

พระราชกำหนดนิรโทษกรรม



ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โทระกิตย

อภัยโทษกับนิรโทษกรรม

คำว่า “อภัยโทษ” (pardon) ตามความหมายทั่วไป หมายถึงการยกโทษโดยไม่ต้องรับโทษอีกต่อไป คือได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำหรือที่คุมขัง ในประเทศไทย อภัยโทษ หมายความว่า ยกโทษหรือลดโทษให้แก่ผู้ต้องโทษประหารชีวิต ผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต ผู้ต้องโทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิต ผู้ต้องโทษกักขัง แทนโทษจำคุก หรือผู้ต้องกักขังแทนค่าปรับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายอภัยโทษจะกำหนด เช่น อภัยโทษปล่อยตัวผู้ต้องโทษจำคุกซึ่งมีโทษจำคุกที่จะต้องรับต่อไปเหลืออยู่ไม่เกินหกเดือน ปล่อยตัวผู้ต้องโทษจำคุกซึ่งเป็นคนพิการโดยดาบอดทั้งสองข้างมือหรือเท้าด้วนทั้งสองข้าง หรือทุพพลภาพไม่สามารถประกอบการทำงานหาเลี้ยงชีพได้ตลอดชีวิต ปล่อยตัวผู้ต้องโทษจำคุกซึ่งเจ็บป่วยด้วยวัณโรคระยะอันตราย โรคเรื้อน โรคมะเร็ง หรือโรคจิต ซึ่งได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของโทษตามคำพิพากษา หรือปล่อยตัวผู้

ต้องโทษจำคุกเป็นครั้งแรก และโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ส่วนการอภัยโทษลดโทษ ได้แก่การลดโทษผู้ต้องโทษประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิต ผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นจำคุกห้าสิบปี ผู้ต้องโทษจำคุกไม่ตลอดชีวิตอาจได้รับการลดโทษหนึ่งในสอง หรือหนึ่งในสาม หรือหนึ่งในสี่ จนถึงหนึ่งในเจ็ด

การอภัยโทษมีผลให้ไม่ต้องรับโทษอีกต่อไปหรือได้รับโทษน้อยลง แต่สภาพของการเป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกยังคงมีอยู่ต่อไป ผู้ได้รับปล่อยตัวยังถูกจำกัดสิทธิบางประการ เช่น การกลับเข้ารับราชการ การประกอบวิชาชีพบางวิชาชีพ

ประเทศไทยได้มีกฎหมายว่าด้วยอภัยโทษก่อน มีกฎหมายนิรโทษกรรมกฎหมายอภัยโทษเริ่มมีเมื่อ พ.ศ.2454 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราพระราชบัญญัติอภัยโทษเพื่อฉลองพระพุทธรูปเพชฌัญญ์แก้วผลิก และพระพุทธรูปลำดับ

* นายกสภามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต : ปรินญาเอกทางกฎหมายปกครอง มหาวิทยาลัยปารีส ประเทศฝรั่งเศส

พระชนมพรรษา โดยพระราชทานอภัยโทษปล่อยคนต้องโทษอยู่นั้นออกไปเป็นการบำเพ็ญพระบารมี การอภัยโทษได้กระทำในรูปพระราชบัญญัติเป็นฉบับสุดท้ายเมื่อประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2475 ต่อมาการอภัยโทษได้กระทำในรูปพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” และ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.2535 ได้ตราขึ้นเนื่องในวโรกาสที่สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถมีพระชนมายุครบ 5 รอบ

คำว่า “นิรโทษกรรม” (amnesty) มีความหมายกว้างกว่า “อภัยโทษ” เพราะหมายถึงการที่กฎหมายไม่ถือว่าการกระทำบางการกระทำเป็นความผิด ซึ่งตามปกติการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา เพื่อความสมบูรณ์ของบทความนี้ขอทำความเข้าใจว่า “นิรโทษกรรม” ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือบางเล่มดังต่อไปนี้

1. Earl Jowitt, **The Dictionary of English Law** ได้ให้ความหมายของ “amnesty” ว่าเป็นการอภัยโทษอย่างหนึ่ง หรือเป็นการลืมโดยไม่นึกถึงอีก (oblivion) เช่น Act of Oblivion, 1660 ซึ่งโดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้ถือว่าบรรดาความผิดต่อรัฐบาลที่ได้กระทำไปแล้วจนถึงวันที่กำหนด เป็นอันเลิกแล้ว ต่อกันไป และจะไม่มี การนำมาเป็นคดีฟ้องร้องกันอีก

2. **Encyclopaedia Britannica** ให้ความหมายของ “amnesty” ว่าเป็นการอภัยที่ผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐให้ผู้ที่อาจมีความผิดสำหรับการที่ได้กระทำต่อผู้มีอำนาจนั้น กลับคืนสู่สภาพความเป็นผู้บริสุทธิ์ นิรโทษกรรมนี้มีความหมายมากกว่าการอภัยโทษธรรมดา คือไม่ถือว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายเลย นิรโทษกรรมที่พระมหากษัตริย์พระราชทานโดยพระองค์เอง หรือโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภานั้นเดิมทีเดิwmักจะ

ให้ในสมัยที่มีการราชาภิเษกหรือในวโรกาสที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่ส่วนใหญ่แล้วมักจะให้แก่ผู้ซึ่งมีความผิดทางการเมือง บางครั้งก็ให้โดยไม่มีเงื่อนไข แต่บางครั้งก็มักจะมีข้อยกเว้น

ในสนธิสัญญาสันติภาพมักจะมิบบทบัญญัติว่าด้วยนิรโทษกรรม คือ จะไม่ดำเนินคดีแก่ทหารหรือบุคคลในบังคับของคู่ปรปักษ์สงครามสำหรับการต่าง ๆ ที่ได้กระทำผิดกฎหมายหรือประเพณีการสงคราม และมักจะมีข้อยกเว้นไม่ขอมนิรโทษกรรมแก่บุคคลบางคนของคู่ปรปักษ์สงครามที่เป็นฝ่ายแพ้สงครามซึ่งถูกกล่าวหาว่าได้ประกอบอาชญากรรมสงคราม เช่น สัญญาสันติภาพระหว่างสัมพันธมิตรกับเยอรมันภายหลังสงครามโลก

3. **Encyclopaedia of the Social Sciences** ได้ให้ความหมายของ “amnesty” เพิ่มเติมจากข้างต้นว่า นิรโทษกรรมเป็นหลักความคิดในทางกฎหมายมหาชน เป็นการลืมทางกฎหมาย (legal oblivion) ซึ่งโดยปกติมักจะใช้กับความผิดทางการเมือง อย่างไรก็ตาม นิรโทษกรรมเพียงแต่ทำให้การกระทำที่ได้รับนิรโทษกรรมสิ้นผลทางอาญาไป แต่สิทธิในทางแพ่งที่จะเรียกร้องค่าเสียหายที่ได้กระทำแก่บุคคลภายนอกยังคงมีอยู่ เว้นแต่ในนิรโทษกรรมนั้นจะได้ระบุให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกดำเนินคดีใด ๆ ทางกฎหมายทั้งสิ้น โดยปกตินิรโทษกรรมมักจะกระทำในรูปกฎหมายมากกว่าจะทำเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหาร เว้นแต่จะมีการให้อำนาจนี้เป็นของฝ่ายบริหาร

นิรโทษกรรมอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) นิรโทษกรรมทั่วไป หรือโดยเฉพาะเจาะจง เช่น นิรโทษกรรมที่ให้แก่ผู้กระทำความผิดทางการเมืองทุกประเภท หรือให้เฉพาะแก่ผู้กระทำความผิดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ โดยมีข้อยกเว้นระบุไว้ชัดเจน และ (2) นิรโทษกรรมที่ไม่มีเงื่อนไข หรือมีเงื่อนไข คือ อาจจะไม่มี การกำหนดเงื่อนไขไว้เลย หรืออาจกำหนดให้กระทำการอย่างหนึ่งเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนก็ได้

นักกฎหมายอเมริกันไม่สู้จะสนใจในเรื่องที่จะแยกนิรโทษกรรมออกจากการอภัยโทษ แม้ศาลอเมริกันจะ

ยอมรับว่าทั้งสองคำนี้มีความหมายต่างกัน (U.S. v. Bassett) และแม้ว่าจะไม่สนใจกับการอภัยโทษเว้นแต่จะมีผู้กล่าวอ้างขึ้นในศาล ศาลก็ถือว่านิรโทษกรรมเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่มาจากสภานิติบัญญัติ (State v. Blacklock) แต่บางศาลก็เห็นว่านิรโทษกรรมนั้นมีความหมายรวมอยู่ในการอภัยโทษและมีความหมายรวมถึงการอภัยโทษในลักษณะต่าง ๆ ทุกอย่างด้วย (Davies v. McKeeby) ความแตกต่างระหว่างนิรโทษกรรมกับการอภัยโทษนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับในทางกฎหมาย แต่คำว่า “นิรโทษกรรม” มักจะใช้รวมอยู่ในการอภัยโทษที่ให้แก่นักโทษเป็นรายคนไป ความแตกต่างของคำว่า “การอภัยโทษ” กับ “นิรโทษกรรม” นี้เป็นเพียงในทางปรัชญามากกว่าในทางกฎหมาย (Knote v. U.S. ซึ่งในคดีนี้ในที่สุดศาลได้วินิจฉัยว่า นิรโทษกรรมมิใช่การยกให้ (amnesty is not a grant) ฉะนั้นจึงไม่ให้สิทธิที่จะเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้ถูกยึดและจำหน่ายไปแล้ว) ด้วยเหตุผลข้อนี้เองศาลจึงเห็นว่า นิรโทษกรรมทั่วไปอาจเกิดขึ้นจากการประกาศของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม อำนาจฝ่ายบริหารในเรื่องดังกล่าวนี้มิได้ทำให้อำนาจของรัฐสภา ซึ่งจะออกกฎหมายนิรโทษกรรมหมดสิ้นไป

ประเทศไทยได้ตรากฎหมายเพื่อการนิรโทษกรรมในรูปพระราชกำหนดนิรโทษกรรม มาแล้ว 4 ฉบับ และในรูปพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม 19 ฉบับ

พระราชกำหนดนิรโทษกรรมฉบับแรก ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475 ซึ่งนิรโทษกรรมให้แก่คณะราษฎรผู้กระทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 พระราชกำหนดนิรโทษกรรมฉบับที่สอง ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล พุทธศักราช 2488 ซึ่งนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดในทางการเมืองฐานกบฏและจลาจลตามที่ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นพิจารณาพิพากษาทั้งสามคราว ซึ่งเรียกว่า กบฏบวรเดช

พระราชกำหนดนิรโทษกรรมฉบับที่สาม ได้แก่

พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2524 ซึ่งนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองในระหว่างวันดังกล่าว ซึ่งเรียกกันว่า กบฏเมษาฮาวาย

พระราชกำหนดนิรโทษกรรมฉบับที่สี่ ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 พระราชกำหนดฉบับนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเห็นว่าอาจขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 178 และได้ส่งไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

กฎหมายที่คล้ายกับกฎหมายนิรโทษกรรม

นอกจากพระราชบัญญัติอภัยโทษ และพระราชกำหนดนิรโทษกรรมที่กล่าวมาแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติอีกบางประเภทที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น แต่ผลทางกฎหมายอาจคล้ายกับอภัยโทษหรือนิรโทษกรรมก็ได้ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้กระทำการโดยสุจริตตามที่ในการปราบกบฏ พ.ศ. 2476 กบฏในที่นี้คือ กบฏพระองค์เจ้าบวรเดช เนื่องจากในเหตุการณ์ครั้งนั้นได้มีทหารตำรวจ ลูกเสือเข้าร่วม จึงได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองว่าการกระทำของเขาเหล่านั้นไม่ให้ถือเป็นความผิด แต่ไม่ได้ใช้คำว่า “นิรโทษกรรม” ใช้คำว่า “คุ้มครองผู้กระทำการโดยสุจริต” แทน เหตุที่ไม่ใช้คำว่านิรโทษกรรมเพราะถือว่าไม่ได้มีการกระทำความผิดเลย แต่เป็นการกระทำเพื่อช่วยรัฐบาลในการปราบปราม จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้กระทำการโดยสุจริต หากมีใครใช้อำนาจไปในทางที่ไม่สุจริตก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองพึงสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ได้ถือหลักสุจริต ไม่กระทำเกินขอบเขต

ต่อมา ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติภารกิจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยรัฐบาลได้ประกาศยึดทรัพย์นายทหาร 3 นาย ซึ่งมียศจอมพลสองนายและพันเอกหนึ่งนาย ได้มีผู้คัดค้านว่าเป็นการยึดทรัพย์ที่ไม่ชอบด้วยประเพณีการปกครองและดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลุ่มหนึ่งรีบเสนอร่างกฎหมายและได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2518

ยังมีพระราชบัญญัติอีกประเภทหนึ่งคือ พระราชบัญญัติยกความผิดแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารและหลบหนีราชการทหารและตำรวจเมื่อ พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายยกเว้นความผิดให้แก่ผู้หลบหนีราชการทหารและตำรวจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวกลับมารับราชการใหม่เป็นนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้นเพื่อแสดงให้เห็นว่าการหลบหนีราชการทหารไม่ควรถือเป็นการกระทำที่ควรได้รับโทษ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทั้งหมด 5 ฉบับ ยกโทษให้แก่พลทหารที่กระทำความผิดฐานหลบหนีราชการทหาร

นอกจากกฎหมายคุ้มครองผู้กระทำการโดยสุจริต กฎหมายคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรกฎหมายยกเว้นความผิดแก่ผู้หลบหนีราชการทหารและตำรวจดังกล่าวมาข้างต้น ยังมีกฎหมายอีกประเภทหนึ่งซึ่งใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯลฯ ซึ่งมีทั้งหมด 5 ฉบับ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง ร.ศ.130 พุทธศักราช 2475

(2) พระราชบัญญัติล้างมลทินให้แก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษในกรณีเกณฑ์แรงงานหรือทรัพย์สินในระหว่างมหาสงครามเอเชียบูรพา พ.ศ.2489

(3) พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ.2499

(4) พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พ.ศ.2526

(5) พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา 60 พรรษา พ.ศ.2530

พระราชบัญญัติล้างมลทินฉบับแรกใช้ความว่าบรรดาผู้ที่ถูกลงโทษสถานใด ๆ โดยพระบรมราชวินิจฉัยลงวันที่ 4 พฤษภาคม ร.ศ.131 นั้น ให้ได้รับพระราชทานล้างมลทินอันพึงเกิดแต่การที่ถูกวางโทษและการเสียไปซึ่งสิทธิใด ๆ อันเนื่องแต่การนั้นเสียสิ้น ซึ่งหมายความว่าให้ได้รับพระราชทานล้างมลทินอันพึงเกิดแก่การที่ถูกลงโทษและการเสียไปซึ่งสิทธิใด ๆ อันเนื่องแต่การถูกลงโทษโดยพระบรมราชวินิจฉัยลงวันที่ 5 พฤษภาคม ร.ศ.131 ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ก็คือไม่ให้ถือว่าเคยต้องโทษและได้รับกีดกันสิทธิต่าง ๆ เช่น ยศ บรรดาศักดิ์ บำนาญ ฯลฯ ถ้าเทียบเคียงกับนิรโทษกรรม กฎหมายล้างมลทินถือว่าเคยถูกลงโทษ ซึ่งต่างกับนิรโทษกรรมซึ่งกฎหมายให้ถือว่าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด ส่วนพระราชบัญญัติล้างมลทินฉบับต่อ ๆ มาได้บัญญัติให้ล้างมลทินแก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษในความผิดต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันที่กำหนดในกฎหมาย และได้พ้นโทษไปแล้ว นอกจากล้างมลทินให้แก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษในความผิดต่าง ๆ แล้ว ยังได้ล้างมลทินให้แก่ข้าราชการหรือลูกจ้างของกระทรวงทบวงกรม ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ซึ่งปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์เพราะกระทำผิดวินัย ซึ่งได้กระทำก่อนวันที่กำหนดในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ กฎหมายล้างมลทินนอกจากฉบับแรกจะบัญญัติความว่า การล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ เช่น การขอกลับเข้ารับราชการ การขอรับบำเหน็จบำนาญ

๑๑๑

ส่วนพระราชกำหนดนิรโทษกรรมที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อ 23 พฤษภาคม 2535 ในสมัยรัฐบาลพลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี นั้น คำปรารภของพระราชกำหนดฉบับนี้มีว่า

“โดยที่ได้มีประชาชนชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2535 และเหตุการณ์ได้ลุกลามจนมีการกระทำที่เป็นความผิด และเป็นอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของบุคคล และเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน รวมตลอดทั้งมีการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อได้คำนึงถึงว่าการกระทำนั้นได้ริเริ่มจากความปรารถนาที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ อันเป็นสิทธิที่ประชาชนพึงกระทำได้ ประกอบกับเพื่อให้เหตุการณ์เกิดความสงบและเกิดความสามัคคีแก่คนในชาติขึ้นโดยเร็ว จึงสมควรนิรโทษกรรมแก่บุคคลที่ได้กระทำหรือเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดดังกล่าว จึงออกพระราชกำหนดดังต่อไปนี้...” และมาตรา 3 กำหนดว่า “บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมกัน ในระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2535 และได้กระทำในระหว่างวันเวลาดังกล่าว ไม่ว่าได้กระทำในฐานะเป็นตำรวจ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ หากการกระทำนั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย ก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง”

จึงเห็นได้ว่า พระราชกำหนดฉบับนี้ นิรโทษกรรมให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุม ระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 ไม่ว่าจะกระทำในฐานะเป็นตำรวจ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ ถ้าการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมาย ก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิด พระราชกำหนดฉบับนี้ นิรโทษให้แก่บุคคลอย่างกว้าง ตั้งแต่ประชาชนที่ไปทำลายทรัพย์สิน เผาอาคาร รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจหมายถึงเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมที่ได้ใช้อาวุธยิงประชาชน โดยถือว่าการกระทำของบุคคลเหล่านั้นไม่เป็นความผิด กฎหมาย

ฉบับนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่าเป็นการนิรโทษที่กว้างเกินไป ฉะนั้นจึงได้ขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญตีความว่า เหตุผลการตราพระราชกำหนดจะชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมที่ประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา ประชาชน ซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวกับการเดินขบวน เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จะเห็นจากคำปรารภว่า “โดยที่การเดินขบวนของนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2516 ได้มีการกระทำที่เป็นความผิดและเป็นอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของบุคคลและความเสียหายแก่ทรัพย์สิน เกี่ยวเนื่องกับการเดินขบวน และความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบาลนั้น เมื่อได้กระทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว ส่วนการกระทำของนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ไม่ได้รับการคุ้มครองดังกล่าว แต่เมื่อได้คำนึงว่าการกระทำนั้นได้กระทำไปโดยปรารถนาจะให้มิมีรัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยวิธีทางระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขให้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงสมควรให้มีนิรโทษกรรมแก่บรรดานักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดดังกล่าว”

คำปรารภนี้แสดงให้เห็นว่าในเหตุการณ์วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2516 ที่มีประชาชนและนักศึกษาตายไปประมาณ 40 คน ซึ่งเกิดจากการที่ถูกเจ้าหน้าที่ยิงเสียชีวิตนั้น จะเห็นได้ว่าในเจตนารมณ์ของคำปรารภของพระราชบัญญัตินี้ที่ว่า “สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบาลนั้น เมื่อได้กระทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว” เป็น

ข้อยกเว้นอยู่อย่างหนึ่งว่าไม่ได้มีนิรโทษกรรมการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ที่เกี่ยวเนื่องกับการเดินขบวน เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2516 และได้กระทำระหว่างวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ.2516 ถึงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2516 ไม่ว่ากระทำในฐานะเป็นตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำหรือผู้ถูกใช้ หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมาย ก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง” จากมาตรานี้จะเห็นได้ว่าเป็นการนิรโทษเฉพาะนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ไม่ได้นิรโทษให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้พิจารณาประเด็นที่ว่าควรจะนิรโทษกรรมให้แก่ทหารและตำรวจด้วยหรือไม่ เมื่อได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วเห็นว่า ถ้านิรโทษกรรมให้แก่ทหารและตำรวจแล้ว อาจมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งจากนักศึกษาหรือประชาชนติดตามมา เพราะในขณะนั้นนักศึกษาและประชาชนต่างมีความรู้สึกที่รุนแรงต่อทหารและตำรวจ คณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้บัญญัติให้นิรโทษกรรมครอบคลุมไปถึงทหารและตำรวจ ดังจะเห็นได้จากเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า “สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบาลนั้น เมื่อได้กระทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว” ซึ่งเป็นการนำหลักกฎหมายอาญามาใช้

เมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สภาสนามม้า) เมื่อวันที่ 15

พฤศจิกายน 2516 ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายท่านข้อใจที่ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมไม่ได้บัญญัติให้นิรโทษกรรมแก่ข้าราชการทหารและตำรวจ และรัฐบาลได้ชี้แจงว่า “ส่วนที่ท่านสมาชิกถามว่า ทำไมไม่มีนิรโทษกรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลนั้น ตามหลักกฎหมายแล้ว เราจะออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมได้ก็แต่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย ถ้าผู้ที่ไม่ได้กระทำผิดกฎหมายแล้ว เราจะไปออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้ก็ไม่มีประโยชน์อะไรแล้วยังขัดต่อหลักกฎหมาย เพราะนิรโทษกรรมแปลว่า เราไม่เอาโทษแก่ผู้กระทำความผิด เพราะฉะนั้นถ้าเป็นพนักงานเขาไม่ได้กระทำความผิดแล้ว เราจะไม่ออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมก็ไม่ถูกต้อง อีกประการหนึ่ง การที่บอกว่าเจ้าหน้าที่อาจกระทำการเกินเลยเกินเหตุไป อาจเป็นความผิดตามกฎหมายได้นั้น เรื่องนี้ทางรัฐบาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การบังคับบัญชาของทหารและตำรวจนั้นย่อมลดหลั่นกันลงมา การกระทำนั้นก็ถือว่าเป็นการกระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน และในมาตรา 70 ของประมวลกฎหมายอาญาก็ยังระบุไว้ว่า แม้คำสั่งนั้นจะเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าเจ้าพนักงานได้กระทำการไปตามหน้าที่ หรือเชื่อโดยสุจริตใจว่ามีหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามคำสั่งนั้น การกระทำนั้นก็ไม่ใช่การผิดกฎหมายเหมือนกัน เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่า การกระทำของเจ้าพนักงานชั้นระดับที่รับคำสั่งต่อ ๆ กันมานั้น ย่อมเป็นการกระทำที่ได้รับคำสั่งมา และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว...” (คัดจากรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 28 ถึงครั้งที่ 37 พ.ศ.2516) □■

เรียบเรียงจากหัวข้อการสนทนาระหว่างศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์ กับนักศึกษาปริญญาโท

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2535