

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๕๙/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔๙/๒๕๖๖

วันที่ ๒๐ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นายพงศกร พงษ์ปิยานุรัตน์ ผู้ร้อง  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายพงศกร พงษ์ปิยานุรัตน์ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายพงศกร พงษ์ปิยานุรัตน์ (ผู้ร้อง) กล่าวอ้างว่า ผู้ร้องถูกดำเนินคดีเป็นจำเลยที่ ๑ ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๓ ฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ ศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบภาค ๓ พิพากษาว่าการกระทำของผู้ร้องเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ลงโทษ ทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป จำคุกกระทงละ ๕ ปี (จำนวน ๑๖ กระทง) ผู้ร้องให้การรับสารภาพ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุกกระทงละ ๒ ปี ๖ เดือน ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน ผู้ร้องไม่ฎีกา คดีถึงที่สุดเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๔ ทั้งนี้ ผู้ร้องให้การรับสารภาพด้วยเหตุผลประการหนึ่งว่า หากคดีของผู้ร้องถึงที่สุดโดยเร็ว ผู้ร้องจะได้รับ ประโยชน์จากพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเหมือนเช่นทุกปีทันที ซึ่งหลังจากคดีถึงที่สุดแล้ว ผู้ร้องได้รับประโยชน์จากพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ (๖ ธันวาคม ๒๕๖๔)



- ๒ -

มาแล้ว ต่อมา นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีข้อเสนอแนะประการหนึ่งว่า “การกำหนดระยะเวลาปลอดภัยที่กำหนดเป็นเงื่อนไขการพระราชทานอภัยโทษที่ต้องได้รับโทษมาแล้วเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม เช่น ต้องรับโทษ ๑ ใน ๓ ของโทษ หรือไม่เกิน ๘ ปี ก่อนที่จะได้รับประโยชน์จากการอภัยโทษ ที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน” นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งการว่า “ผู้อยู่ในข่ายจะได้รับการเสนอชื่อเพื่อขอรับพระราชทานอภัยโทษ ... ควรต้องรับโทษตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ และสัดส่วนการลดโทษนั้น ควรเสนอลดโทษไม่เกิน ๑ ใน ๔ ทั้งนี้ เพื่อให้การลงโทษอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการลงโทษอาญาที่เป็นสากลและเพื่อรักษาความปลอดภัยของสังคม” ต่อมา กระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำข้อเสนอการอภัยโทษตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี คณะอนุกรรมการดังกล่าวเสนอข้อสรุปการจัดทำร่างกรอบแนวคิดการออกหลักเกณฑ์ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งนายกรัฐมนตรีทราบและเห็นชอบในหลักการ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบ จากนั้นคณะกรรมการราชทัณฑ์มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษ และคณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอการอภัยโทษตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรมเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ฯ พ.ศ. ๒๕๖๕ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ผู้ร้องเห็นว่าการที่นายกรัฐมนตรีและกระทรวงยุติธรรมนำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเงื่อนไขการกำหนดระยะเวลาปลอดภัยไปใช้ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นต้นมา ทำให้ผู้ร้องเสียประโยชน์จากการที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามเงื่อนไขเดิมขณะให้การรับสารภาพ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะสถานะของบุคคล ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นอกจากนี้การกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกร้อง) ที่ไม่ได้ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของเงื่อนไขการกำหนดระยะเวลาปลอดภัยและไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ร้อง



กับนักโทษผู้ต้องขังรายอื่นที่อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับผู้ร้องซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ อีกด้วย

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ยุติเรื่อง เนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีขึ้นในวาระและโอกาสพิเศษเป็นครั้งคราว แต่แต่ละครั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์แตกต่างกันเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นการคุ้มครองสังคม การที่กระทรวงยุติธรรมเพิ่มหลักเกณฑ์ระยะเวลาปลอดภัยสำหรับผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษในการเสนอพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ๖ พ.ศ. ๒๕๖๕ ไม่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ เพิกถอนเงื่อนไขการกำหนดระยะเวลาปลอดภัยที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ๖ พ.ศ. ๒๕๖๕ และปัดไป ตามที่กระทรวงยุติธรรมโดยผู้ถูกร้องดำเนินการ สำหรับนักโทษหรือผู้ต้องขังที่คดีถึงที่สุดไปก่อนที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ๖ พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ร้องและนักโทษผู้ต้องขังรายอื่นที่อยู่ในฐานะเช่นเดียวกันกับผู้ร้อง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๑๑) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่



การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำร้องตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลจะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ และถ้าศาลเห็นว่าเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา” มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ...

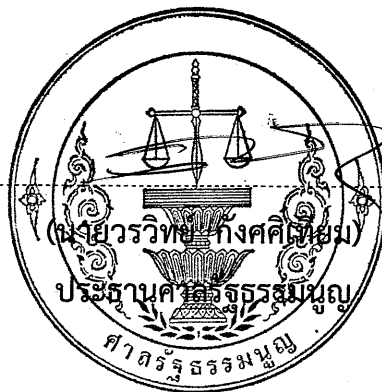
(๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ...” และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับ มาตรา ๔๗ ผู้ใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งหรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเพิกถอนหลักเกณฑ์ของคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ กระทรวงยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาปลอดภัยสำหรับผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษที่ใช้กำหนดเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ฯ พ.ศ. ๒๕๖๕ และปัดไป สำหรับนักโทษหรือผู้ต้องขังที่คดีถึงที่สุดไปก่อนที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ฯ พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับ เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๗๗ ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ที่มีหลักเกณฑ์ว่าผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง



ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แม้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ยุติเรื่อง อันทำให้ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีได้มีสถานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ส่วนการกระทำของผู้ถูกร้องที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าไม่ได้ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของเงื่อนไขการกำหนดระยะเวลาปลอดภัยและไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ร้องกับนักโทษผู้ต้องขังรายอื่นที่อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับผู้ร้องซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง อันเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นกระบวนการออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง อันอยู่ภายใต้การตรวจสอบตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๒) ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคสามบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย





(คำสั่งที่ ๕๙/๒๕๖๖)

*[Handwritten signature]*

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

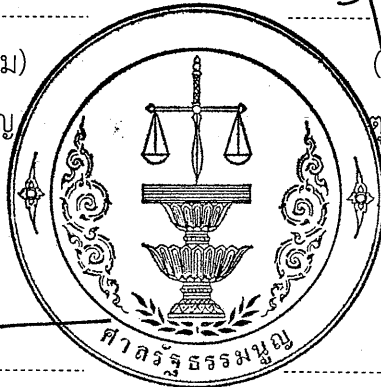
(นายปัญญา อุดชาชน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



*[Handwritten signature]*

(นายจิรนิติ หะวานนท์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

(นายนภดล เทพพิทักษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

(นายอุดม รัฐอมฤต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ