

**มาตรา 278 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
เรื่องการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับหลักสากล: สอดคล้องหรือแตกต่าง?**

ณัฐธินิชา เลอฟิลิเบิร์ต¹

Natthanicha Lephilibert

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) เป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่พึงมีอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นพลเมือง รวมทั้งสิทธิหน้าที่ในการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่แห่งสหประชาชาติได้รับรอง ICCPR เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2509 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2519 ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของ ICCPR โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2540 และได้ทำถ้อยแถลงตีความไว้ 4 ประเด็นในข้อ 2 วรรคหนึ่ง ข้อ 6 วรรคห้า ข้อ 9 วรรคสาม และข้อ 20 วรรคหนึ่ง ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ICCPR ภายใต้ถ้อยแถลงตีความที่ได้ทำไว้

อย่างไรก็ดีเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2556 ที่ผ่านมาได้ปรากฏข่าวในสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ว่าคณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนฉบับที่ 2 ที่ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องรายงานต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำ ICCPR กลับไปพิจารณา ทบทวนใหม่ โดยมีประเด็นข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาว่ามาตรา 278 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสอดคล้องกับ Article 14 (5) ของ ICCPR หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้อพิจารณาทางกฎหมายที่น่าสนใจมาก เพราะประเด็นที่ตามมาก็คือหากมาตรา 278 วรรคสามของรัฐธรรมนูญฯ ไม่สอดคล้องกับ Article 14 (5) ของ ICCPR เสียแล้ว ประเทศไทยจะดำเนินการอย่างไรต่อไป

¹ นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ สำนักกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
อาจารย์พิเศษคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเนศวร

1. ทำไมประเทศไทยจึงต้องทำรายงานต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติ?

รัฐภาคีของ ICCPR นั้นมีพันธกรณีตามที่กำหนดไว้ใน ICCPR ที่สำคัญประการหนึ่งคือจะต้องดำเนินการประเมินตนเองโดยจัดทำและส่งรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศของตนอันเป็นการประเมินตนเองไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของ ICCPR ซึ่งมีที่ตั้ง ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิสและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของ ICCPR จะดำเนินการในลักษณะ External auditor เพื่อตรวจสอบว่าภาคีสมาชิกได้ดำเนินการตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ใน ICCPR จริงตามที่รายงานหรือไม่ ทั้งนี้ รัฐภาคีจะต้องจัดทำรายงานเบื้องต้น (Initial Report) เสนอต่อคณะกรรมการประจำ ICCPR ภายในหนึ่งปีหลังจากเป็นภาคีโดยสมบูรณ์ แต่ประเทศไทยจัดส่งรายงานเบื้องต้นล่าช้าโดยได้จัดส่งรายงานเบื้องต้นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของ ICCPR เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2547 ดังนั้น รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2556 จึงเป็นรายงานฉบับที่ 2

2. สอดคล้องหรือแตกต่าง?

ในรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ฉบับที่ 2 ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2556 นั้นระบุว่าไทยดำเนินการตามพันธกรณีบรรดาที่กำหนดไว้ใน ICCPR แล้ว แต่คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า ตาม Article 14 (5) ของ ICCPR นั้นได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในกระบวนการยุติธรรมว่า “ทุกคนที่ต้องโทษทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทบทวน (being reviewed) คำพิพากษาและการลงโทษโดยศาลสูงสุดอีกครั้ง”² แต่มาตรา 278 วรรคสาม³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ต้อง

² Everyone convicted of a crime shall have the right to his conviction and sentence being reviewed by a higher tribunal according to law.

³ มาตรา 278 การพิพากษาคดีให้ถือเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผยและเป็นที่สุด เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสาม

ในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้” การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ทำให้ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทบทวนคำพิพากษาและการลงโทษโดยศาลสูงสุดอีกครั้งตาม Article 14 (5) ของ ICCPR หรือไม่ เพราะมาตรา 278 วรรคสาม กำหนด “เงื่อนไขในการอุทธรณ์” ไว้ว่าต้องเป็นกรณีที่มี “พยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ” เท่านั้น หากไม่เข้าเงื่อนไขนี้ก็ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ซึ่งกรณีการพบพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญนั้นในกระบวนการพิจารณาเข้าลักษณะเป็นการรื้อฟื้นคดีที่ยุติไปแล้วขึ้นพิจารณาใหม่ ซึ่งแตกต่างจากสิทธิที่จะอุทธรณ์

3. ดำরাว่าอย่างไร?

ผู้เขียนเห็นว่าเรื่องนี้เกิดจากมีผู้ตีความกฎหมายภายในสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงต้องพิจารณาก่อนว่าความหมายระหว่างประเทศนั้นมีหลักการอย่างไรซึ่งต้องพิจารณาตามมาตรา 31 และมาตรา 32⁴ แห่งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วย

หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด

⁴ Article 31

1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes :

- (a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty ;
- (b) any instrument which was made by one or more parties in connection with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.

3. There shall be taken into account, together with the context :

- (a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions ;
- (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation ;
- (c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties”.

4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended

กฎหมายสนธิสัญญาที่กำหนดว่าการตีความสนธิสัญญาต้องพิจารณาจากเนื้อหา ภาคผนวกหรือเอกสารอื่นประกอบสนธิสัญญานั้น และหากยังมีปัญหาเรื่องการตีความอยู่ เอกสารที่เกิดขึ้นระหว่างการประชุมเพื่อหาข้อสรุปของสนธิสัญญาและสภาพแวดล้อมของการลงนามในสนธิสัญญาก็สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการตีความได้ ซึ่งรวมทั้ง General Comment ด้วย โดย General Comment นั้นเป็นความเห็นอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับบทบัญญัติในสนธิสัญญาที่อยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติว่าบทบัญญัติแต่ละมาตรานั้นมีความหมายเช่นใด⁵ โดยการออก General Comment นั้น เริ่มจากการเสวนาระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนเพื่อวิเคราะห์แนวคิดพื้นฐานในเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหา⁶ จากนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจะยกร่าง General Comment ขึ้นและเมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีมติเห็นชอบแล้ว จะแจ้งต่อที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ (General Assembly) โดยจะถือเป็นภาคผนวกของรายงานประจำปีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

อนึ่ง แรกเริ่มเดิมทีเมื่อมีการออก General Comment นั้น เป็นที่ยอมรับทั่วไปว่าไม่มีผลต่อการตีความสนธิสัญญา⁷ แต่ในปัจจุบัน General Comment ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ประกอบการตีความสนธิสัญญา (authoritative interpretative statements) และเป็นเครื่องมือที่หน่วยงานที่กำกับสนธิสัญญาใช้ในการสื่อสารให้ประเทศภาคีเข้าใจถึง

Article 32 Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31 :

- (a) leaves the meaning ambiguous or obscure ; or
- (b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable

⁵ Philip Alston, "The Historical Origins of 'General Comments' in Human Rights Law," in Laurence Boisson De Charzournes and Vera Gowlland-Debbas (eds), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality* (2001), p.764

⁶ See, for example, Overview of the Working Methods of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW/C/2007/II/4/Add.1, (25 October 2006)

⁷ This approach can be seen in the recommendations issued by CERD aimed at clarifying the form and content of reports. Another example is CESCR's General Comment No. 1 (E/1989/22) on 'Reporting by States Parties,' which sought to clarify the objectives of the reporting system under the ICESCR, and encourage States Parties' engagement with the Committee

บรรทัดฐานของสิทธิมนุษยชน มิได้เป็นเพียงความเห็นทั่วไปเท่านั้น ดังนั้น General Comment จึงสามารถเปรียบเทียบกับ Advisory Opinion ของ International Court of Justice or the Inter-American Court of Human Rights

ในกรณีนี้ผู้เขียนพบว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้เคยมี General Comment เกี่ยวกับ Article 14 (5) ของ ICCPR ได้แก่ General Comment No. 13 : Equality before the courts and the right to a fair and public hearing by an Independent courts by an independent court established by law (Art. 14) 04/13/1984 ที่ระบุว่า มาตรา 14 วรรคห้า ของ ICCPR กำหนดให้ทุกคนที่มีความผิดทางอาญาจะต้องได้รับสิทธิที่จะได้รับการทบทวนคำพิพากษาสำหรับความผิดและโทษนั้นจากศาลสูงกว่า ไม่ว่าความผิดนั้นจะเป็นความผิดเล็กน้อยหรือความผิดรุนแรงก็ตาม แต่กรณีการอุทธรณ์ โดยเฉพาะการเข้าถึงการอุทธรณ์และอำนาจของศาลในการทบทวนคำพิพากษานั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติรับว่ายังไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะระบุได้ว่ากระบวนการอุทธรณ์จะต้องเป็นเช่นไรถึงจะถือว่าเป็นกระบวนการที่เป็นไปตามที่มาตรา 14 วรรคห้า ของ ICCPR

แต่ต่อมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ออก General Comment No. 32 ซึ่งทำให้ความหมายของคำว่า “การทบทวนคำพิพากษา” ชัดเจนมากขึ้น โดยระบุว่า “ในกรณีที่ศาลสูงสุดทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นและศาลเดียว สิทธิในการได้รับการทบทวนคำพิพากษาไม่สามารถหักกลบลบกันกับการที่ได้รับการพิจารณาคดีจากศาลสูงสุดของประเทศ ซึ่งระบบเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา เว้นแต่รัฐนั้นได้ทำข้อสงวนสำหรับเรื่องนี้ไว้”⁸ นอกจากนี้ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมเรื่องการปกป้องสิทธิการอุทธรณ์ว่า ศาลอุทธรณ์ไม่สามารถที่จะจำกัดการอุทธรณ์แต่เพียงการอุทธรณ์เรื่องข้อกฎหมายและการทบทวนข้อเท็จจริงของคดีจากศาลนั้นเพียงพอ ทั้งนี้ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์แต่อย่างใด⁹

⁸ “...Where the highest court of a country acts as first and only instance, the absence of any right to review by a higher tribunal is not offset by the fact of being tried by the supreme tribunal of the State party concerned ; rather, such a system is incompatible with the Covenant, unless the State party concerned has made a reservation to this effect”.

⁹ Fair Trial Rights in ICCPR, Jixi Zhang, Journal of political and law, Vol. 2, No. 4, Dec. 2009

4. ความเห็น

เมื่อพิจารณา General Comments ประกอบกับ Article 14 (5) แห่ง ICCPR แล้ว ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา 278 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 จำกัดการเข้าถึงสิทธิที่ผู้ต้องคำพิพากษาจะขอให้มีการทบทวนคำพิพากษตามที่กำหนดใน ICCPR นอกจากนี้ การที่ General Comment No. 32 ให้ความหมายของการทบทวนคำพิพากษาไว้ชัดเจนมากขึ้นว่าในกรณีที่ศาลสูงสุดทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นและศาลเดียว สิทธิในการได้รับการทบทวนคำพิพากษาไม่สามารถหักกลบลบกันกับการที่ได้รับการพิจารณาคดีจากศาลสูงสุดของประเทศ และระบบเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับ ICCPR เว้นแต่รัฐนั้นได้ทำข้อสงวนสำหรับเรื่องนี้ไว้เมื่อปรากฏว่าประเทศไทยไม่ได้ทำข้อสงวนในเรื่องนี้ไว้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคีของ ICCPR และเป็นภาคีของสหประชาชาติ ควรต้องดำเนินการเพื่อให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้สอดคล้องกับ ICCPR เสียที