

(คอลัมน์รายงานพิเศษ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ โดย นางสมฤดี ธัญญสิริ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง)

## เรียกค่าสินไหมทดแทน...จากการถูกคุมขัง “เกินกำหนด”

**มนุษย์เราเกิดมาพร้อมกับเสรีภาพ** การจำกัดเสรีภาพของมนุษย์จะกระทำได้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น หากมีการไปกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ร่างกาย ชีวิตหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำก็ต้องถูกดำเนินคดีและต้องรับโทษตามกฎหมาย ซึ่งการรับโทษประเภทหนึ่งก็คือ “การถูกจำกัดเสรีภาพหรืออิสรภาพด้วยการคุมขังอยู่ในเรือนจำ”

เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีในคดีนี้...ซึ่งเคยกระทำผิดฐานชิงทรัพย์และต้องโทษจำคุกมาแล้ว 12 ปี หลังจากพ้นโทษไม่ถึง 5 ปี ก็ได้กระทำความผิดอีกในฐานข่มขืนกระทำชำเรา ศาลอาญาจึงได้มีคำพิพากษาเพิ่มโทษอีก 1 ใน 3 ตามมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นให้จำคุก 15 ปี

ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีรับโทษอยู่ที่เรือนจำ ก. ซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นดีมาจนนั้น ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ 1 คน ผู้พิพากษาแห่งท้องที่หรือตุลาการศาลทหารแห่งท้องที่ 1 คน และพนักงานอัยการแห่งท้องที่หรืออัยการทหารแห่งท้องที่ 1 คน รวมทั้งหมด 3 คน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ต้องขังทุกราย ตามมาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ต้องขัง เรือนจำ ก. ได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่สำรวจตรวจสอบรายชื่อผู้ที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษในเรือนจำและเสนอไปยังคณะกรรมการตรวจสอบฯ ชุดข้างต้นเพื่อพิจารณา ซึ่งตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้บัญญัติให้นักโทษชั้นดีมาก จะได้รับการลดโทษ 1 ใน 3 ฉะนั้น กรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักโทษชั้นดีมากก็จะได้รับการลดโทษเหลือจำคุก 10 ปี จาก 15 ปี

ผลการสำรวจตรวจสอบของคณะทำงานซึ่งพิจารณาแล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตรวจสอบฯ ว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติเนื่องจากเคยได้รับการเพิ่มโทษตามมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมาตรา 11 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ได้บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำผิดอีกตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 ในความผิดประเภทเดียวกันแห่งประมวลกฎหมายอาญา...” ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คณะกรรมการตรวจสอบฯ พิจารณาแล้วจึงได้มีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษ

ต่อมาผู้ฟ้องคดีถูกย้ายมารับโทษที่เรือนจำ ข. จึงได้ยื่นคำร้องต่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์ขอให้ตรวจสอบกรณีของตนไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว ทั้งนี้เพราะตนมิได้ถูกเพิ่มโทษใน “ความผิดประเภทเดียวกัน” ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ โดยตนได้กระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราและเคยกระทำความผิดฐานชิงทรัพย์มาก่อนยังไม่ถึง 5 ปี ศาลอาญาจึงได้เพิ่มโทษ 1 ใน 3 ซึ่งความผิดทั้งสองครั้งดังกล่าวเป็นความผิดคนละฐานกัน ตนจึงเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547

อธิบดีกรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษจริง จึงส่งเรื่องให้เรือนจำ ก. ทบทวน คณะกรรมการตรวจสอบฯ พิจารณาแล้วจึงได้มีการแก้ไขมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ เหลือโทษจำคุก 10 ปี ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ ข.

อย่างไรก็ดี จากกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบฯ มีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษ มีผลให้ ผู้ฟ้องคดีถูกคุมขังเกินกำหนดเป็นเวลากว่า 2 ปี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องกรมราชทัณฑ์ ผู้บัญชาการเรือนจำ ก. และกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการขาดอิสรภาพและรายได้ในระหว่างที่ถูกคุมขังเกินกำหนด

คดีนี้มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องวินิจฉัยตามมาตรา 11(2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดอีกตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 ในความผิดประเภทเดียวกัน แห่งประมวลกฎหมายอาญา...” ซึ่งไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษนั้น มีความหมายอย่างไร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า มาตรา 11(2) ดังกล่าว หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดอีกในคดีหลังตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หากเหตุเพิ่มโทษตามคำพิพากษาในคดีหลังเป็นความผิดประเภทเดียวกันกับคดีก่อน ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดอีกดังกล่าว จะอยู่ในข่ายที่จะไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกานี้

**เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดี คดีก่อนคือกระทำความผิดฐานชิงทรัพย์และคดีหลังคือกระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา จึงเป็นฐานความผิดคนละประเภทกัน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษ**

การที่คณะกรรมการตรวจสอบฯ มีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับโทษจำคุกเกินกว่ากำหนด อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าคณะกรรมการตรวจสอบฯ ได้ใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายโดยสุจริต มิได้จงใจหรือมีเจตนากลับแก้งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีนั้น

ศาลเห็นว่า คณะกรรมการตรวจสอบฯ ได้ทำการพิจารณาโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นคณะกรรมการตรวจสอบฯ ซึ่งได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้ตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษ จำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และพิจารณาทบทวนด้วยความรอบคอบ ซึ่งหากพบข้อบกพร่องย่อมมีอำนาจสั่งให้คณะทำงานตรวจสอบคุณสมบัติผู้ต้องขังใหม่ได้ แต่คณะกรรมการตรวจสอบฯ หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

โดยที่มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้กำหนดว่า การละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย แม้กรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดคือคณะกรรมการตรวจสอบฯ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน่วยงานต้นสังกัดตามกฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการนั้นๆ ก็ตาม แต่เมื่อการดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบฯ ใช้อำนาจตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่

ตามกฎหมายอื่นที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะ มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทั่วไปในหน่วยงานต้นสังกัดของตน

*กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบฯ ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีจากการกระทำละเมิดของคณะกรรมการดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กระทรวงการคลังชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี*

สำหรับจำนวนเงินที่ต้องชดเชยนั้น โดยที่ไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากการที่ต้องรับโทษจำคุกเกินกว่ากำหนดเวลาไว้โดยเฉพาะ ทั้งในส่วนค่าทดแทนการถูกคุมขังและค่าขาดรายได้จากการประกอบอาชีพ กรณีจึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 อันเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งที่อาจนำมาใช้บังคับกับคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่ต้องรับโทษจำคุกเกินเวลาที่กำหนดวันละ 200 บาท ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 20 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) และ (4) และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.143/2558)

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานที่สำคัญไว้หลายประการ ทั้งในเรื่องของการตีความเจตนารมณ์มาตรา 11(2) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 ว่าผู้ที่อยู่ในข่ายไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ คือผู้ที่กระทำความผิดในคดีก่อนและคดีหลังที่ศาลอาญาได้เพิ่มโทษ **ต้องเป็นการกระทำ ความผิดในประเภทหรือฐานความผิดเดียวกันเท่านั้น** และกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติตีความกฎหมายคลาดเคลื่อน แม้ว่าจะกระทำโดยสุจริต ก็ถือเป็นการกระทำละเมิด เพราะเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นคณะกรรมการตรวจสอบฯ พึงต้องมี สำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ถูกคุมขังเกินเวลา ศาลนำพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงมาปรับใช้ นอกจากนี้ในส่วน of หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ศาลได้วางหลักว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบฯ เป็นการใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะ มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทั่วไปในหน่วยงานต้นสังกัดของตน **กระทรวงการคลังจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีจากการกระทำละเมิดของคณะกรรมการชุดดังกล่าว**

นอกจากนี้ยังเป็นอุทาหรณ์สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ของผู้ต้องขังหรือเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครองต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและมีคำสั่งในเรื่องใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิของคู่กรณี ให้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายอย่างรอบคอบ ดังเช่นสิทธิเกี่ยวกับการปลดปล่อยไปสู่อิสรภาพที่เร็วขึ้น เพราะมนุษย์จะถูกจำกัดอิสรภาพได้ก็ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ฉะนั้น เมื่อมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการลดโทษคือการให้อิสรภาพกลับคืนมา ผู้มีหน้าที่จึงต้องพึงระมัดระวัง และต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ เพราะความประมาทอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิที่พึงได้รับของผู้ต้องขังดังเช่นในคดีนี้ได้

“เสรีภาพหรืออิสรภาพ” เป็นสิทธิที่ติดตัวมากับมนุษย์นับตั้งแต่มีลมหายใจ และเป็นสิ่งที่มนุษย์เราพึงปรารถนามากที่สุด ดังนั้น ก่อนจะคิดหรือทำอะไรที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงควรต้องตั้งสติ รับผิดชอบต่อ

การกระทำที่ไม่ดีไม่ให้เกิดขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ตนเองต้องถูกจำกัดอิสรภาพจากการถูกคุมขัง มิเช่นนั้นจะเท่ากับ  
ว่า “ตัวเราเอง เป็นผู้ทำลายสิ่งที่ดีในตัวเราเอง...ด้วยตัวของเราเอง !”

\*\*\*\*\*