศาลจังหวัดระนองแจ้งว่าหมายจำคุกดังกล่าวออกตามผลคำพิพากษาถูกต้องมิได้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การที่ประกาศดังกล่าวตัดสิทธิการรับพระราชทานอภัยโทษเพราะเหตุผู้ฟ้องคดีถูกเพิ่มโทษย่อมขัดแย้งกับคำพิพากษาของศาลจังหวัดระนอง และเมื่อประกาศตามมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าประกาศตามมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ ทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับบทลงโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่ควรได้ตามกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจจากกฎ คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้นกำหนดให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศรายชื่อผู้ต้องขังซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ปิดประกาศดังกล่าวไว้ภายในเรือนจำโดยเปิดเผย หลังจากที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษเสร็จแล้วภายใน 60 วันหรือภายใน 90 วัน ตามที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษระบุไว้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ต้องโทษจำคุกในเรือนจำดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงรู้หรือควรรู้ถึงประกาศตามมติของคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 ดังกล่าว อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ปรากฏต่อมาว่าผู้ฟ้องคดีมีคำฟ้องยื่นต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2553 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งมติคณะกรรมการดังกล่าว ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ส่วนกรณีการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 นั้น คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้มีมติเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ และเรือนจำกลางเขabin ได้ปิดประกาศเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 31 สิงหาคม 2550 ถึงคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 เพื่อโต้แย้งมติดังกล่าว จึงถือได้ว่าวันที่ 31 สิงหาคม 2550 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงประกาศตามมติของคณะกรรมการดังกล่าวอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2553 จึงเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกัน คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 562/2554 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ในความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานจำหน่ายเมทแอมเฟตามีน ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษ) กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยไม่พิจารณาลดโทษให้ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีรับในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่ารับทราบพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 และมาตรา 14 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้การตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษและส่งรายชื่อต่อศาลแห่งท้องที่ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีชอบที่จะดำเนินการฟ้องร้องผู้มีอำนาจในการพิจารณาตั้งการตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 โดยผู้ฟ้องคดีอาจใช้สิทธิได้อย่างช้าที่สุดภายในหนึ่งปีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีรับว่าผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550 ในปี พ.ศ. 2550 ผู้ฟ้องคดีควรที่จะได้รู้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวภายในสิ้นเดือนธันวาคม 2550 เป็นอย่างช้า และชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าวเช่นกัน

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2553 จึงพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และการที่ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดแล้วไว้พิจารณาได้ต่อเมื่อศาลเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นเท่านั้น เมื่อการฟ้องคดีนี้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อันจะทำให้ศาลปกครองใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามที่มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 364/2549 พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 มาตรา 10 กำหนดให้ผู้ต้องโทษประหารชีวิตในความผิดฐานผลิต นำเข้า หรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออก เพื่อจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ ให้ลดโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิต เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบเก้าคนเป็นผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้ประหารชีวิตในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดดังกล่าวภายหลัง

วันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ จึงไม่อยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติ มาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547

ส่วนมาตรา 11 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดตาม คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี ภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับในความคิดเกี่ยวกับยาเสพติดไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ เมื่อผู้ฟ้องคดี ทั้งห้าสิบเก้าคนเป็นผู้ได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิต ซึ่งเป็นโทษสูงสุดในความคิดเกี่ยวกับยาเสพติดดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นโทษที่สูงกว่าโทษจำคุกแปดปี ซึ่งไม่อยู่ในข่าย ได้รับพระราชทานอภัยโทษ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษ สำหรับเรือนจำกลางบางขวาง และสถานที่กักขังจังหวัดนนทบุรี) ได้ตรวจสอบและพิจารณาให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบเก้าคนไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 293/2551 ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาด ซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก 33 ปี 4 เดือน ในความผิดฐานจำหน่ายเมทแอมเฟตามีน ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง (เดิม) มาตรา 66 วรรคสอง (เดิม) แห่งพระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานดังกล่าว กรณีจึงถือ ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี ก่อนหรือ ในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 ใช้บังคับ ในความผิดฐานจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ แต่เพียง 1 ใน 6 จากกำหนดโทษ 33 ปี 4 เดือน ตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการ ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549) มีมติให้ลดโทษผู้ฟ้องคดี 1 ใน 6 จากกำหนดโทษ ตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิด ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 417/2552 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า การที่ ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษ) ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามมาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีมติลดโทษ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง 1 ใน 6 จากกำหนดโทษตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เป็นการ กระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือฟ้องว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็น

นักโทษเด็ดขาดซึ่งอยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ ลดโทษ 1 ใน 6 จากกำหนดโทษ ตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิตในความผิดฐานจำหน่ายเฮโรอีน ตามมาตรา 15 มาตรา 66 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี ทั้งสองเป็นนักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี ก่อนหรือในวันที่ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 ใช้บังคับ ในความผิดฐานจำหน่าย ตามกฎหมาย ว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงชอบที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษแต่เพียง 1 ใน 6 จากกำหนดโทษ ที่ได้ลดลงแล้วโดยการได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 เท่านั้น หากสิทธิ ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ลดโทษ 1 ใน 2 จากกำหนดโทษ ตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 ไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ลดโทษให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง 1 ใน 6 จากกำหนดโทษตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า กรณีที่ ฟ้องเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษนั้น มีลักษณะ ข้อพิพาทที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองอยู่สองลักษณะ กล่าวคือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งตัว พระราชกฤษฎีกาโดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษไม่ว่า บางมาตราหรือทั้งฉบับ และข้อพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติ ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ มีผลใช้บังคับ ซึ่งคดีที่ฟ้องโต้แย้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

บทที่ 5

บทวิเคราะห์การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษโดยศาลปกครอง

กรณีที่มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษและขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษไม่ว่าบางมาตราหรือทั้งฉบับต่อศาลปกครอง การพิจารณาว่าศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ มาตรา 11 (2) บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจ

กำหนดคำสั่งโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า กรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (2) ประกอบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทันทีฉบับหรือบางมาตรา ศาลปกครองย่อมมีอำนาจกำหนดคำสั่งได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยว่าอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง แต่ก็มีคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยว่าไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ซึ่งแนวคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยว่าอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ศาลวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีสภาพเป็นกฎ เมื่อมีการฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าทั้งฉบับหรือบางมาตรา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 673/2546 ที่ ฟ.12/2548 ที่ ฟ.19/2548 ที่ 22/2554 และที่ 7/2555) และวินิจฉัยว่าการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติหรือเพื่อกำหนดการอันจำเป็นแก่การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.2/2550) ส่วนกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ศาลวินิจฉัยว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยใช้พระราชอำนาจในฐานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 225 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเรื่องการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้จะไม่อยู่ในฐานะของฝ่ายปกครองและมีเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ และมีใช้กรณีที่เป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการมีมติเห็นชอบให้ออกพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาอื่น เช่น พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเวนคืนที่ดินหรือการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ แม้การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แต่ก็เป็นเพียงการถวาคำแนะนำมิใช่ใช้อำนาจตัดสินใจและเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อตราพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.12/2554)

เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีปัญหาพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษจะถือเป็นกฎที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง หรือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะที่ศาลไม่ตรวจสอบ

5.1 ผลกระทบต่อหลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลและต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อันเกิดจากการมีอำนาจตรวจสอบโดยศาลปกครอง

กรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบจะถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือไม่ นั้น จำต้องวิเคราะห์ถึงสถานะของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษก่อนว่ามีสถานะเป็นการกระทำทางปกครองหรือการกระทำของรัฐบาล ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาความหมายของกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้ให้นิยามของกฎไว้เหมือนกัน คือ กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จากคำนิยามดังกล่าวกฎจึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว มีสัญชาติไทย ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้รับอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ เป็นต้น ซึ่งไม่อาจทราบถึงจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการหรือห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการได้เลย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎจะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และ

ประการที่สอง ลักษณะของการกระทำของบุคคลที่จะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการหรือได้รับอนุญาตกระทำการ ต้องกำหนดให้เป็นนามธรรม (abstract) เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดสูบบุหรี่บนรถประจำทาง ผู้ขับขี่ต้องคาดเข็มขัดนิรภัยในขณะที่ขับขี่รถ เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป นอกจากนี้ เนื้อหาสาระของ “กฎ” จะต้องไม่มีลักษณะที่เป็นหลักการที่มีความสำคัญมากหรือเป็นเรื่องที่จำกัดสิทธิของบุคคล หรือเป็นบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ซึ่งเป็นกรณีที่จะปรากฏเฉพาะในกฎหมายแม่บทเท่านั้น

การพิจารณาสถานะของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยพิจารณาเฉพาะนิยามความหมายของกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เห็นได้ว่า “พระราชกฤษฎีกา” เป็นความหมายของกฎ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีสถานะเป็น “กฎ” เมื่อมีการฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาจะเป็นกฎตามบทนิยามความหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถ้ามีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาก็ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 11 (2) ประกอบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาเป็นบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ กล่าวคือ พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจบริหารโดยพระมหากษัตริย์ตามที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ดังที่บัญญัติในมาตรา 187 ว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย (รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ) ซึ่งมีศักดิ์ฐานะสูงกว่า เพราะฉะนั้น จึงสามารถบัญญัติในเรื่องที่ไม่เกินอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือเกินกว่าอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติกำหนดไว้ แม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ก็มีข้อยกเว้นของลักษณะของกฎที่ไม่อยู่ในการตรวจสอบของศาล กล่าวคือ ถ้าการออกกฎดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกระทำของรัฐบาล กฎนั้นก็มิได้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล ซึ่งหลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลนี้เป็นที่รู้จักในหลายประเทศโดยมีชื่อเรียกต่างกัน โดยในฝรั่งเศสเรียกว่า การกระทำของรัฐบาล (Acte de gouvernement) หรือในประเทศอังกฤษ

เรียกว่า การกระทำของรัฐ (Act of State) หรือในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า การกระทำที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมือง (Political Questions) การกระทำต่าง ๆ ในลักษณะนี้ล้วนเป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งมีใช้การกระทำกรในฐานขององค์กรฝ่ายปกครอง แต่เป็นการกระทำในฐานรัฐบาลที่มีลักษณะทางการเมืองอันจำต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการกระทำของรัฐบาลนี้ ส่งผลในทางกฎหมายคือเป็นการจำกัดอำนาจของศาลในการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

ดังนั้น การพิจารณาว่าศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาถึงสถานะของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวว่าเป็นการกระทำของรัฐบาลที่เป็นข้อยกเว้นการตรวจสอบโดยศาลหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาการกระทำของรัฐบาล (Acte de gouvernement) พบว่า หลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของศาลในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวตกอยู่ในความควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและกระบวนการทางการเมือง เช่น รัฐสภาอาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้นำหลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลมาใช้เป็นเหตุผลในการไม่ตรวจสอบการใช้อำนาจ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 โดยเห็นว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 3 บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และส่วนที่สอง มาตรา 4 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 บทบัญญัติในส่วนที่หนึ่งที่ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการกระทำของรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ซึ่งการจะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ คือ 1) องค์กรผู้กระทำ 2) ที่มาของอำนาจ และ 3) ลักษณะหรือเนื้อหาของการกระทำ กล่าวคือ การกระทำของรัฐบาลเป็นการกระทำของรัฐที่ได้กระทำโดยองค์กรฝ่ายบริหารที่เรียกว่ารัฐบาล สำหรับประเทศไทยมีรัฐบาลระบบรัฐสภา ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้น รัฐบาลในระบบรัฐสภาจึงประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหาร นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ถ้ารัฐบาลกระทำการโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นก็จะเป็นการกระทำของรัฐบาล และลักษณะหรือเนื้อหาของการกระทำมีลักษณะที่เป็นเรื่องทางการเมือง (Political Action) หรือเป็นการกระทำในเชิงนโยบาย

ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาล และการกระทำของรัฐบาลเหล่านี้ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาล การจะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำในทางรัฐบาลหรือไม่นั้นจำเป็นต้องพิจารณาจากองค์ประกอบทั้งสามประกอบกัน โดยจะต้องพิจารณาองค์ผู้กระทำเป็นอันดับแรก หากเป็นการกระทำที่กระทำโดยรัฐบาล ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ก็พิจารณาต่อไปว่าเนื้อหาของการกระทำนั้นเป็นการกระทำในเชิงนโยบายหรือเรื่องทางการเมือง หรือมีลักษณะเป็นงานประจำ ถ้ามีลักษณะเป็นงานนโยบายหรือเรื่องทางการเมือง ก็จะถือว่าการกระทำนี้เป็นการกระทำของรัฐบาล ซึ่งการกระทำของรัฐบาลนี้ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากหลักเรื่องการกระทำของรัฐบาลไม่ถือว่าเป็นการกระทำในทางปกครอง แต่เป็นการรับผิดชอบทางการเมืองโดยการตรวจสอบผ่านรัฐสภา เช่น การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาดรัฐบาลต้องรับผิดชอบทางการเมือง

ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง หมายถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ แต่ในกรณีของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 นั้น เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 116 ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพียงแต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรกระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 จึงมิใช่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่พิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.3/2549) นอกจากนี้ การกระทำของรัฐบาลในเรื่องการใช้อำนาจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง กล่าวคือ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550 เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางการบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นการกระทำของรัฐที่ไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นในการตรวจสอบโดยศาลปกครองเพราะถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบทางรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นได้ว่าศาลได้ยอมรับหลักการกระทำของรัฐบาล โดยศาลได้วางหลักในการจำกัดอำนาจการตรวจสอบของศาลที่จะไม่ตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล

ในส่วนของการตรวจสอบเกี่ยวกับการอภัยโทษในต่างประเทศนั้น เช่น ศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษาในคดี Combert ที่ศาลปกครองปฏิเสธที่จะตรวจสอบถึงการให้อภัยโทษแก่นักโทษของประธานาธิบดีว่าจะเป็นการเหมาะสมถูกต้องหรือไม่อย่างไร เพราะว่าการให้อภัยโทษนี้ มิใช่การใช้อำนาจในทางบริหารแต่เป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ ดังนั้นศาลปกครองจึงไม่อาจควบคุมตรวจสอบการให้อภัยโทษของประธานาธิบดีได้ เพราะเป็นเรื่องการกระทำผสมเนื่องจากการกระทำของอำนาจบริหารในความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลโดยเฉพาะศาลปกครอง นอกจากนี้ มีแนวคิดว่าการอภัยโทษถือเป็นการกระทำของรัฐบาลอันเป็นข้อยกเว้นในการเข้าไปตรวจสอบของศาล

ส่วนในประเทศสเปนนั้นการตราพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษ รวมถึงกระบวนการในการพิจารณาคำขออภัยโทษในปัจจุบันเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจึงสามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบเช่นเดียวกับอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่อื่น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาสามารถควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ โดยกระบวนการหรือวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล การเสนอญัตติคว่ำ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการไม่ผ่านกฎหมาย นอกจากนี้ นักกฎหมายชาวสเปนหลายท่านเห็นว่า กระบวนการในการพิจารณาหรือดำเนินการการอภัยโทษนั้น เป็นการกระทำทางปกครอง (acto administrativo) ตามบทบัญญัติในมาตรา 106.1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน บทบัญญัติในมาตรา 58.1 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และบทบัญญัติในมาตรา 1 และมาตรา 2 เอ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรอง หรือการใช้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาอย่างหนึ่ง ซึ่งกระบวนการพิจารณาคำขออภัยโทษยังต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น รัฐมนตรีต้องพิจารณาคำขออภัยโทษให้แล้วเสร็จภายในหกเดือน ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาจึงถูกตรวจสอบได้ โดยศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งก็คือศาลยุติธรรมแผนกคดีปกครอง เช่นเดียวกับการตรวจสอบพระราชกฤษฎีกาอื่น ๆ ต่อมา คณะกรรมการชี้ขาดคดีขัดกันในศาลฎีกาของประเทศสเปนได้มีคำสั่งชี้ขาดเรื่องการขัดกันแห่งอำนาจวินิจฉัย เรื่อง ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษว่า การอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งกระทำในรูปของพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี

ที่เสนอชื่อผู้สมควรได้รับอภัยโทษโดยกระทรวงยุติธรรมนั้น ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการระงับข้อพิพาททางคดีปกครอง จึงเห็นได้ว่า ศาลยุติธรรม แผนกคดีปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งได้มีข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลหลายกรณีด้วยกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษที่ให้อภัยโทษในส่วนของ การกระทำความผิด ซึ่งเกินเลยไปกว่าการระงับโทษ แต่เป็นการลบล้างความผิด (คดีฟ้องโต้แย้งพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษ ฉบับที่ 1753/2011 แก่นาย Miguel Ángel Calama Teixeira และพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษ ฉบับที่ 1761/2011 แก่นาย Alfredo Sáenz Abad)¹²⁶ และศาลฎีกาแผนกคดีปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษดังกล่าว ในส่วนที่ศาลฎีกาเห็นว่าเป็นการลบล้างความผิดของนักโทษทั้งสอง โดยศาลให้เหตุผลว่า แม้ว่าอำนาจในการอภัยโทษแก่นักโทษนั้นจะเป็นเอกสิทธิ์พิเศษของฝ่ายบริหารที่ได้รับการรองรับไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนก็ตาม แต่ฝ่ายบริหารไม่อาจที่จะใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ ฝ่ายบริหารย่อมต้องใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และย่อมต้องถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่น โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจเพียงที่จะระงับการลงโทษ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน แต่ไม่มีอำนาจที่จะลบล้างความผิด หรือลบประวัติอาชญากรรมของผู้กระทำผิดแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทย เห็นว่าเป็นพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ไทยมาตั้งแต่โบราณสืบเนื่องมาจนถึงในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และเป็นพระราชอำนาจที่เด็ดขาดและมีอิสระในการพระราชทานอภัยโทษให้กับผู้กระทำผิดซึ่งอาจจะได้รับการปล่อยตัว ยกความผิด ยกโทษ หรือลดโทษให้ตามแต่พระราชประสงค์ ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 พระราชอำนาจอภัยโทษเป็นไปตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษไว้โดยบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งนับแต่วันที่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ เมื่อ พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา การพระราชทานอภัยโทษได้อาศัยพระราชอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อ

¹²⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีปกครองของประเทศไทยที่ 165/2012 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2013.

กฎหมาย ดังนั้น พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบัน จึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 มาตรา 261 ทวิ ได้มีการก่อความไม่สงบของผู้ต้องขังเกิดขึ้นในเรือนจำบางขวาง และเรือนจำคลองเปรมเนื่องจากรัฐบาลมิได้ดำเนินการให้มีการพระราชทานอภัยโทษในโอกาสที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน เหตุที่ทางรัฐบาลมิได้ดำเนินการให้มีการพระราชทานอภัยโทษก็เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะร่างกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ขึ้นใหม่ โดยมีหลักการที่จะให้มีการลดโทษแก่ผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดี และได้กระทำความดีในขณะที่อยู่ในเรือนจำให้ได้พ้นโทษเร็วขึ้น โดยมีการลดโทษเป็นประจำทุกเดือน ไม่ต้องรอโอกาสสำคัญ ๆ เป็นพิเศษ แต่ในที่สุดคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรที่จะมีพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในโอกาสที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

อย่างไรก็ตาม การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในปี พ.ศ. 2517 นี้ เกิดปัญหาข้อกฎหมายบางประการ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 192 ว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น และในมาตรา 196 ได้บัญญัติแต่เพียงว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ โดยมีได้ระบุว่า การอภัยโทษเป็นการทั่วไป ดังกล่าวนี้ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและไม่มีกฎหมายอื่นใด ในขณะนั้น ที่บัญญัติให้การพระราชทานอภัยโทษในลักษณะเช่นนี้ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงเกิดปัญหาเรื่องรูปแบบของกฎหมายขึ้นว่า การพระราชทานอภัยโทษในคราวนี้ จะทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา อภัยโทษตามธรรมเนียมที่เคยถือปฏิบัติมาได้หรือไม่ ซึ่งรัฐบาลได้ให้ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาทำการวินิจฉัยเรื่องนี้ โดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จะบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” แต่เนื่องจากมาตรา 192 ได้บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น” ฉะนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงทำได้เพียง 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง การตราพระราชกฤษฎีกาตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจไว้ ซึ่งได้แก่ การเรียกประชุม ปิดประชุมรัฐสภา (มาตรา 141) และการยุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 122) และกรณีที่สอง คือ การตราพระราชกฤษฎีกาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาได้ เช่น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตในที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ ฯลฯ เมื่อเป็นเช่นนี้ที่ประชุมใหญ่

คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงมีความเห็นว่าไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษได้ดังที่เคยปฏิบัติมาแล้ว และที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอาจกระทำในรูปประกาศพระบรมราชโองการได้ จึงได้แก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เป็นร่างประกาศพระบรมราชโองการพระราชทานอภัยโทษ อย่างไรก็ตามด้วยเหตุผลบางประการที่ไม่อาจออกมาในรูปแบบของประกาศกระแสพระบรมราชโองการได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยได้ดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 มาตรา 261 โดยเพิ่มมาตราเข้าไปเป็นมาตรา 261 ทวิ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทในการที่จะตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษได้ ปัจจุบันการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษได้ตรารขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบ มาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีได้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์แน่ชัดที่จะใช้เป็นแม่แบบในการกำหนดว่าจะให้อภัยโทษกับผู้ต้องโทษกรณีใดหรืออย่างไรบ้าง

การพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษอยู่ในอำนาจตรวจสอบโดยศาลปกครองหรือไม่ นั้น นอกจากจะวิเคราะห์ในแง่ของความหมายของพระราชกฤษฎีกาแล้ว จำต้องวิเคราะห์องค์ประกอบผู้มีอำนาจประกอบด้วย

ก่อนวิเคราะห์องค์ประกอบผู้มีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ จะขอกล่าวถึงรูปแบบการตราพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สามารถแบ่งเป็น 3 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง พระราชกฤษฎีกาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาในกิจการที่สำคัญอันเกี่ยวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะเป็นการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของกฎหมาย เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น พระราชกฤษฎีกาเปิดหรือปิดสมัยประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

กรณีที่สอง พระราชกฤษฎีกาที่ออกมาเพื่อใช้กับฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียวไม่บังคับใช้กับประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐบาลเห็นสมควรตราข้อบังคับใช้ในการบริหารงานทั่วไปในกิจการของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย เบี้ยประชุมกรรมการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการร้องทุกข์ในราชสำนัก เป็นต้น

กรณีที่สาม พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาได้ โดยการวางหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือการจัดระเบียบการ

บริหารราชการไว้ เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 กำหนดว่าการให้ปริญญาใด ๆ ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กรณีนี้กฎหมายแม่บทจะกำหนดแต่หลักการสาระสำคัญไว้ ส่วนรายละเอียดให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือให้ออกเป็นกฎกระทรวง

การตราพระราชกฤษฎีกา รัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องจะอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดนั้น ๆ เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณา โดยร่างพระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้อง เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว จะต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกานั้น นายกรัฐมนตรี จะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จากนั้นจึงนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา บังคับใช้ต่อไป

โดยพระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองนั้น จะเป็นกรณีที่สาม ส่วนกระบวนการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ผู้ริเริ่มนั้น คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในกรณีที่เห็นเป็นการสมควรที่จะขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษ โดยการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ ซึ่งในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติถึงกระบวนการขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแต่อย่างใด บัญญัติเพียงให้การอภัยโทษโดยทั่วไปให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยขั้นตอนในการตราพระราชกฤษฎีกาจะเริ่มจากคณะรัฐมนตรีหรืออาจกล่าวได้ว่าเริ่มจากรัฐบาลมีนโยบาย เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายขึ้นมาแล้วก็จะมีการตั้งคณะกรรมการร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วยหน่วยงานฝ่ายปกครอง หน่วยงานฝ่ายป้องกันปราบปราม และหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ต่อมากระทรวงมหาดไทยนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว จะส่งร่างพระราชกฤษฎีกาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบในรายละเอียดก่อนอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษประกาศใช้บังคับต่อไป และนายกรัฐมนตรี จะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จากนั้นจึงนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา บังคับใช้ต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงการพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทยเห็นได้ว่ามีมาตั้งแต่โบราณสืบเนื่องมาจนถึงในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และเป็นพระราชอำนาจที่เด็ดขาดและมีอิสระในการพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำผิด ต่อมา ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 พระราชอำนาจอภัยโทษเป็นไปตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษไว้ โดยบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งนับแต่วันที่ยกตั้งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ เมื่อ พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา การพระราชทานอภัยโทษได้อาศัยพระราชอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ประกอบกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 191 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ จะบัญญัติให้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้ และการอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ ในปี พ.ศ. 2517 แล้ว จะเห็นได้ว่าก็เพื่อให้เป็นการชัดเจนในรูปแบบการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเป็นการทั่วไปว่าให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาดังเช่นที่สืบทอดมาตามโบราณกาล และเพื่อไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่กำหนดให้ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น” ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้การอภัยโทษเป็นการทั่วไปตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เช่นกัน จึงเกิดปัญหาว่าการพระราชทานอภัยโทษสามารถกระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาดังที่เคยปฏิบัติมาดั้งเดิมได้หรือไม่ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้แก้ไขมาตรา 261 ทวิ ประกอบกับมาตรา 261 ทวิ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแต่อย่างใด ดังนั้น เห็นได้ว่าการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปจึงเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฐานะประมุขของรัฐในการให้ความเมตตากรุณาแก่ราษฎร การฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษบางมาตราหรือทั้งฉบับ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ส่วนกระบวนการขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษนั้น แม้หน่วยงานที่ริเริ่มขอพระราชทานอภัยโทษจะได้แก่รัฐบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลใน

การที่จะกำหนดว่า จะขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ในเหตุการณ์สำคัญ ๆ ไค โดยปกติแล้ว การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ จะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร เช่น เกี่ยวเนื่องกับพระราชประเพณีสำคัญ หรือมีวาระสำคัญต่อเหตุการณ์บ้านเมือง หรือเหตุผลในทางราชทัณฑ์ ซึ่งหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายแล้วก็จะมีการตั้งคณะกรรมการร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษขึ้นมาชุดหนึ่ง เมื่อยกร่างเสร็จ กระทรวงมหาดไทยจะนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จะส่งร่างพระราชกฤษฎีกาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบในรายละเอียดก่อนอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษประกาศใช้บังคับต่อไป

ในขั้นตอนการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในร่างพระราชกฤษฎีกานี้ ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นด้วยกับร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวผลจะเป็นเช่นใด นั้น กรณีนี้ถือว่ามีข้อขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดทางแก้ในกรณีนี้ไว้ดังเช่นข้อขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาในการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายว่า ถ้าบังเอิญมีข้อขัดแย้งขึ้นทางแก้ก็ต้องเป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ¹²⁷ กล่าวคือ

1. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกอบรัฐกิจอันใด ซึ่งต้องอาศัยพระปรมาภิไธย แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย คณะรัฐมนตรีจะทำอะไร เป็นที่เห็นได้แน่ชัดว่าในกรณีเช่นว่านี้คณะรัฐมนตรีไม่มีทางเลือกอื่นเลย นอกจากจะกราบบังคมลาออกจากตำแหน่ง

2. ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงรู้สึกละอายใจว่าไม่สามารถจะพระราชทานพระปรมาภิไธยได้ พระมหากษัตริย์ก็อาจทรงแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีว่า ถ้าคณะรัฐมนตรีจะคงยืนยันให้ได้ พระมหากษัตริย์จะสละราชสมบัติแทนที่จะลงพระปรมาภิไธย ในกรณีเช่นว่านี้คณะรัฐมนตรีจะยอมต่อพระมหากษัตริย์หรือไม่ยอม ขึ้นอยู่ที่อำนาจทางสังคม กล่าวคือ ประชาชนจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์มากน้อยเพียงใด ข้อขัดแย้งมีความสำคัญมากน้อยอย่างไร ฯลฯ

ในส่วนของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น มีข้อพิจารณาว่า ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษที่รัฐบาลเสนอผลจะเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นปัญหาที่ควรศึกษาต่อไป

¹²⁷ คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา) (น. 1231-1232), โดย หยุต แสงอุทัย, 2511, กรุงเทพฯ : บารุงสาส์น.

5.2 ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเกิดจากการไม่มีอำนาจตรวจสอบโดยศาลปกครอง

กรณีศาลปกครองไม่มีอำนาจตรวจสอบจะทำให้เกิดช่องว่างให้มีการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ นั้น ดังที่ได้วิเคราะห์ว่าการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเป็นการทั่วไป ไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบโดยศาลปกครอง จึงมีปัญหาพิจารณาว่ากรณีที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษนั้น จะทำให้เกิดช่องว่างให้มีการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ เห็นว่าการอภัยโทษเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่นานาอารยประเทศนำไปใช้ในการบริหารดำเนินกระบวนการยุติธรรม แม้ว่าในแต่ละประเทศจะมีระบอบการปกครองที่แตกต่างกันไป ประมุขหรือผู้นำแห่งประเทศหรือรัฐนั้นจะถูกกำหนดให้มีอำนาจในการที่จะอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการยกโทษ ลดหย่อนผ่อนโทษ หรือปล่อยตัวพ้นโทษไป เหตุผลแห่งการอภัยโทษนี้มาจากหลักแห่งความเมตตากรุณาอันจะทำให้ผู้กระทำความผิดได้มีจิตสำนึกในการกระทำผิดและได้มีโอกาสแก้ไขตนเอง มุ่งในการแก้ไขความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมเพื่อชำระไว้ซึ่งความสมบูรณ์ตามหลักนิติธรรม เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในหลักการของอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา รวมทั้งรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมด้วย โดยการอภัยโทษในประเทศไทยซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจในการอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะพระราชทานอภัยโทษยกโทษหรือลดโทษมิให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหรือรับโทษแต่เพียงบางส่วนอันมีการสืบทอดเป็นตามแบบแผนและประเพณีการปกครองอันมีมาแต่โบราณกาล นับแต่สมัยกรุงสุโขทัยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชขึ้นครองราชย์สมบัติในปี พ.ศ. 2489 จนถึง พ.ศ. 2555 ได้มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปแก่ผู้ต้องโทษทางอาญา โดยได้พระราชทานอภัยโทษเนื่องในวโรกาสอันเป็นมงคลต่าง ๆ ของบ้านเมืองถึง 31 ครั้ง โดยได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งบุคคลผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษคือนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์และนักโทษตามกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร ซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดหรือต้องคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษ หรือผู้ต้องโทษจำคุกหรือผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลถึงที่สุดก่อนหรือในวันที่พระราชทานอภัยโทษ จึงเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษต้องเป็นผู้ที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษนั้น ถือเป็นกรทำให้เสรีภาพแก่ผู้ต้องกักขังหรือนักโทษเด็ดขาดที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ส่วนผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายการได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกานั้น จะถือว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นหรือไม่ เห็นว่ากลุ่มผู้ที่ไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่กระทำผิดคดีนิสัย แก้ไขได้ยาก หรือเป็นผู้กระทำผิดซ้ำไม่เจ็ดหลายต่อโทษทัณฑ์ หรือเป็นผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยเฉพาะผู้ค้าผู้ผลิต ที่ถือเป็นบุคคลที่เป็นภัยร้ายต่อสังคม เศรษฐกิจ และบั่นทอนความมั่นคงของประเทศชาติ และเพิ่งรับโทษมาเป็นระยะเวลาไม่นานนัก รวมทั้งผู้ต้องราชทัณฑ์ที่ประพฤติตนผิดระเบียบวินัยของทางราชการ ทั้งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา 27 บัญญัติว่า สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง และมาตรา 29 บัญญัติไว้ว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย โดยให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอย่างใด ๆ โดยองค์กรของรัฐจะกระทำการใด ๆ ให้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ เช่นเดียวกับองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจในการตรากฎหมาย หรือกฎ หรือข้อบังคับ ล่วงล้ำหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจ ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษก็เพื่อเป็นการอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์เพื่อให้โอกาสแก่บุคคลที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีอันจะเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป จึงเห็นได้ว่าการที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษได้ตราขึ้นมานั้น เป็นคุณแก่บุคคล มิได้มีลักษณะเป็นการบั่นทอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่ประการใด นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 32 ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการ

ลงโทษด้วยวิธีการที่โหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม การที่ผู้กระทำความผิดถูกศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้จำคุกหรือผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับที่ย่อมไม่ถึงเป็นการบั่นทอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่นกัน เมื่อมีการนำคดีมาฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษต่อศาล โดยที่ศาลไม่รับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นการใช้พระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ ย่อมไม่เป็นการบั่นทอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด

5.3 ผลที่เกิดจากการที่ศาลปกครองรับไว้ตรวจสอบบางส่วนและไม่รับไว้ตรวจสอบบางส่วน

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงตราขึ้นในฐานะประมุขของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ จะบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษ โดยมีเหตุอันสมควรเนื่องในโอกาสหรือวโรกาสอันเป็นมงคลของบ้านเมือง ก็เป็นเพียงการถวายคำแนะนำมิใช่อำนาจตัดสินใจ ซึ่งการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป มีขั้นตอนการดำเนินการในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ การเตรียมการ การพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการขอพระราชทานอภัยโทษ การร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ การดำเนินงานเมื่อร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเสร็จเรียบร้อย และการดำเนินงานภายหลังพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลบังคับใช้

ลักษณะคดีที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองอาจแบ่งได้สองลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะที่หนึ่ง ฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งได้วิเคราะห์แล้วว่า คดีฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเพราะเป็นการใช้พระราชอำนาจโดยเฉพาะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล

ลักษณะที่สอง ฟ้องเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ภายหลังพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลบังคับใช้ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 673/2546 กรณีฟ้องเกี่ยวกับการดำเนินการกำหนดวันลดโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบว่านักโทษเด็ดขาดผู้ใดควรได้รับการลดโทษแค่ไหนเพียงใด คือ คณะกรรมการตรวจสอบผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษตามที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษบัญญัติไว้ มิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการของ

ศาลแห่งท้องที่ การฟ้องโต้แย้งการพิจารณาคดีโทษว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงต้องฟ้องคณะกรรมการดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 92/2551 วินิจฉัยว่ามติและประกาศรายชื่อผู้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นคำสั่งทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องว่า ประกาศการพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (คณะกรรมการตรวจสอบรายชื่อผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ที่ 1 และผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรม ที่ 2) เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจจากกฎ คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 364/2549 กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษ สำหรับเรือนจำกลางบางขวาง และสถานที่กักขังจังหวัดนนทบุรี) ที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบและพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการกระทำของคณะกรรมการดังกล่าว ถือเป็นกระทำการของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย คือ พระราชกฤษฎีกา เมื่อการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ย่อมถูกตรวจสอบโดยศาลได้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง และการกระทำของคณะกรรมการดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนการดำเนินงานภายหลังที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลบังคับใช้แล้ว ดังนั้น การที่ศาลรับข้อพิพาทดังกล่าวไว้พิจารณา จึงต้องวิเคราะห์ผลกระทบต่อหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

5.3.1 ผลกระทบต่อหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ดังที่ได้วิเคราะห์ว่าการพระราชทานอภัยโทษเป็นการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทาน

อภัยโทษ จึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาล อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาขั้นตอนการดำเนินการในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแล้ว เห็นว่า การกระทำของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นขั้นตอนการดำเนินภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลใช้บังคับ โดยขั้นตอนการดำเนินงานภายหลังจากพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลใช้บังคับ มีดังนี้

1) เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแล้ว ทางกรมราชทัณฑ์ จะมีหนังสือสั่งการและระเบียบที่เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษให้เรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ทราบและเตรียมการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา

2) กรมราชทัณฑ์จะประสานงานกับกระทรวงยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อแต่งตั้งผู้พิพากษาและอัยการร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษประจำเรือนจำ หรือทัณฑสถานต่าง ๆ

นอกจากนั้น ยังประสานงานกับกระทรวงกลาโหม เพื่อการพระราชทานอภัยโทษนักโทษทหารและประสานงานกับ กระทรวงแรงงาน รวมถึงกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อเตรียมจัดให้มีการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษและการจัดหาแหล่งงาน และประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อหามาตรการรองรับปัญหาอาชญากรรม รวมทั้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด และกรุงเทพมหานคร เพื่อรองรับผู้พ้นโทษที่จะเข้าไปอยู่ในพื้นที่

3) เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบเสร็จแล้วภายในระยะเวลาตามที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษกำหนด จะดำเนินการยื่นบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการอภัยโทษต่อศาล โดยแยกประเภทว่าบุคคลใดจะได้รับการปล่อยตัวหรือได้รับการลดโทษ เมื่อศาลได้บัญชีจากคณะกรรมการแล้ว ก็จะพิจารณาออกหมายปล่อยหรือลดโทษให้แก่ผู้ที่ได้รับการอภัยโทษแล้วแต่กรณี ซึ่งสำหรับผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวนั้นเจ้าหน้าที่เรือนจำก็จะรับหมายปล่อยมาทำการปล่อยตัว

4) เมื่อเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเรียบร้อยแล้ว จะส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษพร้อมรายละเอียดมายังกรมราชทัณฑ์เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง เมื่อกรมราชทัณฑ์ตรวจสอบแล้วก็จะรวบรวมสถิติผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษ เพื่อนำความขึ้นกราบทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทต่อไป

เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนการดำเนินงานดังกล่าว เห็นว่า เป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยอาจถือเป็นขั้นตอนที่แยกออกจากตัวพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น การที่ศาลเข้าไปตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมไม่กระทบต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานอภัยโทษแต่อย่างใด

5.3.2 ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 60 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น มาตรา 218 บัญญัติว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และมาตรา 223 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ประกอบกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และ 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

แม้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษตราขึ้นมาโดยมีผลบังคับเป็นคุณแก่บุคคล มิได้มีลักษณะเป็นการบั่นทอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่ประการใดก็ตาม เมื่อภายหลังจากการที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษขึ้นใช้บังคับแล้ว จะมีกระบวนการดำเนินงานภายหลังพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษได้ เช่น การคำนวณวันลดโทษของคณะกรรมการตรวจสอบผู้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษผิดพลาด ซึ่งการกระทำของคณะกรรมการดังกล่าวนี้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอาจมีผลต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ได้รับการอภัยโทษซึ่งมีผลต่อวันจำคุกของผู้ต้องขัง ดังนั้น การที่ศาลมีอำนาจตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการตรวจสอบผู้ได้รับการอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ย่อมก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับการอภัยโทษ ทั้งเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ในการฟ้องคดีต่อศาล เพื่อโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้ มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบผู้ได้รับการอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ในการคำนวณวันต้องโทษ โดยวินิจฉัยว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.387/2555 กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการคิดคำนวณวันต้องโทษของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการพิจารณาพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2550) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคิดคำนวณวันต้องโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่เป็นเพียงผู้พิจารณาเบื้องต้นเพื่อเสนอความเห็นต่อศาลแห่งท้องที่นั้นพิจารณาออกหมายลดโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งการออกหมายลดโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นอำนาจของศาลแห่งท้องที่นั้น โดยเฉพาะ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความสงสัยในการคำนวณวันต้องโทษของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีสงสัยในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลซึ่งตนมีประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะร้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 61/2553 กรณีผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสี่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่คำนวณวันต้องโทษผิดพลาด เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีความสงสัยในการคำนวณระยะเวลาการอภัยโทษ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเกิดความสงสัยในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลซึ่งตนมีประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะร้อง

ต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 191 เท่านั้น คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยดังกล่าว เห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการตรวจสอบผู้ได้รับการอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเกี่ยวกับการคำนวณวันต้องโทษของผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งอาจมีปัญหที่ต้องศึกษาต่อไปว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด

D
P
U

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และมาตรา 11 (2) บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาก็อ้อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองอันเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ในประเทศไทยนั้น พระราชกฤษฎีกาถือเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ตามประเพณีการปกครองปัจจุบันถือว่าพระราชกฤษฎีกาอาจตราขึ้นได้ 3 กรณีคือ

กรณีแรก รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาในกิจการสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกาเปิดหรือปิดสมัยประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ

กรณีที่สอง เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในราชการฝ่ายบริหารสำหรับเรื่องสำคัญบางเรื่อง ในกรณีนี้จะไม่มีบทมาตราใดโดยเฉพาะของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังกรณีแรก แต่เป็นการใช้อำนาจทั่วไปที่รัฐธรรมนูญให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้ในฝ่ายบริหาร ไม่มีผลถึงประชาชนโดยตรง โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกา

ว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการร้องทุกข์ในพระราชสำนัก เป็นต้น

กรณีที่สาม เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราโดยอาศัยอำนาจที่พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดให้ไว้ เพื่อกำหนดรายละเอียดสำคัญของกฎหมาย เช่น กำหนดท้องที่ที่กฎหมายใช้บังคับ กำหนดประเภทกิจการที่จะใช้กฎหมายแม่บทบังคับ หรือกำหนดเรื่องอื่น ๆ

พระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจะเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นในกรณีที่สาม

ในส่วนของกรรณการฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ในการพิจารณาของศาลปกครอง ศาลได้เคยวินิจฉัยไว้โดยอาจแยกเป็นสองความเห็น

ความเห็นที่หนึ่ง ศาลจะวินิจฉัยว่าการฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษบางมาตราหรือทั้งฉบับอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษตราขึ้นโดยอาศัยมาตรา 187 และมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 จึงมีลักษณะที่เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดหรือกรณีใดเป็นการเฉพาะ อันมีลักษณะเป็นกฎหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ความเห็นที่สอง ศาลวินิจฉัยการฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษบางมาตราหรือทั้งฉบับไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษพิพาท เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยใช้พระราชอำนาจในฐานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเรื่องการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้จะไม่อยู่ในฐานะของฝ่ายปกครอง และมีไซ้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ และมีไซ้กรณีที่เป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการมีมติเห็นชอบให้ออกพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาอื่น เช่น พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเวนคืนที่ดินหรือการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ แม้การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ก็ยังเป็นเพียงการถวายนามให้นำมาใช้ใช้อำนาจตัดสินใจและเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อตราพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง

นอกจากนี้ มีกรณีที่ฟ้องการกระทำของเจ้าหน้าที่ภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษใช้บังคับแล้ว เช่น กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษพิจารณาคำนวณโทษว่าไม่ถูกต้อง ฟ้องว่าประกาศการพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษที่มีมติให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าเหตุผลที่ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบกรณีที่ฟ้องโต้แย้งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เนื่องจากพิจารณาในแง่ของความหมายของกฎ และอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 261 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา โดยมองว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 191 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ และมาตรา 261 ทวิวรรคสอง บัญญัติให้การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษจึงเป็นการที่พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาทั่ว ๆ ไป ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นเพียงแบบพิธี ซึ่งถ้าพิจารณาถึงการพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทยเห็นได้ว่ามีมาตั้งแต่โบราณสืบเนื่องมาจนถึงในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และเป็นพระราชอำนาจที่เด็ดขาดและมีอิสระในการพระราชทานอภัยโทษให้กับผู้กระทำผิด ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 พระราชอำนาจอภัยโทษเป็นไปตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษไว้โดยบัญญัติให้ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งนับแต่วันที่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ เมื่อ พ.ศ. 2489 เป็นต้นมาการพระราชทานอภัยโทษได้อาศัยพระราชอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษและใน

ปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 191 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” ถึงแม้ว่าในปัจจุบันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ จะบัญญัติให้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้ และการอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ ในปี พ.ศ. 2517 แล้ว จะเห็นได้ว่าก็เพื่อให้เป็นการชัดเจนในรูปแบบการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเป็นการทั่วไปว่าให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาดังเช่นที่สืบทอดมาตามโบราณกาล และเพื่อไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่กำหนดให้ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น” ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้การอภัยโทษเป็นการทั่วไปตราเป็นพระราชกฤษฎีกาทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เช่นกัน จึงได้แก้ไขมาตรา 261 ทวิ ประกอบกับมาตรา 261 ทวิ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์และเป้าหมายของรัฐบาลที่เสนอให้มีการอภัยโทษก็เพื่อเป็นการแผ่พระมหากรุณาธิคุณขององค์พระประมุขที่มีต่อพสกนิกรที่ต้องราชทัณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” และเป็นไปตามโบราณราชประเพณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแผ่เมตตาตามหากรุณาธิคุณแก่พสกนิกรผู้ต้องราชทัณฑ์ และเพื่อให้ประชาชนชาวไทย ผู้ต้องราชทัณฑ์และญาติพี่น้องได้สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีต่อพสกนิกร และร่วมกันเผยแพร่เกียรติคุณและบุญญาธิการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยถ้วนหน้ากัน ดังนั้น การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปจึงเป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์โดยแท้

แม้การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตาม มาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ก็เป็นการถวายคำแนะนำมิใช่ใช้อำนาจตัดสินใจและเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษจึงเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยใช้พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้จะไม่อยู่ในฐานะของฝ่ายปกครองและมีเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษจึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง

ในส่วนของการฟ้องโต้แย้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการตามพระราชกฤษฎีกา เช่น การพิจารณาคำนวณ โทษ การประกาศรายชื่อผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ เป็นต้น ซึ่งเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เมื่อพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นการกระทำดังกล่าวก็อาจถูกฟ้องยังศาลปกครองได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

แม้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และมาตรา 11 (2) บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็ตาม ก็ไม่ใช่ว่าพระราชกฤษฎีกาทุกฉบับศาลปกครองจะมีอำนาจตรวจสอบได้ และแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่า กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา... ทำให้มีการตีความคำว่ากฎคลาดเคลื่อนไป ว่าการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาแม้จะเป็นเพียงแบบพิธีเพื่อมิให้มีผลบังคับในทางกฎหมาย แต่พระราชกฤษฎีกาทั้งหมดก็จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาว่า การที่ศาลปกครองวินิจฉัยอำนาจในการตรวจสอบพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปนั้น ควรมีการพัฒนาและเผยแพร่ความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการของการตราพระราชกฤษฎีกาในระบบกฎหมายไทย หลักทฤษฎีของกฎ หลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมถึงวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ มาเป็นหลักในการพิจารณาอำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ในระบบกฎหมายไทย เพื่อให้การตรวจสอบพระราชกฤษฎีกา

ของศาลปกครองไทยเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ และเพื่อให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

DRPU

Draft

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2545). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : เดือนตุลา. กรมราชทัณฑ์.
- _____. (2525). *ประวัติราชทัณฑ์ 200 ปี*. กรุงเทพฯ : กรมราชทัณฑ์.
- _____. (2549). *การพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2517*. กรุงเทพฯ : กรมราชทัณฑ์.
- เกรียงไกร เจริญชนวัฒน์ และคณะ. (2553). *การกระทำของรัฐบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง ประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และ อังกฤษ*. กรุงเทพฯ : พี. เพรส.
- คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี. (2539). *การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พระมหากรุณาธิคุณในการพระราชทานความเป็นธรรมและการพระราชทานอภัยโทษ*. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- คณะองคมนตรี. (2555). *พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับคณะองคมนตรี*. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____. (2550). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : จีรรัช การพิมพ์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ : โครงการ ตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- เพ็ญจันทร์ โขติบาล. (2548). *พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ฤทัย หงส์ศิริ. (2545). “นิติกรรมทางปกครอง.” *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : จีรัชการพิมพ์.
- _____. (2545). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา. วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2537). *คำบรรยายวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 2*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2540). “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐาน.” *กฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- _____. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา. วรเจตน์ ภาศิริตัน.
- (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.
- _____. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา. สมบูรณ์ เตชะวงศ์. (2555). *พระราชทานอภัยโทษ*. กรุงเทพฯ : อนิเมทกรุ๊ป.
- สุนัย มโนมัยอุดม. (2555). *ระบบกฎหมายอังกฤษ (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หยุด แสงอุทัย. (2511). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา)*. กรุงเทพฯ : บำรุงสาส์น.
- _____. (2542). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 14)*. กรุงเทพฯ : ประกายพรีก.
- อมร จันทรสมนบูรณ์. (2538). *กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 12)*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล. *การกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำของรัฐบาล : ข้อถกเถียงทางวิชาการในระบบกฎหมายมหาชนไทย*. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.

บทความ

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2529, กันยายน). “ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.” *บทความพิเศษ เล่ม 42 ตอน 3*, 46-83.

- _____. (2538, ธันวาคม). “กฎหมายลำดับรองของประเทศไทย.” *วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 14 ตอน 3*, 95-120.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2542, มิถุนายน). “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน.” *วารสารนิติศาสตร์*, 29 (2), 277-299.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2531, ธันวาคม). “วิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส.” *วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ตอน 7*, 713-753.
- _____. (2537, สิงหาคม). “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ.” *วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ตอน 2*, 12-17.
- ประยูร กาญจนกุล. (2523, กันยายน – ตุลาคม). “คดีปกครอง.” *คูลพาห*, 27 (15), 9.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548, พฤษภาคม – สิงหาคม). “การฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎในระบบกฎหมายเยอรมัน.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 5 (2), 3-4.
- วรพจน์ วิสริตพิชญ์. (2545). *การกระทำทางปกครอง*. ใน *สรุปผล นิติไกรพจน์ (บ.ก), อาจารย์บุษารวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรส มบูรณ์* (น. 131-163). กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.
- สมยศ เชื้อไทย. (2530, กันยายน). “การกระทำทางปกครอง” *วารสารนิติศาสตร์*, 17 (3), 13.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2552, มกราคม – เมษายน). “พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 9 (1), 25-56.

รายงานผลการวิจัย

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2546, กันยายน). *การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

วิทยานิพนธ์

- เจษฎา พรไชยา. (2543). *พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษและประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เพ็ญจันทร์ โชติบาล. (2533). *พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ณัฐพล คำภีระ. (2554). *การกระทำทางรัฐบาล : ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นรินทร์ อธิสาร. (2546). *การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2534). *อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รดาพรรณ เกื้อกุลเกียรติ. (2533). *การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัชรินทร์ จันทร์ทอง. (2551). *พระราชกฤษฎีกาที่ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สาโรช โชติพันธ์. (2541). *การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุเจตน์ สถาพรนานนท์. (2545). *การควบคุมการออกกฎขององค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐพล คำภีระ. (2544). *การกระทำทางรัฐบาล : ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สุวีร์ ตรียุทธนากุล. (2538). *การกระทำของรัฐบาล* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อุมาพร สิทธิบุรณาญา. (2549). *การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่น ๆ

- โกคิน พลกุล. (2532, 3-4 กรกฎาคม). “คดีปกครองในฝรั่งเศส” *เอกสารสัมมนาทางวิชาการเรื่องการจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง*. กรุงเทพฯ.
- _____. (2546). “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” *เอกสารประกอบการฝึกอบรมพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 8*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (ม.ป.ป.). *การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง*. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.

- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2543). “การกระทำทางปกครอง” เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร
พนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (2544). ลักษณะและประเภทของคดีปกครอง เอกสารประกอบการฝึกอบรม
หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (2548). “การกระทำทางปกครอง” เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา น.565 โครงการ
ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 7. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2543). บันทึกเรื่อง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง
แต่ละประเภท. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- ประสาท พงษ์สุวรรณ. (เมษายน, 2544). คู่มือเรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
ศาลปกครอง.
- อินทร์จันทร์ บุราพันธ์. (2549). พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย : ศึกษากรณีการพระราชทาน
อภัยโทษ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

- Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre) et Ministère en chargé de la
justice. (2014). *Qu'est-ce qu'une grâce présidentielle?*. สืบค้น 20 ตุลาคม 2556, จาก
<http://vosdroits.service-public.fr>;
- Service des études juridiques (2007). *Étude de législation comparée n° 177 – octobre 2007 -
L'amnistie et la grâce*. สืบค้น 20 ตุลาคม 2556, จาก <http://www.senat.fr>
- Antoine Faye. (2010). Qu'est ce que le droit de grâce?. สืบค้น 20 ตุลาคม 2556, จาก
<http://www.lepetitjuriste.fr/droit-constitutionnel>
- Code de justice administrative (2011). สืบค้น 20 ตุลาคม 2556, จาก <http://www.legifrance.fr>

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

- Alzaga Villaamil. (1978). *La Constitución española de*. Madrid : Ediciones del Foro.
- B.Losano Cutanda. (1990). *La extinction de las sanciones administrativas y tributarias*. Madrid
: Editorial Marcial Pons.

Cadalso, F. (1921). *La libertad condicional. El indulto y la amnistía, con un apéndice relativo a la condena condicional*. N.P. : Ed. Imprenta de Jesús López.

Christian HUGLO et Corinne LEPAGE. (2011). *Code de justice administrative*. LexisNexis SA.
Constitution du 4 octobre 1958.

Dorado Montero. (1915). *El derecho protector de los criminales*. Madrid : Librería General de Victoriano Suárez.

_____. (1910). *Amnistía e indulto, Enciclopedia Jurídica Española*, Tomo II. Barcelona : Ed. Francisco Seix.

Gimeno Gómez, V. (1972). *La gracia de indulto, en Revista de Derecho Procesal Iberoamericano*, nº 4. Madrid : n.p..

Llorca Ortega, J. (2003). *La Ley de Indulto: Comentarios, Jurisprudencia, Formularios y notas para su reforma*. Valencia : Ed. Tirant lo Blanch.

Nedjati, Zaim M., & J.E. Trici. (1980). *English and Continental System of Administrative*. North-Holland : Publishing.

P. Van Dijk. (1980). *Judicial Review of Governmental Action and the Requirement of and interest to sue*. N.P. : Sijthoff & Noordhoff.

คำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

ปี พ.ศ. 2546

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 23/2546

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 673/2546

ปี พ.ศ. 2548

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 12/2548

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 19/2548

ปี พ.ศ. 2549

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 364/2549

ปี พ.ศ. 2550

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 11/2550

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 2/2550

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 3/2550

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 21/2550

ปี พ.ศ. 2551

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 44/2551

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 293/2551

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 92/2551

ปี พ.ศ. 2552

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 20/2552

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 43/2552

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 417/2552

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 3/2552

ปี พ.ศ. 2553

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 31/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 5/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 6/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 7/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 8/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 9/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 10/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 11/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 12/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 13/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 14/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 15/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 16/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 17/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 18/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 19/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 20/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 21/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 22/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 23/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 24/2553

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 25/2553

ปี พ.ศ. 2554

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2554

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 11/2554

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 12/2554

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 22/2554

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 28/2554

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2554

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 562/2554

ปี พ.ศ. 2555

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 7/2555

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 44/2555

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 45/2555

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 46/2555

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.387/2555

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 61/2553

ภาคผนวก ก
ขั้นตอนการดำเนินการในการตราพระราชกฤษฎีกา
พระราชทานอภัยโทษ

ขั้นตอนการดำเนินการในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องโทษ โดยมีเหตุอันสมควรเนื่องในโอกาสหรือวโรกาสอันเป็นมงคลของบ้านเมือง ในที่นี้จะกล่าวถึงการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549

ในโอกาสและวโรกาสสำคัญของบ้านเมืองในปี พ.ศ. 2547 และปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลได้กำหนดกรอบแนวทางการจัดทำโครงการและกิจกรรมร่วม ดังนี้

1. การเฉลิมฉลองเนื่องในสุภวาระที่สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถทรงเจริญพระชนมพรรษาครบ 6 รอบ ในวันที่ 12 สิงหาคม 2547 นับเป็นมหามงคลสมัยพิเศษยิ่ง รัฐบาลเห็นสมควรจะได้จัดงานเฉลิมฉลองให้สมพระเกียรติและถูกต้องตามราชประเพณีและคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2545 เห็นชอบให้รัฐบาลจัดงานดังกล่าว โดยนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 331/2545 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2545 แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 ขึ้น โดยมีประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา ประธานวุฒิสภา เป็นที่ปรึกษา พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี (ทุกท่าน) เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม ราชเลขาธิการ เลขาธิการพระราชวัง สมุหราชองครักษ์ เลขาธิการคณะองคมนตรี ราชเลขาธิการ ในพระองค์สมเด็จพระบรมราชินีนาถ ปลัดกระทรวง (กลาโหม การคลัง การต่างประเทศ การท่องเที่ยวและกีฬา การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เกษตรและสหกรณ์ คมนาคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร พลังงาน พาณิชยกรรมมหาดไทย ยุติธรรม แรงงาน วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศึกษาธิการ สาธารณสุข อุตสาหกรรม) ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมการศาสนา อธิบดีกรมศิลปากร ปลัดกรุงเทพมหานคร ที่ปรึกษาสำนักพระราชวัง ผู้ช่วยเลขาธิการพระราชวัง ฝ่ายพระราชพิธี พนักงานพิเศษสำนักพระราชวัง มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขาธิการ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการกองพิธีกร สำนักเลขาธิการ

นายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการกองพระราชพิธี สำนักพระราชวัง และผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการจัดงานเฉลิมพระเกียรติฯ ให้สมพระเกียรติและถูกต้องตามราชประเพณีพิจารณาและให้ความเห็นชอบ แผนงานโครงการและกิจกรรม การจัดงานเฉลิมพระเกียรติฯ แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควรและดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการการอำนวยความสะดวกฯ ได้มีคำสั่งที่ 2/2546 ลงวันที่ 22 มกราคม 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายโครงการและกิจกรรม โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช) เป็นประธานกรรมการ มีผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ที่ได้รับมอบหมาย) เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ จัดทำโครงการ/กิจกรรมเฉลิมพระเกียรติ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการ/กิจกรรมเฉลิมพระเกียรติฯ พิจารณาก่อนกรองโครงการ/กิจกรรมเฉลิมพระเกียรติฯ ของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ฯลฯ โดยคณะกรรมการฝ่ายโครงการและกิจกรรม ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาก่อนกรองโครงการและกิจกรรม มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาก่อนกรองโครงการ/กิจกรรมที่เสนอขอเข้าร่วมเฉลิมพระเกียรติฯ

2. การเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในงานฉลองสิริราชสมบัติ ครบ 60 ปี ในวันที่ 9 มิถุนายน 2549 นับเป็นมหามงคลสมัยพิเศษยิ่ง รัฐบาลเห็นสมควรจะได้จัดงานเฉลิมฉลองให้สมพระเกียรติ รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 130/2548 ลงวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการการอำนวยความสะดวกงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี มีประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา ประธานวุฒิสภา หม่อมเจ้ากฤษเดชน์ รัชนี้ ประธานมูลนิธิโครงการหลวง องคมนตรี (นายอำพล เสนาณรงค์) องคมนตรี (นายสวัสดิ์ วัฒนายากร) เป็นที่ปรึกษา พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการการอำนวยความสะดวกฯ ได้มีคำสั่งที่ 2/2548 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายโครงการและกิจกรรม โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) เป็นประธานกรรมการ และคณะกรรมการฝ่ายโครงการฯ ได้มีคำสั่งที่ 1/2548 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาก่อนกรองโครงการและกิจกรรม โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ

คณะกรรมการการอำนวยความสะดวกฯ คณะกรรมการฝ่ายโครงการและกิจกรรม และ คณะอนุกรรมการพิจารณาก่อนกรองโครงการและกิจกรรมประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยต่างๆ และมีอำนาจหน้าที่ในทำนองเดียวกันกับการแต่งตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการเนื่องในงานเฉลิมพระเกียรติในสุทวารวดีที่สมเด็จพระราชินีทรงเจริญพระชนมพรรษา ครบ 6 รอบ ในปี พ.ศ. 2547

ในการที่รัฐบาลจัดงานเฉลิมฉลองทั้งสองครั้งดังกล่าว กระทรวงยุติธรรม โดยกรมราชทัณฑ์ได้นำเสนอโครงการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์เฉลิมพระเกียรติ โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังนี้

(1) เพื่อเป็นการแผ่พระมหากรุณาธิคุณขององค์พระประมุขที่มีต่อพสกนิกรที่ผู้ต้องราชทัณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 225 “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” และเป็นไปตามโบราณราชประเพณีที่พระมหากษัตริย์หรือองค์ราชินี ทรงแผ่พระเมตตาตามหากรุณาธิคุณแก่พสกนิกรผู้ต้องราชทัณฑ์ เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติและถวายเป็นราชสักการะ (ปี 2547) และเนื่องในวาระที่ทรงปกครองแผ่นดินยาวนานไม่เคยปรากฏขึ้นในประวัติศาสตร์ไทยมาก่อน (ปี 2549)

(2) เพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องราชทัณฑ์เป็นไปตามนโยบายอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาที่ผู้กระทำผิดซึ่งได้รับโทษมาแล้วส่วนหนึ่งและได้รับการอบรมแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยแล้ว มีโอกาสได้รับการปล่อยตัวหรือลดโทษลงเพื่อจะได้รับอิสรภาพเร็วขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้โอกาสในการกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี และร่วมกันพัฒนาสังคมและประเทศชาติให้มีคุณภาพต่อไป

(3) เพื่อให้ประชาชนชาวไทย โดยเฉพาะผู้ต้องราชทัณฑ์และญาติพี่น้องได้สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีต่อพสกนิกร และร่วมกันเผยแพร่พระเกียรติคุณและบุญญาธิการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยถ้วนหน้ากัน

(4) ผู้ต้องราชทัณฑ์ซึ่งต้องโทษในคดีความผิดที่ไม่ร้ายแรงหรือได้รับโทษมานานจนใกล้จะพ้นโทษแล้วจะได้รับการปล่อยตัว ประมาณ 25,000 คน ส่วนที่เหลือจะได้รับการลดโทษลงส่วนหนึ่ง

โดยในการนำเสนอโครงการฯ ดังกล่าวสำนักทัณฑปฏิบัติ (ส่วนอภัยโทษ) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการได้นำเสนอกรมราชทัณฑ์เพื่ออนุมัติในหลักการและเสนอกระทรวงยุติธรรมเพื่อขอความเห็นชอบ แล้วจัดส่งไปที่สำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงโครงการและกิจกรรม คณะกรรมการฝ่ายโครงการและกิจกรรมในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ ในวันที่ 12 สิงหาคม 2547 และงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี ในวันที่ 9 มิถุนายน 2549 และคณะกรรมการอำนวยการจัดงานฯ ทั้ง 2 คณะ ตามลำดับ

“โครงการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ราชทัณฑ์” เนื่องในโอกาสเฉลิมพระเกียรติฯ ที่ผ่านมามีได้รับการสนับสนุนและอนุมัติให้จัดทำขึ้นทุกครั้ง เนื่องจากรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเผยแพร่

พระมหากษัตริย์ของพระมหากษัตริย์ ที่จะพระราชทานแก่บุคคลผู้ต้องโทษให้ได้มีโอกาสกลับตัว ประพฤติปฏิบัติตนเป็นคนดีของสังคมและประเทศ ไม่เป็นภาระ แต่กลับเป็นพลังของแผ่นดิน โดยมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

กระทรวงยุติธรรม ได้มอบหมายให้กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงาน ตามโครงการฯ ดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

การดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์

การดำเนินงานแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ การเตรียมการ การพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในหลักการขอพระราชทานอภัยโทษ การยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษการดำเนินงาน เมื่อยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเสร็จเรียบร้อย และการดำเนินงานภายหลัง พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลบังคับใช้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการ

ลำดับที่ 1 การดำเนินการให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ดังนี้

1. คณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ และผู้แทน กรมราชทัณฑ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่

1.1 กำหนดหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษให้แก่ ผู้ต้องราชทัณฑ์ รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพระราชทาน อภัยโทษให้แก่ผู้ต้องราชทัณฑ์

1.2 รับผิดชอบและดำเนินการประสานงานการขอพระราชทานอภัยโทษให้แก่ ผู้ต้องราชทัณฑ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.3 เฝ้าติดตามผลการดำเนินงานและรายงานผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

1.4 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น

1.5 ดำเนินการอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนด

2. คณะอนุกรรมการยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานอนุกรรมการ อนุกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่ ดำเนินงานทางด้านกฎหมาย และผู้แทนจากกรมราชทัณฑ์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยให้มีอำนาจ หน้าที่

2.1 ยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษตามเจตนารมณ์ที่คณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษให้ความเห็นชอบแล้ว

2.2 นำเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ต่อคณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษ

2.3 ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษกำหนด

3. คณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ประกอบด้วยอธิบดีกรมราชทัณฑ์ เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ และผู้แทนจากกรมราชทัณฑ์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะอนุกรรมการมีหน้าที่

3.1 กำหนดกิจกรรมเพื่อปลูกจิตสำนึกให้แก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว

3.2 รับผิดชอบดำเนินการและประสานงานการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยเกี่ยวกับการให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือผู้ต้องราชทัณฑ์

3.3 ดูแล ติดตาม การให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ต้องราชทัณฑ์ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว ทั้งก่อนและหลังการปล่อย

3.4 กำหนดหลักเกณฑ์ ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว

3.5 เร่งรัดติดตามผลการดำเนินงานและรายงานผลให้คณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษทราบเป็นระยะ ๆ

3.6 ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษมอบหมาย

4. คณะกรรมการอำนวยการและปฏิบัติงานในพิธีปล่อยตัวผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ประกอบด้วยคณะกรรมการฝ่ายอำนวยการ ซึ่งมีปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการฝ่ายพิธีการ คณะกรรมการฝ่ายสถานที่ คณะกรรมการฝ่ายจัดหาเครื่องแต่งกาย คณะกรรมการฝ่ายต้อนรับและบริการ คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการฝ่ายจัดเลี้ยง คณะกรรมการฝ่ายสวัสดิการและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ คณะกรรมการฝ่ายกำกับดูแลและจัดระเบียบผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว คณะกรรมการฝ่ายบริการทางการแพทย์ คณะกรรมการฝ่ายรักษาความปลอดภัยและการจราจร โดยให้คณะกรรมการฯ ปฏิบัติงานในพิธีปล่อยตัวผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ลำดับที่ 2 การรวบรวมข้อมูลของผู้ต้องราชทัณฑ์

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแจ้งข้อมูล ประกอบด้วย 4 หน่วยงาน คือ

1. กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม สำหรับนักโทษเด็ดขาด และผู้ต้องกักขัง
2. กรมพระธรรมนูญ กระทรวงกลาโหม สำหรับนักโทษทหาร
3. กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม สำหรับผู้ได้รับการปล่อยตัวคุมประพฤติ และผู้ทำงานบริการ

สังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ

4. สำนักงานศาลยุติธรรม สำหรับผู้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับที่ไม่อยู่ในความดูแลของกรมคุมประพฤติ

โดยดำเนินการรวบรวม

ก. ข้อมูลของผู้ต้องราชทัณฑ์

- ตามฐานความผิด กำหนดโทษ เพศ อายุ
- ที่กำหนดโทษสูงตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้ประหารชีวิต และจำคุกตลอดชีวิต
- ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษมาแล้ว
- ที่มีสภาพทางร่างกายและจิตใจไม่สมควรถูกคุมขังต่อไป อาทิเช่น ผู้พิการ ผู้มีอาการป่วย

ในขั้นร้ายแรงเป็นอันตรายและอาจติดต่อไปยังผู้อื่น เด็ก และคนชรา

- ที่มีกำหนดโทษน้อย
- ผู้กลับมาก่อทำความผิดซ้ำ

ข. การติดตามผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

ที่ผ่านมา

- การพักอาศัยของผู้พ้นโทษ
- ลักษณะที่พัก
- การประกอบอาชีพหลังพ้นโทษ, รายได้
- สภาพปัญหา

ข้อมูลของผู้ต้องราชทัณฑ์ข้างต้นเป็นส่วนประกอบสำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาการได้รับพระราชทานอภัยโทษ

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการขอพระราชทานอภัยโทษ

ลำดับที่ 1 การกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ระดับกรมราชทัณฑ์

โดยการจัดประชุมร่วมกันในระหว่างผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์ ประกอบด้วยอธิบดีกรมราชทัณฑ์ รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ฝ่ายพัฒนา รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ฝ่ายแผนการควบคุม รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ฝ่ายปฏิบัติการ ผู้อำนวยการสำนักทัณฑปฏิบัติ ผู้อำนวยการกองนิติการ ผู้อำนวยการส่วนอภัยโทษ และหัวหน้าฝ่ายอภัยโทษ เพื่อกำหนดนโยบาย แสดงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการอภัยโทษ ให้แก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ รวมทั้งประสานขอทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมพระธรรมนุญ (กระทรวงกลาโหม) เกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษให้แก่นักโทษทหารนำมาประมวลสรุปผล

ลำดับที่ 2 การกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ระดับกระทรวงยุติธรรม

โดยการจัดประชุมร่วมกันระหว่างผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรม รองปลัดกระทรวงยุติธรรม อธิบดีกรมราชทัณฑ์ อธิบดีกรมคุมประพฤติ รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ฝ่ายพัฒนา รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ฝ่ายปฏิบัติการ ผู้อำนวยการสำนักทัณฑปฏิบัติ ผู้อำนวยการกองนิติการ ผู้อำนวยการส่วนอภัยโทษ และหัวหน้าฝ่ายอภัยโทษกรมราชทัณฑ์ แล้วนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อขอรับความเห็นชอบ

ส่วนที่ 3 การกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษของคณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษ

โดยคณะกรรมการฯ จะพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล ข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ต้องราชทัณฑ์ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกระทรวงยุติธรรม กระทรวงกลาโหมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิ การติดตามผลการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษที่ผ่านมา และผลกระทบอันจะเกิดต่อสังคมและประเทศชาติ โดยกำหนดหลักการในการขอพระราชทานอภัยโทษไว้ดังนี้

หลักการทั่วไปในการขอพระราชทานอภัยโทษ

การขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในแต่ละครั้ง จะมีความแตกต่างกัน เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและสภาวะของบ้านเมืองในขณะนั้น โดยคำนึงถึงความเหมาะสมภายใต้หลักนิติธรรม และหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา การกำหนดเกณฑ์การพระราชทานอภัยโทษมีหลักใหญ่อยู่ 4 ประการ กล่าวคือ

1. การพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว
2. การพระราชทานอภัยโทษลดโทษ
3. การพระราชทานอภัยโทษลดโทษแบบมีเงื่อนไข
4. การไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ

1. การพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว

ผู้ต้องราชทัณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาอภัยโทษปล่อยตัวนั้น จะพิจารณาเฉพาะผู้ต้องราชทัณฑ์ที่ไม่เป็นภัยต่อสังคมและประเทศชาติแล้ว ได้แก่ ผู้ต้องโทษที่ยังไม่ถึงกับต้องรับโทษจำคุก เช่น ผู้ต้องกักขังแทนโทษจำคุกหรือผู้ต้องกักขังแทนค่าปรับ และผู้ต้องโทษที่กระทำความผิดในคดีเล็กน้อยไม่รุนแรง หรือมีกำหนดโทษจำคุกในระยะสั้น หรือเด็ก สตรี คนชรา หรือผู้ต้องโทษจำคุกเป็นครั้งแรก อายุน้อย เจ็บป่วย หรือผู้พิการทุพพลภาพ

2. การพระราชทานอภัยโทษลดโทษ

การพระราชทานอภัยโทษลดโทษพิจารณาจากลักษณะความผิดในแต่ละฐานโทษความหนักเบาแห่งโทษกำหนดโทษที่ได้รับ การกระทำผิดเป็นไปโดยเจตนาหรือโดยประมาทพฤติการณ์กระทำผิดที่เป็นภัยต่อสังคมหรือมีลักษณะรุนแรงมากหรือน้อย และคำนึงถึงความประพฤติของผู้ต้องราชทัณฑ์ขณะถูกคุมขังด้วย โดยให้ได้รับการลดโทษตามอัตราโทษมากน้อยลดหลั่นกันไป

3. การพระราชทานอภัยโทษลดโทษแบบมีเงื่อนไข

การพระราชทานอภัยโทษในลักษณะนี้จะมีการกำหนดเงื่อนไขสำหรับผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษที่จะต้องถือปฏิบัติ อาจมีได้ทั้งเงื่อนไขบังคับก่อนและเงื่อนไขบังคับหลัง อาทิ เช่น การพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ที่กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษในคดีความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษและกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ซึ่งได้รับการพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขสำหรับความประพฤติของนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษหรือการปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ เป็นต้น

4. การไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ

กลุ่มผู้ต้องราชทัณฑ์ที่จะไม่ได้รับการพิจารณาให้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษนั้นจะมีการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบเพื่อป้องกันการถูกกล่าวหาว่ามีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ผู้ที่จะไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่กระทำความผิดคดีฉ้อโกง ภาษี ได้ยาก หรือเป็นผู้กระทำความผิดซ้ำไม่เข็ดหลาบต่อโทษทัณฑ์ หรือเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยเฉพาะผู้ค้าผู้ผลิต ที่ถือเป็นบุคคลที่

เป็นภัยร้ายต่อสังคม เศรษฐกิจ และบั่นทอนความมั่นคงของประเทศชาติและพึงรับโทษมาเป็นระยะเวลา ไม่นานนัก รวมทั้งผู้ต้องราชทัณฑ์ที่ประพฤติกินฝิ่นกระเปียบวินัยของทางราชการ

ขั้นตอนที่ 3 การยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักเกณฑ์ การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแล้ว จะมีการพิจารณาการร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ให้เป็นไป ตามเจตนารมณ์ของมติที่ประชุมคณะกรรมการฯ โดยคณะกรรมการฯ อาจพิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ เพื่อการยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะก็ได้ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดใน ลำดับต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การดำเนินงานเมื่อยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเสร็จเรียบร้อยแล้ว

ลำดับที่ 1 กระทรวงยุติธรรม โดยกรมราชทัณฑ์ (ส่วนอภัยโทษ สำนักทัณฑ์ปฏิบัติ) จะเสนอ เรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ลำดับที่ 2 เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งร่าง พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ดังกล่าว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเชิญส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงให้ความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะ ตลอดจนพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ร่วมกัน ต่อจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะส่งร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยืนยันความถูกต้อง เพื่อแจ้งสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีทราบและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ลำดับที่ 3 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ พระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทเพื่อทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย และเมื่อทรงมีพระมหากรุณาธิคุณ และทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวแล้ว สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีจะนำพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยไว้แล้วนั้น ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ขั้นตอนที่ 5 การดำเนินงานเมื่อพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลบังคับใช้

ลำดับที่ 1 ก่อนที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลบังคับใช้ คณะกรรมการหรือ คณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ได้กำหนดให้มีการจัด กิจกรรมเพื่อปลูกจิตสำนึกให้แก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ที่จะได้รับการพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวโดยการ จัด ฝึกอบรมให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือ ดูแล ติดตาม และให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือทั้งก่อนและหลัง การปล่อย มิให้ผู้รับพระราชทานอภัยโทษตกเป็นภาระของสังคมเมื่อพ้นโทษ

ลำดับที่ 2 “คณะกรรมการอำนาจการและปฏิบัติงานในพิธีปล่อยตัวผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ” จัดให้มีพิธีปล่อยตัวผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษเพื่อเป็นการการเฉลิมและสดุดีพระเกียรติให้ผู้ได้รับการปล่อยตัวได้สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณขององค์พระมหากษัตริย์

ลำดับที่ 3 กระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์) ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษโดย

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษบางคนที่จะไม่สะดวกในการปฏิบัติ

2. ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) สำนักงานศาลยุติธรรม ศาลแห่งท้องที่ สำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อแจ้งคณะกรรมการผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษอันได้แก่

2.1 “คณะกรรมการผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษ” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ ผู้พิพากษาศาลแห่งท้องที่หรือตุลาการศาลทหารแห่งท้องที่ พนักงานอัยการแห่งท้องที่หรืออัยการทหารแห่งท้องที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือ

2.2 “คณะกรรมการผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษ” ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งตามข้อ 1

3. กรมราชทัณฑ์ โดยเรือนจำ/ทัณฑสถาน และสถานกักขัง ทำการประสานศาลแห่งท้องที่เพื่อพิจารณาออกหมายสั่งปล่อยหรือลดโทษ หรือออกคำสั่งยกเลิกการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ แล้วแต่กรณี

4. กรมราชทัณฑ์กำหนดหลักการและกำกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษสำหรับหน่วยงานดำเนินการ ดังนี้

4.1 สำนักทัณฑ์ปฏิบัติ ส่วนอภัยโทษ

- จัดทำคำอธิบายพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549

- จัดทำตารางคำนวณลดโทษ

- การจัดทำโปรแกรมคำนวณการลดโทษสำเร็จรูป

- ออกแบบและจัดสร้างรูปแบบการทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษ

และผู้ไม่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษ ทั้งการจัดพิมพ์แบบสำหรับการพิมพ์ข้อความ และรูปแบบมาตรฐานที่จัดทำได้ในเครื่องคอมพิวเตอร์

4.2 เรือนจำ/ทัณฑสถาน/สถานกักขัง เตรียมความพร้อมก่อนพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้
ดังนี้

4.2.1 เตรียมดำเนินการแบ่งกลุ่มผู้ต้องขัง (ผู้ต้องราชทัณฑ์) ได้แก่ นักโทษเด็ดขาด และผู้ต้องกักขังที่อยู่ในหลักเกณฑ์ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว อภัยลดโทษแล้วพ้นกำหนดโทษ และอภัยลดโทษที่เหลือกำหนดโทษต้องจำต่อไป โดย

- (1) ให้มีคณะทำงานเพื่อการนี้โดยเฉพาะ
- (2) จัดแยกทะเบียนประวัติผู้ต้องขังเป็นหมวดหมู่
- (3) แยกประเภทผู้ต้องขังที่อยู่ในหลักเกณฑ์ได้รับพระราชทานอภัยโทษที่มีตัวอยู่ในการควบคุมและไม่มีตัวอยู่ในการควบคุม
- (4) จัดทำบัญชีผู้ต้องขังที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว อภัยลดโทษแล้วพ้นโทษปล่อยตัว อภัยลดโทษแล้วต้องจำต่อไป และผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ

4.2.2 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 โดยนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแล้ว ต้องดำเนินการดังนี้

- (1) จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ โดยประสานคณะกรรมการผู้เกี่ยวข้องโดยเร็ว
- (2) เสนอบัญชีรายชื่อผู้ต้องขัง แบ่งเป็น
 - ผู้ที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว ซึ่งต้องเร่งดำเนินการเป็นลำดับแรก
 - ผู้ที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ที่ต้องจำมาจนครบกำหนดโทษแล้วในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลใช้บังคับ
 - ผู้ที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษโดยมีโทษที่เหลือและต้องรับโทษต่อไป และ
 - ผู้ที่ไม่เข้าข่ายที่จะได้รับการพระราชทานอภัยโทษ

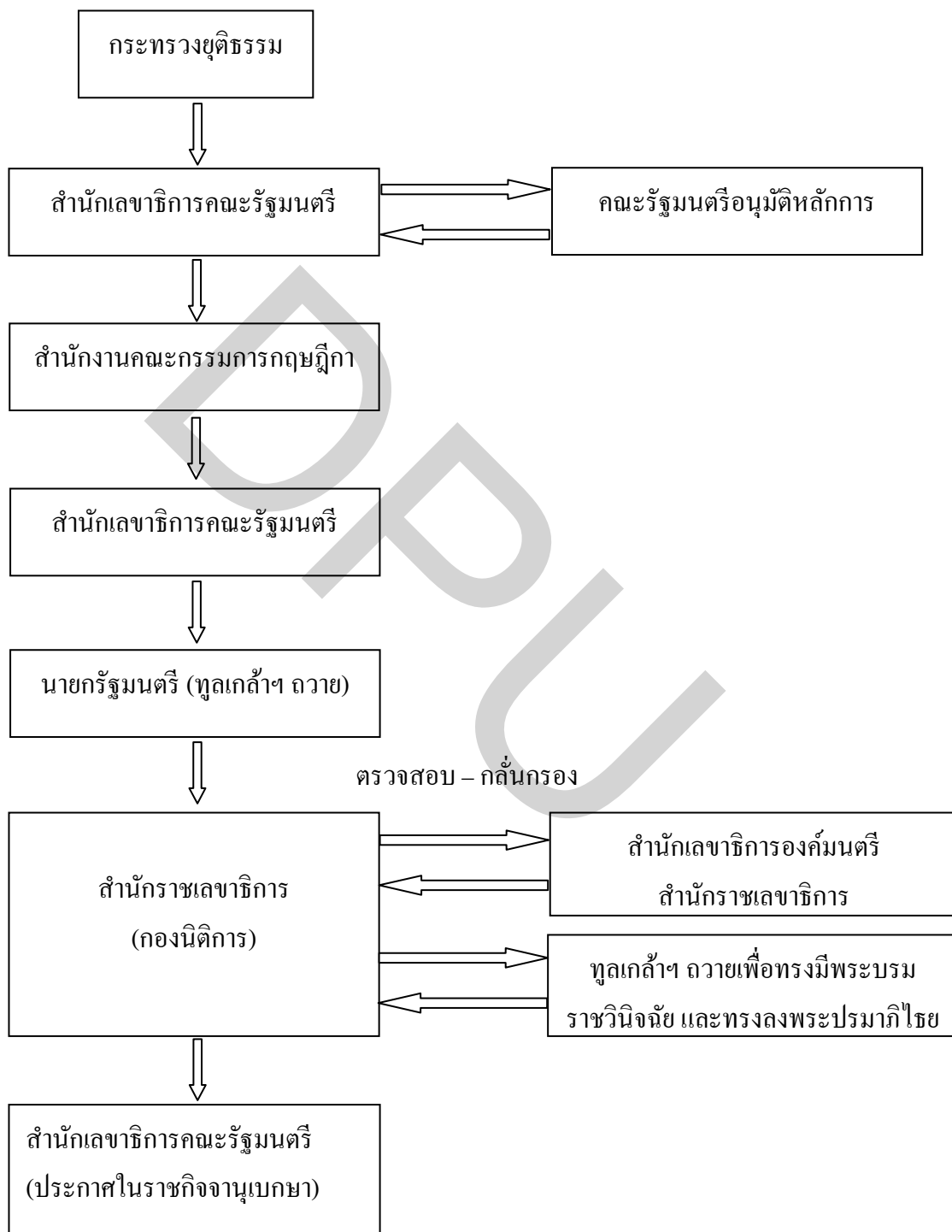
(3) การดำเนินการตรวจสอบผู้ได้รับพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวตามข้อ (1) (2) ซึ่งต้องให้คณะกรรมการผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษพิจารณาตรวจสอบและส่งบัญชีรายชื่อต่อศาลแห่งท้องที่พิจารณาออกหมายสั่งปล่อยหรือลดโทษแล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ

- (4) จัดทำบัญชีผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ บัญชีรายชื่อผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ และสรุปงบบัญชี พิจารณาตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษเพื่อเก็บไว้ที่เรือนจำ/ทัณฑสถานหนึ่งฉบับ ศาลหนึ่งฉบับ สังกะทรวงยุติธรรมหนึ่งฉบับ และทูลเกล้าฯ ถวายหนึ่งฉบับ
- (5) สรุปผลการดำเนินงาน และประเมินผลการดำเนินงาน

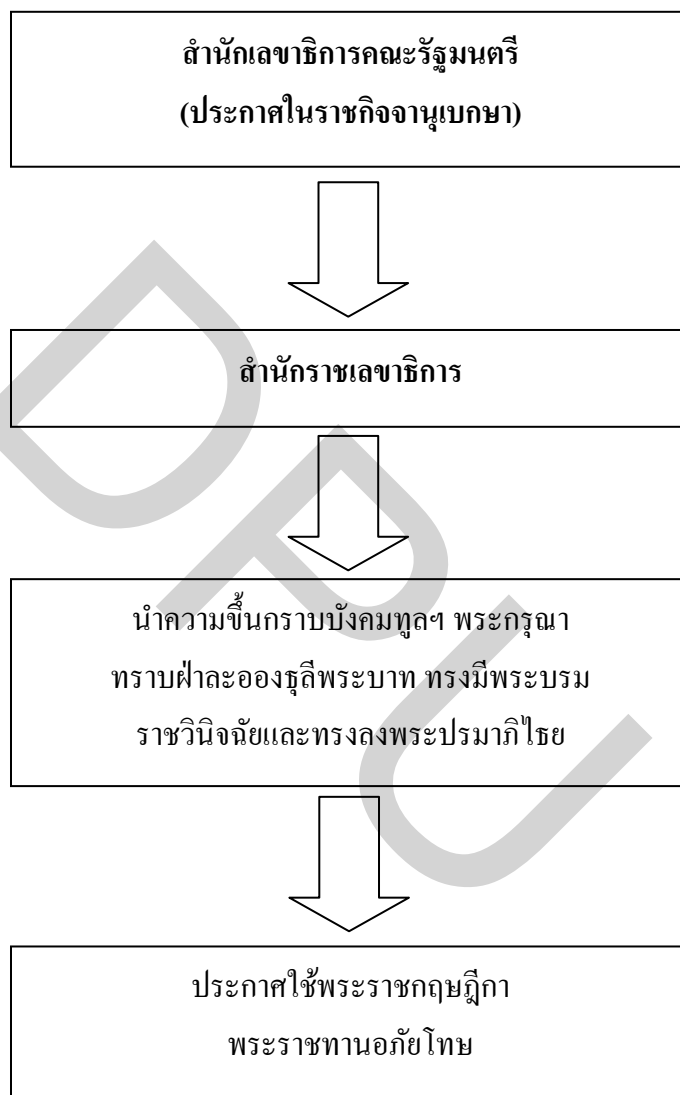
D
P
U

ภาคผนวก ข
แผนภูมิการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกา
พระราชทานอภัยโทษ

แผนภูมิการดำเนินการ
เกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ



แผนภูมิการดำเนินการ
เกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ



ภาคผนวก ค
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 2/2550

○ คำสั่งไม่รับคำฟ้อง
ไว้พิจารณา

(ต. ๑๙)



คดีหมายเลขดำที่ พ.๕๔/๒๕๔๙
คดีหมายเลขแดงที่ พ.๒ /๒๕๕๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

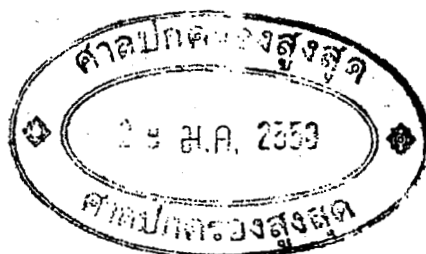
ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง { นายสมโพธิ หรือวิชิตพงศ์ ศิริวาลัย ผู้ฟ้องคดี
นายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) ที่ ๑
รองนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
(พลตำรวจเอก ชิดชัย วรรณสถิตย์) ที่ ๒
คณะรัฐมนตรี ที่ ๓ } ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมในคดีความผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ ปัจจุบันถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำกลางบางขวาง แดน ๔ จังหวัดนนทบุรี ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ขอฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในข้อหาเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยได้ร่วมกันออกพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาใช้บังคับ ซึ่งมีเนื้อหาสิทธิรอนสิทธินักโทษโดยมิชอบด้วยกฎหมายขาดความชอบธรรม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งเป็นการขัดแย้งกับประมวลกฎหมาย



วิธีพิจารณา ...

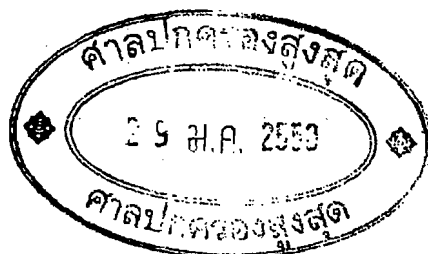
วิธีพิจารณาความอาญาและบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และยังเป็นกรร่วมกันละเมิดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์โดยแทรกแซงการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กฎหมายไทยได้มีการกำหนดบทระวางโทษไว้สูงเพื่อใช้ลงโทษผู้กระทำผิดให้เหมาะสมกับความผิด โดยศาลจะกำหนดโทษและลงโทษผู้กระทำผิดตามตัวบทกฎหมายนั้น แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วนักโทษไม่สามารถจะรับโทษได้ครบตามคำพิพากษาของศาล ดังเช่นกรณีตัวอย่างที่ว่า หากมีนักโทษรายหนึ่งมีอายุ ๕๐ ปี ถูกตัดสินให้จำคุก ๕๐ ปี เมื่อมีการรับโทษตามคำพิพากษาก็จะพ้นโทษเมื่อมีอายุเกิน ๑๐๐ ปี ซึ่งเป็นไปได้ยากที่จะมีนักโทษมีชีวิตรอดอยู่เกิน ๑๐๐ ปี การลงโทษตามกฎหมายไทยเป็นการมุ่งที่จะนำผู้กระทำความผิดไปปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ให้กลับตนเป็นคนดีมีคุณค่าต่อการพัฒนาประเทศและกลับคืนสู่สังคม หลักการลงโทษดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงบัญญัติให้นักโทษได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษโดยให้ได้รับอภัยโทษตามวาระสำคัญต่างๆ แก่นักโทษเด็ดขาดทุกคน ซึ่งได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญโดยทัดเทียมกันตลอดมา สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษให้แก่พสกนิกรตามพระราชอัธยาศัยอันเป็นชาติเดียวราชประเพณีสืบเนื่องกันมานานนับร้อยปี จึงเป็นนิติราชประเพณีดั้งเดิมที่พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยในการพระราชทานอภัยโทษให้แก่พสกนิกรเป็นจำนวนเท่าใดก็สุดแล้วแต่ และเป็นที่ประจักษ์ชัดตลอดมาว่าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องโทษทุกคนทุกคดีความผิดโดยเท่าเทียมกันเสมอมาโดยมิได้ให้อภัยโทษเฉพาะบางคดีหรือดเว้นมิให้อภัยโทษแก่นักโทษบางคดี ไม่เคยมีความลักลั่นเหลื่อมล้ำไม่มีอคติลำเอียง และตั้งแต่ครั้งแรกในรัชสมัยของพระมหากษัตริย์องค์ปัจจุบันเป็นต้นมา การพระราชทานอภัยโทษเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติแห่งชาติเดียวราชประเพณีที่นักโทษชั้นเยี่ยมทุกคนทุกคดีจะพึงได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษลงกึ่งหนึ่งของใบแดงแจ้งโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในทุกครั้งที่มีการอภัยโทษ แต่ในช่วงระยะ ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมามีการปฏิบัติผิดธรรมเนียมโดยผู้บริหารประเทศได้แทรกแซงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานอภัยโทษ ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ล่วงละเมิดพระบรมเดชานุภาพโดยมิบังควรอย่างยิ่ง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วยความลู่แก่อำนาจโดยมีอคติลำเอียงต่อนักโทษบางคดี ซึ่งได้กระทำการตัดสินใจแทนพระมหากษัตริย์



/ในหม่าว ...

โน้มน้าว ชี้นำและถวายพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นเหตุ
จนเกิดความเสียหายกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ภาพลักษณ์ของประเทศและ
สถาบันสูงสุดของชาติอย่างมาก โดยเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ
พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีการลิดรอนสิทธิ
ของนักโทษบางคดี บางมาตรา บางลักษณะความผิด ทำให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ
ไม่เท่าเทียมกัน บางคนได้รับการลดโทษน้อย บางคนถูกงดเว้นมิให้ได้รับการอภัยโทษ
ทั้งที่เป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมเช่นเดียวกัน มีสถานภาพเป็นผู้ต้องโทษเสมอกันแต่กลับ
ได้รับการอภัยโทษแตกต่างกัน นักโทษเด็ดขาดทุกคนไม่ว่าจะเป็นคดีใด เมื่อศาลได้มี
คำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว บุคคลเหล่านั้นย่อมมีสถานะบุคคลเป็นผู้ต้องโทษเสมอกันทุกคดี
ศักดิ์และสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของผู้ต้องโทษจึงเท่าเทียมกันโดยเป็นไปตาม
กฎหมายราชทัณฑ์ ซึ่งจำแนกลักษณะผู้ต้องโทษออกเป็นชั้นๆ ตามความรู้ความสามารถ
และพฤติกรรมโดยแบ่งสถานะผู้ต้องโทษออกเป็น ๖ ระดับ คือ ชั้นเยี่ยม ชั้นดีมาก ชั้นดี
ชั้นกลาง ชั้นเลว และชั้นเลวมาก ชั้นของนักโทษได้ผ่านการตรวจสอบประเมินผล
โดยเคร่งครัดและใช้เวลาหลายปีกว่าจะได้เลื่อนเป็นนักโทษชั้นเยี่ยม ดังนั้น ชั้นของนักโทษ
จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นตัวกำหนดชีวิตว่านักโทษผู้นั้นมีพฤติกรรมเช่นไร
มีความประพฤติและความสามารถพัฒนาตนเอง สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้ดีมากน้อย
เพียงใด มีความอดุสาหะในการศึกษาและฝึกวิชาชีพเพื่อเตรียมพร้อมกลับคืนสู่สังคม
เช่นปกติชนได้หรือไม่ ชั้นของนักโทษจึงเป็นบรรทัดฐานที่จะกำหนดว่าสิทธิประโยชน์
อันพึงมีพึงได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับชั้นของนักโทษ การพระราชทานอภัยโทษ
เป็นบำเหน็จแห่งคุณงามความดี ความวิริยะอดุสาหะ การสร้างสมความดีและรักษาความดี
อย่างเสมอดั้นเสมอปลายของนักโทษมานานหลายปี ซึ่งสมควรได้รับสิทธิประโยชน์ตาม
ชั้นของนักโทษเหล่านั้น แต่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษทั้งสองฉบับที่ผู้ถูกฟ้องคดี
ทั้งสามได้ร่วมกันดำเนินการให้ออกใช้บังคับ กลับทำให้ชั้นของนักโทษไม่มีความหมายต่อ
การกำหนดสิทธิประโยชน์ของนักโทษดังกล่าว โดยนักโทษชั้นเยี่ยมได้รับการอภัยโทษ
น้อยกว่านักโทษชั้นกลางหรือชั้นเลวบางคดี อีกทั้งบางลักษณะความผิดก็จำกัดสิทธิงดเว้น
มิให้ได้รับอภัยโทษ ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษชั้นเยี่ยมในคดีความผิดต่อพระราชบัญญัติ
ยาเสพติดให้โทษและได้รับอภัยโทษลดลงจากโทษเดิม ๑ ใน ๖ ตามกฎหมายดังกล่าว
ทั้งสองครั้ง แต่ขณะที่นักโทษคดีอื่น ชั้นเยี่ยมได้รับการลดโทษลง ๑ ใน ๒ ชั้นดีมาก ๑ ใน ๓ ชั้นดี
๑ ใน ๔ ชั้นกลาง ๑ ใน ๕ ชั้นเลว ๑ ใน ๖ จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่เป็นนักโทษชั้นเยี่ยม

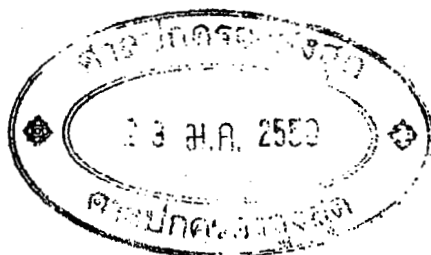


/กลับเทียบสิทธิ ...

กลับเทียบสิทธิได้เท่ากับนักโทษชั้นเลวเท่านั้นและยังมีนักโทษชั้นเยี่ยมบางมาตราถูกตัดสิทธิไม่ให้ได้รับอภัยโทษจากพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับอีกด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันแทรกแซงพระราชอำนาจโดยการกำหนดให้อภัยโทษแก่นักโทษตามความต้องการของตนเองนั้น ถือเป็นการเจตนาล่วงละเมิดและดูหมิ่นพระบรมเดชานุภาพอย่างร้ายแรงต่อพระราชอำนาจที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นชาติตยราชประเพณีที่มีมาแต่เดิมของพระมหากษัตริย์ ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ รู้ข้อกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างดีจนได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารประเทศ แต่กลับละเมิดกฎหมายเสียเอง ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๗๙ การลิดรอนสิทธิโดยให้อภัยโทษไม่เท่าเทียมกันหรือให้อภัยโทษบางคดีน้อยกว่าคดีอื่น รวมทั้งงดเว้นมิให้อภัยโทษโดยสิ้นเชิงนั้น ถือเป็นการลงโทษซ้ำซ้อนของฝ่ายบริหารที่ไม่พอใจและจงใจให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การงดเว้นอภัยโทษหรือการให้อภัยโทษน้อยกว่านักโทษรายอื่น ส่งผลให้นักโทษส่วนหนึ่งต้องรับโทษเกินกว่าอายุความในคดีของตน บางรายถูกลงโทษมาแล้ว ๒๕ - ๒๖ ปี ก็ยังไม่พ้นโทษ แต่ผู้กระทำผิดในคดีเดียวกันซึ่งหลบหนีไปได้เป็นเวลา ๒๐ ปี กลับพ้นมลทินเพราะเหตุคดีขาดอายุความลง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ละเมิดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการร่วมกันตรากฎหมายออกบังคับใช้โดยมิชอบซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ ประชาชนและผู้ฟ้องคดี จึงได้นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นโมฆะทั้งสองฉบับ
๒. ให้ออกพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๙ ใหม่ โดยมีให้มีเนื้อหาลิดรอนสิทธิของนักโทษมาใช้บังคับแทน
๓. ให้นักโทษเด็ดขาดทุกคนทุกคดี ได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยเท่าเทียมกันตามชั้นของนักโทษดังนี้ นักโทษชั้นเยี่ยม ให้ได้ลดโทษลง ๑ ใน ๒ ของโทษ

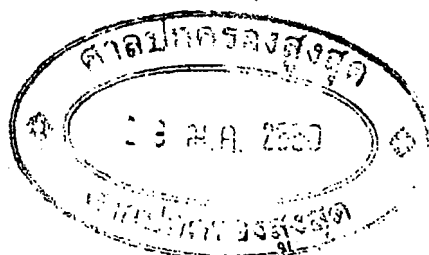


/นักโทษ ...

นักโทษชั้นดีมาก ให้ได้ลดโทษลง ๑ ใน ๓ ของโทษ นักโทษชั้นดี ให้ได้ลดโทษลง ๑ ใน ๔ ของโทษ และนักโทษชั้นกลาง ให้ได้ลดโทษลง ๑ ใน ๕ ของโทษ

๔. ให้ใช้คำพิพากษาของศาลปกครองเป็นบรรทัดฐานในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในโอกาสต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ เรียกให้ ผู้บัญชาการเรือนจำกลางบางขวางทำคำชี้แจงต่อศาลตามประเด็นที่ศาลกำหนด โดยให้ ทำคำชี้แจงและจัดส่งพยานหลักฐานต่อศาลภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล ต่อมา ผู้บัญชาการเรือนจำกลางบางขวางได้ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๗๑๘/๑๐๔๘๘ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ต่อศาล ความว่า เมื่อรัฐบาลได้ประกาศ ราชกิจจานุเบกษาโปรดเกล้าให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว กรมราชทัณฑ์ได้ส่งพระราชกฤษฎีกาให้เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศดำเนินการ เรือนจำกลางบางขวางจึงได้ ดำเนินการส่งพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวให้ส่วนควบคุมผู้ต้องขังเพื่อแจ้งให้ ผู้ต้องขังทราบเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๙ ตามลำดับ เมื่อได้ดำเนินการเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษเสร็จสิ้นแล้ว เรือนจำได้ประกาศบัญชี ผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษให้ผู้ไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ และตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๙ สำหรับในส่วน ของการประกาศพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้บัญชาการ เรือนจำกลางบางขวางยังได้อ่านและอธิบายพระราชกฤษฎีกาให้ผู้ต้องขังทราบทางเคเบิลทีวี ของเรือนจำอีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม การพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีเนื้อหาสาระตลอดจนวิธีการออกและบังคับใช้อยู่ใน ขอบเขตแห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นควรถวายคำแนะนำ โดยชอบด้วยกฎหมาย และภายหลังจากมีการพระราชทานอภัยโทษ เรือนจำได้มีคำสั่งให้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเร่งประสานงานและดำเนินการตามขั้นตอนโดยละเอียดถี่ถ้วน และเคร่งครัดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ

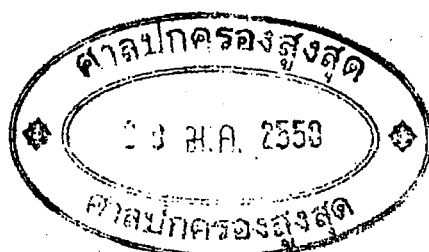


/ศาลได้ ...

ศาลได้พิจารณาคำฟ้องและข้อเท็จจริงในสำนวนคดีแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าศาลมีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาหรือไม่ เพราะเหตุเกี่ยวกับอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัตินิยาม "หน่วยงานทางปกครอง" ไว้ว่า หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และนิยาม "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ไว้ว่า หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีฐานะเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗



/และพระราช ...

และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประธานศาลฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษทั้งสองฉบับดังกล่าว ให้ออกพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ เสียใหม่มาใช้บังคับแทน โดยมีให้มีเนื้อหาสิทธิประโยชน์ของนักโทษ และให้นักโทษเด็ดขาดทุกคนทุกคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยเท่าเทียมกันตามชั้นของนักโทษ โดยนักโทษชั้นเยี่ยมให้ได้ลดโทษลง ๑ ใน ๒ ของโทษ นักโทษชั้นดีมาก ให้ได้ลดโทษลง ๑ ใน ๓ ของโทษ นักโทษชั้นดี ให้ได้ลดโทษลง ๑ ใน ๔ ของโทษ และนักโทษชั้นกลาง ให้ได้ลดโทษลง ๑ ใน ๕ ของโทษ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และโดยที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ มีสภาพเป็นกฎซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ และมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติหรือเพื่อกำหนดการอันจำเป็นแก่การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

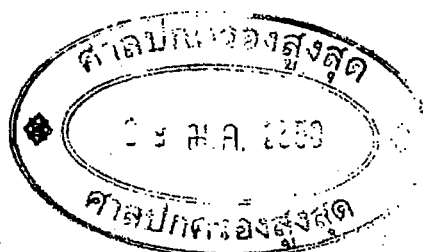
อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับ



/ตามที่ ...

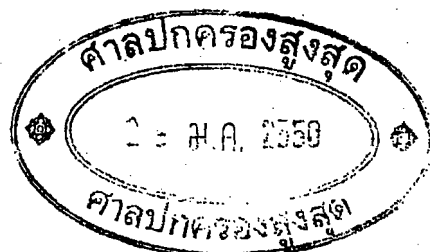
ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากนั้น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด นั้น มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ข้อ ๓๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ กรณีจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้หรือไม่ เพียงใด และได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งฉบับ แต่โดยที่ปรากฏจากเอกสารคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ โดยต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ และได้รับการพระราชทานอภัยโทษลดโทษลงจากโทษเดิม ๑ ใน ๖ ตามพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งบัญญัติว่าภายใต้บังคับมาตรา ๑๑ นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ให้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ให้ได้รับการลดโทษตามมาตรา ๗ (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี (๒) ผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิต ให้ลดโทษจากกำหนดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร ดังต่อไปนี้ ชั้นเยี่ยม ๑ ใน ๖ ชั้นดีมาก ๑ ใน ๗ ชั้นดี ๑ ใน ๘ ชั้นกลาง ๑ ใน ๙ และอยู่ใน



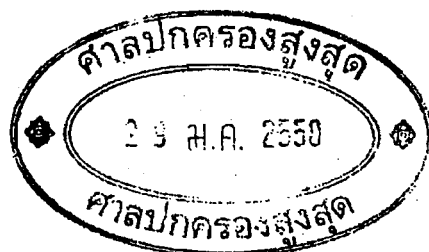
/บังคับของ ...

บังคับของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งบัญญัติว่า
 ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑ นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกิน
 แปดปี จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต ก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทาน
 อภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้า
 หรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่า
 ด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิด
 เกี่ยวกับยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ให้ได้รับ
 พระราชทานอภัยโทษลดโทษ ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต
 ให้ได้รับการลดโทษตามมาตรา ๗ (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี (๒) ผู้ต้องโทษจำคุก
 ไม่ถึงตลอดชีวิต ให้ลดโทษจากกำหนดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่า
 ด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร ดังต่อไปนี้ ชั้นเยี่ยม ๑ ใน ๖ ชั้นดีมาก
 ๑ ใน ๗ ชั้นดี ๑ ใน ๘ ชั้นกลาง ๑ ใน ๙ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การได้รับพระราชทานอภัยโทษ
 ลดโทษลง ๑ ใน ๖ จากโทษเดิม ซึ่งแตกต่างจากนักโทษชั้นเยี่ยมในคดีความผิดอื่นที่ได้รับ
 การลดโทษลง ๑ ใน ๒ แต่ผู้ฟ้องคดีที่เป็นนักโทษชั้นเยี่ยมกลับได้รับการลดโทษลง ๑ ใน ๖
 เท่ากับนักโทษชั้นเลวในคดีความผิดอื่น ผู้ฟ้องคดียอมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ
 เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากบทบัญญัติ
 มาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และมาตรา ๑๐
 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความ
 เดือดร้อนหรือความเสียหายนั้น ต้องมีคำบังคับของศาลตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑)
 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยสั่งให้
 เพิกถอนบทบัญญัติดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน จึงมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอน
 บทบัญญัติดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้อยู่ในบังคับของบทบัญญัติมาตราอื่นแห่งพระราชกฤษฎีกา
 พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๙
 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย
 โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากบทบัญญัติมาตราอื่นแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทาน
 อภัยโทษทั้งสองฉบับดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนบทบัญญัติมาตราอื่น
 นอกจากบทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษทั้งสองฉบับ
 ดังกล่าวได้ ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลา
 การฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดหรือไม่



/พิเคราะห์ ...

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๔๓ ก วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ และกรมราชทัณฑ์ได้จัดส่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้เรือนจำ และทัณฑสถานทั่วประเทศทราบ โดยผู้บัญชาการเรือนจำกลางบางขวางได้ส่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้ส่วนควบคุมผู้ต้องขังของเรือนจำ ประกาศให้ผู้ต้องขังทราบเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีย่อมรู้หรือควรรู้ถึงพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฉบับนี้ในวันดังกล่าวและชอบที่จะฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฉบับนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ส่วนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๖๑ ก วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ และกรมราชทัณฑ์ได้จัดส่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศทราบ โดยผู้บัญชาการเรือนจำกลางบางขวางได้สั่งการให้ปิดประกาศพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้ผู้ต้องขังทราบ และจัดส่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ส่วนควบคุมผู้ต้องขังของเรือนจำประกาศให้ผู้ต้องขังทราบเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ทั้งความยังปรากฏอีกว่าผู้บัญชาการเรือนจำกลางบางขวางยังได้อ่านและอธิบายพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวให้ผู้ต้องขังทราบทางเคเบิลทีวีของเรือนจำอีกทางหนึ่งด้วย ผู้ฟ้องคดีย่อมรู้หรือควรรู้ถึงพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฉบับนี้ในวันดังกล่าว และชอบที่จะฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฉบับนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นคดีนี้โดยฝากญาติมิตร ให้จัดส่งคำฟ้องต่อศาลปกครองโดยส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดแล้ว และเนื่องจากการรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ต้องขังไม่อาจออกจากเรือนจำมายื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองหรือส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ ณ ที่ทำการไปรษณีย์ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีก็อาจยื่นคำฟ้องต่อเรือนจำกลางบางขวางภายในระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เรือนจำส่งคำฟ้องต่อมายังศาลปกครองได้ แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีได้ดำเนินการโดย



/ไม่ปรากฏ ...

ไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นใดที่ทำให้ไม่อาจดำเนินการดังกล่าวได้ ศาลปกครองสูงสุด
จึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้

จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

นายวรรณ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายอำพล สิงห์โกวินท์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายเกษม คมสันต์ธรรม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายไพบูลย์ เสียงก้อง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ภาคผนวก ง
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 12/2554



คดีหมายเลขดำที่ พ.๒๘/๒๕๕๗
คดีหมายเลขแดงที่ พ.๑๒/๒๕๕๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๖ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ระหว่าง	{	นายบุญล้อม ไสกขุนทด	ผู้ฟ้องคดี
		คณะรัฐมนตรี	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุก ๒๕ ปี ๑๒ เดือน ในคดีความผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยมาตรา ๑๑ (๑) ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บัญญัติว่านักโทษเด็ดขาดผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือ กฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ



/ที่ไม่เป็นธรรม...

ที่ไม่เป็นธรรมและไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากยกเว้นเฉพาะนักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษเท่านั้นที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ แต่ตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันบัญญัติให้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตได้รับพระราชทานอภัยโทษ โดยให้ลดโทษจากกำหนดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร ๑ ใน ๒ และตามมาตรา ๘ (๒) บัญญัติให้นักโทษชั้นเยี่ยมผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตได้รับการอภัยโทษโดยให้ลดโทษจากกำหนดโทษ ๑ ใน ๓ ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษชั้นเยี่ยมแต่กลับมิได้อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๑) โดยเฉพาะผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ให้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษโดยลดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อันจะพึงมีพึงได้เสมอภาคเท่าเทียมกันกับนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับพระราชทานอภัยโทษตามมาตรา ๗ (๓) หรือ มาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน และให้มีผลต่อไปในอนาคตเพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสภาพสังคมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แก่ผู้ต้องความผิดกรณีดังกล่าวโดยชอบธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองคุ้มครองด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า มาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ประกอบกับมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควร จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้ การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ นี้ รัฐบาลได้จัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์



/พระบรมราชินีนาถ...

พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๔๗ ในการกำหนดหลักเกณฑ์การพระราชทานอภัยโทษ ได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษเป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ การพระราชทานอภัยโทษ โดยคำนึงถึงนโยบายทางด้านการป้องกันอาชญากรรม ความปลอดภัย ของประชาชน และความมั่นคงของประเทศด้วย เมื่อคณะกรรมการพิจารณาการพระราชทาน อภัยโทษได้กำหนดหลักเกณฑ์และยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้นำร่างพระราชกฤษฎีกาฯ เสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวแล้วกระทรวงยุติธรรม ได้นำเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาตามขั้นตอนของกฎหมายผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักราชเลขาธิการ ตามลำดับ เพื่อนำความขึ้น กราบบังคมทูลทราบบฝ่าละอองธุลีพระบาท ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกาเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๔๓ ก. วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเนื้อหาสาระตลอดจน วิธีการตราเป็นกฎหมายและวิธีใช้บังคับอยู่ในขอบเขตแห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรถวายคำแนะนำโดยชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดว่า ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษา ถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือ กฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท นักโทษเด็ดขาดที่อยู่ในเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดให้โทษเป็นภัยอันตรายอย่างยิ่งต่อสังคมโดยรวม เป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคง ของประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๑) จึงมีการกำหนดให้นักโทษเด็ดขาด ผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดจำคุกเกินแปดปีดังกล่าวไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับพระราชทานอภัยโทษ เพราะนักโทษเด็ดขาดเกี่ยวกับคดียาเสพติดที่มีโทษจำคุกเกินแปดปีนั้นถือว่าเป็น



/ผู้ก่อให้เกิด...

ผู้ก่อให้เกิดปัญหาด้านยาเสพติดร้ายแรงต่อประเทศชาติ ทั้งนี้โดยพิจารณาได้จากคำพิพากษาของศาลที่พิพากษาลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดมากน้อยเพียงใด ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดกรณีนักโทษเด็ดขาดในคดียาเสพติดที่มีพฤติการณ์ร้ายแรง จึงเป็นมาตรการป้องปรามประการหนึ่งให้ทราบทั่วกันโดยทั่วไปถึงความเด็ดขาดในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่อผู้กระทำความผิดประเภทนี้ อันเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล การกำหนดหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๑) เป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไปมิได้มุ่งบังคับเพื่อให้คุณหรือให้โทษต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติให้เกิดความเหลื่อมล้ำ หรือความแตกต่างในสถานะของนักโทษเด็ดขาด อันเป็นการจำกัดสิทธิในสังคม การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดในคดียาเสพติดที่แยกออกมาเป็นกรณีเฉพาะจากนักโทษเด็ดขาดในความผิดคดีอาญาอื่น ๆ ต้องพิจารณาโดยเปรียบเทียบระหว่างความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิดในคดีอาญา ระหว่างโทษมหันตภัยของยาเสพติดกับคดีอาญาอื่น ๆ ที่มีความร้ายแรงต่อสภาพสังคมและประเทศชาติโดยรวมแตกต่างกัน

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้เพื่อขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๑) โดยเฉพาะผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ให้ได้รับการลดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อันจะพึงมีพึงได้เสมอภาคเท่าเทียมกันตามมาตรา ๗ (๓) หรือมาตรา ๘ (๒) นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้แก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการแก้ไขกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเนื่องจากศาลปกครองไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา ซึ่งนำไปสู่ขั้นตอนของการตรากฎหมาย อันจะเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้ดุลยพินิจกำหนดนโยบายฝ่ายบริหารที่นำไปสู่การเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองที่จะพิพากษาให้คณะรัฐมนตรีแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกา ซึ่งถือว่าเป็น "กฎ" ตามคำนิยามมาตรา ๓ แต่อย่างใด ดังนั้น คำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง



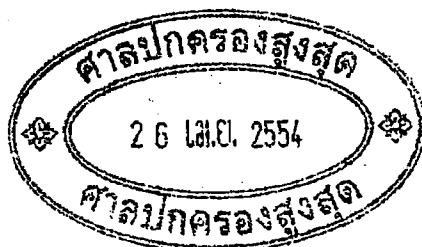
/ศาลพิจารณา...

ศาลพิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากคำฟ้องและคำให้การเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดได้แล้ว จึงมิได้ให้คู่กรณีชี้แจงเพิ่มเติมอีกตามข้อ ๖๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ศาลออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดต้องโทษจำคุกในความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มีกำหนด ๒๕ ปี ๑๒ เดือน นับแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ โดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาคดีถึงที่สุดเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายรัฐมนตรีได้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้นใช้บังคับ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๔๓ ก. วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ๑๒ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๔๗ นับเป็นโอกาสขัตติกาลสำคัญ สมควรพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ เพื่อเป็นการถวายเป็นพระราชกุศล เพื่อให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี อันจะเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้น โดยมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และลักษณะคดีในการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องกักขัง ผู้ต้องโทษ และนักโทษเด็ดขาดไว้ มาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันได้บัญญัติว่า นักโทษเด็ดขาดดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกานี้ (๑) ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครอง เพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (๒) ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำผิดอีกตามมาตรา ๙๒ หรือมาตรา ๙๓



ในความผิด...

ในความผิดประเภทเดียวกันแห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น (๓) นักโทษเด็ดขาด
ชั้นเลวและชั้นเลวมาก

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย
โดยใช้บังคับเฉพาะนักโทษเด็ดขาดเฉพาะผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี
ภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต
นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้า หรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครอง
เพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปราม
ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท
ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๗
แต่ความในมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันบัญญัติให้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม
ผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตได้รับพระราชทานอภัยโทษ โดยให้ลดโทษจากกำหนดโทษ
ตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร
๑ ใน ๒ และตามมาตรา ๘ (๒) บัญญัติให้นักโทษชั้นเยี่ยมผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึง
ตลอดชีวิตได้รับการอภัยโทษโดยให้ลดโทษจากกำหนดโทษ ๑ ใน ๓ ผู้ฟ้องคดี
เป็นนักโทษชั้นเยี่ยมแต่กลับมิได้อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกา
ดังกล่าว จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๗ ขอให้ศาลมีคำพิพากษา
หรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไข เปลี่ยนแปลง พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ
พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๑ (๑) โดยเฉพาะผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี
ภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับ ให้ได้รับการ
พระราชทานอภัยโทษโดยลดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์
ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อันจะพึงมีพึงได้เสมอภาคเท่าเทียมกันกับนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับ
พระราชทานอภัยโทษตามมาตรา ๗ (๓) หรือ มาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา
ของศาลปกครองสูงสุดหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า มาตรา ๑๑ (๑)
แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก
ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๕๐) และมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุด
พิพากษาแก้ไขมาตราดังกล่าว โดยให้ผู้ต้องราชทัณฑ์ตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

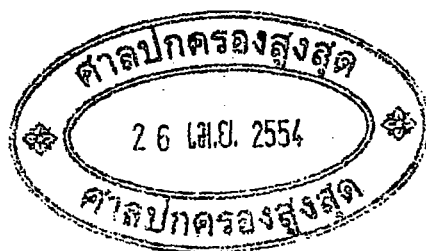


/เกินแปดปี...

เกินแปดปีภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยลดโทษตามลำดับขั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วย ราชทัณฑ์ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อันจะพึงมีพึงได้เสมอภาคเท่าเทียมกันกับนักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับพระราชทานอภัยโทษ ตามมาตรา ๗ (๓) หรือ มาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ซึ่งอนุมานจากคำขอดังกล่าวได้ว่าเป็นคำขอที่ประสงค์จะให้ศาลพิพากษาเพิกถอน (๑) ของมาตรา ๑๑ ที่ห้ามมิให้ลดโทษแก่ผู้ต้องโทษจำคุกเกินแปดปีในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหลังจากวันที่ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับนั่นเอง คดีดังกล่าวนี้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยการออกกฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเนื่องจากคดีนี้เป็นการฟ้องขอให้ศาลพิจารณาคความชอบด้วยกฎหมาย ของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษตามมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาคความอาญา อันเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาไม่ว่าจะทั้งฉบับ หรือบางส่วนยังต้องคำนึงว่าการตราพระราชกฤษฎีกานั้นมี ๒ ประเภท คือ

ประเภทแรก เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) ประกอบกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้เป็นการ ใช้อำนาจของรัฐบาลในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง

ประเภทที่สอง เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยการใช้พระราชอำนาจในฐานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง เช่น พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) ซึ่งเรื่องการใช้พระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์นี้จะไม่อยู่ในฐานะของฝ่ายปกครอง และมีไซ้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ และมีไซ้กรณีที่เป็นการใช้อำนาจของ ผู้ถูกฟ้องคดีในการมีมติเห็นชอบให้ออกพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาอื่น



/เช่น พระราชกฤษฎีกา...

เช่น พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเวนคืนที่ดิน หรือการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ และแม้การตราพระราชกฤษฎีกานี้ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ก็ก็เป็นเพียงการถวายเป็นนามิใช้ใช้อำนาจตัดสินใจและเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อตราพระราชกฤษฎีกาเช่นประเภทที่หนึ่งข้างต้น

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นการใช้พระราชอำนาจโดยเฉพาะของพระมหากษัตริย์ กรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด

พิพากษายกฟ้อง

นายพีระพล เชาว์ศิริ
รองประธานศาลปกครองสูงสุด

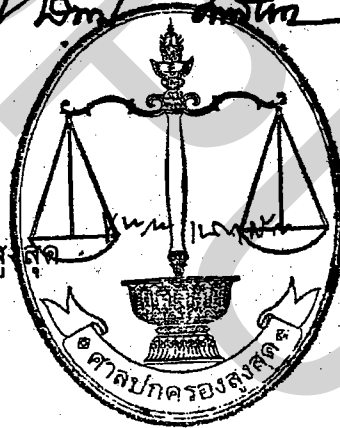
ตุลาการเจ้าของสำนวนและ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล
ประธานศาลปกครองสูงสุด

[Signature]

ตุลาการองค์คณะ

นายชาญชัย แสงศักดิ์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการองค์คณะ

นายจรูญ อินทจาร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

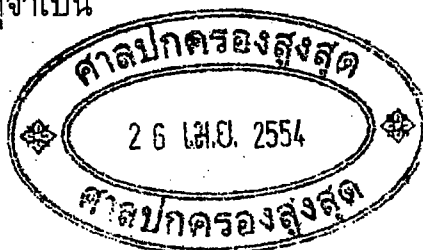
นายไพบุลย์ เสียงก้อง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

[Signature]

ตุลาการองค์คณะ

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายประสาธ พงษ์สุวรรณ

/มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด
กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น
ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้



ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีหมายเลขดำที่ พ. ๒๘/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ พ./๒๕๕๕ ได้ทำคำพิพากษาโดย นายพีระพล เซาว์ศิริ ตุลาการหัวหน้าคณะ ศาลปกครองสูงสุด ซึ่งร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ และได้ลงลายมือชื่อไว้แล้วในต้นร่าง คำพิพากษา แต่เนื่องจากนายพีระพล เซาว์ศิริ พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และนายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ และได้ลงลายมือชื่อไว้แล้วในต้นร่างคำสั่ง แต่เนื่องจากนายจรูญ อินทจาร พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ก่อนที่จะลงลายมือชื่อในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ



(นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล)

ประธานศาลปกครองสูงสุด

สำเนา

○ คำแถลงการณ์

(ต. ๒๕)



คดีหมายเลขดำที่ พ. ๒๘/๒๕๔๗

ศาลปกครองสูงสุด

คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๓๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ผู้ฟ้องคดี นายบุญล้อม โสภขุนทด

ผู้ถูกฟ้องคดี คณะรัฐมนตรี

เสนอต่อ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด องค์คณะที่ ๔

ตุลาการผู้แถลงคดี (นายประสาท พงษ์สุวรรณ) ได้พิจารณาสำนวนคดีนี้ พร้อมทั้งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ขอเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะ เพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

๑. คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุก ๒๕ ปี ๑๒ เดือน ในคดีความผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกพระราชกฤษฎีกาพระราชทาน อภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมาตรา ๑๑ (๑) กำหนดว่า นักโทษเด็ดขาด ซึ่งเป็นผู้ต้องโทษ ตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออก เพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วย

137

ยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกานี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมและไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากยกเว้นเฉพาะนักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษเท่านั้นที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ แต่ตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตได้รับพระราชทานอภัยโทษ โดยให้ลดโทษจากกำหนดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาด ตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร ๑ ใน ๒ และตามมาตรา ๘ (๒) กำหนดให้นักโทษชั้นเยี่ยมผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตได้รับการอภัยโทษโดยให้ลดโทษจากกำหนดโทษ ๑ ใน ๓ ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษชั้นเยี่ยมแต่กลับมิได้อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยมีเนื้อความซึ่งมีผลเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ลิดรอน จำกัดสิทธิประโยชน์อันจะพึงมีพึงได้ของผู้ฟ้องคดี ละเมิดสิทธิเสรีภาพ และแบ่งแยกสิทธิความเป็นมนุษย์ของบุคคลโดยอาศัยเหตุแห่งการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดมาพิจารณาทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องราชทัณฑ์มีสถานภาพของบุคคล มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดครั้งแรกด้วยความจำเป็นขาดสติยั้งคิด มิได้เป็นอาชญากรอาชีพโดยกมลสันดาน และแม้จะกระทำความผิดต่อกฎหมายต่างฉบับ บท มาตรา กฎหมายย่อมต้องเอื้อประโยชน์สุขต่อสาธารณะและมีผลใช้บังคับต่อมหาชนทั่วไป ไม่มุ่งเฉพาะแก่กรณีใด บุคคลใดโดยเฉพาะ

ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๑) โดยเฉพาะผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ให้ได้รับการลดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อันจะพึงมีพึงได้เสมอภาคเท่าเทียมกันตามมาตรา ๗ (๓) หรือ มาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน และให้มีผลต่อไปในอนาคต

เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสภาพสังคม สิทธิ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แก่ผู้ต้องความผิดกรณีดังกล่าวโดยชอบตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองคุ้มครองด้วย

๒. ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า มาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และมาตรา ๒๒๕ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ประกอบกับมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้ การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ นี้ รัฐบาลได้จัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยในการกำหนดหลักเกณฑ์การพระราชทานอภัยโทษ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษเป็นผู้พิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์การพระราชทานอภัยโทษ โดยคำนึงถึงนโยบายทางด้าน การป้องกันอาชญากรรม ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของประเทศด้วย เมื่อคณะกรรมการพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษได้กำหนดหลักเกณฑ์และยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้นำร่างพระราชกฤษฎีกาฯ เสนอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวแล้ว กระทรวงยุติธรรมได้นำเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาตามขั้นตอนของกฎหมายผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักราชเลขาธิการตามลำดับ เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลทราบบฝ่าละอองธุลีพระบาท ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๔๓ ก. วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเนื้อหาสาระตลอดจนวิธีการตราเป็นกฎหมายและวิธีใช้บังคับอยู่ในขอบเขต

แห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรถวายคำแนะนำ โดยชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดว่า ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออก เพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท นักโทษเด็ดขาดที่อยู่ใน เกณฑ์ดังกล่าวนี้ ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกา เนื่องจาก ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษเป็นภัยอันตรายอย่างยิ่งต่อสังคมโดยรวม เป็นภัย อันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ดังนั้น การตราพระ ราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑(๑) จึงมีการกำหนดให้นักโทษ เด็ดขาดผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดจำคุกเกินแปดปีดังกล่าวไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับพระราชทาน อภัยโทษเพราะนักโทษเด็ดขาดเกี่ยวกับคดียาเสพติดที่มีโทษจำคุกเกินแปดปีนั้นถือว่าเป็นผู้ ก่อให้เกิดปัญหาความยากลำบากแก่ประชาชนทั่วประเทศชาติ ทั้งนี้โดยพิจารณาได้จากคำพิพากษา ของศาลที่พิพากษาลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความ ร้ายแรงของข้อหา และพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ เข้มงวด กรณีนักโทษเด็ดขาดในคดียาเสพติดที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงจึงเป็นมาตรการป้อง ปราบประการหนึ่งให้ทราบทั่วกันโดยทั่วไปถึงความเด็ดขาดในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ต่อผู้กระทำความผิดประเภทนี้ อันเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล การกำหนดหลักเกณฑ์ ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๑) เป็นหลักเกณฑ์ โดยทั่วไปมิได้มุ่งบังคับเพื่อให้คุณหรือให้โทษต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ จึงมิใช่ เป็นการเลือกปฏิบัติให้เกิดความเหลื่อมล้ำ หรือความแตกต่างในสถานะของนักโทษเด็ดขาด อันเป็นการจำกัดสิทธิในสังคม การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดในคดียาเสพติด ที่แยกออกมาเป็นกรณีเฉพาะจากนักโทษเด็ดขาดใน ความผิดคดีอาญาอื่นๆ ต้องพิจารณาโดยเปรียบเทียบระหว่างความร้ายแรงแห่งการกระทำ

ความคิดในคดีอาญา ระหว่างโทษหนักกับโทษเบาของยาเสพติดกับคดีอาญาอื่นๆ ที่มีความร้ายแรงต่อสภาพสังคมและประเทศชาติโดยรวมแตกต่างกัน

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้เพื่อขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๑) โดยเฉพาะผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับให้ได้รับการลดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อันจะพึงมีพึงได้เสมอภาคเท่าเทียมกัน ตามมาตรา ๗ (๓) หรือมาตรา ๘ (๒) นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้แก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการแก้ไขกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้อง เนื่องจากศาลปกครองไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาซึ่งนำไปสู่ขั้นตอนของการตรากฎหมาย อันจะเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจกำหนดนโยบายฝ่ายบริหารที่นำไปสู่การเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาตราเป็นกฎหมายต่อไปประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองที่จะพิพากษาให้คณะรัฐมนตรี แก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกาซึ่งถือว่าเป็น "กฎ" ตามคำนิยามมาตรา ๓ แต่อย่างใด ดังนั้น คำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดโปรดพิพากษายกฟ้อง

๓. ตุลาการผู้แถลงคดีได้ตรวจพิจารณาเอกสาร ดังต่อไปนี้

- (๑) คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๗
 - (๒) คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๗
- รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ในสำนวนคดีด้วยแล้ว

๔. ตุลาการผู้แถลงคดีได้ตรวจพิจารณาบทกฎหมาย และกฎที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประกอบด้วย

- (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐)
- (๒) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

- (๓) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- (๔) พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒
- (๕) พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗
- (๖) พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒

๕. ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ๒๕ ปี ๑๒ เดือน ในคดีความผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเป็นผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกรัชมุนตรี ได้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้นใช้บังคับ เนื่องในพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษาครบ ๖ รอบ ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ๑๒ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๔๗ นับเป็นโอกาสขิดกาลสำคัญ สมควรพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์เพื่อเป็นการถวายเป็นพระราชกุศล เพื่อให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี อันจะเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้น โดยมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และลักษณะคดีในการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องกักขัง ผู้ต้องโทษเด็ดขาดไว้โดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันได้บัญญัติว่า นักโทษเด็ดขาดดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกานี้ (๑) ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (๒) ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำผิดอีกตามมาตรา ๙๒ หรือมาตรา ๙๓ ในความผิดประเภทเดียวกันแห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น (๓) นักโทษเด็ดขาดชั้นเลวและชั้นเลวมาก

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยใช้บังคับเฉพาะนักโทษเด็ดขาดเฉพาะผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับในความผิดฐานผลิต นำเข้า หรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ความในมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บัญญัติให้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ โดยให้ลดโทษจากกำหนดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร ๑ ใน ๒ และตามมาตรา ๘ (๒) บัญญัติให้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมผู้ต้องโทษตามบัญชีลักษณะความผิดท้ายพระราชกฤษฎีกานี้เป็นผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิตให้ได้รับการอภัยโทษโดยให้ลดโทษจากกำหนดโทษ ๑ ใน ๓ ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษชั้นเยี่ยมแต่กลับมิได้อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๗ ขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๑) โดยเฉพาะผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ ให้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษโดยลดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อันจะพึงมีพึงได้เสมอภาคเท่าเทียมกันกับนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับพระราชทานอภัยโทษตามมาตรา ๗ (๓) หรือ มาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

๖. ตุลาการผู้แถลงคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลในประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับอำนาจศาลปกครองสูงสุด เงื่อนไขในการฟ้องคดีและที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ ดังนี้

๑. ประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดี

ตุลาการผู้แถลงคดีพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า มาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้ไขมาตราดังกล่าว ให้ผู้ต้องราชทัณฑ์ตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยลดโทษตามลำดับขั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อันจะพึงมีพึงได้เสมอภาคเท่าเทียมกันกับนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับพระราชทานอภัยโทษ ตามมาตรา ๗ (๓) หรือ มาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ซึ่งอนุมานจากคำขอดังกล่าวได้ว่าเป็นคำขอที่ประสงค์จะให้ศาลพิพากษาเพิกถอน (๑) ของมาตรา ๑๑ ที่ห้ามมิให้ลดโทษแก่ผู้ที่ต้องโทษจำคุกเกินแปดปีในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับนั่นเอง คดีดังกล่าวนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยการออกกฎไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเนื่องจากคดีนี้เป็นการฟ้องขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยมีนายอรรถมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษตามมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้คดีดังกล่าวจะเป็นคดีตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาไม่ว่าจะทั้งฉบับหรือบางส่วนจะต้องแยกแยะว่าการตราพระราชกฤษฎีกานั้นมี ๒ ประเภท คือ

ประเภทแรกเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช

๒๕๔๐) ประกอบกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง กับ

ประเภทที่สองเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยการใช้พระราชอำนาจในฐานะเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง เช่น พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) ซึ่งเรื่องการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้จะไม่อยู่ในฐานะของฝ่ายปกครองและมีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ และมีใช้กรณีที่เป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการมีมติเห็นชอบให้ออกพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาอื่น เช่น พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจการเวนคืนที่ดิน หรือการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ และแม้การตราพระราชกฤษฎีกานี้คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ก็ เป็นเพียงการถวายคำแนะนำมิใช่ใช้อำนาจตัดสินใจและเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อตราพระราชกฤษฎีกาเช่นประเภทที่หนึ่งข้างต้น

ในระบอบกฤษฎีกาหมายว่าด้วยคดีปกครองของฝรั่งเศสถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าประมุขของรัฐ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ประธานาธิบดี มีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษได้และไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ เพราะถือเป็นข้อยกเว้นอำนาจของศาลตามกฎหมายว่าด้วย "การกระทำของรัฐบาล" (acte du gouvernement) เช่นเดียวกับการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภา การทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งมีแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐยืนยันหลักนี้ไว้ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๙๐ และคงยืนยันเรื่อยมา (คดี C.E., ๑๖ mai ๑๘๙๐, De c., Rec. C.E. ๑๘๙๐, p. ๔๙๖ ; C.E., ๓๐ juin ๑๘๙๓, G, Rec. C.E. ๑๘๙๓, p. ๕๔๔) (โปรดดู Jurisclasseur fasc. ๑๐๕๒, Répartition des compétences en matière de service public de la justice judiciaire, No. ๑๐๑) ฉะนั้น ตุลาการผู้แถลงคดี จึงเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ และเมื่อวินิจฉัยว่าคดีฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ บางส่วนนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเพราะเป็น

การใช้พระราชอำนาจโดยเฉพาะของพระมหากษัตริย์ และคดีนี้มีได้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมด้วยตามหลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล ฉะนั้น แม้จะเป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วก็เห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ประการใด เห็นควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เห็นควรพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อไป ซึ่งเห็นว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้ไขมาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งอนุমানได้ว่าเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอน (๑) ของมาตรา ๑๑ เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ และผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้อง เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๗ จึงเป็นกรฟ้องคดีภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว สำหรับเงื่อนไขในการฟ้องคดีอื่น ๆ พิจารณาแล้วไม่ปรากฏข้อบกพร่อง ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

๒ ประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ตุลาการผู้แถลงคดีพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎหรือกฎหมายลำดับรอง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักของการตรากฎหมายลำดับรอง ทั้งในเรื่องเนื้อหาและกระบวนการหรือแบบพิธี ทั้งนี้ หลักของการตรากฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ

ทางปกครองและหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครอง ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบังคับใช้ในขณะที่ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า มาตรา ๑๑ (๑) ของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากมาตราดังกล่าวกำหนดให้ นักโทษเด็ดขาด ซึ่งเป็นผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมตามความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ มิได้อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ในขณะที่นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม ตามมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาในชั้นนี้ว่ามาตรา ๑๑ (๑) ของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ในเรื่องหลักสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ว่า มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความ

กฎหมายทั้งปวง และมาตรา ๒๙ บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ
 รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการ
 ที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ
 และเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้
 บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติ
 แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย โดยให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือ
 ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม จึงเห็นได้ว่า
 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจกระทำการ หรืองดเว้น
 กระทำการอย่างใดๆ โดยองค์กรของรัฐจะกระทำการใดๆ ให้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของ
 สิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เช่นเดียวกับองค์กร
 ของรัฐฝ่ายบริหารที่มีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจในการตรากฎหมาย หรือกฎ
 หรือข้อบังคับล่วงล้ำหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจ
 ข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังเป็นยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกรัฐมนตรีได้ตราพระราชกฤษฎีกา
 พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้นใช้บังคับเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิม
 พระชนมพรรษาครบ ๖ รอบ ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ๖๒ ~~สิริมหาด~~
 พุทธศักราช ๒๕๔๗ เพื่อเป็นการอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์เพื่อถวายเป็นพระราชกุศล
 เพื่อให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีอันจะเป็นคุณประโยชน์แก่
 ประเทศชาติสืบไป จึงเป็นที่เห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลบังคับ
 เป็นคุณแก่บุคคล มิได้มีลักษณะเป็นการบั่นทอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่ประการใด
 จึงมิได้เป็นการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพและมีอาจถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิ
 เสรีภาพของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงมิได้มีส่วนหนึ่ง
 ส่วนใดที่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

หลักสิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคล
 ทุกๆ คน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด ภาษาใดหรือศาสนาใด
 หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในอำนาจทางพื้นที่ที่ใช้รัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นย่อมได้รับการคุ้มครอง
 ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นด้วย ดังที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย ที่ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง” ในกรณีนี้ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความคุ้มครองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนโดยแยกออกจากสิทธิและเสรีภาพ และเป็นสิ่งที่บุคคลสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังเป็นยุติว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ถูกตราขึ้นมาใช้บังคับโดยให้มีผลเป็นคุณแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยมิได้มีการบัญญัติให้เป็นคุณเฉพาะผู้ถูกราชทัณฑ์ชาติใดชาติหนึ่ง ภาษาใดภาษาหนึ่งหรือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ทั้งนี้ได้มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติขึ้นมาให้มีผลเป็นการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด แม้มาตรา ๑๑ จะบัญญัติให้นักโทษเด็ดขาดตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) และ (๓) ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกานี้ก็ตาม แต่ก็มิได้ทำให้นักโทษเด็ดขาดตามมาตรา ๑๑ (๑) (๒) และ (๓) ดังกล่าว ถูกลดคุณค่าหรือถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ลงไปแต่ประการใด พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเฉพาะมาตรา ๑๑ (๑) จึงมิได้บัญญัติขึ้นโดยขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด

ส่วนหลักความเสมอภาคนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติตามมาตรานี้แล้วจะเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาคตามมาตรานี้ คือ สิทธิที่บุคคลจะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติหรือการปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เท่าเทียมกันย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

แต่มิได้หมายความว่า การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันนั้นรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุก ๆ คน
 อย่างเดียวกันไม่ ตรงกันข้ามหลักการนี้กลับบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันใน
 สาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล และเฉพาะแต่บุคคลที่มี
 สาระสำคัญเหมือนกันเท่านั้นที่รัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ดังนั้น
 ในกรณีการบัญญัติกฎหมายเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับกับบุคคล รัฐย่อมต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของ
 กฎเกณฑ์นั้นให้มีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยจะต้องไม่ออกกฎหมายเกณฑ์ให้มีผล
 ปฏิบัติไม่เสมอภาคแก่บุคคลหรือเหตุการณ์ที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน และจะต้องไม่ออก
 กฎเกณฑ์ให้มีผลปฏิบัติเช่นเดียวกันแก่บุคคลหรือเหตุการณ์ที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกัน
 เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ถูกตราขึ้นเพื่อเป็นการพระราชทาน
 อกยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ ซึ่งได้แก่ผู้ต้องกักขังตามคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดก่อนหรือ
 ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ รวมทั้งนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์
 หรือนักโทษตามกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหารในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ จึงเป็น
 การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่บุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน คือ ความเป็นผู้ต้องราชทัณฑ์
 อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยมีได้มีการเจาะจงใช้บังคับแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์เฉพาะ
 คนใดคนหนึ่ง จึงมีอาจถือได้ว่าเป็นการตรากฎหมายโดยเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม แม้
 พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะบัญญัติหลักเกณฑ์ของการพระราชทานอกยโทษไว้ว่ากรณีใด
 จะได้รับพระราชทานอกยโทษปล่อยตัวไป ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ กรณีใดจะได้รับ
 พระราชทานอกยโทษลดโทษตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ หรือกรณี
 ใดจะไม่ได้รับพระราชทานอกยโทษตามมาตรา ๑๑ ก็ตาม จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของ
 ผู้ต้องราชทัณฑ์ในแต่ละประเภทตามมาตราที่กล่าวมา มีสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตาม
 ลักษณะความผิดและความหนักเบาของโทษ ดังนั้น การปฏิบัติของรัฐในกรณีนี้จึงต้อง
 แตกต่างกันตามสาระสำคัญที่แตกต่างกันด้วย จึงจะถือว่าไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม
 ในทางตรงกันข้ามหากให้พระราชทานอกยโทษโดยการปล่อยตัวหรือลดโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์
 ทุกประเภทเสมอกัน โดยมีได้พิจารณาถึงลักษณะความผิดและความหนักเบาของโทษ
 รวมถึงระยะเวลาการรับโทษ ย่อมจะถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลัก
 ความเสมอภาค เมื่อพิจารณาจากคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ตาม

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ (๑) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดในคดีอาญาเสพติด ที่แยกออกมาเป็นกรณีเฉพาะจากนักโทษเด็ดขาดในความผิดคดีอาญาอื่นๆ โดยพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด มหันตภัยของยาเสพติดกับคดีอาญาอื่นๆ ที่มีต่อสังคมและประเทศชาติ ทั้งมาตรา ๑๑-(๑) เป็นมาตรการหนึ่งในการป้องปรามผู้ที่กระทำความผิดให้เกิดความกลัว ซึ่งเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งต่อความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ในกรณีผู้ต้องโทษเด็ดขาดในคดีเกี่ยวกับยาเสพติดที่ศาลได้มีคำพิพากษาจำคุกเกินแปดปี เพราะถือเป็นกรณีที่มีพฤติการณ์เป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมโดยรวม จึงถือได้ว่าเป็นกรณีใช้ดุลพินิจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว มิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและเสมอภาคแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุก ๒๕ ปี ๑๒ เดือน ในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ โดยศาลฎีกามีคำพิพากษาถึงที่สุดเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ ภายหลังจากวันพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๕ ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตาม มาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งมาตรา ๗ (๓) และมาตรา ๘ (๒) ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ซึ่งกำหนดลักษณะของความผิดที่อยู่ในข่ายได้รับหรือไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษไว้ จึงมีอำนาจมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างได้

อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลยังคงหลักการเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่นเดิมทุกประการ ดังนั้น มาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

กล่าวโดยสรุป ตุลาการผู้แถลงคดีใคร่ขอเสนอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา


(๑) มีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ส่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

(๒) ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคดีที่รับไว้พิจารณาได้ เห็นควรมีคำพิพากษายกฟ้อง

นายประสาธ พงษ์สุวรรณ

ตุลาการผู้แถลงคดี

ข้าพเจ้าถูกต้อง



(นางสาวชูดิมา อ่อนละม้าย)

พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ รักษาการในตำแหน่ง
ผู้อำนวยการกลุ่มค้นคว้าและเปรียบเทียบคำพิพากษา

ภาคผนวก จ
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 44/2555



คดีหมายเลขดำที่ พ. ๓๔/๒๕๕๓
คดีหมายเลขแดงที่ พ. ๔๕/๒๕๕๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ระหว่าง	นายธนุ มานะใจภักดิ์	ผู้ฟ้องคดี
	นายกรัฐมนตรี ที่ ๑	
	คณะรัฐมนตรี ที่ ๒	
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ที่ ๓	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดประหารชีวิตในความผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ ปัจจุบันถูกคุมขังอยู่ที่ฝ่ายควบคุมแดน ๒ เรือนจำกลางบางขวาง ตำบลสวนใหญ่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยได้ออกพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีบรมราชาภิเษกปีที่ ๖๐ วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ประกาศใช้บังคับ ณ วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ (ที่ถูกต้องวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓) โดยมีวัตถุประสงค์พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ เพื่อเป็นการถวายเป็นพระราชกุศล และเพื่อให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี อันจะเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว



/ซึ่งเสนอโดย...

ซึ่งเสนอโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ถวายคำแนะนำให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเนื่องจากพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติเงื่อนไขสำหรับนักโทษเด็ดขาดในคดีความผิดต่อกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติดให้โทษ ซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต ต้องก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ จึงจะมีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษ ส่วนมาตรา ๑๒ (๑) ได้จำกัดสิทธินักโทษเด็ดขาดดังกล่าว ที่คดีถึงที่สุดภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ มิให้อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษในครั้งนี้ คดีของผู้ฟ้องคดีถึงที่สุดเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๒ ซึ่งคดีถึงที่สุดภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ จึงไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพราะถูกจำกัดสิทธิ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความเสมอภาค และไม่เป็นธรรมระหว่างนักโทษเด็ดขาดในคดียาเสพติดกับคดีความผิดต่อชีวิตหรือคดีอื่นๆ เห็นได้จากมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มิได้บัญญัติเงื่อนไขหรือจำกัดสิทธิแก่นักโทษเด็ดขาดในคดีความผิดต่อชีวิตหรือคดีอื่นๆ ที่คดีถึงที่สุดก่อนหรือในหรือภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับแต่อย่างใด กล่าวคือ นักโทษเด็ดขาดในคดีความผิดฐานอื่นๆ นอกจากคดียาเสพติด แม้คดีถึงที่สุดภายหลังพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว ก็ยังมีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ ครั้งนี้ ทั้งๆ ที่เป็นนักโทษเด็ดขาดเช่นเดียวกัน ตามความหมายในมาตรา ๓ วรรคสี่ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ผลแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๒ (๑) จากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กล่าวคือ ไม่มีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษอันพึงมีพึงได้จากโทษประหารชีวิต เหลือโทษจำคุกตลอดชีวิต การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามโดยมิชอบจึงเสมือนเป็นการซ้ำเติมให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับโทษยาวนานยิ่งขึ้น และเป็นกรไม่ให้โอกาสในการกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี อันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการออกพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้



/ตั้งนั้น...

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ตราบทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒ (๑) ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มีอคติอย่างยิ่งโดยเฉพาะต่อนักโทษเด็ดขาดคดียาเสพติด และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ขัดกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ การจำกัดสิทธิดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในการที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษกลับมิให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งต้องห้ามตามนัยมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวระดับโทษประหารชีวิตของผู้ฟ้องคดีไว้ก่อน จนกว่าคดีนี้จะถึงที่สุด

๒. เพิกถอนเงื่อนไขในมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ มิให้มีผลใช้บังคับ และคืนสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยลดโทษประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิต ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยที่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องพร้อมกับมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวระดับโทษประหารชีวิตของผู้ฟ้องคดีไว้ก่อนจนกว่าคดีนี้จะถึงที่สุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่รับคำขอตูเลาการบังคับตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การว่า เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่แบ่งนักโทษเด็ดขาดเป็นประเภทต่างๆ โดยแต่ละประเภทให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษมากน้อยต่างกัน และบางประเภทไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษนั้น ยึดตามความหนักเบาของการกระทำความผิดและการได้รับโทษเป็นหลักในการพิจารณา ดังนี้

นักโทษเด็ดขาดที่กระทำความผิดไม่ร้ายแรง หรือเหลือกำหนดโทษน้อย จะได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว หรือได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษในสัดส่วนมากที่สุด

นักโทษเด็ดขาดที่กระทำความผิดร้ายแรง เช่น ความผิดที่มีโทษสูง ความผิดที่มีลักษณะเป็นบวมกรรจ์ ความผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือความผิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจบางประเภท จะให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษในสัดส่วนรองลงมา และจะไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว

นักโทษเด็ดขาดที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษถือว่าเป็นการกระทำความผิดที่ทำลายซึ่งความมั่นคงของครอบครัว สังคม และประเทศอย่างร้ายแรง



/และรัฐบาล...

และรัฐบาลมีนโยบายที่จะปราบปรามโดยเด็ดขาด แบ่งเป็น ความผิดที่มีกำหนดโทษจำคุกไม่เกินแปดปี จะได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษในสัดส่วนที่น้อยมาก และในความผิดที่มีกำหนดโทษจำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตจะต้องไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษอย่างน้อย ๑ ครั้ง จากนั้นจึงให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษในสัดส่วนน้อยที่สุด โดยจะใช้วันที่คดีถึงที่สุดของนักโทษเด็ดขาดนั้นเป็นเกณฑ์ว่าคดีถึงที่สุดก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับหรือไม่ หากปรากฏว่าคดีถึงที่สุดก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ (๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐) ก็จะได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษในสัดส่วนที่น้อยที่สุด หากคดีถึงที่สุดภายหลังวันดังกล่าวก็จะไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ

กรณีพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒ (๑) นั้น เป็นกรณีของนักโทษเด็ดขาดที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ มีกำหนดโทษจำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต ซึ่งถือว่าเป็นความผิดร้ายแรงที่สุด ดังนั้น หากปรากฏว่านักโทษเด็ดขาดคดีถึงที่สุดก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ (๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐) ก็จะได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษตามมาตรา ๑๐ และหากคดีถึงที่สุดภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ก็จะไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามมาตรา ๑๒ (๑)

อนึ่ง หลักเกณฑ์ในการแบ่งนักโทษเด็ดขาดโดยยึดตามความหนักเบาของการกระทำความผิดและการได้รับโทษนั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไปไม่เจาะจงแก่นักโทษเด็ดขาดคนหนึ่งคนใด และเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้มาโดยตลอดเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

ขอศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษายกคำฟ้องและคำขอทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีเสีย

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลสรุปได้ว่า แม้คดียาเสพติดจะถือว่าเป็นคดีที่ร้ายแรงและรัฐบาลมีนโยบายปราบปรามโดยเด็ดขาด แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ถูกดำเนินคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม จนกระทั่งคดีถึงที่สุดถูกศาลพิพากษาประหารชีวิต จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับผลแห่งการกระทำผิดในอัตราโทษสูงสุดคือประหารชีวิตตามกฎหมายแล้ว แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวอย่างไม่เป็นธรรมโดยใช้ระยะเวลาที่คดีถึงที่สุดก่อนหรือหลังในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ



/พ.ศ. ๒๕๕๐...

พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญแก่นักโทษเด็ดขาดคดีอาเสพติดในการได้รับ หรือไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ แต่ในขณะเดียวกันหาได้กำหนดเงื่อนไขแก่นักโทษเด็ดขาด ในความผิดฐานอื่น ๆ ซึ่งเป็นการกระทำที่ถือว่าร้ายแรงและมีความผิดโทษสูงคือประหารชีวิต เช่นเดียวกันไม่

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่านักโทษเด็ดขาดคดีอาเสพติดไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ เพียงเพราะว่า คดีถึงที่สุดภายหลังพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับเท่านั้นเองหรือ โดยไม่มีเหตุผลอื่นที่พอรับฟังได้มาสนับสนุนประกอบ และความร้ายแรง ของปัญหาอาเสพติดจะสามารถปราบปรามได้เพราะการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวหรือ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่า คดีอาเสพติดเป็นภัยร้ายแรงที่สุด จึงต้องกำหนดมิให้ได้รับ พระราชทานอภัยโทษอย่างน้อยหนึ่งครั้ง ทำให้มีความสงสัยต่อไปว่าคดีถึงที่สุดดังกล่าว มีความร้ายแรงที่สุดเฉพาะระยะเวลาหลังจากพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับเท่านั้นเองหรือจึงต้องตัดสิทธิโดยวิธีการกำหนดเงื่อนไข มิให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ไว้ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ในเมื่อนักโทษเด็ดขาดคดีอาเสพติดได้รับพระราชทานอภัยโทษ ลดโทษสัดส่วนที่น้อยมากอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวมิให้ได้รับ พระราชทานอภัยโทษ เป็นการซ้ำเติมอีกซึ่งทำให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะ ที่ไม่เป็นธรรม มีความเหลื่อมล้ำ ประกอบด้วยอคติอย่างเห็นได้ชัดโดยไม่มีเหตุผลอื่น อันสมควรสนับสนุนนอกจากความร้ายแรงของปัญหาอาเสพติดที่นำมาเป็นข้ออ้างเพื่อเป็น ผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดี อีกประการหนึ่ง แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีผลทั่วไป ไม่เจาะจงแก่นักโทษคนใดคนหนึ่งก็ตาม แต่เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ ที่มีผลเฉพาะเจาะจงแก่นักโทษกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอยู่นั่นเอง กลุ่มนั้นก็คือนักโทษเด็ดขาด คดีอาเสพติด โดยสังเกตได้จากในบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ หาได้บัญญัติเงื่อนไขเช่นเดียวกันกับนักโทษเด็ดขาดคดีอาเสพติดแก่นักโทษเด็ดขาดคดีอื่นไม่ แสดงให้เห็นเป็นประจักษ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาที่จะให้เกิด ความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมอย่างมากแก่นักโทษเด็ดขาดคดีอาเสพติดเป็นการเจาะจง มิใช่ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการสร้างระบบสองมาตรฐานอย่างชัดเจน ในการพระราชทานอภัยโทษระหว่าง นักโทษเด็ดขาดคดีอาเสพติดกับนักโทษเด็ดขาดคดีอื่น ๆ อันก่อให้เกิดความน้อยเนื้อต่ำใจ



/และออกคดีต่อ...

และอคติต่อกระบวนการยุติธรรมแก่นักโทษเด็ดขาดคดียาเสพติดเพราะเท่ากับว่า
แม้นักโทษเด็ดขาดคดียาเสพติดจะประพฤติดนเป็นคนดีอยู่ในระเบียบวินัย เป็นนักโทษ
เด็ดขาดชั้นดี ดีมาก หรือชั้นเยี่ยม สักเพียงใดก็ตาม ก็จะไม่ได้รับความเห็นใจมิให้ได้รับ
พระราชทานอภัยโทษครั้งแรกเมื่อมาถึง ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี
ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ
พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ อันมีลักษณะไม่เป็นธรรมอย่างมีอคติ
และขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘
และมาตรา ๓๐

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยและมีคำพิพากษามิให้เงื่อนไขตามมาตรา ๑๐
วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓
มีผลบังคับใช้ และให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิต

ศาลออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน
และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ
ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักโทษเด็ดขาดประหารชีวิตในความผิด
ต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ไม่ได้รับ
พระราชทานอภัยโทษอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ออกพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ
พ.ศ. ๒๕๕๓ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีบรมราชาภิเษกปีที่ ๖๐ ประกาศใช้บังคับ ณ วันที่ ๑๖
พฤษภาคม ๒๕๕๓ โดยบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว
ในมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติเงื่อนไขสำหรับนักโทษเด็ดขาดในคดีความผิดต่อกฎหมาย
ว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิต
หรือประหารชีวิต ต้องก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐
ใช้บังคับ จึงจะมีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษ ส่วนมาตรา ๑๒ (๑) ได้จำกัดสิทธินักโทษเด็ดขาด
ดังกล่าวที่คดีถึงที่สุดภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐
ใช้บังคับ มิให้อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษในครั้งนี้ คดีของผู้ฟ้องคดีถึงที่สุด
เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๒ ซึ่งคดีถึงที่สุดภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ
พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ จึงไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกา



/พระราชทาน...

พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพราะถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความเสมอภาคและไม่เป็นธรรมระหว่างนักโทษเด็ดขาดในคดียาเสพติด กับคดีความผิดต่อชีวิตหรือคดีอื่นๆ ผลแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังกล่าว จากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ไม่มีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษอันพึงมีพึงได้จากโทษประหารชีวิตเหลือโทษจำคุกตลอดชีวิต บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติกฤษฎีกาดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ขัดกับหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ การจำกัดสิทธิดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ในการที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษกลับมิให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งต้องห้าม ตามนัยมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีว่า บทบัญญัติ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้นใช้บังคับ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประธานศาลฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา เป็นบทบัญญัติที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ ขึ้นใช้บังคับ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ มาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า ในกรณี ที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษ แก่ผู้ต้องโทษก็ได้ และในวรรคสองบัญญัติว่า การพระราชทานอภัยโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ตรา เป็นพระราชกฤษฎีกา โดยในมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย



/ดังนั้น...

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๗ และมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๗ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ ขึ้นใช้บังคับ โดยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต ก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องโทษประหารชีวิต ให้ลดลงเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต (๒) ผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต ให้เปลี่ยนเป็นกำหนดโทษจำคุกห้าสิบปี แล้วให้ลดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร ดังต่อไปนี้ ชั้นเยี่ยม ๑ ใน ๘ ชั้นดีมาก ๑ ใน ๑๐ ชั้นดี ๑ ใน ๑๑ ชั้นกลาง ๑ ใน ๑๒ โดยให้นับโทษจำคุกนั้นตั้งแต่วันที่ต้องรับโทษ เว้นแต่กรณีที่จะต้องนับโทษต่อจากคดีอื่นให้นับโทษต่อจากคดีอื่นนั้น (๓) ผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิต ให้ลดโทษจากกำหนดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร ตาม (๒) และในมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า นักโทษเด็ดขาดดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกานี้ (๑) ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (๒) ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดอีกตามมาตรา ๘๒ หรือมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น และมีใช้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม (๓) นักโทษเด็ดขาดชั้นเลวหรือชั้นเลวมาก จากบทบัญญัติ



/ดังกล่าว...

ดังกล่าวเห็นได้ว่า ในการใช้ดุลพินิจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้อภัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๗ และมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๑๗ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ ขึ้นใช้บังคับ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่ได้ มิฉะนั้นจะเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

กรณีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมดังที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้องหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต ก่อนหรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออก เพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องโทษประหารชีวิต ให้ลดลงเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต (๒) ผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต ให้เปลี่ยนเป็นกำหนดโทษจำคุกห้าสิบปี แล้วให้ลดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหารดังต่อไปนี้ ชั้นเยี่ยม ๑ ใน ๙ ชั้นดีมาก ๑ ใน ๑๐ ชั้นดี ๑ ใน ๑๑ ชั้นกลาง ๑ ใน ๑๒ ในขณะที่มาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บัญญัติให้นักโทษเด็ดขาดซึ่งมิได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไปตามมาตรา ๖ ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องโทษประหารชีวิตให้ลดลงเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต... กรณีจึงเป็นการปฏิบัติต่อนักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิตในความผิดฐานผลิต นำเข้า



/หรือส่งออก...

หรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครอง เพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท แตกต่างกับที่ปฏิบัติต่อนักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้ประหารชีวิต ในความผิดฐานอื่น และในมาตรา ๑๒ ยังมีบัญญัติอีกว่า นักโทษเด็ดขาดดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในข่าย ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกานี้ (๑) ผู้ต้องโทษคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท จากผลของบทบัญญัติในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จากกรณีดังกล่าวอันเป็นแต่เหตุเพียงเท่านั้นยังหาเพียงพอที่จะทำให้เกิดถือว่ามาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่ การที่ผู้ใช้อำนาจรัฐปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือในเรื่องอื่นใดจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ก็ต่อเมื่อการปฏิบัติต่อบุคคล แตกต่างกันเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นไปตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจรัฐปราศจากเหตุผลอันควรแก่การรับฟังเท่านั้น

เมื่อเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท เป็นการกระทำผิดร้ายแรง เนื่องจากมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดฐานดังกล่าวจำนวนมาก จนอาจกล่าวได้ว่าการกระทำความผิดฐานดังกล่าวเป็นการบ่อนทำลายทรัพยากรมนุษย์ รัฐจึงมีอำนาจหน้าที่



/ในการปราบปราม...

ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดฐานดังกล่าวอย่างเนียบขาดปราศจากการผ่อนปรนใดๆ และการไม่พระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุด ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือ กฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดดังกล่าว โดยลดโทษจากกำหนดโทษน้อยกว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดฐานอื่นก็น่าจะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเกิดความเกรงกลัว ต่อกฎหมาย ยับยั้งจิตใจที่จะกระทำความผิดฐานดังกล่าว อันจะยังผลให้การกระทำผิดฐานดังกล่าว ลดจำนวนลง หรืออย่างน้อยๆ ก็ไม่ทวีจำนวนมากขึ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจ ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๗ และมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๗ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ เพื่อเป็นการถวายเป็นพระราชกุศล และเพื่อให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี เนื่องในโอกาสพระราชพิธีบรมราชาภิเษกปีที่ ๖๐ วันที่ ๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓ โดยไม่มีการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกเกินแปดปี จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือพระราชทานอภัยโทษลดโทษจากกำหนดโทษให้แก่ผู้ต้องโทษดังกล่าวน้อยกว่า นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่ถึงตลอดชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิตในความผิดฐานอื่น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจึงมิได้เป็นไปตามอำเภอใจ หากแต่มีเหตุผลอันควรแก่การรับฟัง เป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงมิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีและนักโทษเด็ดขาดเช่น



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรมเนียมเป็นการขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่อย่างไร

พิพากษายกฟ้อง

นายวิษณุ วัลบุญ

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวนและ

ตุลาการองค์คณะ

นายชาญชัย แสวงศักดิ์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายนพดล เสงเจริญ

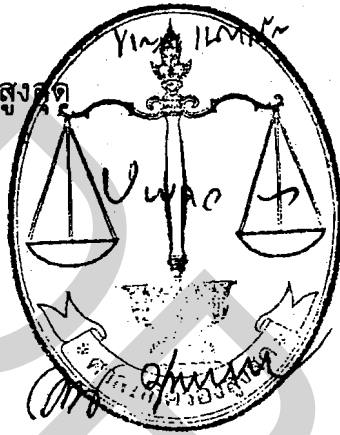
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายมนูญ ปุญญกริยากร

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายณัฐ รัฐอมฤต



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

สุภาวดี ชัยโยธา

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2543 ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัย
รามคำแหง

พ.ศ. 2548 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2551 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 61 สำนักอบรมศึกษา
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ในพระบรมราชูปถัมภ์

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครอง