

การอภัยโทษ : ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษ

Pardon : Study of Law Issues on Pardon

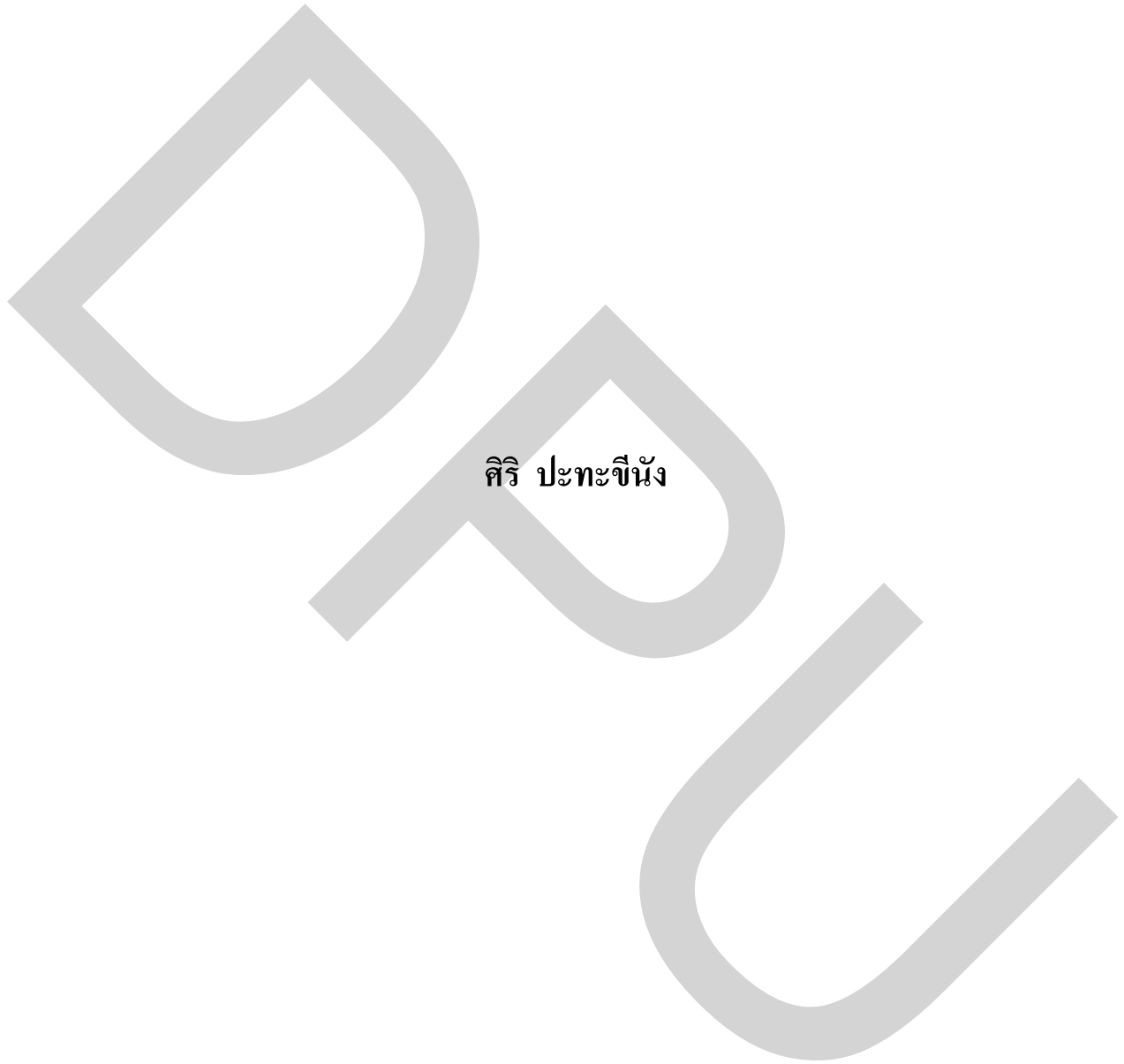


ศิริ ปะทะจิ้ง

**วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ พ.ศ. 2550**

ISBN 974 - 671 - 544 - 5

การอภัยโทษ : ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษ



ศิริ ปะทะจี๋นัง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2550

ISBN 974 - 671 - 544 - 5

Pardon : Study of Law Issues on Pardon

Siri Patakheenang

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2007

ISBN 974 - 671 - 544 - 5

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การอภัยโทษ : ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษ
ชื่อผู้เขียน	ศิริ ปะทะจันนัง
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2549

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาในทางกฎหมายของการอภัยโทษ โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่แนวคิดและพัฒนาการของการอภัยโทษ ไปจนถึงการอภัยโทษตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของไทยกับต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้เกี่ยวกับการอภัยโทษในไทยและจะทำให้มีเหตุผลในการอธิบายปัญหาทางกฎหมายของการอภัยโทษ อันจะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษให้ก้าวหน้าต่อไป

จากการศึกษาปรากฏว่าการอภัยโทษมีที่มาจากพระราชอำนาจของกษัตริย์ในการพระราชทานความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิด (The Royal Prerogative of Mercy) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรม (The King is the Fountain of Justice) การอภัยโทษเป็นความเมตตาปราณีอันมาจากอธิปไตยหรือประมุขแห่งรัฐ การอภัยโทษในไทยเป็นพระราชอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการบังคับโทษในกระบวนการยุติธรรม เป็นหลักการที่มีความสำคัญและเป็นทางออกสู่ความยุติธรรมเมื่อการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายถึงทางตัน

การอภัยโทษอาจจะก่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายลดน้อยลง หากผู้มีอำนาจมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับอภัยโทษ และใช้ความกรุณาอย่างไม่มีข้อจำกัดก็นำมาซึ่งความเสื่อมเสียได้ แต่ปรากฏว่าในกฎหมายของนานาอารยประเทศมีหลักการอภัยโทษบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน อันแสดงให้เห็นว่าการอภัยโทษนั้นมีความจำเป็นและมีผลดีมากกว่าผลเสีย ถ้าพึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับใช้ในกระบวนการยุติธรรมไม่อาจรับประกันความยุติธรรมได้อย่างบริบูรณ์ จึงมีการนำหลักการในการอภัยโทษมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำความผิด แก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม บรรเทาความรุนแรงของโทษ หรือผ่อนคลายนความตึงเครียดของการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับโทษทางอาญาของประเทศไทยซึ่งมีนักโทษจำนวนมากนั้นได้มุ่งแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคม การอภัยโทษเป็นวิธีการตามกฎหมายที่มีแนวคิดสอดคล้องกัน จึงมีแนวโน้มให้การอภัยโทษมีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้น ส่วนการอภัยโทษเป็นการทั่วไปของไทยนั้น

ยังพบว่าเมื่อถึงวาระสำคัญของบ้านเมือง การกำหนดนโยบายในการให้อภัยโทษแต่ละครั้งซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารมักมีการดำเนินการที่กระทำโดยรีบเร่ง เพื่อให้ทันเวลาตามวาระโอกาสนั้นๆ การที่ฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายในแต่ละวาระย่อมมีผลต่อนักโทษจำนวนมาก การวางนโยบายในการอภัยโทษไม่ปรากฏว่ามีการแสดงความเห็นของสังคมอย่างกว้างขวาง หรือให้โอกาสแก่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการอภัยโทษในแต่ละวาระโอกาส เพื่อให้ภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบาย อันจะเป็นการสะท้อนว่าสังคมต้องการที่จะให้อภัยโทษแก่นักโทษประเภทใด และยังไม่ควรให้อภัยโทษแก่นักโทษประเภทใด หรือในความคิดอย่างไร เพราะการให้อภัยของแต่ละสังคมในความคิดแต่ละประเภท แต่ละกรณี แต่ละกาลเวลาย่อมอาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพสังคมและภาวะการณ์ ซึ่งต้องกระทำอย่างกว้างขวาง ทัวถึง รอบคอบ รัดกุม ปราศจากการนำไปโฆษณาเสียดสีหรือหาคะแนนนิยมในทางการเมือง และจะต้องกระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์อันแท้จริงของการอภัยโทษในอันที่จะให้นักโทษมีการแก้ไขฟื้นฟูที่ดีแล้ว ได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษหรือพ้นโทษที่เป็นความต้องการที่จะให้อภัยโทษของสังคมอย่างแท้จริง อันจะนำความสำนึกที่ดีมาสู่นักโทษโดยทั่วไป ยังความสงบสุขร่มเย็นมาสู่สังคมสืบไป

การอภัยโทษของไทยนั้นนอกจากจะมีการอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งประกอบไปด้วยการอภัยโทษโดยทั่วไป และการอภัยโทษเป็นรายบุคคลแล้ว ยังมีการอภัยโทษตามจารีตประเพณีซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ เป็นอำนาจโดยเด็ดขาด ไม่มีเงื่อนไขจำกัดกรอบอำนาจไว้ การอภัยโทษของไทยยังสามารถที่จะค้นหารูปแบบหรือวิธีการในการอภัยโทษให้ชัดเจนเพิ่มขึ้นอีกเพื่อให้เป็นผลดีในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้จักต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการอภัยโทษ และต้องพิจารณาผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล (Individualization)

Thesis Title: Pardon: Study of Law Issues on Pardon
Author: Siri Patakheenang
Thesis Advisor: Asst. Prof. Surasak Likhasitwathanakul
Department: Law
Academic Year: 2006

ABSTRACT

This thesis aims to study pardon-related law issues, including the concepts, the developments and pardon-related Thai and international legislations as well as to enhance better understanding regard to the explanation of pardon-related law issues. Ultimately, this would promote the development of pardon-related legislations.

The study reveals that the pardon has derived from Royal Prerogative of Mercy, which is based on “The King is the Fountain of Justice” concept or the pardon is the mercy of the King or Head of State. In Thailand, it is one of the most important Royal Prerogatives in Judicial Branch as well as a significant principle and solution for occurred law-related impasse.

The pardon may reduce the supremacy of laws if concerned authorities have conflict of interest and exercise the pardon without proper limitation. This may lead to the disaster. However, in fact, pardon-related legislations are enforced in several countries worldwide. Hence, it can be said that the pardon offers more benefit than damage. The applicable laws alone sometimes cannot provide full assurance of fairness so the grant of pardon is to give the criminals a second chance to self-correct as well as to relieve the severity of punishment and harshness of law enforcement.

The penal punishment in Thailand aims to rehabilitate the criminals before returning them back to the society. The pardon, which tends to have more important role, is a law process that conforms to this concept. Thai general pardon is also granted to celebrate certain National Important Occasions as well. It is usually prepared in hurry by Administrative Branch and sometimes may have effect upon the prisoners. The pardon is also lack of social and public participation, which allow public sector to play role in pardon-related policy drafting and to express social desires on which cases or who should be pardoned. This is to say that the eligibility of pardon may be varied

according to social context and timing. Besides, the pardon should be carefully done with no implied intention for propaganda or political benefits and based on its real goal: to be granted for well-rehabilitated or socially-welcomed prisoners. Ultimately, this would promote the recognition of good conduct among prisoners as well as to increase social peacefulness and happiness.

In addition to general pardon and individual pardon under the applicable Criminal Code of Thailand, Thai King also has Royal Prerogative of Pardon, which is decisive and without limitation. Anyhow, the pattern of Thai pardon should be more clarified in order to benefit the works of relevant government authorities. It should also recognize the objective of the pardon and be considered on individualization basis.

กิตติกรรมประกาศ

สำนักราชเลขาธิการและมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตได้ให้โอกาสทางการศึกษาโดยมอบทุนการศึกษาให้ข้าพเจ้าได้มีโอกาสจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ขึ้น ในระหว่างศึกษาค้นคว้าได้รับคำแนะนำและการสนับสนุนจาก รองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วิวัฒนกุล และคณะกรรมการทุกท่าน ด้วยดีตลอดมา

ขอขอบคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ในชั้นเรียน เพื่อนร่วมชั้นเรียน ที่คอยชี้แนะและช่วยเหลือเสมอมา

คุณความดีของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอยกให้แก่ บิดา มารดา คณาจารย์ ผู้ร่วมงาน ญาติมิตร บุตร และภรรยา ซึ่งทั้งหมดเป็นแรงใจที่ทำให้ทำงานสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ศิริ ปะทะจันนัง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๗
กิตติกรรมประกาศ.....	๘
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมุติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการอภัยโทษ	6
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิด.....	6
2.2 ความหมายและลักษณะของการอภัยโทษ.....	9
2.2.1 ความหมายของการอภัยโทษ.....	9
2.2.2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการอภัยโทษ.....	10
2.2.3 วัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ.....	20
2.2.4 เงื่อนไขของการอภัยโทษ.....	21
2.2.4.1 เงื่อนไขการอภัยโทษเกี่ยวกับรูปแบบ.....	21
2.2.4.2 เงื่อนไขการอภัยโทษเกี่ยวกับเนื้อหา.....	23
2.3 ผลทางกฎหมายของการอภัยโทษ.....	24
3 การอภัยโทษของต่างประเทศ	30
3.1 การอภัยโทษของประเทศอังกฤษ.....	30
3.1.1 แนวคิดและพัฒนาการ.....	30
3.1.2 การอภัยโทษของประเทศอังกฤษในปัจจุบัน.....	36

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.2.1 บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ.....	36
3.1.2.2 ประเภทของการอภัยโทษ.....	37
3.1.2.3 หลักการและขั้นตอนการขออภัยโทษ.....	38
3.1.2.4 ผลของการอภัยโทษ.....	41
3.2 การอภัยโทษของประเทศญี่ปุ่น.....	42
3.2.1 แนวคิดและพัฒนาการ.....	42
3.2.2 การอภัยโทษของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน.....	44
3.2.2.1 บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ.....	44
3.2.2.2 ประเภทของการอภัยโทษ.....	48
3.2.2.3 หลักการและขั้นตอนการขออภัยโทษ.....	53
3.2.2.4 ผลของการอภัยโทษ.....	60
4 การอภัยโทษของไทย.....	63
4.1 แนวคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับการอภัยโทษ.....	63
4.1.1 วัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ.....	66
4.1.2 ประเภทของการอภัยโทษ.....	68
4.2 การอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	72
4.2.1 การอภัยโทษเป็นรายบุคคล.....	72
4.2.1.1 เงื่อนไขของการอภัยโทษ.....	73
(1) ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องราว.....	73
(2) เงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบ.....	74
(3) เงื่อนไขเกี่ยวกับเนื้อหา.....	78
ก. การยื่นเรื่องราว.....	80
ข. ขอบเขตของเรื่องราว.....	81
ค. เหตุผลที่อ้างอิงประกอบเรื่องราว.....	83
4.2.1.2 แบบของเรื่องราวในการขอพระราชทานอภัยโทษ.....	86
4.2.1.3 ผลของการพระราชทานอภัยโทษ.....	86
4.2.2 การอภัยโทษเป็นการทั่วไป.....	88

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2.2.1 เนื้อหาของการอภัยโทษ.....	88
(1) ผู้มีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษ.....	88
(2) เนื้อหาเกี่ยวกับรูปแบบ.....	89
(3) เนื้อหาเกี่ยวกับเนื้อหา.....	90
ก. ลักษณะของผู้กระทำความผิด.....	90
ข. ประเภทของฐานความผิดที่ผู้ต้องโทษได้กระทำ.....	91
4.2.2.2 แบบในการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป.....	92
(1) การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป	
ในโอกาสต่าง ๆ	92
(2) ขั้นตอนในการตราพระราชกฤษฎีกา	
พระราชทานอภัยโทษ.....	92
4.3 การพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณี.....	94
4.3.1 ที่มาของการพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณี.....	96
4.3.1.1 ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	97
4.3.1.2 ในสมัยปัจจุบัน.....	100
4.3.2 วิธีการในการพระราชทานอภัยโทษ.....	100
4.3.2.1 กรณีที่ยังไม่ได้ฟ้องคดีอาญา.....	101
4.3.2.2 กรณีที่ไม่ใช่โทษทางอาญา.....	101
4.3.3 ผลในทางกฎหมาย.....	102
4.3.3.1 ในคดีที่มีโทษทางอาญา.....	102
4.3.3.2 ในคดีที่ไม่ใช่โทษทางอาญา.....	103
4.4 วิเคราะห์ปัญหาการอภัยโทษ	108
4.4.1 การอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	108
4.4.1.1 การอภัยโทษเป็นรายบุคคล.....	109
4.4.1.2 การอภัยโทษเป็นการทั่วไป.....	120
4.4.2 การอภัยโทษตามจารีตประเพณี.....	133

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.4.2.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนในบางกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการ ขอพระราชทานอภัยโทษ.....	133
4.4.2.2 เหตุในการให้อภัยโทษ.....	144
5 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	149
5.1 สรุป.....	149
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	153
บรรณานุกรม.....	160
ภาคผนวก.....	168
ประวัติผู้เขียน.....	189

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

เมื่อมีการกระทำความผิดขึ้น ผู้กระทำผิดต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อศาลพิพากษาลงโทษอย่างใดแล้ว ผู้กระทำความผิดก็ต้องรับโทษตามคำพิพากษาจนครบถ้วน อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่ามีการอภัยโทษให้ผู้กระทำความผิด ผู้นั้นก็อาจได้รับการลดโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรืออาจได้รับการปล่อยตัวไป ซึ่งเมื่อมองโดยใช้เหตุผลธรรมดาที่จะเห็นได้ว่า ไม่มีการบังคับโทษให้เป็นไปโดยครบถ้วนตามคำพิพากษา จึงมีปัญหาว่า การอภัยโทษเป็นมาตรการทางกฎหมาย ที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่

การพระราชทานอภัยโทษเป็นสิ่งที่ควบคู่กันมากับการปกครองบ้านเมืองของไทยนับแต่แรกสร้างบ้านแปลงเมืองในยุคสุโขทัยเรื่อยมาโดยลำดับจวบจนปัจจุบัน ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองตามคติโบราณ ที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาดในแผ่นดิน หรือจะอยู่ภายใต้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้ยุคสมัยและสภาพเหตุการณ์บ้านเมืองจะเปลี่ยนไป แต่ความเป็นอิสระเด็ดขาดของพระราชอำนาจอันมีมาแต่บรรพกาลยังคงอยู่โดยมั่นคง¹ ทั้งยังปรากฏในปัจจุบันว่าบทบาทเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ

การอภัยโทษเป็นส่วนประกอบอย่างหนึ่งแห่งอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นที่รับรู้กันอยู่ทั่วโลกแก่ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น จะเป็นฐานะใดๆ ก็ได้ เช่น พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ ประธานาธิบดี การอภัยโทษนับเป็นหลักสำคัญที่ส่งเสริมเอื้ออำนวยอำนวยอำนวย และการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นธรรมแก่สังคม โดยเป็นอำนาจของประมุขของรัฐ หรือหัวหน้าฝ่ายบริหารแสดงความกรุณาทางบริหาร เพื่อพิจารณาปลดปล่อยอภัยยกโทษ หรือลดหย่อนผ่อนโทษแก่ผู้กระทำผิด ในลักษณะเป็นการแสดงความเมตตากรุณาอภัยโทษ เปลี่ยนโทษ หรือลดโทษ

การพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยนับว่าเป็นพระราชอำนาจอันมีภูมิหลังและวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน และมีส่วนเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการใช้พระราชอำนาจ

¹ เพ็ญจันทร์ โชติบาล. (2531). พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย.

ในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของพระราชอำนาจในทางตุลาการ การจะศึกษาถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในปัจจุบันให้แจ่มชัดได้นั้น จำต้องศึกษาถึงวิวัฒนาการของพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคก่อนว่ามีอยู่อย่างไร และมีผลต่อพระราชอำนาจในปัจจุบันอย่างไร

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 225 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นอำนาจของประมุขของรัฐ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานอภัยโทษตามที่ขอหรือไม่ก็ได้ ทั้งในปัจจุบันยังมีการอภัยโทษที่ฝ่ายบริหารจะใช้ดุลยพินิจในการกำหนดหรือจำแนกประเภทบุคคลที่ต้องโทษว่าบุคคลใด ประเภทใดสมควรได้รับการขอพระราชทานอภัยโทษมากน้อยเพียงใด ซึ่งมักจะมีการขอพระราชทานอภัยโทษในวโรกาสสำคัญอันแสดงถึงความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงสมควรศึกษาถึงระบบการขอพระราชทานอภัยโทษที่ใช้ในประเทศไทยว่ามีอยู่อย่างไร ก่อนที่จะมีการขอพระราชทานอภัยโทษมีมาตรการในการจำแนกบุคคลผู้ที่สมควรได้รับการขอพระราชทานอภัยโทษ หรือผู้ที่ไม่สมควรฯ ใดๆ ความผิดและโทษที่สมควรจะได้รับการขอพระราชทานอภัยโทษ หรือไม่สมควรขอฯ ควรจะเป็นความผิดและโทษลักษณะใด เพราะอะไร หลังจากได้รับพระราชทานอภัยโทษแล้วมีมาตรการในการติดตามผลอย่างไร

ในทางปฏิบัติงานราชการเมื่อเกิดกรณีความไม่ชัดเจนว่ากรณีนั้นๆ จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็จะมีหนังสือถามความเห็นกันไปมา ซึ่งบางครั้งกว่าจะสรุปความเห็นได้ว่ากรณีต่างๆ นั้นจะดำเนินการอย่างไรก็ต้องใช้เวลานาน

ปัญหาที่พบเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนว่ากรณีนั้นๆ จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ เช่น กรณีการขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญา ขอบเขตของโทษที่จะขอได้ครอบคลุมเฉพาะโทษในทางอาญาเท่านั้นหรือไม่ ปัญหาเรื่องโทษตามกฎหมายอื่น เช่น โทษทางวินัย โทษการยึดทรัพย์ตามกฎหมายฟอกเงิน หรือกรณีโทษจำคุกแต่มีการรอลงอาญาคือไม่ได้ถูกจำคุกจริงๆ หรือแม้กระทั่งปัญหาของผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปัญหาเหล่านี้จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้มักก่อให้เกิดความสับสนว่าจะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ และถ้าขอได้จะใช้ตัวบทกฎหมายใดรองรับเกี่ยวกับกรณีนั้นๆ อย่างเช่นกรณีปัญหาว่า ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ นั่น หากตีความกฎหมายว่าผู้ต้องโทษดังกล่าวจะขอพระราชทานอภัยโทษไม่ได้ ก็จะเป็นการขัดต่อ

เจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นการบั่นทอนพระราชอำนาจในการที่จะทรงใช้กฎหมายในการแก้ไขความไม่เป็นธรรมต่างๆ หากตีความว่าผู้ต้องโทษดังกล่าวสามารถขอพระราชทานอภัยโทษได้ ก็ย่อมจะทำให้พระราชภาระที่ทรงงานหนักอยู่แล้วหนักมากยิ่งขึ้นอันจะทำให้กรณีที่สำคัญและจำเป็นอื่นๆ มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาในระยะเวลาที่เนิ่นนานออกไปอีกมากและยังถือว่าไม่ต้องตรงกับวัตถุประสงค์ของการอภัยโทษในทางอาญาที่เป็นหลักสากลที่ต้องเป็นเรื่องการให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษที่กำลังถูกบังคับโทษอยู่คือต้องจำคุกอยู่จริง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาค้นคว้าหาแบบอย่างและเหตุผลในทางกฎหมายเพื่อเป็นหลักการที่จะพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษของไทยให้เจริญก้าวหน้าต่อไป ทั้งนี้ จะต้องอยู่บนพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาโดยสามารถแบ่งเบาพระราชภาระลงได้ และในขณะเดียวกันก็จักต้องไม่เป็นการบั่นทอนพระราชอำนาจด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาประเด็นสำคัญต่าง ๆ ดังนี้คือ

1.2.1 ศึกษาถึงวิวัฒนาการในการอภัยโทษของไทยและเหตุผลที่ใช้ในการวินิจฉัยว่าควรหรือไม่ควรอภัยโทษ ทั้งยังจะได้ศึกษาถึงรูปแบบในการพระราชทานอภัยโทษในปัจจุบันว่ามีอยู่ในลักษณะอย่างไร

1.2.2 ศึกษาถึงวิวัฒนาการในการอภัยโทษตามกฎหมายต่างประเทศ โดยจะศึกษาถึงการอภัยโทษของประเทศ อังกฤษ ญี่ปุ่น ว่ามีความเหมือนและแตกต่างในสาระสำคัญกับการอภัยโทษของประเทศไทยอย่างไร

1.2.3 ศึกษาถึงระบบการขอพระราชทานอภัยโทษในประเทศไทย ว่ามีอยู่อย่างไร โดยศึกษาถึงนโยบายทั่วไปของการอภัยโทษของไทย ก่อนที่จะมีการขอพระราชทานอภัยโทษมีมาตรการในการจำแนกบุคคลผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือผู้ที่สมควรได้รับการขอพระราชทานอภัยโทษ หรือผู้ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์อย่างไร ความผิดและโทษที่สมควรจะได้รับการขอพระราชทานอภัยโทษ หรือไม่สมควรขอฯ ควรจะเป็นความผิดและโทษลักษณะใด เพราะอะไร หลังจากได้รับพระราชทานอภัยโทษแล้วมีมาตรการในการติดตามผลอย่างไร

1.2.4 ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษ เกี่ยวกับความไม่ชัดเจนว่ากรณีนั้นๆ จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ เช่น กรณีการขอพระราชทานอภัยโทษสำหรับโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญา ขอบเขตของโทษที่จะขอได้ครอบคลุมเฉพาะโทษในทางอาญาเท่านั้นหรือไม่ ปัญหาเรื่องโทษตามกฎหมายอื่น เช่น โทษทางวินัย โทษการยึดทรัพย์ตามกฎหมายฟอกเงิน หรือกรณีโทษ

จำคุกแต่มีการรอลงอาญาคือไม่ได้ถูกจำคุกจริงๆ หรือแม้กระทั่งปัญหาของผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

การอภัยโทษควรจะใช้ตามวัตถุประสงค์ซึ่งมีเพื่อความเมตตาปรานีต่อผู้ต้องโทษที่แก้ไขปรับปรุงตัวให้เป็นคนดีก่อนวันที่การบังคับตามคำพิพากษาลิ้นสุดลง หรือใช้สำหรับลดความรุนแรงของโทษ หรือเพื่อแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม ไม่ควรนำมาใช้เพียงเพื่อลดปริมาณของผู้ต้องขังเท่านั้น นอกจากนี้ที่น่าจะมีความคิดบางประเภทที่ไม่ควรให้อภัยโทษ ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายทางอาญา และการอภัยโทษของไทยควรแบ่งออกเป็นการอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับการอภัยโทษตามจารีตประเพณี

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

จะศึกษานโยบายทั่วไปของการอภัยโทษของไทยว่ามีอยู่อย่างไร รวมถึงเหตุผลในการวินิจฉัยว่าสมควร หรือไม่สมควรให้อภัยโทษ โดยศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับพัฒนาการ แนวคิด และรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของไทย ทั้งศึกษาถึงระบบการขอพระราชทานอภัยโทษของไทยในปัจจุบันเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น และศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษ

1.5 วิธีการศึกษา

ศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากตัวบทกฎหมายและตำรา หรือเอกสารต่างๆ รวมทั้งเอกสารที่ปฏิบัติงานทางราชการ เช่น จากกรมราชทัณฑ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักราชเลขาธิการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังสอบถามความเห็นของผู้รู้ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับหลักการอภัยโทษ และการขอพระราชทานอภัยโทษของไทย เมื่อรวบรวมข้อมูลได้ครบถ้วนแล้ว จึงนำมาพิจารณานำเสนอในลักษณะของการพรรณนาความและวิเคราะห์ข้อมูลประกอบกับการเสนอแนะข้อพิจารณาต่างๆ ที่ได้จากการศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วจะทำให้ได้รับประโยชน์หลายประการดังนี้คือ

1.6.1 ทราบถึงพัฒนาการของการอภัยโทษของไทย เหตุผลที่ใช้ในการวินิจฉัยว่าควรให้อภัยโทษหรือไม่ควรให้อภัยโทษ และรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในปัจจุบัน

1.6.2 ทราบถึงพัฒนาการในการอภัยโทษตามกฎหมายต่างประเทศ และเห็นถึงความคล้ายคลึง หรือความแตกต่างกันในสาระสำคัญของการอภัยโทษของไทย กับการอภัยโทษของต่างประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะเพาะสร้างแนวความคิดทางวิชาการ เกี่ยวกับเรื่องการพระราชทานอภัยโทษของไทย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่สมัยและสภาพสังคม ด้วยจุดประสงค์อันสูงสุดในการผดุงความสงบสุข ความเป็นธรรม มาสู่เหล่านักโทษและพสกนิกร

1.6.3 ทราบถึงระบบการขอพระราชทานอภัยโทษในไทย และทราบถึงนโยบายทั่วไปในการอภัยโทษของไทย มาตรการในการจำแนกบุคคลผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือผู้ที่สมควรได้รับการขอพระราชทานอภัยโทษ หรือผู้ที่ไม่สมควรได้รับการขอพระราชทานอภัยโทษ ความผิดและโทษที่สมควรจะได้รับการขอพระราชทานอภัยโทษ หรือไม่สมควรเสนอชื่อให้ได้รับการขอพระราชทานอภัยโทษรวมทั้งทราบถึงมาตรการในการติดตามผลหลังจากได้รับพระราชทานอภัยโทษแล้วมีอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลและแนวความคิดทางวิชาการในการพัฒนาระบบการขอพระราชทานอภัยโทษในประเทศไทย ให้เกิดความเป็นธรรม สมบูรณ์ยิ่งขึ้นตามกาลสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป

1.6.4 ทราบถึงแบบอย่างและเหตุผลทางกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษของไทยได้ดียิ่งขึ้น สามารถอธิบายปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนว่ากรณีนั้นๆ จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ เช่น กรณีการขอพระราชทานอภัยโทษสำหรับโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญา ขอบเขตของโทษที่จะขอได้ครอบคลุมเฉพาะโทษในทางอาญาเท่านั้นหรือไม่ ปัญหาเรื่องโทษตามกฎหมายอื่น เช่น โทษทางวินัย โทษการยึดทรัพย์ตามกฎหมายฟอกเงิน หรือกรณีโทษจำคุกแต่มีการรอลงอาญา

บทที่ 2

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการอภัยโทษ

ในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ จะปรากฏแนวความคิดในการให้ความกรุณา (clemency) แก่ผู้กระทำความผิด เป็นแนวความคิดที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งมีความหมายกว้าง โดยรวมทั้งการอภัยโทษ (pardon) และการนิรโทษกรรม (amnesty) การล้างมลทิน (rehabilitation) การอภัยโทษ (pardon) โดยทั่วไปเป็นเรื่องที่ประมุขของรัฐแสดงความกรุณา (act of grace) แก่ผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะราย¹ แนวความคิดหลักในการอภัยโทษนั้นคือความเมตตาปราณี และยังสามารถนำไปใช้ในกรณีคำพิพากษาที่มีผลบังคับแล้วรุนแรงเกินไปโดยยกโทษหรือลดโทษให้ ซึ่งมีผลให้ผู้กระทำความผิดรับโทษน้อยลงหรือไม่ต้องรับโทษตามผลของกฎหมายสำหรับความผิดนั้น

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิด

การอภัยโทษมีใช้ตั้งแต่สมัยโบราณ ปรากฏหลักฐานว่าในสมัยกรีกที่ประชุมประชาชนชาวเอเธนส์มีสิทธิที่จะลดโทษได้ หรือกฎหมายของชาวโรมัน (civil law of Rome) ยอมรับสิทธิของจักรพรรดิในฐานะองค์อธิปัตย์ที่จะให้ความกรุณาได้²

พระมหากษัตริย์ในประเทศอังกฤษทรงมีพระราชอำนาจพิเศษที่เรียกว่า Prerogative โดยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยฟิวคัล ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจดังกล่าวโดยเด็ดขาด ในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ได้ทรงแยกพระราชอำนาจพิเศษดังกล่าว เป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ที่อยู่ภายใต้กฎหมาย และพระราชอำนาจโดยเด็ดขาด ซึ่งอยู่นอกเหนือจากกฎหมาย ซึ่งต่อมาแนวความคิดเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงไปโดยเห็นว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นจะมีได้ต่อเมื่อกฎหมายยินยอมและอยู่ภายใต้กฎหมาย³

พระราชอำนาจประการหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับ ได้แก่ พระราชอำนาจในการพระราชทานความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิด (The Royal Prerogative of Mercy) ทั้งนี้เนื่องจากพระมหากษัตริย์

¹ สุรพล คงลาภ. (2534). นิรโทษกรรม : ศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย. หน้า 4.

² Christen Jensen. (1957). Pardon : Encyclopaedia of the social sciences. p. 570. อ้างใน สุรพล คงลาภ. เล่มเดิม. หน้าเดิม.

³ Lord Hailsham. (1964). Halsbury's Law of England. pp. 583-598.

ทรงมีพระราชอำนาจในการวินิจฉัยบรรดคดีต่างๆ หรือในการลงโทษผู้กระทำความผิด จึงทรงมีการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดด้วย

พระราชอำนาจในการพระราชทานความกรุณานี้มีการใช้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในความมุ่งหมายหลัก 3 ประการ⁴ คือ

1. ในฐานะเป็นการนำมาใช้ซึ่งข้ออ้างที่ยังมิได้ยอมรับในขณะนั้น เช่น หลักในเรื่องการป้องกันตัว ความวิกลจริต และความเป็นผู้เยาว์
2. ใช้พัฒนาวิธีการใหม่เพื่อจัดการกับผู้กระทำความผิด ซึ่งยังมิได้มีการยอมรับโดยการนิติบัญญัติ เช่น การเนรเทศ การเกณฑ์ทหาร (military conscription)
3. ใช้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้คืนมาซึ่งสถานะที่ได้สูญเสียไปเนื่องจากคำพิพากษาลงโทษ (Remove of Disqualification Attaching to Criminal Conviction)

และพระมหากษัตริย์มักจะทรงพระราชทานพระมหากรุณาดังกล่าวเพื่อก่อให้เกิดความจงรักภักดีในหมู่พสกนิกร ดังปรากฏจากข้อเขียนของมงเตสกีเออ ว่า

ความเมตตาที่คุณสมบัติเด่นชัดของกษัตริย์ ในระบอบสาธารณรัฐซึ่งคนมีคุณธรรมเป็นหลักนั้นความเมตตามีความจำเป็นน้อยกว่าในรัฐเผด็จการซึ่งครอบคลุมไปด้วยความหวั่นเกรง จะใช้ความเมตตาน้อยกว่า เพราะต้องการควบคุมคนใหญ่โตในรัฐ โดยแสดงตัวอย่างที่รุนแรง ในรัฐราชาธิปไตยซึ่งมีการปกครองด้วยเกียรติศักดิ์ที่บ่อยครั้งเรียกร้องสิ่งซึ่งกฎหมายห้ามไว้ นั้น ความเมตตาเป็นสิ่งจำเป็น การไม่เป็นที่โปรดปรานเทียบได้กับการลงโทษ ระเบียบวิธีพิจารณาเองคือการลงทัณฑ์อยู่แล้ว ความอับอายจะเกิดขึ้นรอบด้านเมื่อตอนที่มีการกำหนดลักษณะโทษทัณฑ์ของแต่ละคดี กษัตริย์ได้ประโยชน์นานับประการเพราะมีเมตตา ความเมตตาจะติดตามมาด้วยความรักมากมาย จากความรักกษัตริย์จะได้รับเกียรติยศชื่อเสียงสูงส่งจนกระทั่งถือเป็นความสุขเกือบจะทุกครั้ง ที่พระองค์มีโอกาสดังกล่าวและในบ้านเมืองแถบนี้กษัตริย์สามารถใช้ความเมตตาได้เกือบจะทุกครั้ง⁵

ความเห็นของแบล็กสโตน (Blackstone) มีว่าการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดจะเป็นเครื่องเชื่อมโยงระหว่างพระมหากษัตริย์กับพสกนิกร โดยถือเป็นประโยชน์อันยิ่งใหญ่ของระบบกษัตริย์ซึ่งจะช่วยผ่อนคลายความเคร่งครัดของกฎหมาย⁶ เช่น ในคดีอาญาจะยกเว้นผู้กระทำ

⁴ Leslie Sebba. (1983). *Amnesty and Pardon : Encyclopaedia of crime and justice*. pp. 58-59.

⁵ มงเตสกีเออ. (2528). *เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย*. วิชาการธรรม ดุยานนท์. (ผู้แปล). หน้า 111-112.

⁶ Leon Radzinowicz. (1948). *A History of English Criminal Law*. pp. 128-130.

ความผิดจากการถูกลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่มีลักษณะพิเศษ (exceptional cases) อาจเกิดขึ้นได้⁷ จึงจำเป็นต้องมีการยกโทษหรือลดโทษแก่ผู้กระทำความผิด

เมื่อรัฐสมัยใหม่ก่อตัวขึ้น หลักกฎหมายเป็นใหญ่ (The Rule of Law) ถือเป็นอุดมการณ์ทางกฎหมาย (Legal Ideology) ของรัฐสมัยใหม่ มีผู้เห็นว่า แนวความคิดเรื่องการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดจะทำให้ความแน่นอนในการลงโทษเสื่อมถอยลง และสร้างความเสียหายแก่การจัดการลงโทษตามกฎหมาย บุคคลดังกล่าวคือ ซีซาร์ เบคคาเรีย ซึ่งเขาเห็นว่า การป้องกันอาชญากรรมไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของโทษ แต่ขึ้นอยู่กับความสม่ำเสมอในการลงโทษ ดังนั้นควรจะมีการพิจารณาคดีและมีการลงโทษตามที่กำหนดในกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเขาให้ทัศนะว่า

ในขณะที่การลงโทษลดความรุนแรงลง การให้ความกรุณาและการอภัยโทษจะลดความจำเป็นลงด้วย การให้ความกรุณาควรจะถูกกันออกจากระบบนิติบัญญัติที่สมบูรณ์ ซึ่งมีการลงโทษไม่รุนแรง และวิธีการตัดสินคดีเป็นไปโดยสม่ำเสมอและรวดเร็ว ความจริงข้อนี้อาจจะดูรุนแรงสำหรับบุคคลที่อยู่ท่ามกลางความไม่เป็นระเบียบของระบบกฎหมายอาญา ซึ่งการอภัยโทษและความกรุณาเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อบรรเทาความไร้สาระของกฎหมายและความรุนแรงของโทษ⁸

การอภัยโทษถูกใช้อย่างกว้างขวางในศตวรรษที่ 18 ทำให้มีผู้วิจารณ์ว่า การอภัยโทษทำให้เกิดความไม่แน่นอน การนอกราชฎ์บังหลวงและใช้อำนาจในทางที่ผิด ดังนั้น ภายหลังจากปฏิวัติฝรั่งเศส มีการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 1791 โดยยกเลิกอำนาจในการอภัยโทษทั้งหมดในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดที่เกี่ยวกับลูกขุน แต่อย่างไรก็ดีในปี ค.ศ. 1802 นโปเลียน โบนาปาร์ตได้รื้อฟื้นอำนาจในการขออภัยโทษขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

ในศตวรรษที่ 18 มีการโต้แย้งเกี่ยวกับหลักการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทำให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากระบบการยุติธรรมโดยการคัดเลือกบุคคลจากเหตุผลส่วนบุคคล (individual basis) เพราะกระบวนการซึ่งขาดดังกล่าวส่วนมากเป็นความลับและได้รับเอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกตรวจสอบทางศาลหรือในทางการเมือง⁹

การล้างมลทิน (Rehabilitation) เป็นแนวความคิดอีกอย่างหนึ่งที่เป็นการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งมีลักษณะในการก่อให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขตัวผู้กระทำความผิดให้กลับเป็นคนดี โดยแก้ไข ฟ้นผู้กระทำความผิดโดยวิธีการทางราชทัณฑ์ ทั้งยังมีลักษณะในการลบล้างความผิดในการกระทำความผิด ซึ่งศาลได้พิพากษาว่าผิด และผู้นั้นได้พ้นโทษไปแล้ว ซึ่งจะมีผลเป็นการลบล้างประวัติอาชญากร (Criminal Record) เพื่อมิให้นำประวัตินั้นไปอ้างอิงอีกต่อไป ทำ

⁷J.W. Cecil Turner. (1962). **Kenny' Outlines of Criminal Law**. pp. 617-618.

⁸ Cesare Beccaria. (1971). **On Crime and Punishment**. pp. 130-131.

⁹ Leslie Sebba. Op. cit. p. 61.

ให้ผู้พ้นโทษแล้วและมีได้กระทำผิดใหม่ขึ้นอีกสามารถรับสถานะต่างๆ คืบไป และประวัติในการกระทำผิดจะไม่ไปขัดขวางผู้นั้นในการกลับคืนสู่สังคม (Resocialisation)

นอกจากการอภัยโทษ การนิรโทษกรรม การล้างมลทินแล้ว ในปัจจุบันถือว่ามี การให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรมอยู่อีก เช่น การให้ดุลพินิจแก่ผู้พิพากษา (the discretion of the sentencing judge) การคุมประพฤติ (parole) และการออกกฎหมายเพื่อลดโทษสำหรับนักโทษที่ประพฤติดี (good time laws)¹⁰ เป็นต้น

2.2 ความหมายและลักษณะของการอภัยโทษ

เมื่อกระบวนการพิจารณาคดีอาญาถึงที่สุดแล้ว หากต้องมีการบังคับโทษก็ต้องเป็นไปตามคำพิพากษา อย่างไรก็ดีแม้จะได้มีกฎหมายกำหนดว่า การกระทำเช่นใด ของผู้ใด เป็นความผิด และผู้นั้นได้กระทำความผิด ซึ่งต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม แต่ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย จารีตประเพณี ศีลธรรม และความยุติธรรม นั้น เป็นสิ่งที่มนุษย์ผลักดันจากพลังของจิตใจที่ใฝ่หาความเป็นธรรมและความดีงาม ซึ่งกฎหมายแม้จะบัญญัติไว้อย่างดีเพียงใดก็ยังไม่อาจรับประกันความถูกต้องเป็นธรรมได้อย่างสมบูรณ์ ยังอิทธิพลให้มนุษย์ต้องปรุงแต่งกฎหมายให้มีความเป็นธรรมอยู่เสมอ ซึ่งจะปรากฏในระบบของกฎหมายนานาประเทศเกี่ยวกับแนวความคิดในการให้ความกรุณาปราณี (clemency) แก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งคำนี้มีความหมายกว้าง จึงจำต้องหาคำจำกัดความของศัพท์ที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำไปสู่ความหมายของการอภัยโทษที่จะได้ทำการศึกษาต่อไป

2.2.1 ความหมายของการอภัยโทษ

เกี่ยวกับความหมายของ “การอภัยโทษ” (pardon) ที่จะศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เพื่อให้กรอบของการศึกษาชัดเจนขึ้นจึงแบ่งแยกความหมายของการอภัยโทษออกเป็น การอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 225 ประการหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องการอภัยโทษตามจารีตประเพณี และอีกประการหนึ่งคือการอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ซึ่งเป็นเรื่องของการบังคับโทษในกฎหมายอาญา

1. การอภัยโทษตามจารีตประเพณี มีความหมายกว้างกว่าการอภัยโทษตามกฎหมายอาญา เป็นการอภัยโทษตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความครอบคลุมถึงการอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย กล่าวคือ ขอบเขตของโทษที่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษนั้นนอกจากจะเป็นโทษทางอาญาแล้วยังหมายความรวมถึงโทษหรือทัณฑ์อื่น

¹⁰ สุรพล คงลาภ. เล่มเดิม หน้า 4-10.

ที่ไม่ใช่โทษทางอาญาด้วย เช่น โทษทางวินัย โทษตัดสิทธิทางการเมือง โทษยึดทรัพย์ตามกฎหมาย ฟอกเงิน โทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือคำสั่งของของหัวหน้าคณะปฏิวัติด้วย โดยมีคำจำกัดความหมายความว่า

“การพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์แก่ผู้ต้องโทษประเภทต่างๆ ให้ได้รับการปล่อยตัวหรือลดโทษ โดยมีทั้งการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลแก่ผู้ต้องโทษ ซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานพระมหากรุณา และในรูปของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเสนอให้มีการพระราชทานอภัยโทษ”¹¹

2. การอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นการอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการบังคับโทษแก่ผู้ต้องโทษในคดีอาญาที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว และผู้ขอพระราชทานอภัยโทษยังถูกบังคับโทษอยู่ โดยมีคำจำกัดความหมายถึง “วิธีการที่ประมุขแห่งรัฐจะให้ความปรานีแก่ผู้ถูกสั่งลงโทษเพราะกระทำผิดอาญา ไม่ว่าจะในรูปการยกโทษหรือลดหย่อนผ่อนโทษ”

2.2.2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการอภัยโทษ

มนุษยชาติเริ่มมีแนวคิดในเรื่องการลงโทษขึ้นตั้งแต่เมื่อใด แนวคิดเรื่องการให้อภัยแก่โทษานุโทษทั้งหลายก็เกิดขึ้นเมื่อนั้น ไม่ว่าจะในโลกตะวันออก หรือโลกตะวันตกก็ตาม สำหรับประวัติศาสตร์ตะวันตกนั้น ก็หาได้ปรากฏหลักฐานบ่งชี้ใดๆ ว่าแรงผลักดันในการลงโทษนั้นมีมาก่อนหรือมีอิทธิพลยิ่งไปกว่าแรงผลักดันในการให้อภัยโทษ ตรงกันข้ามบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อภัยโทษกลับปรากฏในเอกสารลายลักษณ์อักษรฉบับแรกๆ ของชาวตะวันตก และในมุมมองของประวัติศาสตร์นั้น ก็เชิดชูบทบาทของการให้อภัยโทษ ให้มีความโดดเด่นเป็นจุดดึงดูดความสนใจยิ่งกว่าบทบาทของการลงโทษเสียด้วยซ้ำไป

การอภัยโทษ (Pardon) เป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดอันเกิดจากการลงโทษในลักษณะผ่อนหนักให้เป็นเบา หรือผ่อนเบาให้หมดไปเป็นหลักการที่ได้มีการปฏิบัติสืบทอดกันมานานแล้ว ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยนั้น การอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเด็ดขาด พระราชอำนาจดังกล่าวเกิดจากความเมตตาปรานีของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นผู้ซึ่งความเป็นธรรมแก่ปวงชน เป็นพระราชอำนาจโดยตรงมีลักษณะเด็ดขาด และกว้างขวางมาก ซึ่งอาจกระทำได้ทั้งก่อนมีคำพิพากษา และหลังคำพิพากษาก็ได้ ทั้งอาจพระราชทานแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือทั้งคณะก็ได้ ในปัจจุบันนอกจากจะมีการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล ยังมีการพระราชทานอภัยโทษโดยทั่วไป ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะใช้ดุลพินิจในการกำหนด

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2539). พระราชสถานะและพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 260.

หรือจำแนกประเภทบุคคลที่ต้องโทษว่าบุคคลใดประเภทใดสมควรได้รับการพระราชทานอภัยโทษ มากน้อยเพียงใด ซึ่งมักจะกระทำในวโรกาสสำคัญอันแสดงถึงความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ เพื่อให้พสกนิกรได้เห็นถึงพระมหากรุณาธิคุณที่พระมหากษัตริย์ทรงพระเมตตากรุณาแก่ผู้ต้องโทษทั้งหลาย

ในประเทศไทยฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการพิจารณาผ่านร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย กรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล หลังจากมีคำพิพากษาในคดีอาญาแล้ว จะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของนักโทษหรือผู้ต้องขังที่จะได้รับผลจากพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งกำหนดชั้นของนักโทษตามหลักการทางทัณฑวิทยาเป็น นักโทษชั้นเยี่ยม นักโทษชั้นดีมาก นักโทษชั้นดี นักโทษชั้นกลาง นักโทษชั้นเลว และนักโทษชั้นเลวมาก¹² ทั้งนี้ โดยอาศัยกฎเกณฑ์จากพฤติกรรมและความประพฤติของนักโทษแต่ละรายเป็นเครื่องวัด นับตั้งแต่ได้รับโทษ แต่ทั้งนี้ จะต้องเป็นความผิดที่ได้เกิดขึ้น และมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดก่อน หรือในวันที่ออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ในบางครั้งอาจอภัยโทษแก่นักโทษทุกประเภท ทุกคดี แต่ในบางโอกาสจำกัควงผู้ที่จะได้รับอภัยโทษหรือลดหย่อนผ่อนโทษไว้ โดยยกเว้นสำหรับผู้ต้องโทษบางชนิด เช่น นักโทษในคดีเกี่ยวกับความมั่นคง หรือยาเสพติด หรือนักโทษที่เคยหลบหนีจากที่คุมขัง¹³ เป็นต้น

การอภัยโทษเป็นกระบวนการที่ทำได้รวดเร็ว โดยฝ่ายบริหารอาจกำหนดรูปแบบและวิธีการ ในรูปของพระราชกฤษฎีกา แต่ก็จะนำมาใช้ในวาระสำคัญๆ ของชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ เพื่อคงความศักดิ์สิทธิ์ และการเคารพนับถือของสถาบันดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม แม้การปล่อยตัวนักโทษที่ได้รับผลจากพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษจะต้องได้รับการออกหมายปล่อยจากศาล โดยศาลฎีกาจะเป็นผู้ออกหมายปล่อย อันเป็นขั้นตอนสุดท้ายหลังจากเรือนจำเสนอชื่อขึ้นมา ก็นับเป็นขั้นตอนตามกฎหมายในขั้นตอนสุดท้ายเท่านั้น ศาลฎีกาไม่ได้มีอำนาจคัดค้าน หรือโต้แย้งบุคคลที่ได้รับผลจากพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด

ในบางประเทศถือว่าการอภัยโทษเป็นความกรุณาของรัฐที่จะลดหย่อนผ่อนโทษ หรือลดโทษให้แก่ผู้ต้องโทษ แต่ในด้านความผิดถือว่าการผิดที่แท้จริงที่เคยกระทำยังคงติดอยู่ แต่บาง

¹² กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479., ส่วนที่ 4 หมวด 2 นักโทษเด็ดขาด, ข้อ 44.

¹³ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2530, เนื่องในวโรกาสพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษก สมโภชสิริราชสมบัติในมหามงคลสมัยที่ปกครองแผ่นดินยาวนานกว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ ใช้บังคับในวันที่ 2 กรกฎาคม 2531., (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 61,462 ราย ปล่อยตัว 22,922 ราย ลดโทษ 34,215 ราย).

ประเทศถือเป็นการอภัยโทษหรือยกโทษให้ โดยถือหลักว่าโทษที่ได้รับนั้นแก้ไขได้โดยการยกโทษหรือลดโทษ แต่ความผิดนั้นแก้ไขให้กลับคืนไม่ได้¹⁴

แนวความคิดหลักในการอภัยโทษนั้นคือความเมตตาปราณี และยังนำไปใช้ในกรณีคำพิพากษาที่มีผลบังคับแล้วรุนแรงเกินไป ทั้งนี้ การอภัยโทษในยุคโบราณเท่าที่ปรากฏมีประเด็นที่ควรศึกษาดังนี้

(1) ประมวลกฎหมายฮัมมูราบี

หลักฐานที่กล่าวถึงแนวคิดเรื่องความยุติธรรมในการลงโทษ (Retributive Justice) กับการให้อภัยโทษ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ตกติดผูกพันกันอย่างแนบแน่นนั้น ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายที่เก่าแก่ที่สุดของโลก ได้แก่ ประมวลกฎหมายฮัมมูราบี (The Code of Hammurabi) ซึ่งเรียบเรียงขึ้นโดยชาวบาบิโลน เมื่อ 1,800 ปีก่อนคริสกาล ประมวลกฎหมายนี้มีความโดดเด่นในเรื่องวิธีการลงโทษที่น่าประหวั่นพรั่นพรึงอยู่ไม่น้อย ตัวอย่างเช่น หากว่าผู้ใดทำให้บุคคลอื่นบาดเจ็บที่อวัยวะส่วนใด ผู้นั้นจะถูกลงโทษด้วยการตัดอวัยวะส่วนเดียวกันนั้น, นำตัวลงเป็นทาส, ถ่วงน้ำให้ตาย ฯลฯ

ในขณะเดียวกัน ประมวลกฎหมายฮัมมูราบีก็มีคุณลักษณะสำคัญในด้านความพยายามที่จะกำหนดขอบเขตของการแก้แค้นทดแทน, การผูกพยาบาทอาฆาต หรือแม้กระทั่งการพยายามจำกัดความรุนแรงของการลงโทษโดยผู้ปกครองเองให้อยู่ในขอบเขตที่ได้สัดส่วนเหมาะสมตามมาตรฐานของสังคมในยุคนั้น เป็นต้นว่า การไม่ลงโทษบุคคลผู้กระทำผิดที่เกิดโดยอุบัติเหตุและการลงโทษปรับแก้บุคคลผู้ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย เป็นต้น นอกจากนี้ เหตุยกเว้นโทษและการพิสูจน์ความบริสุทธิ์จากเหตุผลหรือข้อเท็จจริงบางประการ ยังเป็นที่ยอมรับอีกด้วย เช่น ภริยาผู้ถูกทอดทิ้งและยากจนข้นแค้น จะไม่ถูกลงโทษหากไปมีสามีใหม่¹⁵

ประการสำคัญที่สุด การลงโทษที่ล่วงจะถูกลงโทษกำหนดขอบเขตให้อยู่ภายใต้หลักการที่ว่า การทำโทษควรขึ้นอยู่กับชนิด และความรุนแรงของการกระทำความผิด (Lex talionis) โดยมีให้มากหรือน้อยไปกว่าหลักการ “ตาต่อตา-ฟันต่อฟัน” อันเป็นแนวคิดหลักในการพิจารณาตัดสินโทษต่อการกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม การพิจารณาตัดสินโทษต่อการกระทำความผิดในประมวลกฎหมายฮัมมูราบีก็ยังคำนึงถึงสถานภาพของบุคคลในสังคมด้วย เช่น หากขุนนาง ก. และขุนนาง ข. มีศักดิ์นาเท่ากัน แล้วขุนนาง ก. ไปทำร้ายขุนนาง ข. จนกระดูกแขนหัก ขุนนาง ก. ก็ต้องถูกหักกระดูกแขนเช่นกัน, หากขุนนาง ก. ไปทำร้ายบุคคลผู้มีศักดิ์นาหรือสถานภาพสูงกว่า เช่น ขุนนางชั้นสูง หรือพระราชวงศ์ จนแขนหักหรือพระกรหัก ขุนนาง ก. จะถูกเพิ่มโทษเฉียนผนวกเข้าไปด้วย

¹⁴ ไพศาล ภูโพนุชย์. “การอภัยโทษและนิรโทษกรรมในกฎหมายไทย.” วารสารข้าราชการ. หน้า 61.

¹⁵ Driver and Mills, 1952; quoted in Sebba, 1977a, 223.อ้างใน ชัชพล ไชยพร. “แนวคิดเรื่องการอภัยโทษในสังคมตะวันตกยุคก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 18.” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 25, ฉบับพิเศษ. หน้า 448.

ในขณะที่หากทาสทำร้ายขุนนางจนขุนนางแขนหัก ทาสจะโดนตัดหูเป็นโทษผนวกเพิ่มเข้าไปด้วย เป็นต้น ดังนี้ จะเห็นได้ว่า แม้การลงโทษเช่นด้วยหลักตาต่อตา-ฟันต่อฟันนั้น เน้นความสำคัญในเรื่องสัดส่วนการลงโทษที่เหมาะสมเป็นหลัก แต่กระนั้น ก็ต้องเข้าใจว่า “ความเหมาะสม” ในยุคหนึ่ง ย่อมผิดแผกไปจากความเหมาะสมในอีกยุคหนึ่ง ฉะนั้น ก็คงจะหาเหตุผลมาอธิบายตรรกะเรื่องสัดส่วนที่เหมาะสมในประมวลกฎหมายอัมมูราบีได้ไม่ถนัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมองจากมุมมองของหลักความเสมอภาคในสังคมยุคปัจจุบัน

(2) พระคัมภีร์เก่า

ในศาสนายิวและคริสต์ศาสนา พระคัมภีร์เก่า (The Old Testament) มักถูกกล่าวหาว่าเป็นเรื่องของพระเจ้าผู้มีพระหฤทัยพยาบาท มุ่งแต่จะทรงล้างแค้นมนุษย์ที่ทำให้ทรงพระพิโรธ แต่ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาให้ถี่ถ้วนก็จะเห็นได้ว่าพระคัมภีร์เก่าก็สื่อเจตนาแห่งความกรุณาปราณี และการใช้อำนาจของพระเจ้าในการให้อภัยโทษเช่นกัน ทั้งนี้ พระคัมภีร์เก่าได้กล่าวถึงคดีอาชญากรรมที่เก่าแก่ที่สุดของมวลมนุษยชาติไว้ว่าเกิดขึ้น คือคดีที่เคน (Cain) ผู้เป็นบุตรคนแรกของอาดัมและอีฟ ได้ฆ่าน้องชายของตนเอง แต่พระเจ้ากลับไม่ทรงลงโทษเคนอย่างเต็มที่ด้วยการประหารเคนให้ตายตกไปตามกัน หากได้ทรงบรรเทาโทษด้วยการเนรเทศเคนไปอาศัยอยู่ในดินแดนแห่งนีอด (The Land of Nod) แทน เนื่องจาก “พระเจ้าเป็นเจ้าทรงเที่ยงธรรม และทรงเปี่ยมไปด้วยพระหฤทัยเมตตาสงสาร”

(3) กรีกยุคโบราณ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรีกยุคโบราณ จะพบว่าหลักฐานเกี่ยวกับการให้อภัยโทษในหมู่ชาวเอเธนส์นั้นมีน้อยมาก แม้คำว่า Amnesty (นิรโทษกรรม) จะมีรากศัพท์มาจากกรีก แต่น่าแปลกที่คำว่า Pardon (อภัยโทษ) กลับไม่ปรากฏในภาษาของชนชาติดังกล่าว แม้ปรัชญาเมธีผู้ยิ่งใหญ่ชาวเอเธนส์ก็แทนไม่เคยกล่าวถึงหลักการให้อภัยโทษไว้เลย ในเอเธนส์ อำนาจในการให้อภัยโทษเป็นของประชาชน ดังนั้น เมื่อต้องการจะรับอภัยโทษ ผู้เรียกร้อง การอภัยโทษจึงต้องขอลายมือชื่อเห็นชอบในการให้อภัยโทษจากพลเมืองจำนวน 6,000 คน เป็นอย่างน้อยเสียก่อน จากพฤติกรรมดังนี้ จึงไม่น่าแปลกใจเมื่อพบว่าบุคคลผู้ได้รับอภัยโทษในยุคนี้มักได้แก่นักกีฬา นักแสดง และนักการเมืองผู้มีชื่อเสียง เพราะบุคคลเหล่านี้เท่านั้นที่จะเป็นที่สนใจของประชาชน และก็ไม่น่าแปลกใจอีกเช่นกันว่าพฤติกรรมที่บุคคลผู้มีชื่อเสียงมักได้รับอภัยโทษง่ายกว่าปกตินั้น ก็ยังเป็นสังขารที่พบได้บ่อยครั้งตราบกระทั่งปัจจุบัน¹⁶

¹⁶ U.S. Attorney General. (1929). p. 9; Abramowitz and Paget. (1964). p. 139. อ้างใน ชัชพล ไชยพร. แหล่งเดิม. หน้า 450.

(4) จักรวรรดิโรมัน

สำหรับในจักรวรรดิโรมันนั้น มีกลไกการให้อภัยโทษที่ซับซ้อนและเป็นระบบกว่า อีกทั้งกลไกเหล่านั้นยังถูกใช้บ่อยครั้งกว่าในเอเธนส์อีกด้วย กล่าวคือ มีการแบ่งการให้อภัยโทษในกรณีทางตุลาการ กับในกรณีทางนิติบัญญัติ, มีการกำหนดให้อภัยโทษทั้งหมดและอภัยโทษบางส่วน และมีการจำแนกการให้อภัยโทษโดยพระราชประสงค์ส่วนพระองค์ของพระจักรพรรดิกับการให้อภัยโทษเนื่องจากเป็นบุคคลผู้เกี่ยวข้องในพิธีพลีกรรมบูชาเทพเจ้า¹⁷

มีวิธีการให้อภัยโทษที่แปลกประหลาดของโรมันประการหนึ่งเพื่อลงโทษนายทหารบางหมู่ผู้ทรยศเพื่อนทหารหรือยึดเงินค่าส่งผู้บังคับบัญชา เรียกว่า “การเลือกฆ่าทุกคนที่สิบ” (Decimation) กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาก็จะสั่งให้ทหารผู้กระทำความผิดนั้นเข้าแถว แล้วนับหนึ่งถึงสิบจากนั้น จึงเลือกฆ่าเฉพาะทุกคนที่นับสิบ ด้วยไม่ประสงค์จะฆ่าทหารผู้กระทำความผิดทั้งกองร้อยหรือกองพัน ซึ่งจะทำให้สูญเสียจำนวนทหารไปมากเกินควร ส่วนผู้โชคดีทุกคนที่นับหนึ่งถึงเก้าก็จะได้รับอภัยโทษ

กล่าวกันว่า กลุ่มชาวยิว คือผู้ใช้อำนาจในการให้อภัยได้อย่างปราศจากเหตุผลอันสมควรอย่างบ่อยครั้ง กระทั่งนำไปสู่การจลาจลวุ่นวาย โดยมีธรรมเนียมปฏิบัติที่จะให้อภัยโทษในทุกเทศกาลพาสโอเวอร์ (Passover) ซึ่งเป็นการเฉลิมฉลองของชาวยิวที่เริ่มขึ้นในวันที่สิบสี่เดือนเจ็ดของปฏิทินยิว เช่นเดียวกับจักรพรรดิโรมันซึ่งมักพระราชทานอภัยโทษ (และในขณะเดียวกันก็ลงพระราชอาญาประหารชีวิต) บรรดาอาชญากรในวันราชาภิเษกตลอดจนวันสำคัญต่างๆ ทั้งนี้ ชาวโรมันตระหนักดีว่าอำนาจในการให้อภัยโทษนั้นมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าอำนาจในการลงโทษ ยิ่งไปกว่านั้น ยังสามารถบริหารอำนาจในส่วนนี้ได้อย่างชำนาญชาญเพื่อเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้บรรลุผลทางการเมืองดังประสงค์

ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการอภัยโทษในยุคปัจจุบัน ซึ่งภายหลังจากแนวคิดเกี่ยวกับการอภัยโทษในยุคโบราณผ่านพ้นไปแล้วต่อมาก็มีแนวคิดเรื่องการอภัยโทษของสังคมตะวันตกยุคก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 18 มีแนวคิดด้านที่ไม่เห็นด้วยกับการอภัยโทษอยู่คือแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ไม่เห็นด้วยกับการอภัยโทษ คงไม่ต้องตรงกับความเป็นจริงนักหากจะด่วนสรุปว่าพระราชอำนาจของบรรดาพระมหากษัตริย์แห่งนานาประเทศในทวีปยุโรปในการพระราชทานอภัยโทษอย่างแพร่หลายในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 นั้นเป็นที่ยอมรับอย่างเต็มที่โดยปรัชญาเมธีทั้งหลายแท้จริงแล้วยังอำนาจในการให้อภัยโทษยิ่งใหญ่อ้างว้างมากเพียงใด ข้อโต้แย้งซึ่งเกิดขึ้นจาก

¹⁷ Plutarch, Numa. (1939). Quoted in U.S. Attorney General. p. 13.

แนวคิดทางศาสนา โดยเฉพาะคริสต์ศาสนา ที่ต่อต้านการพระราชทานอภัยโทษโดยพระมหากษัตริย์นั้นยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น¹⁸

ข้อโต้แย้งเช่นว่านั้นพื้นฐานมาจากความเชื่อที่ว่าผู้ละเมิดกฎหมายต้องถูกลงโทษเสมอ และรัฐคือผู้ใช้อำนาจในการลงโทษตามพระประสงค์ของพระเจ้าเป็นเจ้า เนื่องจากรัฐตามแนวคิดของคริสต์ศาสนานั้นเกิดมาจากการเสกสร้างโดยพระเจ้า ดังนั้น การกระทำผิดต่อกฎหมายของรัฐจึงเท่ากับกระทำผิดต่อพระเจ้า และเป็นธรรมดาที่พระเจ้าจะต้องทรงลงโทษผู้ขัดพระประสงค์ของพระองค์เมื่อใดก็ตามที่ผู้พิพากษาหรือผู้มีอำนาจได้ให้อภัยโทษแก่อาชญากร ก็เท่ากับว่าผู้พิพากษาหรือผู้มีอำนาจผู้นั้นได้แย่งบทบาทในการลงโทษโดยพระเจ้าไปเป็นของตน ทั้งยังบังอาจทำลายแผนการที่พระเจ้าทรงวางไว้ว่าผู้กระทำบาปพึงได้รับทุกขกรรมเป็นการตอบแทน¹⁹

นักบุญปอล (St.Paul) ได้กล่าวสนับสนุนแนวคิดต่อต้านการให้อภัยโทษต่อพวกโรมันไว้ สรุปความได้ ดังต่อไปนี้

“เมื่อรัฐบาลมาจากพระเจ้า, ไม่มีอำนาจใดเลยที่มีได้มาจากพระเจ้า, ฉะนั้น ใครก็ตามที่ขัดขืนอำนาจของพระเจ้าย่อมได้ชื่อว่าเป็นกบฏต่อการตัดสินพระทัยของพระเจ้า, และการกระทำดั่งนั้นย่อมต้องถูกลงโทษอย่างเคร่งครัด...อำนาจทั้งหลายมีขึ้นก็เพื่อสนองพระภารกิจของพระเจ้า: ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจปกครองจึงมีหน้าที่ลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อสนองพระอาชญาของพระเจ้า”

ถ้ากล่าวที่ว่า “รัฐบาลมาจากพระเจ้า” ก็อบทสรุปที่พระมหากษัตริย์ในประเทศที่นับถือคริสต์ศาสนานิยมอ้างถึงเป็นอย่างยิ่ง เช่น พระเจ้าเจมส์ที่ 1 แห่งประเทศอังกฤษ ทรงอ้างว่า “พระมหากษัตริย์ทั้งหลายทรงถูกเรียกว่าพระเจ้าเป็นเจ้า เพราะพระมหากษัตริย์ประทับบนบัลลังก์ของพระเจ้าในภาคมนุษย์โลก” พระเจ้าเจมส์ที่ 1 ทรงใช้แนวคิดเรื่องเทวสัมพันธภาพของพระเจ้ากับพระมหากษัตริย์ เพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้พระราชอำนาจของพระองค์ในกิจการทั้งปวง

ในคริสต์ศตวรรษที่ 13 นักบุญโทมัส ออควินัส (St.Thomas Aquinas) ปรัชญาเมธีชาวอิตาลีเขียนในตำหนักกฎหมายธรรมชาติได้อธิบายแนวคิดในเรื่องอำนาจจากพระเจ้าไว้ในอีกลักษณะหนึ่ง กล่าวคือ กฎหมายของมนุษย์ (Human Law) นั้นมีต้นกำเนิดมาจากกฎศักดิ์สิทธิ์ (Divine Law) ของพระเจ้าซึ่งฝังลึกอยู่ในเหตุผลทางจิตใจของมนุษย์และกฎธรรมชาติ²⁰ เมื่อพระเจ้าทรงสร้างมวลมนุษยชาติ และเมื่อทรงสร้างกฎซึ่งผูกพันให้คนปฏิบัติตาม ก็ได้ประทานความสามารถให้มนุษย์รู้จักเรียนรู้ว่ากฎเหล่านั้นคืออะไรมาพร้อมกัน รัฐที่ชอบธรรมย่อมบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายที่

¹⁸ ชัชพล ไชยพร, เล่มเดิม, หน้า 455.

¹⁹ Health, (1963), pp. 10-11. อ้างใน ชัชพล ไชยพร, แหล่งเดิม, หน้าเดิม.

²⁰ Aquinas, *Summa Theologica*, XXXVIII, pp. 5-39, 90-91. อ้างใน ชัชพล ไชยพร, แหล่งเดิม, หน้าเดิม.

สอดคล้องกับ “กฏธรรมชาติ” พระเจ้าทรงใช้รัฐดลบันดาลการทิ้งปวงในดินแดนของมนุษย์ให้ เป็นไปตามพระประสงค์ ดังนั้น รัฐคือผู้แทนของพระเจ้า และใครก็ตามที่ฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐ ย่อมเท่ากับกระทำบาปต่อพระเจ้าด้วยกัน ขอเพียงสังเกตสภาพความเป็นไปทางกายภาพรอบตัวเรา ก็ จะพบว่าพระเจ้าทรงกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนกฏศักดิ์สิทธิ์ของพระองค์ต้องถูกลงโทษเสมอ เช่น ผู้ที่ทำ ทายอาณัติของธรรมชาติด้วยการเดินพื้นขอบหน้าผาออกไป จะถูกลงโทษด้วยความเจ็บปวดจาก อาการกระดูกหัก และผู้ที่ทำทายนกภูศีลธรรมด้วยการดื่มเหล้ามามากอย่างหนักในยามค่ำคืน เมื่อตื่น เช้าขึ้นก็จะเกิดอาการปวดศีรษะ ไม่สบายตัว ซึ่งเป็นไปตามที่พระเจ้าที่ทรงพระประสงค์ให้ผู้นั้น ได้ ระลึกว่านี่คือผลแห่งการทำให้พระเจ้าทรงพระพิโรธ เป็นต้น

อนึ่ง กอทปริทท์ วิลเฮล์ม ไลบ์นิส (G.W. Leibniz) ปรัชญาเมธีชาวเยอรมัน มีความเห็นใน ทำนองเดียวกันกับนักบุญโทมัส อไควนัส ดังปรากฏความเห็นในข้อเขียนของเขาตอนหนึ่งความว่า

“ดินแดนของพระเจ้า... โลกแห่งศีลธรรมในโลกแห่งธรรมชาติ...พระเจ้า, ผู้ทรงเป็น สถาปนิกเอก, ทรงพอพระทัยผู้ปฏิบัติตามพระประสงค์ของพระองค์ผู้ประทานกำเนิดกฏทิ้งปวง, ดังนั้น ปาบจะนำมาซึ่งบทลงโทษเป็นส่วนควบคิดมาด้วยในบาปนั้นเองโดยอำนาจของธรรมชาติ และโดยเงื่อนไข โครงสร้าง และกลไกของสรรพสิ่งนั้นเอง, ในขณะที่เดียวกัน บุญย่อมนำมาซึ่ง รางวัล ตามกลไกและองค์ประกอบของมันเอง, ในที่สุดแล้ว ภายใต้อาณัติของรัฐบาลที่ดีพร้อม จะ ไม่มีการกระทำความดีใดๆ ที่ไม่ได้รับผลดีตอบแทน และจะไม่มีการกระทำชั่วร้ายใดๆ ที่ไม่ถูกลงโทษ...”²¹

กฏธรรมชาติคือกลไกในการบังคับให้ขอบเขตด้านกายภาพในการกระทำของมนุษย์ ตลอดจนสรรพสิ่งทิ้งปวง ดำเนินไปตามพระประสงค์ของพระเจ้า แม้แต่ “รัฐ” ก็เป็นหนึ่งในวิธีของ พระเจ้าที่จะทรงบังคับมนุษย์ให้ดำเนินวิถีชีวิตและวิธีการปกครองอย่างที่พระองค์ทรงวางแผนไว้ สำหรับวิธีการของการปกครองของพระเจ้า ก็คือการประทานจิตสำนึกที่สามารถคาดหลายผลจาก การกระทำของตนได้ว่าจะสนองกลับมาในรูปแบบใด ทั้งนี้ วิธีการปกครองของรัฐบาลก็เป็นไปใน ลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ รัฐจักแสดงให้พลเมืองได้เห็นว่าเมื่อปฏิบัติตามกฎหมายแล้วจะบังเกิด ความผาสุกสวัสดิเป็นผลอันน่าพึงใจทั้งแก่ตนและแก่ส่วนรวมอย่างไร ในขณะที่เดียวกัน กฎหมายก็มี มาตรการข่มขู่และตักเตือนให้พลเมืองได้ตระหนักว่าหากบุคคลใดกระทำการอันชั่วร้าย บุคคลนั้น ย่อมต้องได้รับความเจ็บปวดทรมานเป็นผลอันไม่พึงประสงค์ตอบแทน ครั้นกฎหมายถูกละเมิด รัฐ จึงจำเป็นต้องบังคับใช้ให้พลเมืองได้รับผลร้ายตามพันธะในการลงโทษที่วางไว้ล่วงหน้าแล้ว

ในท้ายที่สุด นักบุญปอลได้สรุปไว้ว่า “ผู้มีอำนาจ...มีภารกิจในการสนองพระอาชญา ของพระเจ้าด้วยการลงโทษผู้กระทำความผิด”

²¹ Leibniz. (1968). pp. 270-271. อ้างใน ชัชพล ไชยพร. แหล่งเดิม. หน้า 457.

ตามอุดมคติของคริสต์ศาสนา การอำนวยการอันน่าพึงใจแก่ผู้กระทำความผิด และการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นจะเกิดด้วยการเดาสุ่มหรือเลือกปฏิบัติไม่ได้ ภายใต้การบริหารงานของรัฐที่สมบูรณ์แบบ การทำดีจำเป็นต้องมีรางวัลตอบแทน และการทำชั่วจำเป็นต้องมีการลงโทษ โดยพระเจ้าจะทรงถ่วงน้ำหนักความดีกับรางวัล และความชั่วมกับโทษานุโทษ อย่างเที่ยงธรรมเสมอมา นายกเจมส์ บัตเลอร์ (Bishop James Butler) ได้ให้บรรดาอธิบายไว้ ความว่า

“รัฐต้องให้รางวัลและลงโทษตามการกระทำของบุคคลซึ่งไม่ใช่เรื่องยาก แม้พระราชกฤษฎีกาได้ หากแต่จะมีความต่างก็ตรงที่รัฐที่ตั้งมั่นในหลักธรรมจรรยาจะแยกแยะได้ โดยให้รางวัลแก่ผู้ทำดี และลงโทษผู้ทำชั่ว ในการดำเนินภารกิจเหล่านี้ให้คำนึงถึงความดีและชั่วเป็นหลัก และรัฐที่สมบูรณ์แบบจะต้องกำหนดสัดส่วนรางวัลหรือโทษได้อย่างแม่นยำเหมาะสมกับการกระทำแต่ละการกระทำเป็นสำคัญ”

แนวคิดเช่นนี้สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า รัฐที่กำหนดสัดส่วนโทษต่อการกระทำอันชั่วร้ายอย่างเที่ยงตรงและเป็นธรรม คือรัฐอันเยี่ยมยอดในอุดมคติ และพระเจ้าผู้ทรงปฏิบัติการเช่นเดียวกันนี้ คือพระเจ้าผู้ทรงเที่ยงธรรมดุจเดียวกัน

ปรัชญาของสำนักกฎหมายธรรมชาติเช่นนี้ นำไปสู่ปัญหาว่าในเมื่อกฎหมายในแต่ละสังคมคือกฎที่พระเจ้าประทานให้ ผู้ปกครองบ้านเมืองจึงมีหน้าที่ปฏิบัติการลงโทษตามกฎหมายที่ได้รับประทานมา ให้สมพระประสงค์อย่างเคร่งครัด ดังนั้น เมื่อการลงโทษคือการสนองพระอาชญาของพระเจ้า การให้อภัยโทษ (Pardon) จึงเท่ากับการขัดพระประสงค์ของพระเจ้าและขัดต่อหลักกฎหมายธรรมชาติเช่นนั้นหรือ?

ปรัชญาเมธีทั้งหลายที่เห็นพ้องกับความเห็นของกฎหมายธรรมชาติซึ่งยึดถือคติพระเจ้าเป็นหลักได้แสดงทรรศนะไปในทำนองเดียวกันว่า ในเรื่องการลงโทษผู้ทำบาปนั้น รัฐในฐานะตัวแทนของพระเจ้าไม่มี “สิทธิ” ที่จะ “ตัดสินใจ” เลือกได้เองว่าควรลงโทษหรือให้อภัย (Forgive) เพราะถ้าเป็นเช่นนั้น ความยุติธรรมของพระเจ้าก็ไม่ต่างอะไรจากการพินันขันต่อที่ผลลัพธ์อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา ตรงกันข้าม ในเมื่อรัฐมีหน้าที่ที่จะสนองพระบัญชาของพระเจ้า รัฐย่อมมี “หน้าที่” ที่จะต้อง “ปฏิบัติตาม” พระบัญชาของพระเจ้า (กฎหมาย) คือ การลงโทษผู้กระทำความผิดต่อพระองค์นั่นเอง

นักกฎหมายธรรมชาติยึดมั่นในหลักการที่ว่า เมื่อพระเจ้าทรงมอบหมายอำนาจให้แก่รัฐทั้งปวงเป็นผู้แทนพระองค์ในการทำหน้าที่ลงโทษผู้กระทำความผิด พระองค์จะไม่ทรงมอบหมายรัฐทั้งปวงให้เป็นผู้แทนพระองค์ที่มีอำนาจตัดสินใจให้อภัยแก่คนที่ทำบาปในเวลาเดียวกัน เพราะบุคคลที่จะมีน้ำใจเมตตาการุญยกโทษที่เกิดจากการกระทำความผิดได้ มีเพียงคนเดียวก็คือตัวผู้ถูกกระทำความผิด การให้อภัยนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายในใจของผู้ถูกกระทำแต่ผู้เดียว ในขณะที่การลงโทษนั้นอาจ

ไว้ว่าทำให้ผู้อื่นช่วยทำแทนได้ รัฐจึงไม่ควรแสดงความเมตตาการุญต่อผู้ละเมิดกฎหมาย ผู้ได้ชื่อว่าละเมิดต่อพระเจ้าโดยตรง

อย่างไรก็ดี องค์พระเจ้าเองย่อมทรงสามารถแสดงน้ำพระทัยเมตตาประทานอภัยแก่ผู้ละเมิดกฎหมายได้ (เพราะพระเจ้าคือผู้ถูกละเมิด) และตามหลักในคริสต์ศาสนานั้น พระเจ้าก็ไม่ทรงปรารถนาให้มนุษย์ทั้งหลายอาฆาตแค้นกัน หากแต่มีพระประสงค์ให้มนุษย์ให้อภัยแก่ศัตรูของตนเสมอ ครั้นพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งของแนวคิดที่ปรากฏในคริสต์ศาสนาซึ่งฟังดูคล้ายจะเป็นความขัดแย้งกันในลักษณะสองมาตรฐาน ก็ปรากฏหลักอยู่ว่า ยามใดที่พระเจ้าต้องพระประสงค์ที่จะบริหารความยุติธรรมผ่านกระบวนการของรัฐ มนุษย์ไม่พึงกีดขวางทางแห่งพระประสงค์นั้นโดยเด็ดขาด

แนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติคงพยายามสื่อว่าในกรณีที่เป็นการกระทำผิดต่อตัวบุคคลในเชิงปัจเจก ไม่ได้ผิดกฎหมายบ้านเมือง (กฎศักดิ์สิทธิ์ของพระเจ้า) ผู้ถูกกระทำย่อมสมควรให้อภัยผู้กระทำนั้นได้ ด้วยเป็นเรื่องของความเมตตาในจิตใจของผู้ถูกกระทำเป็นการส่วนตัว แต่เมื่อใดที่การกระทำนั้นผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง การนั้นย่อมไม่มีผู้ใดสามารถให้อภัยได้ (เว้นพระเจ้าแต่ผู้เดียว) เพราะการทำผิดกฎหมายเท่ากับทำผิดต่อพระเจ้า ซึ่งไม่มีผู้ใดบังอาจไปช่วยคิดหรือมีจิตเมตตาสงสารแทนพระเจ้าได้

“อภัย” เป็นเรื่อง “ทัศนคติไม่จองเวร” ของผู้ถูกทำละเมิด ต่อผู้ทำละเมิด และทัศนคติแห่งอภัยนั้นสามารถแสดงออกมาด้วยไมตรีจิตที่จะไม่ล้างแค้นเป็นการส่วนตัวต่อผู้ทำละเมิดนั้น ไม่ได้เกี่ยวกับหน้าที่ของกฎหมายที่จะต้องลงโทษผู้กระทำผิดในขณะที่ “อภัยโทษ” เป็นเรื่องของการระงับหรือบรรเทา “โทษ” โดยผู้มีอำนาจซึ่งแม้จะมีจุดเกาะเกี่ยวกับการให้อภัยอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าหากผู้ถูกทำละเมิดให้ “อภัย” แล้ว ผู้ทำละเมิดจะได้รับ “อภัยโทษ” เสมอ ดังนั้น หากจะหาข้อโต้แย้งแนวคิดกฎหมายธรรมชาติในเบื้องต้น ก็อาจกล่าวได้ว่าการที่รัฐให้อำนาจให้ “อภัยโทษ” มิได้หมายความว่ารัฐบังอาจสวมรอยใช้สิทธิของพระเจ้าในการ “ให้อภัย” ต่อคนบาป รัฐผู้มีอำนาจลงโทษอาจเลือกที่จะไม่ลงโทษ ทั้งๆ ที่ พระเจ้าอาจยังทรงพระพิโรธคนบาปอยู่ก็ได้ ก็เป็นเรื่องภายในพระทัยของพระองค์เอง หรือในทางกลับกัน รัฐผู้มีอำนาจลงโทษอาจเลือกที่จะลงโทษ ทั้งๆ ที่พระเจ้าอาจประทานอภัยแก่คนบาปผู้นั้นไปแล้วก็ได้

มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือ แนวคิดอย่างกฎหมายธรรมชาติที่กล่าวมาข้างต้นนี้ อาจสรุปรวมเรื่องการให้อภัย (Forgiveness) และการให้อภัยโทษ (Pardon) ไว้ว่าเป็นสิ่งเดียวกัน จึงกล่าวว่ารัฐไม่ควรให้อภัยโทษ เพราะรัฐไม่สามารถคิดให้อภัยแทนพระเจ้าได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่าหากลองสังเกตดูให้ถี่ถ้วน ก็จะพบความแตกต่าง เพราะคำทั้ง 2 คำนี้สื่อความหมายคนละอย่างกัน กล่าวคือ คำว่า Forgiveness ควรแปลได้ว่า “การให้อภัย” ส่วนคำว่า Pardon แปลว่า “การให้อภัย

โทษ” ดังนั้นจะพบว่า ในเชิงนิติศาสตร์ หากแปลคำทั้งสองเป็นภาษาไทยอย่างผิวเผิน ก็อาจเกิดความสับสนได้ เช่นหากแปล forgive ว่า ยกโทษ และ Pardon ว่าอภัยโทษก็จะไม่สามารถแยกความแตกต่างของความหมายและแนวคิดได้เลย

จะเห็นได้ว่าการอภัยโทษนั้นก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ซึ่งสามารถสรุปข้อดีข้อเสียของการอภัยโทษได้ดังนี้

ก. ข้อดีของการอภัยโทษ

- 1) เหล่านักโทษได้มีโอกาสประพฤติตนเป็นพลเมืองดีโดยการบำเพ็ญพระราชกุศลของพระประมุขที่ทรงแผ่เมตตาเป็นพระมหากรุณาธิคุณต่อผู้ต้องราชทัณฑ์
- 2) เป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมเมื่อไม่สามารถกระทำได้โดยวิธีอื่น
- 3) เป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดของการบังคับผลทางกฎหมาย
- 4) เป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจของนักโทษให้ประพฤติดี ซึ่งจะได้รับการพิจารณาความประพฤติตามระบบการเลื่อนขั้นของนักโทษ เช่น จากชั้นกลางเป็นชั้นดี ชั้นดีมาก จนถึงชั้นเยี่ยม เพื่อให้ได้รับสิทธิลดโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ มากน้อยตามลำดับขั้นของนักโทษ
- 5) เป็นการโน้มน้าวจิตใจให้นักโทษคลายความรู้สึกที่เป็นปฏิกิริยา เป็นศัตรูต่อสังคม เพื่อให้ประพฤติตนดี
- 6) เป็นมาตรการในการกลั่นกรองและสงเคราะห์นักโทษที่พิการ เจ็บป่วย ทูพพลภาพชรา หรืออายุยังน้อย หรือต้องโทษจำคุกเป็นครั้งแรกให้มีโอกาสพ้นโทษโดยเร็ว เมื่อได้รับโทษตามสมควรแล้ว อันเป็นการปลดปล่อยภาระเล็ยงดู
- 7) เป็นการผ่อนคลายความแออัดของเรือนจำ หรือทัณฑสถาน ทำให้จำนวนนักโทษน้อยลง เป็นการง่ายในการอบรมสั่งสอน ประหยัดงบประมาณในการเลี้ยงดูนักโทษ

ข. ข้อเสียของการอภัยโทษ

- 1) อาชญากรรมอาชีพไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง แม้จะมีอัตราเสี่ยงในการถูกดำเนินคดีอยู่บ้างแต่ก็คิดว่าเมื่อต้องโทษแล้วก็ได้รับสิทธิต่างๆ จากระบบการอภัยโทษ จึงคิดว่ามีความคุ้มที่จะเสี่ยงแสวงหาประโยชน์จากการประกอบอาชญากรรม
- 2) เพื่อการที่จะได้รับสิทธิที่จะได้รับการลดโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ทำให้นักโทษหาวิธีที่จะได้รับการเลื่อนขั้นให้สูงขึ้นเท่านั้น แทนที่จะตั้งใจอย่างจริงจังในการประพฤติตนเป็นพลเมืองดี

3) ในทางปฏิบัติศาลไทยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการส่งลงโทษจำคุก และถ้าลงโทษรุนแรงไป นักโทษก็มีสิทธิที่จะได้รับการอภัยโทษ

4) นักโทษเฝ้าแต่หวังว่าถึงวันจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ หากว่ามีวาระสำคัญของบ้านเมือง แต่เมื่อปรากฏว่าไม่มีการอภัยโทษเป็นการทั่วไปทำให้นักโทษไม่พอใจ จนเกิดจลาจลในคุกได้

5) ระบบกฎหมายที่ศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจในการลงโทษได้ตามความเหมาะสมจึงต้องลงโทษเรียงกระทงความผิด ทำให้ผู้ต้องโทษได้รับโทษจำคุกในอัตราสูงเกินความเป็นจริง เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราโทษจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งถือว่าร้ายแรงกว่าโทษจำคุกแต่มีโอกาสพ้นโทษได้เร็วกว่าโทษจำคุก 300 ปี หรือ 600 ปี

6) การอภัยโทษหากไม่ได้รับการวิเคราะห์คุณสมบัติเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลให้ดีแล้ว ทำให้นักโทษที่เป็นภัยต่อสังคมในบางคดีได้รับประโยชน์จากการอภัยโทษ เมื่อหลุดพ้นโทษออกมาในเวลาอันไม่สมควร จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมได้

2.2.3 วัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ

วัตถุประสงค์ของการอภัยโทษโดยทั่วไป มีอยู่หลายประการดังนี้

1) เพื่อการแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดีก่อนถึงวันตามคำพิพากษา โดยเฉพาะกรณีที่ผู้กระทำความผิดมิได้เป็นผู้กระทำผิดคดีฉ้อโกง และเพื่อเป็นการบำรุงขวัญผู้ต้องโทษให้มีความอดสาหะวีริยะ และประพฤติตนเป็นคนดี อันจะเป็นผลในการได้รับการอภัยโทษ

2) เพื่อเป็นการแก้ไขความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม อาจเป็นการแก้ไขกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาคดีผิดพลาดไป เช่น

2.1) ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งๆ ที่ยังมีข้อสงสัยหรือหลักฐานไม่เพียงพอ กล่าวคือ มีคนร้ายทั้งหมด 4 คน ไม่ปรากฏว่าคนไหนเป็นผู้ฆ่าผู้ตาย แม้ทางนิตินัยนักโทษเด็คนั้นจะมีความผิดฐานเป็นตัวการ แต่เมื่อพิจารณาถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิดของแต่ละคนแล้ว ไม่อาจยืนยันได้ว่านักโทษเด็คนั้นเป็นผู้ร้ายที่ฆ่าผู้ตายจึงมีการยื่นเรื่องร่าวขออภัยโทษ

2.2) เมื่อยังมีข้อสงสัยในโทษที่ลงว่าเป็นกรรมหรือไม่ เช่น ในรัฐแมสซาชูเซตส์ ก่อน ค.ศ. 1871 โทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษอย่างเดียวสำหรับความผิดฐานบุกรุกเพื่อลักทรัพย์ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอัตราโทษโดยกฎหมายฉบับใหม่ ซึ่งลงโทษผู้กระทำความผิดประเภทเดียวกันนี้เบากว่าผู้ต้องโทษในคดีดังกล่าว จึงได้ยื่นเรื่องร่าวขออภัยโทษ ในรัฐอิลลินอยส์ โทษ

จำคุกขั้นต่ำสำหรับความผิดฐานปล้นทรัพย์ได้เพิ่มจากเดิมคือ 1 ปี เป็น 10 ปี แต่ต่อมาได้มีการลดอัตราโทษลงเป็น 1 ปี ตามเดิม ดังนั้นผู้ต้องโทษตามกฎหมายเก่า คือ 10 ปี จึงได้ยื่นเรื่องขออภัยโทษ

2.3) การประสาทความยุติธรรมที่ผิดพลาด (Miscarriage of Justice) เช่น พิพากษาลงโทษผู้ต้องหาฐานฆ่าคนตายแล้ว ต่อมาปรากฏว่าผู้ตายนั้นยังมีชีวิตอยู่ จึงอาจมีระบบกฎหมายพิเศษเพื่อแก้ไขให้มีความยุติธรรมโดยการนิรโทษกรรมหรือการอภัยโทษ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้มีการนำความคิดว่าด้วยความยุติธรรมมาปรุงแต่งกฎหมายให้มีความยุติธรรมอยู่เสมอ²²

3) เพื่อบรรเทาความรุนแรงของโทษตามคำพิพากษา ซึ่งความรุนแรงของโทษดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการที่กฎหมายบัญญัติโทษไว้รุนแรง เพื่อสนองนโยบายของรัฐที่ต้องการลดอัตราการกระทำความผิดบางประเภท แต่ต่อมาเมื่อหมดความจำเป็นดังกล่าวแล้ว ยังไม่ได้แก้ไขกฎหมายทำให้โทษตามกฎหมายรุนแรงเกินไป หรืออาจเกิดจากศาลลงโทษรุนแรงเกินไปเพื่อให้สอดคล้องกับความรู้สึกของประชาชนในขณะนั้น การอภัยโทษเป็นหนทางแห่งความเป็นธรรมอย่างหนึ่งเพื่อบรรเทาผลร้ายของโทษที่รุนแรงเกินไป²³

4) เพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดของการบังคับผลทางกฎหมาย

5) เพื่อประโยชน์ทางการบริหารและการเมือง

6) เพื่อเป็นการเจริญสัมพันธไมตรีระหว่างประมุขของมิตรประเทศ ถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันในกรณีที่เกี่ยวข้องกับนักโทษต่างชาติ

7) เพื่อให้มีที่ว่างในเรือนจำสำหรับนักโทษที่จะมาอยู่ใหม่ เนื่องจากเรือนจำที่ไม่มีที่ควบคุมผู้ต้องโทษเพียงพอ เพื่อปลดปล่อยภาระสิ้นเปลืองในการคุมขัง²⁴

2.2.4 เงื่อนไขของการอภัยโทษ

เงื่อนไขของการอภัยโทษนั้นพิจารณาได้จากบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการอภัยโทษแล้วจะพบบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องนั้นจะกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ไว้ ซึ่งอาจจะกำหนดไว้อย่างกว้างๆ อาจจะทำให้ผู้ต้องโทษที่จะขออภัยโทษทราบถึงสิทธิของตน เช่น กำหนดไว้ว่าผู้ที่ได้รับการอภัยโทษนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดและให้รับโทษอย่างใดๆ แล้ว หรือ ต้องเป็นผู้ที่กำลังถูกบังคับโทษอยู่ เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขต่างๆ ของการอภัยโทษนั้นอาจแบ่งออกได้ดังนี้

2.2.4.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบ

เมื่อจะมีการอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องโทษรายใดแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาประการหนึ่งก็คือรูปแบบ (Form) ในการอภัยโทษ ซึ่งรูปแบบในการอภัยโทษอาจมีการแบ่งแยกออกได้ตามแบบของ

²² ปรีดี เกษมทรัพย์. (2543). นิติปรัชญา. หน้า 288.

²³ British Information Services. *The Treatment of offender in Britain*. p. 7.

²⁴ Christopher Hibbert. (1968). *The root of Evil Asocial History of crime and punishment*. p. 453.

แต่ละประเทศ เช่น อาจแบ่งเป็น การอภัยโทษเฉพาะราย และการอภัยโทษเป็นการทั่วไป หรือ อย่างเช่นประเทศอังกฤษก็มีการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข และการอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข ตลอดจน การพระราชทานอภัยโทษจะต้องกระทำในพระนามของสมเด็จพระราชินีนาถ²⁵ (The Queen's Signature) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับสนองพระราชเสาวนีย์

หรือกรณีการอภัยโทษตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่มีรูปแบบที่เป็นการอภัยโทษโดย มีเงื่อนไข (Conditional Pardon) ที่ถือว่าการอภัยโทษอาจมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไขบังคับก่อนหรือ เงื่อนไขบังคับหลัง ตราบใดที่เงื่อนไขนั้นไม่ผิดกฎหมาย ศีลธรรม และไม่เป็นสิ่งเลวร้ายที่จะ ปฏิบัติได้²⁶ การยื่นคำขออภัยโทษในคดีอาญาใดๆ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการยื่น และพิสูจน์เรื่องราวอภัยโทษ (giving and proving notice) เว้นแต่จะมีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับ สิทธิในการร้องขออภัยโทษ และอำนาจในการอภัยโทษไว้เป็นอย่างอื่น²⁷ ในบางมลรัฐมีข้อจำกัดมิ ให้มีการร้องขออภัยโทษซ้ำ จนกว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เช่น มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ห้ามมิให้ยื่นคำขออภัยโทษจนกว่าจะพ้น 2 ปีนับแต่ยื่นคำขออภัยโทษครั้งก่อน²⁸ ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญามาตรา 264 มีหลักการที่คล้ายคลึงกับกรณีดังกล่าวข้างต้น คือ “เรื่องราวขอ พระราชทานอภัยโทษอย่างอื่นซึ่งมิใช่โทษประหารชีวิต ถ้าถูกยกหนหนึ่งแล้ว จะยื่นใหม่อีกไม่ได้ จนกว่าจะพ้นสองปีนับแต่วันถูกยกครั้งก่อน”

สำหรับประเทศญี่ปุ่นก็จะมีรูปแบบของการอภัยโทษเป็นการทั่วไป (general amnesty) หรือ “ไทซา” (taisha) เป็นการอภัยโทษให้แก่กลุ่มบุคคลในความผิดประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือ กลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่ง การอภัยโทษนี้มีได้ทั้งก่อนและหลังคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ลงโทษตาม มาตรา 2 และ 3 ของกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษ โดยปกติการอภัยโทษเป็นการทั่วไปจะกระทำ เนื่องในโอกาสสำคัญของบ้านเมือง²⁹ เช่นเดียวกับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปของไทย นั้นเอง เช่นการอภัยโทษแก่นักโทษซึ่งต้องโทษของศาลทหารเกี่ยวกับความผิดในราชการสงคราม และนักโทษซึ่งละเมิดกฎหมายต่างๆ ของศาลพลเรือนจำนวนนับหมื่นคน เมื่อสงครามโลกครั้งที่ สองสิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1945 การอภัยโทษเป็นการทั่วไปเนื่องในโอกาสครบวาระหนึ่งร้อยปีของ สักราชเมจิ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1968 ซึ่งในครั้งนั้นคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งทั้งปล่อยตัวและคืน

²⁵ คือสมเด็จพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 2

²⁶ Francis J.Ludes and Harold J.Gilbert. **Pradons**. p. 592.

²⁷ Ibid.

²⁸ Charles L. Newman. **Sourcebook**. p. 71.

²⁹ ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการอภัยโทษเป็นการทั่วไปเนื่องในวโรกาสที่สมเด็จพระจักรพรรดิ โดวะ เกะ ไอโซ เสด็จสวรรคต เมื่อ ค.ศ. 1897.

สิทธิแก่นักโทษเป็นจำนวนหลายพันคน³⁰ ทั้งนี้ การอภัยโทษของประเทศญี่ปุ่นกรณีนี้จะกระทำในรูปของคำสั่งคณะรัฐมนตรีเท่านั้น³¹

2.2.4.2 เจื่อนใจเกี่ยวกับเนื้อหา

การอภัยโทษของประเทศต่างๆ นั้นจะกำหนดเจื่อนใจเกี่ยวกับเนื้อหาของแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป ส่วนใหญ่มักจะมีเจื่อนใจที่เป็นไปตามหลักทั่วไป เช่น การอภัยโทษของประเทศอังกฤษนั้นมีเจื่อนใจที่เป็นไปตามหลักทั่วไปกล่าวคือ จะจำกัดเฉพาะคดีอาญาเท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงคดีแพ่งด้วย และพระราชอำนาจข้อนี้จะไม่นำมาใช้กับกรณีการจำคุกบุคคลใดในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) โดยไม่มีระยะเวลาที่แน่นอนหรือกับการไม่จ่ายเงินค่าเลี้ยงดูภรรยาตามกำหนดเวลา (non-payment of a wife maintenance) เป็นต้น ซึ่งต่างจากของประเทศไทยที่ไม่จำกัดเฉพาะคดีอาญา โทษทางวินัยก็สามารถที่จะได้รับการอภัยโทษ เช่น การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้พิพากษาในช่วงวิกฤติตุลาการ พ.ศ. 2534³²

กฎหมายของแต่ละประเทศอาจจะกำหนดไว้ว่ากรณีใดบ้างที่ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษที่จะได้รับการอภัยโทษนั้นหรืออาจจะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าผู้ต้องโทษจะต้องเป็นผู้มีลักษณะเช่นใด หรือความผิดฐานใดที่ได้กระทำ ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักในเรื่องการอภัยโทษแล้วก็อาจกล่าวได้ว่า การอภัยโทษควรคำนึงถึงเจื่อนใจเกี่ยวกับเนื้อหา (Content) ต่างๆ ที่จะพิจารณาให้อภัยโทษดังนี้

1) ลักษณะของผู้กระทำความผิด กล่าวคือการอภัยโทษจะต้องคำนึงถึงลักษณะของผู้กระทำความผิดเป็นรายๆ ไป (Individualization) ทั้งนี้ผู้ต้องโทษที่จะได้รับการพระราชทานอภัยโทษจะต้องมีลักษณะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ เช่น ผู้ต้องโทษนั้นสามารถเป็นบุคคลกลับตัวเป็นคนดีได้ก่อนที่จะบังคับตามคำพิพากษาจนเสร็จสิ้น ผู้ต้องโทษนั้นเป็นคนพิการมีลักษณะเป็นคนทุพพลภาพอันเห็นได้ชัด ผู้ต้องโทษนั้นเป็นคนเจ็บป่วยร้ายแรง หรือผู้ต้องโทษนั้นเป็นคนสูงอายุหรือผู้เยาว์ เป็นต้น

2) ฐานความผิดที่ผู้ต้องโทษนั้นได้กระทำ กล่าวคือการอภัยโทษนอกจากจะต้องคำนึงถึงลักษณะของผู้กระทำความผิดเป็นรายๆ ไปแล้วการอภัยโทษควรจะได้คำนึงถึงฐานความผิดที่ผู้ต้องโทษนั้นได้กระทำประกอบด้วย เนื่องจากการกระทำความผิดบางฐานอาจมีผลกระทบต่อสังคมอย่างมาก การที่ไม่ให้อภัยโทษอาจมีผลในเชิงป้องปราม (Prevention) มิให้ผู้ใดคิดที่จะกระทำ

³⁰ George M. Koshi. (1970). **The Japanese Legal Advisors : crimes and punishments.** p. 106.

³¹ Japan Ministry of Justice a (n.d.). **Rehabilitation.** p. 52.

³² ดูเรื่องราวในบทที่ 4 เกี่ยวกับการอภัยโทษตามจารีตประเพณี

ความผิดนั้นอีก เช่น การกระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ หรือการกระทำความผิดต่อกฎหมายอาเสพติดให้โทษ โดยเฉพาะการผลิต หรือจำหน่าย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขเกี่ยวกับเนื้อหา (Content) ในการอภัยโทษนี้แม้จะมีหรือไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์เช่นใดก็ตาม การอภัยโทษก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์ และผลกระทบที่จะได้รับในอนาคตด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องโทษรายใดนั้นเป็นเรื่องนโยบายในทางอาญา (Criminal policy) ซึ่งควรต้องพิจารณาถึงผลกระทบอย่างเข้มงวดด้วย³³

2.3 ผลทางกฎหมายของการอภัยโทษ

การอภัยโทษจะมีผลทางกฎหมายต่อผู้ที่ได้รับการอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังนี้

ผลต่อการบังคับโทษในคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 263 บัญญัติว่า “เหตุที่มีเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษในโทษอย่างอื่นนอกจากโทษประหารชีวิตไม่เป็นผลให้ทุเลาการลงโทษนั้น” นอกจากนั้นการอภัยโทษจะมีผลต่อการบังคับโทษในคดีอาญาแตกต่างกันไปตามประเภทของการอภัยโทษ ดังนี้

1) การอภัยโทษปล่อยตัว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 265 วรรค 1 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการอภัยโทษเด็ดขาดโดยไม่มีเงื่อนไข ห้ามมิให้บังคับโทษนั้น ถ้าบังคับโทษไปบ้างแล้วให้หยุดทันที ถ้าเป็นโทษปรับที่ชำระแล้ว ให้คืนค่าปรับให้ไปทั้งหมด”

2) การอภัยโทษลดโทษ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 265 วรรค 2 บัญญัติว่า “ถ้าการอภัยโทษเป็นแต่เพียง ...หรือลดโทษ โทษที่เหลืออยู่ที่ให้บังคับไปได้”

3) การอภัยโทษเปลี่ยนโทษ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 265 วรรค 2 บัญญัติว่า “ถ้าการอภัยโทษเป็นแต่เพียง ...หรือลดโทษ โทษที่เหลืออยู่ที่ให้บังคับไปได้”

นอกจากนั้นแล้วการอภัยโทษยังนำมาใช้เพื่อให้มีผลข้างเคียงในด้านอื่นๆ อีก เช่น ผลต่อทะเบียนประวัติอาชญากร ผลต่อการเพิ่มโทษในคดีอื่น หรือผลต่อคดีแพ่งเกี่ยวกับคดีอาญา ผลทางจิตใจของนักโทษ และผลต่อการแก้ไขปัญหอาชญากรรม

ผลต่อทะเบียนประวัติ แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะมีได้บัญญัติถึงผลต่อทะเบียนประวัติอาชญากร(Criminal Record)โดยตรงก็ตาม แต่การได้รับอภัยโทษก็จะมีผล

³³ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2549). “พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ.” วนรพี (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

ลบล้างทะเบียนประวัติอาชญากรแต่อย่างใด³⁴ ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 266 ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “...อภัยโทษนั้นย่อมไม่ตัดอำนาจศาลที่จะเพิ่มโทษหรือไม่รอลงอาญาตามกฎหมายลักษณะอาญาว่าด้วยกระทำผิดหลายครั้งไม่เจ็ดหลาย หรือว่าด้วยรอลงอาญา”

ผลต่อการเพิ่มโทษในคดีอื่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 266 บัญญัติว่า “เมื่อผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษเนื่องจากการทำความผิดอย่างหนึ่งถูกฟ้องว่าทำความผิดอีกอย่างหนึ่ง อภัยโทษนั้นย่อมไม่ตัดอำนาจศาลที่จะเพิ่มโทษหรือไม่รอลงอาญาตามกฎหมายลักษณะอาญาว่าด้วยกระทำผิดหลายครั้งไม่เจ็ดหลาย หรือว่าด้วยรอลงอาญา”

ผลต่อคดีแพ่งเนื่องคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 265 วรรค 3 บัญญัติว่า “แต่การได้รับพระราชทานอภัยโทษ ไม่เป็นเหตุให้ผู้รับพ้นความรับผิดในการต้องคืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินหรือค่าทดแทนตามคำพิพากษา”

ผลทางจิตใจ นักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษจำคุกหรือโทษอื่นย่อมมีความหวังที่จะได้รับอิสรภาพกลับคืนมา หรือหวังที่จะได้รับโทษน้อยลง การพระราชทานอภัยโทษจึงเป็นความหวังอันสูงสุดอีกทางหนึ่ง ซึ่งเป็นหนทางที่จะแสวงหาความยุติธรรมอีกทางหนึ่ง เป็นสิทธิที่กฎหมายรองรับไว้ ผลของพระมหากษัตริย์พระราชทานอภัยโทษย่อมมีผลต่อจิตใจของนักโทษมากกว่าการพ้นโทษในกรณีธรรมดา นอกจากเหล่านักโทษจะปลื้มปิติ มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติตนเป็นคนดีคืนสู่สังคมแล้ว ยังโน้มน้าวความเทิดทูนและความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ อันเป็นสถาบันหลักที่สำคัญของชาติ

ผลต่อการแก้ปัญหาอาชญากรรม ผลต่อทะเบียนประวัติอาชญากร การอภัยโทษ นอกจากไม่มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาแล้วยังไม่มีผลต่อการลบล้างทะเบียนประวัติอาชญากรของผู้ต้องโทษที่ได้รับการอภัยโทษด้วย กล่าวคือในทะเบียนประวัติอาชญากรของผู้ที่ได้รับการอภัยโทษก็ยังคงมีประวัติการทำความผิดของผู้นั้นอยู่ เพื่อแสดงรายละเอียดว่าได้เคยทำความผิดอะไรมาบ้าง

การอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดในแต่ละครั้งเป็นจำนวนมากจะมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของอาชญากรรมหรือไม่นั้น เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่บุคคลในกระบวนการยุติธรรมและประชาชนทั่วไปให้ความสนใจ ในปัจจุบันปัญหาอาชญากรรมมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น สถิติผู้ที่ได้รับการอภัยโทษไปแล้วได้กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีเป็นส่วนใหญ่ มีผู้กระทำผิดซ้ำเพียงร้อยละ 1.23³⁵

³⁴ ซึ่งต่างจากการนิรโทษกรรม หรือ การล้างมลทิน

³⁵ สถิติแสดงการกระทำผิดซ้ำหลังจากอภัยโทษ พ.ศ. 2518-2520 งานอภัยโทษและพักการลงโทษ กองทัณฑวิทยา กรมราชทัณฑ์.

ในความผิด 6 ประเภท คือความผิดเกี่ยวกับเพศ ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน และยาเสพติดให้โทษ มีคดีเกิดและปรากฏว่ามีการกระทำความผิดซ้ำร้อยละ 24.15³⁶

ผู้กระทำความผิดซ้ำส่วนใหญ่เป็นผู้มีปัญหาด้านอารมณ์ ทั้งมีอุปนิสัยชอบเที่ยวเตร่ เล่นการพนัน ขอบสิ่งเสพติด ทำให้ร้ายได้ที่ทำได้น้อยอยู่แล้วไม่พอจึงต้องกระทำความผิด ความผิดที่ผู้กระทำผิดชอบทำผิดซ้ำคือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน³⁷

ผลของการอภัยโทษที่มีต่อการแก้ปัญหาอาชญากรรมจึงมองได้สองด้าน กล่าวคือ เป็นปัญหาสภาพแวดล้อมทางสังคมที่มีความสัมพันธ์ซับซ้อนมากจนยากที่เขาจะกลับตัวเป็นคนดีได้ ประการหนึ่ง กับปัญหาการคัดเลือกตัวผู้ต้องขังของฝ่ายราชทัณฑ์อาจไม่รัดกุมเพียงพอ ซึ่งหากได้คัดกรองและแก้ไขฟื้นฟูนักโทษได้ดีแล้วการอภัยโทษก็จะเป็นหนทางหนึ่งให้คนดีกลับคืนสู่สังคมได้โดยการอภัยโทษย่อมเป็นเหตุผลหนึ่งที่จะสนับสนุนให้นักโทษผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษออกไปไม่คิดจะกลับไปก่ออาชญากรรมซ้ำอีก

ผลต่อกระบวนการพิจารณาความอาญา การอภัยโทษตามกฎหมายนั้นย่อมมีผลใช้บังคับหรือเป็นคุณแต่เฉพาะบุคคลผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลที่ได้รับโทษมาแล้วเท่านั้น ซึ่งล่วงเลยขั้นตอนของการพิจารณาคดีไปแล้ว ดังนั้นการอภัยโทษจึงไม่ส่งผลต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ผ่านมาแต่อย่างใด การพิจารณาคดีนั้นๆ ยังคงเป็นการพิจารณาคดีที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่มิใช่เรื่องความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม

ผลต่อคำพิพากษา การอภัยโทษไม่มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาแต่อย่างใด กล่าวคือแม้ผู้ต้องโทษจะได้รับการอภัยโทษ ไม่ต้องถูกบังคับโทษที่เหลือต่อไปอีกในกรณีได้รับการยกโทษ หรืออาจต้องถูกบังคับโทษต่อไปบางส่วนในกรณีที่ได้รับการผ่อนโทษ หรือลดโทษลงบางส่วนแล้วก็ตาม ในสายตาของกฎหมายบุคคลผู้นั้นก็ยังคงถือว่าเป็นผู้เคยได้กระทำความผิด หรือเป็นผู้เคยต้องโทษตามคำพิพากษามาก่อน คำพิพากษาว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดมิได้ลบล้างไปด้วยแต่อย่างใด

การอภัยโทษมีผลยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงการลงโทษตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นการอภัยให้เฉพาะโทษเท่านั้น แต่การอภัยโทษไม่ลบล้างคำพิพากษา กล่าวคือ การได้รับพระราชทานอภัยโทษไม่เป็นเหตุให้ผู้นั้นพ้นความรับผิดชอบในการคืนหรือใช้ราคาทรัพย์สิน หรือค่าทดแทนตามคำพิพากษา³⁸ และคำพิพากษานั้นยังคงมีผลสำหรับเพิ่มโทษฐานไม่เจ็ดหลาบ ผู้ที่เคยได้รับการอภัยโทษไม่อาจได้รับประโยชน์จากการรอลงอาญา และการอภัยโทษไม่มีผลในการยกเว้นโทษเพิ่มพิเศษ คือให้

³⁶ จากรายงานกองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจ สิติปี 2522.

³⁷ โสภาก ชูพิกุลชัย และคณะ. (2524). การกระทำความผิดซ้ำของผู้ได้รับการปลดปล่อยจากการพระราชทานอภัยโทษหมู่ปี พ.ศ. 2522-2523 (รายงานการวิจัย).

³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 265 วรรคสาม.

เสียดสิทธิตาม ธิปไตยหรืออุปกรณ์ต่างๆ หรือใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยโดยศาลสั่งในคำพิพากษาว่าเมื่อผู้นั้นพ้นโทษตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามมิให้ผู้นั้นเข้าในเขตกำหนด³⁹ เว้นแต่ในการอภัยโทษนั้นจะมีข้อความบ่งชี้เป็นพิเศษ

ผลต่อการลงโทษทางวินัย การอภัยโทษตามกฎหมาย หรือการอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มีผลแต่เฉพาะความรับผิดชอบทางอาญาเท่านั้น ที่นักโทษไม่ต้องรับโทษหรือได้รับการลดโทษลง แต่ในด้านการลงโทษทางวินัยแล้ว ถือว่าเป็นคนละส่วน ผู้นั้นยังคงถือเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 30 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 อยู่แน่นอน หรือในกรณีอื่นที่อาจถูกให้ออกจากราชการได้ ดังนั้น แม้บุคคลนั้นจะได้รับการอภัยโทษก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุให้ล้างผลในทางวินัย

ผลต่อสิทธิและประโยชน์อื่นๆ การอภัยโทษนั้น ผู้ได้รับการอภัยโทษยังคงได้ชื่อว่าเป็นผู้กระทำความผิดอยู่ เพียงแต่ได้รับการยกเว้นโทษให้ทั้งหมดหรือบางส่วนเท่านั้น หากผู้นั้นต้องเคยสูญเสียสิทธิประการใดๆ ไปอันเป็นผลจากการถูกพิพากษาให้ลงโทษ การอภัยโทษหาเป็นสิ่งที่จะทำให้ผู้นั้นได้รับสิทธิประโยชน์ใดๆ ที่จะได้ หรือเคยมีแล้วต้องเสียไปจากการกระทำความผิดของตนกลับคืนมาแต่อย่างใด

ส่วนกรณีของข้อเรียกร้องอื่นๆ เพื่อทดแทน หรือชดเชยการที่ตนต้องรับโทษนั้นยังเป็นสิ่งที่ไม่อาจเรียกร้องได้แน่นอน เพราะนอกจากบุคคลนั้นจะยังคงเป็นผู้เคยกระทำความผิดมาก่อนแล้ว การอภัยโทษก็ไม่ได้เป็นเรื่องที่รัฐ หรือพระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานให้เพราะ ได้เกิดความผิดพลาดทางกระบวนการยุติธรรมขึ้นแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่พระองค์ทรงแสดงถึงพระมหากรุณาธิคุณ และเป็นเรื่องที่รัฐให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดได้กลับคืนสู่สังคมได้อีกครั้งต่างหาก

ในกรณีเป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับคดีอาญา แม้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษอาญา แต่ข้อเท็จจริงยังคงต้องผูกพันในคดีแพ่งด้วย⁴⁰

การพระราชทานอภัยโทษจะให้อภัยเกินคำขอหรือนอกเหนือจากที่ขอได้หรือไม่นั้น ถ้าพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มีบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจโดยเด็ดขาด การพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจขององค์พระประมุข ซึ่งทรงทศพิธราชธรรม จักรวรรดิ

³⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 45.

⁴⁰ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 46. ในการพิพากษาคดีส่วนแพ่ง ศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา.

วัตรจรรยาและอื่นๆ ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ จึงมีพระราชอำนาจที่จะทรงพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานอภัยโทษนอกเหนือไปจากคำขอได้⁴¹

ผลแห่งการอภัยโทษปล่อยตัว การอภัยโทษปล่อยตัวไปเป็นการยกโทษให้เด็ดขาด โดยมีเงื่อนไข หรือไม่มีเงื่อนไขก็ได้ กรณีที่มีการอภัยโทษเด็ดขาดโดยไม่มีเงื่อนไขห้ามมิให้บังคับโทษนั้น ถ้าบังคับโทษไปบ้างแล้วให้หยุดทันที ถ้าเป็นโทษปรับที่ชำระแล้วให้คืนค่าปรับให้ไปทั้งหมด⁴² กรณีที่มีการอภัยโทษเด็ดขาดโดยมีเงื่อนไข เช่น พระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไขว่าผู้กระทำความผิดได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว⁴³ หรือพระราชทานอภัยโทษโดยให้ปล่อยตัวและให้เนรเทศออกไปนอกราชอาณาจักรภายใน 24 ชั่วโมง⁴⁴

ผลแห่งการอภัยลดโทษหรือเปลี่ยนสภาพแห่งโทษ เช่น ผู้ต้องโทษประหารชีวิตได้รับพระราชทานอภัยโทษให้ลดลงเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต ผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตให้ลดลงเป็นโทษจำคุกห้าสิบปี แต่ถ้าได้รับโทษมาเท่ากับหรือมากกว่าโทษที่เหลืออยู่หลังจากที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษแล้ว เป็นเหตุให้นักโทษผู้นั้นพ้นโทษก็ต้องปล่อยตัวไปทันที

ผลต่อการกระทำความผิดอาญาขึ้นอีก การอภัยโทษไม่ตัดอำนาจศาลที่จะเพิ่มโทษหรือไม่รอลงโทษ ในกรณีที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดขึ้นอีก กล่าวคือ เมื่อผู้ได้รับการอภัยโทษเนื่องจากการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ถูกฟ้องว่าได้กระทำความผิดอีกอย่างหนึ่งขึ้นอีก และศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยมีความผิดตามฟ้องของโจทก์ ศาลที่พิพากษาให้ลงโทษในคดีหลัง ย่อมมีอำนาจที่จะนำบทบัญญัติว่าด้วยการเพิ่มโทษ หรือการรอลงโทษตามกฎหมายอาญามาใช้กับจำเลยผู้ต้องโทษได้ด้วย เพราะดังที่ได้อธิบายไปแล้วผู้ที่ได้รับการอภัยโทษยังคงเป็นบุคคลที่เคยกระทำความผิดมาก่อน ดังนั้นหากกลับไปกระทำความผิดขึ้นอีก บทบัญญัติที่ว่าด้วยการลงโทษผู้กระทำความผิดหลายครั้งที่ไม่เช็ดหลายก็ย่อมนำมาพิจารณาได้นั่นเอง ดังนั้นผลแห่งการที่ผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษไปกระทำความผิดอีกอย่างหนึ่ง การอภัยโทษนั้นไม่ตัดอำนาจศาลที่จะเพิ่มโทษ หรือไม่รอลงอาญาตามกฎหมายลักษณะอาญาว่าด้วยกระทำความผิดหลายครั้งไม่เช็ดหลายหรือว่าด้วยรอลงอาญา⁴⁵

⁴¹ สัญญา ธรรมศักดิ์ และประภาส อวยชัย. (2522). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 957.

⁴² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 265.

⁴³ เอกุต์ เอช. (2478). กฎหมายอาญา. หน้า 340.

⁴⁴ บรรจง มกรศิริมย์. (2493). การพระราชทานอภัยโทษ. หน้า 25.

⁴⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 266.

ผลของการพระราชทานอภัยโทษตามกฎหมาย กรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ เต็มขาดปราศจากเงื่อนไข กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้บังคับโทษนั้น กล่าวคือ ถึงแม้จะมีการบังคับโทษไปบ้างแล้ว ก็ต้องหยุดการบังคับโทษนั้นทันที ส่วนกรณีการอภัยโทษเป็นแต่เพียงเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือลดโทษเท่านั้น ถ้ายังมีโทษหลังจากได้รับพระราชทานอภัยโทษให้เปลี่ยนเป็นเบา หรือลดโทษแล้วยังเหลืออยู่ ตามกฎหมายก็ให้บังคับเฉพาะโทษที่ยังเหลือนั้นต่อไป จนกว่าจะครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล⁴⁶

ผลจากการบังคับใช้กฎหมาย เสนรี แคมพอ ลอดจ์ ให้ทฤษฎีเกี่ยวกับการอภัยโทษว่า “ความผิดยิ่งร้ายแรงเพียงใด ศาลยิ่งลงโทษหนักเพียงนั้น และโอกาสที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับการปล่อยตัวไปโดยการอภัยโทษก็มีมากมายยิ่งขึ้นเพียงนั้นด้วยเหมือนกัน”⁴⁷

จากรายงานของมาร์วิน อี. โวล์ฟแกง (Marvin E. Wolfgang)⁴⁸ นักโทษชายที่ได้รับการปล่อยตัวไปจากเรือนจำของมลรัฐและของรัฐบาลกลาง ตลอดจนสถานคดีนิสัยต่างๆ ใน ค.ศ. 1946 ร้อยละ 5.9 ของผู้กระทำความผิดที่ต้องโทษจำคุก ตั้งแต่ 10 ปี ขึ้นไป ได้รับการปล่อยตัวไปโดยการอภัยโทษเมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 2.5 ของผู้กระทำความผิดที่ต้องโทษจำคุกระหว่าง 5 ปี ถึง 9 ปี ที่ได้รับการปล่อยตัวโดยการอภัยโทษ และร้อยละ 0.8 สำหรับผู้ต้องโทษจำคุกน้อยกว่า 5 ปี ที่ได้รับการปล่อยตัวไปโดยการอภัยโทษ และเมื่อพิจารณาความร้ายแรงของความผิดประกอบข้อมูลจากแหล่งเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าผู้ต้องโทษที่กระทำความผิดที่ร้ายแรงได้รับการอภัยโทษมากกว่าผู้ที่กระทำความผิดไม่ร้ายแรง เช่น ผู้ต้องโทษฐานฆ่าคนตายได้รับการอภัยโทษถึงร้อยละ 3.7 ฐานปล้นทรัพย์ร้อยละ 3.3 ฐานบุกรุก ร้อยละ 2.5 และลักทรัพย์เพียงร้อยละ 1.9

⁴⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เล่มเดิม. หน้า 265.

⁴⁷ Sutherland and Cressey. **Principles of Criminology**. pp. 621-622. อ้างใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายอาญา 1 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2525). หน้า 280.

⁴⁸ แหล่งเดิม.

บทที่ 3

การอภัยโทษของต่างประเทศ

ในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศจะมี “การอภัยโทษ” เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นประเทศที่แตกต่างกันทางด้านแนวความคิด เช่น ประเทศในโลกตะวันตกกับตะวันออก หรือเป็นประเทศที่แตกต่างกันในรูปแบบของประมุขของรัฐ เช่น มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือมีประธานาธิบดีเป็นประมุข อย่างไรก็ตาม ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ทฤษฎีและแนวความคิดของแต่ละชนชาติ จะเป็นตัวกำหนดความแตกต่างของระบบการอภัยโทษ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่น่าสนใจควรแก่การศึกษา เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจโดยพื้นฐานต่ออำนาจในการอภัยโทษของต่างประเทศแล้ว ยังสามารถใช้เป็นแนวทางเทียบเคียงแนวความคิดในการอภัยโทษของประเทศนั้นๆ กับกรณีของประเทศไทย ได้อีกด้วย ซึ่งในบทนี้จะนำเสนอแนวความคิดและรูปแบบการอภัยโทษใน ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่นมาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากทั้งสองประเทศมีระบบกฎหมายเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ โดยศึกษาถึงการอภัยโทษของประเทศดังกล่าว เป็นการนำเสนอในเชิงประวัติศาสตร์ และการอภัยโทษที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่นเดียวกับกรณีของไทย ทั้งนี้จะได้พิจารณาเป็นลำดับไป ดังนี้

3.1 การอภัยโทษของประเทศไทย

แนวคิดและกฎหมายของประเทศไทยนับว่ามีอิทธิพลต่อกฎหมายของประเทศไทยอยู่มาก ซึ่งในยุคเริ่มแรกของการพัฒนาตัวบทกฎหมายไทย นักกฎหมายของไทยนิยมเดินทางไปศึกษา กฎหมายที่ประเทศอังกฤษและนำแนวคิดต่างๆ มาใช้และมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายของไทยอยู่มาก สำหรับเรื่องการอภัยโทษนี้ประเทศไทยยังมีการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ และการจะพระราชทานอภัยโทษนั้นยังมีขั้นตอนการตรวจสอบจากทางราชการคือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับระบบการพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทยจึงสมควรจะได้ศึกษาถึงการอภัยโทษของประเทศไทย

3.1.1 แนวคิดและพัฒนาการ

สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นสถาบันอันทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาด มาแต่ครั้งบรรพกาล ไม่ว่าจะเป็นพระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ พระราชอำนาจเช่นว่านี้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่อาจแบ่งแยกได้ อย่างไรก็ตามพระราชอำนาจที่นับได้

ว่าสำคัญที่สุดได้แก่ พระราชอำนาจในทางตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การประสาทความยุติธรรม หรือที่มาแห่งความยุติธรรม (the dispensing of justice or the fountain of justice)¹ เพราะนอกจากจะหมายถึงพระราชอำนาจในการวินิจฉัยบรรดคดีต่างๆ ตลอดจนการลงโทษผู้กระทำผิดแล้ว ยังหมายถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษด้วย เป็นไปตามแนวความคิดพื้นฐานที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้สร้างกฎหมาย (the law giver) จึงสามารถเข้าไปแทรกแซงกระบวนการทางกฎหมายได้นั่นเอง² ซึ่งเมื่อนำมาเทียบเคียงกับ พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยแล้ว พบว่ามีแนวความคิดที่เป็นไปในทำนองเดียวกัน

สำหรับขอบข่ายของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษในยุคแรกนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่ง มีการพระราชทานอภัยโทษให้แก่บุคคลที่กระทำผิดให้ไม่ต้องรับโทษในทางอาญา เช่น การทำให้คนตายโดยอุบัติเหตุ (by misadventure) หรือการฆ่าคนโดยเจตนาในการป้องกันตนเอง (self - defence)³ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผลของความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 17 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคต้นของราชวงศ์สจวร์ตนั้น ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นอย่างมาก ขอบข่ายของการใช้พระราชอำนาจที่เคยเป็นไปอย่างกว้างขวางได้ถูกจำกัดลง มีการกำหนดความผิดที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ เช่น กรณีการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต่อรัฐหรือการฟ้องให้ออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นต้น

ในส่วนของการกระบวนการและขั้นตอนในการพระราชทานอภัยโทษแต่เดิมทีเดียวนั้น กระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ในรูปของหมาย (warrant) โดยประทับพระราชลัญจกร (Great Seal) ซึ่งในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนมากระทำในรูปของ “ชานน์ แมนวอล” (sign manual) ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎหมายอาญา ค.ศ.1827 (The Criminal Law Act, 1827)⁴ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (The Home Secretary) เป็นผู้ทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวและคำแนะนำในการพระราชทานอภัยโทษ⁵

¹ White L.W.M.A, Government in Great Britain. (1961). **the Empire and the Commonwealth**. p. 26.

² J.E.Hall Williams. (1982). **Criminology and Criminal Justice**. p. 146.

³ Jowitt Earl. (1959). **The Dictionary of English Law**. p. 1391.

⁴ Ibid. p.1293. อ้างใน ชัชพล ไชยพร. เล่มเดิม. หน้า 451.

⁵ Ibid. p. 1294.

การพระราชทานพระราชวินิจฉัยอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษนั้น มีข้อที่น่าสังเกตว่ามีได้มีลักษณะที่เป็นอิสระและเด็ดขาดดังเช่นกรณีของไทย แม้โดยทางทฤษฎีนั้นพระมหากษัตริย์อาจมีพระราชวินิจฉัยเป็นประการใดก็ได้ตามแต่พระราชอัชฌาศัย แต่โดยทางปฏิบัติแล้วปรากฏว่านับแต่รัชสมัยพระเจ้าออร์ซที่ 4 เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์มีอาจจะทรงกระทำเช่นนั้นอีกได้⁶ ดังนั้น การพระราชทานอภัยโทษในความผิดใดๆ จึงต้องกระทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยใดๆ ย่อมเป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงนับได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยเป็นผู้มีบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อกระบวนการอภัยโทษของประเทศอังกฤษ

อำนาจในการอภัยโทษในประเทศอังกฤษ

1. พัฒนาการและความขัดแย้ง

ภายหลังจากอาณาจักรโรมันล่มสลายลง ได้เกิดภาวะแห่งความรู้กระจ่างขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการให้อภัยโทษในอังกฤษ และประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรป ซึ่งเป็นไปอย่างหลากหลายและซับซ้อนยิ่งขึ้น สมัยแห่งประวัติศาสตร์ของการใช้อำนาจในการให้อภัยโทษในยุคนี้จึงเป็นสมัยที่น่าศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างยิ่ง

ตลอดยุคสมัยนี้ อำนาจในการให้อภัยโทษเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่ เมื่อคณะบุคคลใดพยายามแก่งแย่งที่จะได้กุมอำนาจเหนือคณะบุคคลอื่นในรัฐนั้น อำนาจในการให้อภัยโทษมักเป็นหนึ่งในปวงอำนาจที่คณะบุคคลต่างต้องการครอบครองไว้เป็นของพวกตน กลุ่มบุคคลใดก็ตามที่อ้างอำนาจในการลงโทษ กลุ่มบุคคลนั้นก็อ้างอำนาจในการให้อภัยโทษเช่นกัน อนึ่ง การพิพาทแก่งแย่งอำนาจระหว่างกลุ่มบุคคลเช่นนี้ มีตัวอย่างเช่น กลุ่มบาทหลวงในไอร์แลนด์กับกลุ่มมุขนายกในอังกฤษ, กลุ่มเจ้าผู้ครองแคว้นแคว้นกับกลุ่มพระราชาธิบดี และกลุ่มมวลชนกับกลุ่มผู้ถืออำนาจนิติบัญญัติและตุลาการ

ในประเทศอังกฤษ นับแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 เป็นอย่างน้อย กฎหมายได้ถวายอภิสิทธิ์ในการพิจารณาให้อภัยโทษได้ตามอำเภอใจนั้นให้เป็นของพระมหากษัตริย์ และต่อมาอำนาจในส่วนนี้ก็ยังเป็นของพระมหากษัตริย์ตามนัยแห่งกฎหมายในยุคแห่งนอร์มันดี (William the Conqueror) แม้พระราชอำนาจส่วนนี้ไม่มีขอบเขตจำกัด และครอบคลุมทั่วพระราชอาณาเขต แต่ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาทับซ้อนกับอำนาจของกลุ่มผู้มีอิทธิพลอื่นๆ เช่น ในฝ่ายอาณาจักรบรรดาเอิร์ลผู้ถือครองและมีอิทธิพลเหนือดินแดนจำเพาะๆ ก็มีอำนาจในการให้อภัยโทษแก่ประชากรในท้องที่นั้น ส่วนฝ่ายศาสนจักร บรรดาบาทหลวง ก็มีอำนาจในการให้อภัยโทษแก่กรณี

⁶ J.E.Hall Williams. Op.cit. p. 147. อ้างใน ชัชพล. ไชยพร. แหล่งเดิม. หน้า 451.

ที่เป็นความผิดต่อกลุ่มบาทหลวงนั่นเองเช่นกัน นอกจากนี้ รัฐสภาอังกฤษเองก็ได้โต้แย้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานอภัยโทษอยู่เนืองๆ⁷

ด้วยเหตุผลข้างต้น เมื่อเกิดข้อขัดแย้งแก่ในเรื่องอำนาจในการปกครองขึ้นเมื่อใดในประเทศอังกฤษ รวมตลอดถึงประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรป ความพยายามที่จะได้มาซึ่งอำนาจฝ่ายบริหารในการให้อภัยโทษอย่างเบ็ดเสร็จจึงถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหลักของการต่อสู้ เมื่อนั้นกล่าวโดยสรุปถึงมูลเหตุโดยย่อก็เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และการเงิน อันพ่วงมากับอำนาจในการให้อภัยโทษด้วยนั่นเอง

2. ความสำคัญของการให้อภัยโทษ

อำนาจในการให้อภัยโทษมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในประเทศอังกฤษ ผู้กระทำความผิดร้ายแรงในคดีอาญามักต้องโทษประหารชีวิตแทนทุกรายโดยไม่มีข้อยกเว้น กระทั่งถึง ค.ศ.1819 มีนักโทษประหารชีวิตในเรือนจำเป็นจำนวนมากถึง 220 ราย ดังนั้นพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษจึงเป็นทางออกเพื่อบรรเทาความรุนแรงและเคร่งครัดจนเกินไปของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในยุคนั้น ดังที่ ศาสตราจารย์ Albert Alschuler แห่ง University of Chicago ระบุว่า ใน ค.ศ.1818 อังกฤษมีนักโทษประหารจำนวน 1254 ราย แต่นักโทษเหล่านั้นถูกประหารชีวิตเพียง 97 ราย นักโทษที่เหลือนั้นได้รับพระราชทานอภัยโทษจากพระมหากษัตริย์ทั้งหมด โดยคำกราบบังคมทูลแนะนำของผู้พิพากษา⁸

ยิ่งไปกว่านั้น อำนาจในการให้อภัยโทษยังช่วยเยียวยาแก้ไขผลอันไม่พึงประสงค์ในสังคมซึ่งปราศจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เหมาะสม หรือมีกระบวนการดังกล่าวแล้ว แต่ยังคงพัฒนาอยู่ ไม่สามารถอำนวยการประสิทธิผลอันได้แก่ความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง เช่น ในสังคมซึ่งผู้ประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรมยังไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะแยกแยะความแตกต่างของการฆ่าคนตายโดยเจตนากับการประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับถึงแก่ความตาย หรือความแตกต่างของการทำร้ายร่างกายผู้อื่น โดยเจตนา กับ การประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กาย เป็นอาทิ

บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ ในกรณีที่ผู้ต้องการหาหรือจำเลย มีข้อแก้ตัวในเรื่องความเป็นผู้เยาว์ การสำคัญผิด และความวิกลจริต หรือมีความชอบธรรมที่จะกระทำการอันกฎหมายระบุว่าเป็นความผิด เช่น มีเหตุจำเป็น หรือเป็นการป้องกันโดยชอบ เป็นต้น อนึ่งข้ออ้างเหล่านี้เป็นที่ยอมรับของผู้ใช้อำนาจทางกฎหมายนับแต่โบราณ ในฐานะเหตุพื้นฐานของการให้อภัย

⁷ Humbert. (1941). p. 9. อ้างใน ชัชพล ไชยพร. แหล่งเดิม. หน้า 451.

⁸ Alschuler. (1979). p. 11. อ้างใน ชัชพล ไชยพร. แหล่งเดิม. หน้า 452.

โทษ ก่อนจะถูกยอมรับว่าเป็นเหตุยกเว้นโทษหรือยกเว้นความผิดตามแนวคิดทางอาญาในยุคปัจจุบัน

ขอยกเรื่องราวชะตากรรมของชายผู้โศคร้ายสองคนในสแตฟฟอร์ดเชอร์ (Staffordshire) ประเทศอังกฤษ มาเน้นย้ำถึงความสำคัญของอำนาจในการให้อภัยโทษต่อกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ณ กลางดึกคืนหนึ่ง ใน ค.ศ.1293 ชายสองคนกำลังวิ่งไล่จับหวัชโมย ท่ามกลางความมืดและความซลมุนนั้น ต่างคนต่างเข้าใจผิดคิดว่าเพื่อนของตนเป็นผู้ร้าย จึงเข้าทำร้ายต่อสู้กันเป็นสามารภ ในที่สุด ชายผู้หนึ่งได้ฆ่าชายอีกคนตายโดยสำคัญผิด จากนั้น คดีก็เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แล้วฆาตกรผู้โศคร้ายนั้นถูกตัดสินประหารชีวิต พร้อมกันนั้นก็ได้รับคำแนะนำให้นำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษจากพระมหากษัตริย์

ตัวอย่างที่คล้ายคลึงกันกรณีต่อไป ได้แก่ กรณีที่เด็กที่มีอายุเกิน 7 ปี ฆ่าผู้อื่น ทั้งนี้ในสมัยนั้น กฎหมายไม่เอื้ออำนวยในการยกเว้นโทษหรือลดหย่อนโทษให้ ดังนั้น ฆาตกรวัยเยาว์ผู้นี้จึงต้องขอรับพระมหากรุณาจากพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานอภัยโทษ สำหรับเรื่องราวสังเฆปของคดีมีอยู่ว่า ใน ค.ศ.1748 เด็กชายวัย 10 ปี ได้ฆ่าเด็กชายวัย 5 ปีถึงแก่ความตาย แล้วนำศพไปฝังในกองมูลสัตว์ คำตัดสินของลูกขุนต่อคดีคือฆาตกรวัย 10 ปีนี้มีความผิด และบทลงโทษก็คือการประหารชีวิต แต่ท้ายที่สุดแล้ว พระมหากษัตริย์ก็พระราชทานอภัยโทษแก่เด็กชายผู้นี้ จะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ผู้ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษทรงสามารถกระทำการอันกฎหมายอาญาที่เคร่งครัดไม่เปิดช่องให้กระทำได้

ในประเทศฝรั่งเศสเมื่ออดีตสมัย กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัดว่าจำเลยผู้ถูกตัดสินว่ามีความผิดตามกฎหมายอาญาฐานฆ่าคนตายทุกรายจะถูกกำหนดโทษเพียงสถานเดียวคือ ประหารชีวิต แต่ทางออกของปัญหาความรุนแรงของกฎหมายเช่นนี้เมื่อราวคริสต์ศตวรรษที่ 16 ก็คือการพระราชทานอภัยโทษ อย่างไรก็ดี เหตุผลสนับสนุนพระราชวินิจฉัยในการพระราชทานอภัยโทษในยุคนั้นก็มีเงื่อนไขและแนวทางที่น่าสนใจและบางครั้งก็น่าประหลาดใจ เช่น ผู้ร้องขออาจได้รับพระราชทานอภัยโทษหากพฤติการณ์ในการฆ่านั้นเข้าข่ายการแก้แค้นชายผู้กระทำชู้กับภรรยาตน, การฆ่านี้อาจเกิดจากวิวาทกันระหว่างแข่งขันเทนนิส, ผู้ฆ่าเป็นปราชญ์ผู้หาได้ยาก ฯลฯ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าเหตุผลในการให้อภัยโทษล้วนแต่เป็นไปเพื่อสนองประโยชน์และบรรเทาทุกข์ทางสังคมของผู้คนในยุคนั้น⁹

อย่างไรก็ตามผู้ร้องขออภัยโทษหาใช่ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการให้อภัยโทษแต่ฝ่ายเดียว บุคคลผู้มีอำนาจให้อภัยโทษก็ได้รับผลประโยชน์เช่นกัน ในบางคราวผลนั้นก็มาในรูปแบบของ

⁹ Davis. (1987). p. 12. อ้างใน ชัชพล ไชยพร. แหล่งเดิม. หน้า 454.

ทรัพย์สินด้วยซ้ำไป ที่กล่าวมานี้ คือสมัยที่การให้อภัยโทษขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเสรี แต่บางทีการให้อภัยโทษแต่ละครั้งนั้นก็ไม่ได้ให้เปล่า การขายอภัยโทษกลายเป็นวิธีหารายได้หลักของทั้งฝ่ายศาสนจักรและอาณาจักรอย่างน่าอัศจรรย์ ที่มหาบัตรแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ได้ระบุห้ามมิให้ขายความยุติธรรมไว้ก็ตาม

ในยุคนั้นเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ผู้ร้องขออภัยโทษจะเสนอจำนวนเงินและผู้มีอำนาจให้อภัยโทษจะยินดีรับเงินเพื่อการให้อภัยโทษ เจ้าหน้าที่ประจำโบสถ์ของคริสตศาสนิกายโรมันคาทอลิกก็ขายใบล้างบาปเพื่อนำรายได้มาปรนเปรอวิถีชีวิตที่หรูหราสะดวกสบายของพวกเขาได้อย่างเปิดเผย แม้พระมหากษัตริย์ก็ทรงปฏิบัติเช่นนั้น มีแม้กระทั่งการกำหนดอัตราค่าอภัยโทษ เริ่มต้นที่ 2 ชิลลิง เรื่อยไปจนถึง 16,000 ปอนด์ ขึ้นอยู่กับลักษณะคดี ตัวอย่างการแบ่งสรรรายได้จากการขายอภัยโทษ เช่น ในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 2 แห่งอังกฤษ พระองค์จะทรงรับเงินรายได้นั้นครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งก็ทรงแบ่งสรรพระราชทานให้นางสนมกำนัลผู้เป็นที่โปรดปราน¹⁰ ในประเทศสหรัฐอเมริกา นายกเทศมนตรีผู้หนึ่งยินดีรับไวน์จำนวน 100 ถึงเพื่อแลกกับการให้อภัยโทษ¹¹ และในประเทศฝรั่งเศส ราคาของพระราชโองการ พระราชทานอภัยโทษมีมูลค่าเท่ากับค่าจ้าง 2 เดือนสำหรับแรงงานขั้นต่ำ¹² ฯลฯ

ตราบกระทัั้งคริสต์ศตวรรษที่ 17 การให้อภัยโทษแบบมีเงื่อนไขถูกใช้เพื่อประโยชน์อื่นๆ เช่น เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในดินแดนอเมริกา เป็นอาทิ บ่อยครั้งนักโทษประหารในอังกฤษได้รับข้อเสนอที่จะได้รับอภัยโทษหากยินยอมที่จะเดินทางไปสู่โลกใหม่ (The New World) อันได้แก่ดินแดนในทวีปอเมริกาเหนือ เพื่อใช้แรงงานภาคเกษตรกรรม¹³ ดังนั้น การให้อภัยโทษแบบมีเงื่อนไขจึงนับเป็นจุดกำเนิดของการลงโทษชนิดใหม่ กล่าวคือ การเนรเทศ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวอเมริกันส่วนใหญ่ในปัจจุบันมีเชื้อสายอังกฤษ

ไม่มีบันทึกที่แน่ชัดว่ามีนักโทษจำนวนเท่าใดถูกส่งไปยังโลกใหม่ คาดกันว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่า 15,000 คน แต่ไม่เกิน 100,000 คน โดยประมาณ ใน ค.ศ.1663 ประชากรนักโทษออกจากรั้วที่ถูกเนรเทศไปยังทวีปอเมริกาส่วนมากอาศัย ณ รัฐเวอร์จิเนีย ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการจลาจลวุ่นวายในรัฐดังกล่าวอยู่เสมอ¹⁴ แน่แน่นอนว่านักโทษทั้งหลายย่อมยินดีที่จะเลือกการให้อภัยโทษแบบมีเงื่อนไขเช่นนี้แทนการถูกประหารชีวิต การให้อภัยโทษในสังคมยุคนั้นจึงเป็นเรื่องที่

¹⁰ Hewitt. (1978). แหล่งเดิม. p. 20.

¹¹ U.S. Attorney General. (1939). p. 42.

¹² Davis. (1987). p. 10.

¹³ Barnes and Teeters. (1955) p. 362.

¹⁴ Ibid.

กระทำกันอย่างปกติแพร่หลาย ทำให้แนวคิดเรื่องอภัยโทษเป็นที่สนใจของนักกฎหมายและนักปรัชญามากยิ่งขึ้น

3.1.2 การอภัยโทษของประเทศอังกฤษในปัจจุบัน

การพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์นั้น กระทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น เรื่องการขอพระราชทานอภัยโทษก่อนนำความขึ้นกราบบังคมทูลจึงต้องได้รับการกลั่นกรองเป็นอย่างดี ซึ่งย่อหมายถึง กระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องการขออภัยโทษต้องเป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุมยิ่ง ด้วยเหตุนี้ การศึกษาถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษในปัจจุบันจึงหมายถึงการศึกษากระบวนการและขั้นตอนในการพระราชทานอภัยโทษนั่นเอง

3.1.2.1 บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ

สิทธิพื้นฐานในการขอพระราชทานอภัยโทษได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1688 (Bill of Rights, 1688) บุคคลผู้ใช้สิทธินี้ ได้แก่ ผู้กระทำผิดเอง หรือบุคคลอื่นในนามของผู้กระทำผิด (on his behalf)¹⁵ ซึ่งได้รับโทษ ไม่ว่าจะเป็โทษประหารชีวิต หรือโทษอย่างอื่น ๆ ในกรณีนี้ นักโทษอาจยื่นเรื่องราวโดยผ่านทางเรือนจำ ญาติพี่น้อง หรือที่ปรึกษาทนายความก็ได้ ฟังสังเกตว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 ของไทยนั้น ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องราวนอกจากผู้ต้องโทษเองแล้วกฎหมายใช้ถ้อยคำในลักษณะรวมๆ ว่า “ผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง” สำหรับเอกสารที่นำมาประกอบการยื่นเรื่องราวนั้นจะต้องผ่านการตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วน บ่อยครั้งที่ต้องมีการสอบสวนโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เช่น กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

ขอบเขตของเรื่องราวที่ขอพระราชทานอภัยโทษนั้นเป็นไปตามหลักทั่วไปคือ จำกัดเฉพาะคดีอาญาเท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงคดีแพ่งด้วย ตัวอย่างเช่น พระราชอำนาจข้อนี้จะไม่นำมาใช้กับกรณีการจำคุกบุคคลใดในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) โดยไม่มีระยะเวลาที่แน่นอน หรือไม่ใช้กับการไม่จ่ายเงินค่าเลี้ยงดูภรรยาตามกำหนดเวลา (non-payment of a wife maintenance) เป็นต้น ซึ่งต่างจากของประเทศไทยที่การพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณีนั้นไม่จำกัดเฉพาะคดีอาญา โทษทางวินัยก็สามารถที่จะได้รับการอภัยโทษ เช่น การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้พิพากษาในช่วงวิกฤติตุลาการ พ.ศ. 2534¹⁶ แต่ถ้าเป็นการพระราชทาน

¹⁵ Lord Simonds. (1982). *Pardons And Reprieves*. p.243.

¹⁶ ศาลฎีกา. (2539). *เฉลิมพระเกียรติฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี*. หน้า 67.

อภัยโทษตามกฎหมายกรณีเฉพาะรายนั้น ก็จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ จำกัดเฉพาะคดีที่ถึงที่สุดแล้วและกำลังต้องโทษทางอาญาเท่านั้น

3.1.2.2 ประเภทของการอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษในประเทศอังกฤษอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ การพระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข (Free Pardons) การพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข (Conditional Pardons) และการพระราชทานอภัยลดโทษ (Remissions) การแบ่งประเภทของการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวข้างต้นนั้นในกรณีของไทย ถือเป็นส่วนหนึ่งของการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลนั่นเอง

1) การพระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขของอังกฤษไม่เพียงแต่มีผลเป็นการหยุดการบังคับโทษเท่านั้น หากยังมีผลเป็นการลบล้างความผิดและผลต่างๆ ที่จะเกิดตามมาจากกระทำผิดนั้นด้วยการพระราชทานอภัยโทษในกรณีนี้มีผลให้ ผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษมีฐานะเสมือนบุคคลซึ่งไม่เคยกระทำผิดมาก่อนเลย การพระราชทานอภัยโทษในข้อนี้ เมื่อเทียบเคียงกับกรณีของประเทศไทยแล้วจะพบว่ามิใช่ข้อแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เพราะเหตุที่ มาตรา 265 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้มีผลเป็นการหยุดการบังคับโทษเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการลบล้างความผิดดังเช่นกรณีของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่า ผลของการพระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขดังกล่าวคล้ายคลึงกับผลของการนิรโทษกรรมตามกฎหมายไทยเป็นอันมาก ทั้งในส่วนของผลอันเป็นการลบล้างความผิด ตลอดจนฐานะของผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษซึ่งเสมือนบุคคลที่ไม่เคยกระทำผิดมาก่อน

2) การพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการลงโทษ รูปแบบหนึ่งไปสู่การลงโทษอีกรูปแบบหนึ่ง เช่น การลดโทษประหารชีวิต เป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือกรณีผู้กระทำความผิดคนหนึ่งได้รับการยกเว้นโทษจำคุก ภายใต้อภัยโทษที่ว่าจะต้องยอมอยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าพนักงานคุมประพฤติ (Probation Officer) ภายในระยะเวลาอันมีกำหนดไว้แน่นอน เป็นต้น

ควรสังเกตว่า เฉพาะกรณีการลดโทษประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตนั้น ในกรณีของประเทศไทยไม่จัดเป็นการพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไขดังเช่นกรณีของอังกฤษ หากจัดอยู่ในประเภทของการเปลี่ยนโทษหนักเป็นโทษเบา (Commutation) เพราะไม่มีเงื่อนไขกำหนดให้นักโทษต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

3) การพระราชทานอภัยลดโทษ (Remissions) คือ การลดจำนวนวันต้องโทษลงโดยไม่มี การเปลี่ยนแปลงประเภทของโทษใหม่ เช่นการลดโทษจำคุกจาก 12 เดือน เหลือจำคุกเพียง 8 เดือน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีการพระราชทานอภัยโทษอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการเลื่อนการลงโทษออกไป ทั้งในแง่ของการกำหนดเวลาไว้ตายตัวหรือจนกว่าจะมีคำสั่งใหม่โดยการพักการลงโทษ (Reprieve หรือ Respite) ในทางปฏิบัติวิธีนี้จำกัดเฉพาะคดีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้มีการเปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตเท่านั้น

จะสังเกตได้ว่ากรณีการพักการลงโทษในกรณีเปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตนั้นไม่มีในกฎหมายไทย ในกรณีที่ได้มีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษขึ้นไปนั้น ในระหว่างที่รอพระราชกระแสสั่งฎีกาถือว่ายังไม่มีการบังคับโทษจนกว่าผลของการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาจะลงมา

ในการพระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข การพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข ตลอดจนการพระราชทานอภัยลดโทษดังกล่าวมาข้างต้นนั้น จะต้องกระทำในพระนามของสมเด็จพระราชินี¹⁷ (The Queen's Signature) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับสนองพระราชเสาวนีย์ ซึ่งนับว่าเป็นข้อแตกต่างประการหนึ่งเมื่อนำมาเทียบเคียงกับกรณีประเทศไทย ซึ่งแม้โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีรัฐมนตรีหนึ่งนายเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ หากธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติสืบต่อกันมานั้น ผู้รับสนองพระบรมราชโองการก็คือผู้นำของฝ่ายบริหาร อันได้แก่นายกรัฐมนตรีนั่นเอง

สำหรับการพักการลงโทษนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ลงนามในรูปของคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อนึ่ง การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปของประเทศอังกฤษนั้นไม่ปรากฏหลักฐาน

3.1.2.2 หลักการและขั้นตอนการขออภัยโทษ

การอภัยโทษของประเทศอังกฤษนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญต่อกระบวนการอภัยโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณากลับกรองเรื่องราวเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ การใช้ดุลพินิจที่ดี การวินิจฉัยชี้แจงนำนักพยานหลักฐานประกอบพหุติการณืแวดล้อมที่ดี หรือการสอบสวนเรื่องราวที่ดี ล้วนแต่เป็นมาตรการในการกลับกรองเรื่องราวเพื่อให้กระบวนการอภัยโทษเป็นไปอย่างรัดกุมและเที่ยงธรรมทั้งสิ้น ทั้งนี้ อาจแยกพิจารณาได้ตามประเภทของโทษ ดังนี้

กรณีโทษประหารชีวิต

กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตของอังกฤษมีหลักว่า หากปรากฏว่าบุคคลใดมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และความผิดที่กระทำลงไปเป็นความผิดฐานฆ่าคนโดยเจตนาแล้ว

¹⁷ ซึ่งได้แก่ สมเด็จพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 2

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องถวายความเห็นให้ลงโทษประหารชีวิตเสมอ ถึงแม้ลูกขุนคนหนึ่งคนใดในคดีนั้นจะมีความเห็นว่าสมควรยกโทษและผู้พิพากษาลงมติเป็นเอกฉันท์ให้มีเหตุอันควรปรานีก็ตาม อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมปฏิบัติที่มีมาโดยสม่ำเสมอ นั้น โทษประหารชีวิตมักจะได้รับ การลดลงเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตเสมอ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีคำสั่งให้พัก การลงโทษก่อน แล้วจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อให้สมเด็จพระราชินีทรงลงพระนาม พระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข อันจะมีผลให้ผู้กระทำผิดปลดปล่อยจากโทษประหารชีวิตโดย ต้องรับโทษจำคุกตลอดชีวิตแทน

โดยปกติในการพิจารณาคดีที่ลงโทษประหารชีวิต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะต้องมียกเอกสารที่เกี่ยวข้องอยู่ในมือก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในชั้นก่อน การพิจารณาของศาล รายงานการพิจารณาคดี รายงานของตำรวจ ข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวกับภูมิหลัง ของนักโทษเท่าที่จะหามาได้ ตลอดจนรายงานเกี่ยวกับสภาวะทางร่างกายและจิตใจของนักโทษ ใน กรณีจำเป็นอาจจะต้องร่วมมือกับตำรวจในการสอบสวนคดีเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีมีเหตุ อันควรสงสัยว่า ผู้ต้องโทษนั้นวิกลจริตซึ่งอาจสั่งให้มีการสอบสวนทางการแพทย์ได้

โดยปกติแล้ว หลักที่ใช้ในการวินิจฉัยว่าเรื่องราวใดสมควรถวายคำแนะนำแก่สมเด็จพระราชินีขอให้พระราชทานอภัยโทษหรือไม่ นั้นยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน¹⁸ บางคดีมาตกรซึ่งฆ่า คนอย่างโหดร้ายทารุณกลับได้รับการพักการลงโทษ แต่บางคดีผู้ต้องโทษซึ่งเป็นมารดาเด็กได้ฆ่าลูก ของตนที่เป็นเด็กปัญญาอ่อน โดยหวังให้เด็กนั้นหลุดพ้นจากชีวิตที่ทุกข์ทรมาน กฎหมายกลับ ลงโทษพวกเขา¹⁹

อย่างไรก็ดี กฎหมายก็ได้วางมาตรการอันเป็นหลักประกันในการช่วยถ่วงดุลพินิจ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่ไปโดยยุติธรรม กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการ อุทธรณ์คดีอาญา ค.ศ. 1907 (The Criminal Appeal Act, 1907) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ก่อนที่จะพิจารณาการพระราชทานอภัยโทษ สามารถขอความเห็นจากศาล

¹⁸ อย่างไรก็ดี ได้มีผู้พยายามวางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษไว้ โดย นายเซอร์เบิร์ต แกลดสโตน ได้บรรยายต่อสภาสามัญ เมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 1907 ไว้ว่าอย่างน่าสนใจดังนี้

“มูลเหตุจูงใจ ระดับของเจตนาระหว่างเจตนาธรรมดา กับเจตนาโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ปริมาณของสิ่ง ชั่วร้ายทางจิตของนักโทษ บุคลิกและการกระทำก่อน ๆ มาของนักโทษ ข้อเสนอแนะหรือการไม่ให้ ข้อเสนอแนะของคณะลูกขุนและอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งการตัดสินใจทั้งหมดย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจพิจารณา กรณีแวดล้อมต่าง ๆ ที่ซับซ้อน ตลอดจนการชั่งน้ำหนักความขัดแย้งต่าง ๆ อย่างรอบคอบและสมดุลย์”

¹⁹ Sir Frank Newsam. *The Home Office*. p. 115.

อุทธรณ์ได้²⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีการอุทธรณ์ซึ่งได้แก่ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์คดีอาญานั้นเอง²¹

ในกรณีประเทศไทยถึงแม้จะไม่มีกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในระหว่างขั้นตอนของการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา แต่ในส่วนของการบังคับตามคำพิพากษานั้น อาจนำมาอนุโลมเทียบเคียงกับกรณีของอังกฤษได้ โดยหลักเกณฑ์ในมาตรา 245 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

“ศาลชั้นต้นมีหน้าที่ต้องส่งสำนวนคดีที่พิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ไปยังศาลอุทธรณ์ในเมื่อไม่มีการอุทธรณ์คำพิพากษานั้น และคำพิพากษาเช่นว่านี้จะยังไม่ถึงที่สุด เว้นแต่ศาลอุทธรณ์จะได้พิพากษาอื่น”

กรณีโทษจำคุกตลอดชีวิต

โดยปกติโทษจำคุกตลอดชีวิตมักจะเป็นโทษที่เปลี่ยนมาจากโทษประหารชีวิต อย่างไรก็ตามก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ยังไม่ปรากฏหลักฐานในคดีใดเลยที่นักโทษถูกจำคุกจนตลอดชีวิตจริงๆ เนื่องจากรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทยเอง มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าสมควรจำคุกบุคคลใดไว้เป็นระยะเวลาเท่าใดในแต่ละคดี ตลอดจนมีอำนาจออกหมายปล่อยบุคคล ซึ่งต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตนั้นในเวลาใดก็ได้

การใช้อำนาจวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีว่า ผู้ต้องโทษน่าจะมีแนวโน้มในการกระทำผิดอาญาที่ร้ายแรงลดลงหรือไม่ หากต้องถูกจำคุกเป็นระยะเวลานานขึ้น ปัญหาที่ว่าผู้ต้องโทษสมควรได้รับการปล่อยตัวไป โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติซึ่งเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ นอกจากนั้นยังต้องพิจารณาด้วยว่าผู้ต้องโทษมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือไม่ ในระหว่างที่ต้องรับโทษอยู่ รวมทั้งพิจารณาความเห็นส่วนตัวของผู้บัญชาการเรือนจำ (Governor)

อาจกล่าวได้ว่าขอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษ ในการพิจารณาเรื่องขอพระราชทานอภัยโทษนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่ง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจในการออกหมายปล่อยบุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตในเวลาใดๆ ระหว่างที่ต้องรับโทษอยู่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของไทยมิได้มีอำนาจเช่นว่านั้น จะมีก็แต่อำนาจในการทูลเกล้าฯ ถวายความคิดเห็นว่าสมควรพระราชทานอภัยโทษหรือไม่เพียงใดเท่านั้น การปล่อยตัวหรือลดโทษนักโทษจะกระทำได้อีกแต่โดยการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา เพื่อให้ประมุขของประเทศพระราชทานอภัยโทษให้ อันแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่สำคัญบางประการเกี่ยวกับระบบการ

²⁰ Lord Simonds. Op.cit. p. 234.

²¹ Sir Frank Newsam. Op.cit. p. 115.

ลงโทษจำคุก นั้นคือตามระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) นั้นกำหนดเวลาจำคุกไม่มีลักษณะที่แน่นอนตายตัว อาจยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมสุดแต่ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร แต่ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) โดยเฉพาะกรณีประเทศไทยนั้น กำหนดเวลาจำคุกมีลักษณะที่แน่นอนตายตัวไม่สามารถยืดหยุ่นได้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยการพระราชทานอภัยโทษเป็นเครื่องบรรเทาความรุนแรงของโทษ

จากสถิติคืออาญาเท่าที่ปรากฏหลักฐานในช่วง ค.ศ. 1952 ปรากฏว่ามีการพระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข 15 คดี พระราชทานลดโทษจำคุก โทษปรับ ตลอดจนการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดจากจำนวนทั้งสิ้น 78 คดี สำหรับการพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข ซึ่งนอกเหนือไปจากคดีประหารชีวิตนั้น ไม่น้อยปรากฏนัก เฉพาะใน ค.ศ. 1952 ไม่ปรากฏเลยแม้แต่คดีเดียว

สำหรับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้นไม่ปรากฏหลักฐาน ปรากฏแต่เฉพาะการนิรโทษกรรมแก่ผู้ขาดหนีราชการทหารในช่วงสงครามเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1953 ซึ่งในครั้งนั้นมีผู้ได้รับการนิรโทษกรรมจำนวน 14,260 คน²²

3.1.2.4 ผลของการอภัยโทษ

ผลของการพระราชทานอภัยโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้แก่พระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขนั้น นอกจากผู้ต้องโทษจะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษแล้ว ยังทำให้ผู้นั้นพ้นจากสภาพที่น่าอับอาย (Infamy) ข้อห้ามข้อจำกัดสิทธิ (disqualification) หรือการประณาม (Obloquy) ทั้งปวงที่เป็นผลตามมาเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุด การพระราชทานอภัยโทษทำให้บุคคลนั้นเป็นเสมือนบุคคลใหม่ (a new man) และมีอำนาจที่จะฟ้องหมิ่นประมาท แก่ผู้ที่สบประมาทตนว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามคำพิพากษา²³ นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลซึ่งต้องรับโทษจำคุกอันเป็นผลมาจากความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม (miscarriage of justice)²⁴

เมื่อนำผลของการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวข้างต้นของอังกฤษมาเทียบเคียงกับกรณีของไทยแล้วจะพบว่า การพระราชทานอภัยโทษจะมีผลเป็นการหยุดการบังคับโทษเท่านั้น มิได้ทำให้ผู้นั้นพ้นจากสภาพที่น่าอับอาย ข้อห้าม ข้อจำกัดสิทธิ หรือเป็นเสมือนบุคคลใหม่แต่ประการใด

อาจกล่าวได้ว่า พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษแต่ยุคโบราณมานั้นมีขอบข่ายที่กว้างขวาง โดยมีพื้นฐานจากแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม อันเป็นแนวความคิดที่คล้ายคลึงกับกรณีประเทศไทย อย่างไรก็ตาม

²² Sutherland and Cressey. (1960). *Principles of Criminology*. p. 545.

²³ Lord Simonds. Op.cit. p. 244.

²⁴ Sir Frank Newsaw. Op.cit. p. 122.

ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาในช่วง คริสต์ศตวรรษที่ 17 เป็นผลให้พระราชอำนาจนั้นถูกจำกัดลง การพระราชทานอภัยโทษในความผิดใดๆ ต้องกระทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แม้โดยทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์อาจจะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นใดก็ได้ แต่โดยทางปฏิบัติแล้ว มักทรงเห็นด้วยกับความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสมอ จนอาจกล่าวได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษเป็นผู้มีบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อกระบวนการอภัยโทษของอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การพิจารณาเรื่องราวที่ขอพระราชทานอภัยโทษใดๆ ก่อนนำความขึ้นกราบบังคมทูล ดังนั้น การพิจารณาเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษจึงต้องกระทำอย่างรอบคอบรัดกุม นอกจากนี้จะต้องมีเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งก่อนและระหว่างการพิจารณาของศาลแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังต้องขอความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับศาลอุทธรณ์คดีอาญาอีกด้วย จึงเห็นได้ว่า พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษนั้น ได้มีวิวัฒนาการทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหา เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองของประเทศ ซึ่งเป็นแม่แบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษนั้นมีลักษณะที่เป็น “แบบพิธี” นั่นเอง

3.2 การอภัยโทษของประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศในแถบเอเชียที่มีการพัฒนาระบบกฎหมายให้ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติให้สมเด็จพระจักรพรรดิโดยคำแนะนำยินยอมของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ และมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับการอภัยโทษอย่างชัดเจน ประเทศไทยก็มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอภัยโทษเช่นกัน จึงนำศึกษาระบบการอภัยโทษของประเทศญี่ปุ่น

3.2.1 แนวคิดและพัฒนาการ

จักรพรรดิญี่ปุ่นหรือ “เทนโน” (Tenno)²⁵ เป็นสถาบันซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศอื่นๆ เป็นอันมาก²⁶ ทั้งในด้านแนวความคิดและภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ เป็นที่เชื่อกันว่าพระราชฐานะและพระราชอำนาจของสมเด็จพระจักรพรรดิญี่ปุ่นแต่ดั้งเดิมนั้นมีที่มาจากสรวงสวรรค์โดยทรงสืบเชื้อสายมาจากเทพเจ้า “อะมาเทรสุ โอมิกามิ” (Amaterasu Omikami) ซึ่งเป็นเทพเจ้าแห่งดวงอาทิตย์ (the legendary Sun Goddess)²⁷ การใช้พระ

²⁵ แปลว่า “เทพบุตรแห่งสวรรค์” (heavenly prince)

²⁶ Yosiyuke Noda. (1970). *Introduction to Japanese Law*. p. 65.

²⁷ Hideo Tanaka. (1984). *The Japanese Legal System*. p. 36.

ราชอาณาจักรในการปกครองทั้งปวงของสมเด็จพระจักรพรรดิ ก็สืบเนื่องมาจากความเป็น “เทพเจ้า”²⁸ นั้นเอง²⁹ ดังนั้นสมเด็จพระจักรพรรดิญี่ปุ่นจึงเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุด (the supreme power) ตามคติของเทพเจ้าด้วย การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ก็นับเป็นการใช้พระราชอำนาจสูงสุดของสมเด็จพระจักรพรรดิประการหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่น (Constitution of the Empire of Japan) หรือรัฐธรรมนูญเมจิซึ่งตราขึ้นบังคับใช้เมื่อ ค.ศ. 1868 ซึ่งกำหนดให้สมเด็จพระจักรพรรดิญี่ปุ่นเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาดในการพระราชทานอภัยโทษ³⁰

แนวความคิดเช่นนี้ดำรงอยู่เรื่อยมา และสุดสิ้นลงพร้อมกับการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สองใน ค.ศ. 1945 เมื่อญี่ปุ่นยอมจำนนต่อฝ่ายสัมพันธมิตร ทำให้พระราชฐานะและพระราชอำนาจของสมเด็จพระจักรพรรดิญี่ปุ่นต้องเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ สมเด็จพระจักรพรรดิต้องประกาศสละพระราชฐานะของความเป็นเทพเจ้า อันเป็นผลให้ระบบจักรพรรดิตามคติโบราณต้องเปลี่ยนแปลงไป³¹ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1946 กำหนดให้สมเด็จพระจักรพรรดิญี่ปุ่นทรงเป็น “สัญลักษณ์ของประเทศและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชน” (the symbol of the state and of the unity of the people)³² พระราชฐานะของจักรพรรดิญี่ปุ่น “เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย” (from the will of the people with whom resides the sovereign power)³³ พร้อมกันนี้ก็ได้กำหนดขอบข่ายของการใช้พระราชอำนาจให้เป็นไปโดยคำแนะนำยินยอมของคณะรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ³⁴ ซึ่งการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างมีข้อจำกัดยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษซึ่งแต่เดิมมาเป็นพระราชอำนาจของสมเด็จพระจักรพรรดิในฐานะที่ทรงเป็นองค์อธิปัตย์ แต่ในปัจจุบันได้ถูกกำหนด

²⁸ แนวความคิดที่ว่าจักรพรรดิญี่ปุ่นทรงเป็นเทพเจ้านั้น น่าจะเทียบเคียงได้กับแนวความคิด “เทวราช” ของพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยอยุธยา ซึ่งทรงเสมือนเป็น “สมมติเทพ”

²⁹ Yosiyuki Noda. Op.cit. p. 65.

³⁰ Japan Ministry of Justice a (1960). **Rehabilitation of offenders and Amnesty in Japan**. p. 49.

³¹ Ibid.

³² ผู้รู้เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นจำนวนหนึ่ง ให้ความเห็นไปไกลถึงขนาดว่าจักรพรรดิมิได้ทรงเป็น “ประมุขของประเทศ” (head of the state) แต่ทรงเป็นเพียงจักรพรรดิซึ่งสืบสันตติวงศ์ในฐานะสัญลักษณ์ของประเทศซึ่งมีระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Republic)

³³ George M. Koshi. Op.cit. p. 171.

³⁴ Ibid.

โดยรัฐธรรมนูญให้ทรงใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในนามของประชาชน (on behalf of the people) ทั้งนี้ให้เป็นไปตามคำแนะนำยินยอมของคณะรัฐมนตรี โดยสมเด็จพระจักรพรรดิจะทรงลงพระนามรับรอง (Attestation) การพระราชทานอภัยโทษซึ่งคณะรัฐมนตรีนำขึ้นกราบบังคมทูลนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบาทของสมเด็จพระจักรพรรดิญี่ปุ่นในการพระราชทานอภัยโทษนั้นได้ถูกจำกัดลงอย่างมาก โดยผลของรัฐธรรมนูญจนมีลักษณะที่เป็นเพียง “แบบพิธี” (ceremonial) เท่านั้น³⁵

3.2.2 การอภัยโทษของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นยังคงแนวความคิดเกี่ยวกับการให้ความกรุณาปราณีแก่ผู้ต้องโทษ ซึ่งวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดดั้งเดิม โดยบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญและมีกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษโดยตรง ทั้งยังมีวิธีการปฏิบัติที่มีกฎกระทรวงยุติธรรมวางไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ

3.2.2.1 บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน (ฉบับวันที่ 1 มกราคม 1946) มาตรา 7 หมวด 1 ว่าด้วยสมเด็จพระจักรพรรดิ และมาตรา 73 หมวด 5 ว่าด้วย คณะรัฐมนตรี ได้บัญญัติถึงการพระราชทานอภัยโทษ ดังต่อไปนี้

- มาตรา 7 หมวด 1 ว่าด้วย จักรพรรดิ

“สมเด็จพระจักรพรรดิโดยคำแนะนำยินยอมของคณะรัฐมนตรีอาจปฏิบัติพระราชกิจที่เกี่ยวกับประเทศต่อไปนี้ในนามของประชาชน...

ลงพระนามรับรองการอภัยโทษเป็นการทั่วไป การอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา การพักการลงโทษ และการกลับคืนสิทธิ”

- มาตรา 73 หมวด 5 ว่าด้วย คณะรัฐมนตรี

“นอกจากหน้าที่ในทางบริหารอื่นๆ โดยทั่วไปแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีหน้าที่ดังต่อไปนี้... พิจารณาการอภัยโทษเป็นการทั่วไป การอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา การพักการลงโทษ การกลับคืนสิทธิ”³⁶

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นทั้งสองมาตราข้างต้น มีข้อสังเกตบางประการคือ

³⁵ George M. Koshi. Ibid.

³⁶ Article 73 The Cabinet, in addition to other general administrative functions, shall perform the following functions :

ประการแรก การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้การอภัยโทษกระทำโดยคำแนะนำยินยอมของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาให้อภัยโทษ แสดงให้เห็นว่า การอภัยโทษเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารอย่างเต็มรูป

ประการที่สอง การที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาการอภัยโทษประเภทต่างๆ ดังกล่าว ทำให้คณะรัฐมนตรีมีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการอภัยโทษของญี่ปุ่น ในกรณีเช่นนี้ นับว่าเป็นข้อแตกต่างกับกรณีประเทศอังกฤษ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างมาก

นอกจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายที่รองรับการอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่ง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษ ค.ศ. 1947 (The Amnesty Law (Law No. 20 of 1947) กฎหมายฉบับนี้เข้ามาแทนที่แนวความคิดดั้งเดิมที่การอภัยโทษ มีรากฐานมาจากพระราชอำนาจของสมเด็จพระจักรพรรดิ³⁷ Amnesty Law ของประเทศญี่ปุ่นนั้นมิได้มีลักษณะเป็นการนิรโทษกรรมแต่เพียงเท่านั้น แต่จะมีลักษณะที่ประกอบไปด้วยการอภัยโทษและการล้างมลทินรวมอยู่ด้วย ซึ่งในกฎหมายญี่ปุ่นใช้คำว่า “อนซา” (Onsha) (“อน” แปลว่า ความกรุณา “ซา” แปลว่า อภัยโทษ เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับหลักการให้ความกรุณาหรือให้อภัยของรัฐไว้ สำหรับคำว่า Amnesty นั้นเดิมทีมีรากศัพท์มาจากกรีกโบราณ สมัยนั้นยังไม่ปรากฏคำว่า pardon ในเอเธนส์อำนาจในการอภัยโทษเป็นของประชาชน ดังนั้น เมื่อต้องการจะได้รับการอภัยโทษ ผู้เรียกร้องการอภัยโทษจึงต้องขอลายมือชื่อเห็นชอบในการให้อภัยโทษจากพลเมืองจำนวน 6,000 คน เป็นอย่างน้อยเสียก่อน³⁸ จึงเป็นเรื่องของความกรุณาปราณีของสังคมที่มีต่อผู้ต้องโทษ

Amnesty Law³⁹ ในที่นี้ขอแปลว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีเนื้อหาดังนี้

มาตรา1 การอภัยโทษทั่วไป ((General amnesty) หรือ “ไทชา” (taisha)) การอภัยโทษเป็นรายบุคคล ((special amnesty) หรือ “โตกุซา” (tokusha)) การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา ((commutation of punishment) หรือ “เง็กไก” (genkei)) การพักการลงโทษ ((reprieve) หรือ “เคอิโนะ ชิคโกะ เม็นโจ”(keino shikko Menjo)) การกลับคืนสิทธิ ((restoration of rights) หรือ “ฟุกเคน” (fukken)) ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

³⁷ Japan, Ministry of Justice a Op.cit. p. 16.

³⁸ ชัชพล ไชยพร. เล่มเดิม. หน้า 447.

³⁹ กฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษของประเทศญี่ปุ่น (Amnesty Law) นี้คือ กฎหมายเลขที่ 20 ปี 1947 แก้ไขโดยกฎหมายเลขที่ 143 ปี 1949, กฎหมายเลขที่ 268 ปี 1952, และกฎหมายเลขที่ 160 ปี 1999.

มาตรานี้เป็นการกำหนดประเภทของการให้ความกรุณาของรัฐหรือประเภทของการอภัยโทษไว้ ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 5 ประเภท

มาตรา 2 การอภัยโทษทั่วไป (General amnesty) หรือ “ไทชา” (taisha) จะพิจารณาตามการกระทำผิด (Crimes) และประเภทอาชญากรรม ซึ่งคำสั่งของคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้

ในมาตรานี้เป็นการกำหนดลักษณะของการอภัยโทษทั่วไป

มาตรา 3 ให้การอภัยโทษทั่วไป (General amnesty) หรือ “ไทชา” (taisha) มีผลต่อไปนี้ ยกเว้นกรณีทีคำสั่งของคณะรัฐมนตรีในวาระข้างต้น จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(1) กรณีผู้พิพากษาลงโทษ (Judgment of Conviction) ถึงที่สุดแล้ว คำพิพากษานั้นก็ถือว่าไม่มีผลบังคับ (Lose Effect)

(2) กรณีผู้พิพากษาลงโทษยังไม่ถึงที่สุด การดำเนินคดีจะยุติลง (Extinguished)

ในมาตรา 3 นี้เป็นการกำหนดผลของการอภัยโทษทั่วไปไว้ ซึ่งจะมีผล ตาม (1) และ (2) แต่กฎหมายก็มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะกำหนดให้มีผลเป็นอย่างอื่นได้

มาตรา 4 การอภัยโทษเป็นรายบุคคล (special amnesty) หรือ “โตกุชา” (tokusha) สำหรับผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะ คำพิพากษาของบุคคลผู้นั้นต้องถึงที่สุดแล้ว

ในมาตรานี้กำหนดลักษณะของการอภัยโทษเป็นรายบุคคลไว้ว่าจะต้องเป็นผู้ที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว จึงจะขออภัยโทษเป็นรายบุคคลได้

มาตรา 5 การอภัยโทษเป็นรายบุคคล จะมีผลทำให้การลงโทษตามคำพิพากษาสิ้นสุดลง (Making Ineffective the Rendition of Judgment of Conviction)

มาตรานี้เป็นการกำหนดผลของการอภัยโทษเป็นรายบุคคลซึ่งเมื่อได้รับอภัยโทษแล้วก็จะทำให้การบังคับโทษตามคำพิพากษาสิ้นสุดลง

มาตรา 6 การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา (commutation of punishment) หรือ “เง็กไก” (genkei) ต้องเป็นไปตามการกระทำหรือประเภทของการลงโทษ (Type of Punishment) ซึ่งคำสั่งของคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้สำหรับผู้ที่ต้องคำพิพากษาหรือผู้ใดผู้หนึ่งที่ต้องคำพิพากษาแล้ว

มาตรา 7 การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา (commutation of punishment) หรือ “เง็กไก” (genkei) โดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นการลดโทษตามคำพิพากษา (Reduce the Sentence) เว้นแต่คำสั่งดังกล่าวจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การให้การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาตามคำพิพากษาแก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะถือว่าเป็นการลดโทษตามคำพิพากษาหรือการบังคับตามคำพิพากษา

ไม่ว่าในวาระข้างต้นจะกำหนดไว้อย่างไรก็ตาม ให้ผู้ที่อยู่ระหว่างมีคำตัดสินให้ยุติการบังคับตามคำพิพากษา (Judgment of Suspension of Execution of Sentence) หรือระยะเวลาการยุติการบังคับ

ตามคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุดลง บุคคลผู้นั้นจะได้รับเพียงการลดโทษตามคำพิพากษา และระยะเวลาของการยุติการบังคับตามคำพิพากษาดังกล่าวก็จะลดลง

ในมาตรา 6 และมาตรา 7 เป็นการกำหนดลักษณะและผลของการเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา
 มาตรา 8 การพักการลงโทษ (reprieve) หรือ “เคอิโนะ ชิกโกะ เมนโจ”(keino shikko Menjo) มีขึ้นสำหรับผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่อยู่ระหว่างมีคำตัดสินให้ยุติการบังคับตามคำพิพากษา หรือระยะการยุติการบังคับตามคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุดลง จะขอรับการพักการลงโทษไม่ได้

มาตรา 9 การกลับคืนสิทธิหรือสิทธิพิเศษจะให้กับผู้ซึ่งความสามารถต้องเสียไปหรือ
 ต่ำสุดลง (Deprive of or Suspend Capacity) อันเนื่องมาจากการพิพากษาลงโทษทั้งนี้ เงื่อนไขที่
 จำเป็นให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่การบังคับตามคำ
 พิพากษายังไม่ถึงที่สุด หรือไม่เคยได้รับการพักการลงโทษมาก่อน จะไม่ได้รับการกลับคืนสิทธิหรือ
 สิทธิพิเศษ

เป็นเรื่องผลของการกลับคืนสิทธิหรือสิทธิพิเศษ

มาตรา 10 การกลับคืนสิทธิหรือสิทธิพิเศษมีผลในการฟื้นฟูความสามารถ (Effect of Restoring
 Capacity) การกลับคืนสิทธิหรือสิทธิพิเศษอาจเป็นการฟื้นฟูความสามารถประเภทหนึ่งประเภทใด
 เป็นการเฉพาะก็ได้ (Specific Types of Capacities)

มาตรา 9 และ 10 เป็นเรื่องการกลับคืนสิทธิและผลของการกลับคืนสิทธิ

มาตรา 11 การอภัยโทษทั่วไป การอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา
 การพักการลงโทษ และการกลับคืนสิทธิหรือสิทธิพิเศษ ไม่มีผลใดๆ ต่อผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษา

มาตรานี้เป็นการกำหนดผลของกฎหมายฉบับนี้ ว่าถ้าเป็นกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา
 11 นี้ การอภัยโทษก็จะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อคำพิพากษา

มาตรา 12 การอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา การพักการลงโทษ
 และการกลับคืนสิทธิและสิทธิพิเศษสำหรับผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะ จะต้องเป็นผู้ที่คณะกรรมการ
 เพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติเสนอชื่อเท่านั้น

มาตรานี้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการอภัยโทษนั้นจะต้องผ่านกระบวนการจาก
 การกลั่นกรองของคณะกรรมการเพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ (The National Offenders
 Rehabilitation Commission)

มาตรา 13 การอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา การพักการลงโทษ
 และการกลับคืนสิทธิและสิทธิพิเศษแก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะ กระทรวงยุติธรรมต้องออกหนังสือ

รับรอง การการอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา การพักการลงโทษ และการกลับคืนสิทธิและสิทธิพิเศษแล้วแต่กรณี

กฎหมายมาตรานี้กำหนดให้กระทรวงยุติธรรมต้องออกหนังสือรับรองการได้รับการอภัยโทษตามกรณีต่างๆ

มาตรา 14 เมื่อได้รับการอภัยโทษพิเศษ การบรรเทาคำพิพากษา การละเว้นโทษในการบังคับตามคำพิพากษา และการฟื้นฟูสิทธิและสิทธิพิเศษแล้ว อัยการ (Public Prosecutor) ต้องเพิ่มบันทึกในเรื่องดังกล่าวลงในต้นฉบับคำพิพากษา (Original of the Judgment)

กฎหมายญี่ปุ่นมาตรานี้ว่าล้าหน้ามากที่กำหนดให้มีการ (บันทึก (Entry) เพิ่มเติมลงในต้นฉบับคำพิพากษา หากว่าบุคคลผู้ต้องคำพิพากษานั้นๆ ต่อมาได้รับการอภัยโทษ)

มาตรา 15 สิ่งที่ทำเป็นต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ (Implementation of Law) ต้องกำหนดเป็นกฎกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice Ordinance)

มาตรานี้กำหนดให้มีผู้มีอำนาจในการออกบทบัญญัติ ซึ่งในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นก็จะมี กฎเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษ (Amnesty Law Enforcement Regulations)

3.2.2.2 ประเภทของการอภัยโทษ

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นประกอบกฎหมายว่าด้วยเหตุยกเว้นโทษ (The Amnesty Law) ได้จำแนกความกรุณาปราณีของรัฐไว้ เป็น 5 ประเภทดังนี้

1. การอภัยโทษเป็นการทั่วไป (General amnesty) หรือ “ไทชา” (taisha)⁴⁰
2. การอภัยโทษเป็นรายบุคคล (special amnesty) หรือ “โตคุชา” (tokusha)⁴¹
3. การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา (commutation of punishment) หรือ “เง็กไก” (genkei)⁴²
4. การพักการลงโทษ (reprieve) หรือ “เคอิโนะ ชิกโกะ เมนโจ” (keino shikko Menjo)⁴³
5. การกลับคืนสิทธิ (restoration of rights) หรือ “ฟุกเคน” (fukken)⁴⁴

⁴⁰ George M. Koshi. Op.cit. p. 105.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

1. การอภัยโทษเป็นการทั่วไป (general amnesty) หรือ “ไทชา” (taisha) เป็นการอภัยโทษให้แก่กลุ่มบุคคลในความผิดประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่ง การอภัยโทษนี้มีได้ทั้งก่อนและหลังคำพิพากษาถึงที่สุด กล่าวคือเป็นการยกเลิกข้อกล่าวหา (Nullification of a Conviction) ที่มีต่อจำเลย และการยุติการดำเนินคดีที่มีต่อจำเลย ซึ่งถูกตัดสินลงโทษ ซึ่งมาตรา 2 และ 3 ของกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษของประเทศญี่ปุ่น (Amnesty Law) บัญญัติหลักการไว้

ลักษณะของการอภัยโทษทั่วไป ((General amnesty) หรือ “ไทชา” (taisha)) จะพิจารณาตามการกระทำผิด (Crimes) และประเภทอาชญากรรม ซึ่งคำสั่งของคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้และมีผลคือ

1) กรณีผู้พิพากษาลงโทษ (Judgment of Conviction) ถึงที่สุดแล้ว คำพิพากษานั้นก็ถือว่าไม่มีผลบังคับ (Lose Effect) และ

2) กรณีผู้พิพากษาลงโทษยังไม่ถึงที่สุด การดำเนินคดีจะยุติลง (Extinguished) ยกเว้นกรณีคำสั่งของคณะรัฐมนตรี จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁴⁵

โดยปกติการอภัยโทษเป็นการทั่วไปจะกระทำเนื่องในโอกาสสำคัญของบ้านเมือง⁴⁶ เช่นเดียวกับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปของไทยนั่นเอง เช่นการอภัยโทษแก่นักโทษซึ่งต้องโทษของศาลทหารเกี่ยวกับความผิดในราชการสงคราม และนักโทษซึ่งละเมิดกฎหมายต่างๆ ของศาลพลเรือนจำนวนนับหมื่นคน เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1945

การอภัยโทษเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1952 เนื่องในโอกาสที่ญี่ปุ่นทำสนธิสัญญาสงบศึกกับฝ่ายสัมพันธมิตร ในรูปของคำสั่งอภัยโทษเป็นการทั่วไป (order of general amnesty) ซึ่งในครั้งนั้นมีผู้ได้รับการอภัยโทษนับพันคน

การอภัยโทษเป็นการทั่วไปใน ค.ศ. 1956 เนื่องในโอกาสรำลึกที่ญี่ปุ่นเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งในครั้งนี้มีผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษนับพันคนเช่นเดียวกัน

การอภัยโทษเป็นการทั่วไปเนื่องในวโรกาสพระราชพิธีอภิเษกสมรสของมกุฎราชกุมารอากิฮิโตะ เมื่อ ค.ศ. 1959 และการอภัยโทษเป็นการทั่วไปเนื่องในโอกาสครบวาระหนึ่งร้อยปีของจักราชเมจิ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1968 ซึ่งในครั้งนั้นคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งทั้งปล่อยตัวและคืนสิทธิแก่นักโทษเป็นจำนวนหลายพันคน⁴⁷

⁴⁵ มาตรา 1,2 และมาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษ (Amnesty Law) ของประเทศญี่ปุ่น กฎหมายเลขที่ 20 ปี 1947 แก้ไขโดย กฎหมายเลขที่ 143 ปี 1949 กฎหมายเลขที่ 268 ปี 1952 และกฎหมายเลขที่ 160 ปี 1999.

⁴⁶ ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการอภัยโทษเป็นการทั่วไปเนื่องในวโรกาสที่สมเด็จพระจักรพรรดิโควะ เกะ โอิโซ เสด็จสวรรคต เมื่อ ค.ศ. 1897.

⁴⁷ George M. Koshi. Op.cit. p. 106.

การอภัยโทษจะกระทำในรูปของคำสั่งคณะรัฐมนตรีเท่านั้น⁴⁸

2. การอภัยโทษเป็นรายบุคคล (special amnesty) หรือ “โตกุชา” (tokusha) คือการลดคำพิพากษาลงโทษ (Reduction of a Guilty Sentence) ของจำเลยรายใดรายหนึ่งเป็นการเฉพาะ (Specific Person) เป็นการอภัยโทษแก่บุคคลซึ่งผ่านกระบวนการในการสอบสวนเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษ ตามกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษของประเทศญี่ปุ่นนั้น “การอภัยโทษจะกระทำแก่บุคคลซึ่งระบุไว้ในกฎหมาย ตามมาตรา 4, 5⁴⁹ และหลักเกณฑ์ในการอภัยโทษนักโทษจะต้องพิจารณาเป็นรายบุคคลไป⁵⁰ ตามกฎหมาย⁵¹ นั้น การอภัยโทษเป็นรายบุคคล ((special amnesty) หรือ “โตกุชา” (tokusha)) สำหรับผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะ คำพิพากษาของบุคคลผู้นั้นต้องถึงที่สุดแล้ว จะเห็นได้ว่าลักษณะของการอภัยโทษเป็นรายบุคคลจะต้องเป็นผู้ที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว จึงจะขออภัยโทษเป็นรายบุคคลได้ ซึ่งเมื่อได้รับอภัยโทษแล้วก็จะมิผลทำให้การลงโทษตามคำพิพากษาลิ้นสุดลง (Making Ineffective the Rendition of Judgment of Conviction)

การอภัยโทษเป็นรายบุคคลดังกล่าวนี้ ยังสามารถจำแนกได้อีก 2 ประเภท คือ การอภัยโทษในโอกาสปกติ (amnesty at usual time) กับการอภัยโทษในโอกาสพิเศษ (amnesty at special time) การอภัยโทษทั้งสองประการข้างต้นกระทำในรูปของคำสั่งคณะรัฐมนตรี (the Cabinet Order) อย่างไรก็ตามการอภัยโทษในโอกาสพิเศษมีลักษณะที่ผ่อนผัน (lenient) มากกว่าการอภัยโทษในโอกาสปกติ

การอภัยโทษให้กับผู้ใดผู้หนึ่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ (Individual Personal) โดยขึ้นกับการตรวจสอบรายบุคคล (Individual Examination) นั้น สามารถทำได้ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของ การอภัยโทษรายบุคคล การพักการลงโทษ การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และการกลับคืนสิทธิ

การอภัยโทษเฉพาะรายสามารถแบ่งเป็น “การอภัยโทษตามปกติ” (Routine Pardon) และ “การอภัยโทษด้วยมาตรฐานพิเศษ” (Pardons by Special Standard)⁵²

การอภัยโทษตามปกติ (Routine Pardons) คือ การอภัยโทษที่มีขึ้นเมื่อไรก็ได้

⁴⁸ Japan Ministry of Justice b Op.cit. p. 52.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ George M. Koshi. Op.cit. p. 106.

⁵¹ คู่มือมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษ (Amnesty Law) ของประเทศญี่ปุ่น กฎหมายเลขที่ 20 ปี 1947 แก้ไขโดย กฎหมายเลขที่ 143 ปี 1949 กฎหมายเลขที่ 268 ปี 1952 และกฎหมายเลขที่ 160 ปี 1999.

⁵² Japan Ministry of Justice c (2003). **White paper on crime 2003**. p. 176.

การอภัยโทษด้วยมาตรฐานพิเศษ เป็นการอภัยโทษที่มีขึ้นพร้อมกับการออกกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษตามคำสั่งคณะรัฐมนตรี ภายในระยะเวลาที่หลักเกณฑ์ของคณะรัฐมนตรีกำหนด เพื่อให้ผู้ไม่เข้าเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว จะได้รับความกรุณาปรานีตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีแทน แต่อย่างไรก็ตาม การอภัยโทษโดยมาตรฐานพิเศษอาจมีขึ้นแยกต่างหากจาก (Independently) กฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีก็ได้

กฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีมีผลบังคับในวันที่คำสั่งคณะรัฐมนตรีมีผลบังคับ ทั้งนี้การอภัยโทษเฉพาะราย อาจยื่นข้อเสนอแนะเพื่อขอการอภัยโทษ (Recommendation for Pardon) ไปยัง “คณะกรรมการเพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ” (National Offenders Rehabilitation Commission) ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวมีเหตุผลสมควร (Reasonable) ก็จะส่งเรื่องไปยังกระทรวงยุติธรรม จากนั้น กระทรวงยุติธรรมจะเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ในขั้นสุดท้าย การอภัยโทษจะมีผลบังคับ (Validate) หลังจากองค์พระจักรพรรดิทรงมีพระบรมราชานุมัติ (Approval) แล้ว

บุคคลที่ได้รับการอภัยโทษตามปกติตามที่คณะรัฐมนตรี (Cabinet Decision) ตัดสินใจในปี 2002 มีผู้ได้รับการพักการลงโทษ จำนวน 21 ราย และได้รับการกลับคืนสิทธิ 75 ราย⁵³

สำหรับผู้ถูกจำคุกตลอดชีวิตที่ได้รับการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดโทษ (Life-imprisonment Parole) ที่ได้รับการกลับคืนสิทธิแล้ว การพักการลงโทษจะทำให้การปล่อยตัวโดยมีทัณฑ์บนสิ้นสุดลง (Terminate Parole Supervision) ขณะที่การกลับคืนสิทธิเป็นการฟื้นฟูสถานภาพที่ถูกเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงตามกฎหมาย สำหรับผู้ที่ได้รับการกลับคืนสิทธิแล้ว แต่ยังดำเนินกิจกรรมทางสังคม (Pursuing Social Activities) ไม่ได้ เพราะว่ายังถูกจำกัดสถานภาพไว้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าทั้ง 2 วิธีดังกล่าวเป็นนโยบายทางอาชญากรรม (Criminal Policy) ในการจะส่งเสริมการฟื้นฟูบุคคลกลุ่มนี้

ตัวอย่างของการอภัยโทษในโอกาสพิเศษ ได้แก่ การอภัยโทษ เนื่องในโอกาสรำลึกถึงการที่ญี่ปุ่นเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ในวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1956⁵⁴

มีข้อสังเกตว่า การอภัยโทษเป็นรายบุคคลในโอกาสพิเศษนั้นมีส่วนคล้ายคลึงกับการอภัยโทษเป็นการทั่วไปอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ อภัยโทษ ในโอกาสรำลึกถึงการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้น สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น มิได้มีการจำแนกการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลเหมือนดังเช่นญี่ปุ่น หากจะมีการพระราชทานอภัยโทษในโอกาสพิเศษ ก็หมายถึงการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั่นเอง

⁵³ Japan Ministry of Justice c Ibid. p. 177.

⁵⁴ Japan Ministry of Justice b Op.cit. p. 51.

3. การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา (commutation of punishment) หรือ “เงิ่นไก” (genkei) เป็น การลดโทษตามคำพิพากษา (Reduction of a Sentence Pronounce) ที่มีต่อจำเลย หรือการบรรเทาคำพิพากษา (Mitigation for the Execution of the Sentence) หรือการลดระยะเวลารับโทษตามคำพิพากษายุติชั่วคราว (Suspended Sentence) และการลดโทษตามคำพิพากษา (Reducing the Sentence)⁵⁵ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโทษประเภทหนึ่งไปสู่โทษอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งรุนแรงน้อยกว่าเดิม การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาจะต้องคำนึงถึงประเภทของความผิด หรือระดับของโทษที่ได้รับ โดยพิจารณาประกอบกับข้อมูลเฉพาะตัวของนักโทษ ในแต่ละราย⁵⁶

การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา (commutation of punishment) หรือ “เงิ่นไก” (genkei) ต้องเป็นไปตามการกระทำหรือประเภทของการลงโทษ (Type of Punishment) ซึ่งคำสั่งของคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้สำหรับผู้ที่ต้องคำพิพากษาหรือผู้ใดผู้หนึ่งที่ต้องคำพิพากษาแล้ว

การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา (commutation of punishment) หรือ “เงิ่นไก” (genkei) โดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นการลดโทษตามคำพิพากษา (Reduce the Sentence) เว้นแต่ว่าคำสั่งดังกล่าวจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การให้การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาตามคำพิพากษาแก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะถือว่าเป็นการลดโทษตามคำพิพากษาหรือการบังคับตามคำพิพากษา

ไม่ว่าในวรรคข้างต้นจะกำหนดไว้อย่างไรก็ตาม ให้ผู้ที่อยู่ระหว่างมีคำตัดสินให้ยุติการบังคับตามคำพิพากษา (Judgment of Suspension of Execution of Sentence) หรือระยะเวลาการยุติการบังคับตามคำพิพากษายังไม่สิ้นสุดลง บุคคลผู้นั้นจะได้รับเพียงการลดโทษตามคำพิพากษา และระยะเวลาของการยุติการบังคับตามคำพิพากษาดังกล่าวก็จะลดลง⁵⁷

ให้ผู้ที่อยู่ระหว่างมีคำตัดสินให้ยุติการบังคับตามคำพิพากษา (Judgment of Suspension of Execution of Sentence) หรือระยะเวลาการยุติการบังคับตามคำพิพากษายังไม่สิ้นสุดลง บุคคลผู้นั้นจะได้รับเพียงการลดโทษตามคำพิพากษา และระยะเวลาของการยุติการบังคับตามคำพิพากษาดังกล่าวก็จะลดลง

4. การพักการลงโทษ (reprieve) หรือ “เคอิโนะ ชิโกโกะเมนโจ” (keino shikko menjo) การพักการลงโทษคือการปลดปล่อยนักโทษจากโทษที่ได้รับ การพักการลงโทษแตกต่างจากการรอ

⁵⁵ Japan Ministry of Justice c Op.cit. p. 176.

⁵⁶ George M. Koshi. Op.cit. p. 106.

⁵⁷ คูมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษ (Amnesty Law) ของประเทศญี่ปุ่น กฎหมายเลขที่ 20 ปี 1947 แก้ไขโดย กฎหมายเลขที่ 143 ปี 1949 กฎหมายเลขที่ 268 ปี 1952 และกฎหมายเลขที่ 160 ปี 1999.

การลงโทษ (suspension) ในแง่ที่ว่าจะเป็นผลให้มีการงดเว้นบังคับโทษแก่นักโทษผู้นั้น ทั้งนี้จะต้องพิจารณาข้อมูลเฉพาะตัวของนักโทษในแต่ละรายด้วย⁵⁸ โดยมีรูปแบบเดียวกับการอภัยโทษเป็นรายบุคคล การพักการลงโทษ เป็นการละเว้นโทษในการบังคับตามคำพิพากษาที่มีต่อจำเลยรายใดรายหนึ่ง เป็นการเฉพาะ (Remission of Execution of Sentence)⁵⁹

การพักการลงโทษมีขึ้นสำหรับผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่อยู่ระหว่างมีคำตัดสินให้ยุติการบังคับตามคำพิพากษาหรือระยะการยุติการบังคับตามคำพิพากษายังไม่สิ้นสุดลง จะขอรับการพักการลงโทษไม่ได้⁶⁰

5. การกลับคืนสิทธิ (restoration of rights) หรือ “ฟุคเคน” (fukken) เป็นการกลับคืนหรือฟื้นฟูสิทธิ สถานภาพซึ่งถูกเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงตามกฎหมาย (Annulled or Suspended by Law) หลังจากที่ย่านคำพิพากษาลงโทษ (Pronouncement of a Guilty Sentence) โดยปกติบุคคลซึ่งรับโทษในทางอาญามักจะต้องสูญเสียสิทธิซึ่งมีอยู่โดยพื้นฐาน เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการประกอบอาชีพบางอย่าง ตลอดจนสิทธิในการเป็นผู้แทน เป็นต้น การขาดคุณสมบัติดังกล่าวอาจได้รับการเยียวยาด้วยมาตรการในการกลับคืนสิทธิ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาประเภทของความผิดอาญาประกอบด้วยข้อมูลเฉพาะตัวของนักโทษนั้นด้วย อย่างไรก็ตามการกลับคืนสิทธิจะกระทำได้อต่อเมื่อนักโทษนั้นได้รับโทษครบถ้วนแล้วหรือได้รับการพักการลงโทษ⁶¹

การกลับคืนสิทธิหรือสิทธิพิเศษจะให้กับผู้ซึ่งความสามารถต้องเสียไปหรือสิ้นสุดลง (Deprive of or Suspend Capacity) อันเนื่องมาจากการพิพากษาลงโทษ ทั้งนี้ เงื่อนไขที่จำเป็นให้ขึ้นไปตามที่ระบุไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่การบังคับตามคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุด หรือไม่เคยได้รับการพักการลงโทษมาก่อน จะไม่ได้รับการกลับคืนสิทธิและสิทธิพิเศษ

การฟื้นฟูสิทธิและสิทธิพิเศษมีผลในการฟื้นฟูความสามารถ (Effect of Restoring Capacity) การฟื้นฟูสิทธิและสิทธิพิเศษอาจเป็นการฟื้นฟูความสามารถประเภทหนึ่งประเภทใดเป็นการเฉพาะก็ได้ (Specific Types of Capacities)

3.2.2.3 หลักการและขั้นตอนการอภัยโทษ

โดยปกติการอภัยโทษเป็นการทั่วไป (general amnesty) เป็นการกระทำของรัฐฝ่ายเดียว โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการร้องขออภัยโทษจากนักโทษหรือบุคคลใดซึ่งกระทำการแทนนักโทษนั้น

⁵⁸ George M. Koshi. Op.cit. pp. 106 – 107.

⁵⁹ Japan Ministry of Justice c Op.cit. p. 176.

⁶⁰ มาตรการ 8 แห่งกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษ (Amnesty Law) ของประเทศญี่ปุ่น กฎหมายเลขที่ 20 ปี 1947 แก้ไขโดย กฎหมายเลขที่ 143 ปี 1949 กฎหมายเลขที่ 268 ปี 1952 และกฎหมายเลขที่ 160 ปี 1999

⁶¹ Constitution of Japan, Article 9, 10.

อย่างไรก็ตามการแสดงเจตนาขอรับความกรุณาของรัฐก็เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการคัดเลือบุคคลซึ่งสมควรได้รับการอภัยโทษ⁶² ในทางตรงข้ามการอภัยโทษเป็นรายบุคคล (special amnesty) การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา (commutation of punishment) การพักการลงโทษ (reprieve) ตลอดจนการกลับคืนสิทธิ (restoration of rights) จะต้องมีการร้องขออภัยโทษเสมอ

บุคคลผู้มีสิทธิร้องขออภัยโทษ นอกจากผู้ต้องโทษหรือบุคคลอื่นซึ่งกระทำในนามของนักโทษแล้ว ผู้บัญชาการเรือนจำ (warden of a prison) หัวหน้าสำนักงานพักการลงโทษ (chief of parole supervision office) ตลอดจนอัยการที่อาจร้องขออภัยโทษแก่นักโทษได้ทั้งนักโทษซึ่งกำลังรับโทษและนักโทษซึ่งต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก⁶³

ตามมาตรา 12 แห่งกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษของประเทศไทย (กฎหมายเลขที่ 20 ปี 1947) คณะกรรมการเพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติจะเสนอชื่อผู้ที่เรือนจำ (หรือ โรงเรียนฝึกอบรมเยาวชน (Juvenile Training School) ในกรณีที่รับโทษจำคุกที่โรงเรียนฝึกอบรมเยาวชน ตามข้อกำหนดในวรรค 3 มาตรา 56 แห่งกฎหมายว่าด้วยเยาวชน (Juvenile Law) (กฎหมาย เลขที่ 168 ปี 1948) ทั้งนี้ คำนิยามของคำว่าเรือนจำยังรวมถึงสิ่งที่มาตรา 1-2 มาตรา 6 มาตรา 8 และวรรค 3 ของมาตรา 11 ระบุไว้) พัสตี (Warden) เจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านการภาคทัณฑ์ (Chief Probation Officer) หรืออัยการ (Public Prosecutor) ส่งข้อเสนอแนะเข้ามาเท่านั้น⁶⁴

ตามกฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 78 วันที่ 1 ตุลาคม 1947 แก้ไขโดยกฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 42 ปี 2001 กำหนดให้บุคคลต่อไปนี้ สามารถส่งข้อเสนอแนะไปยังคณะกรรมการเพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ เพื่อขอการอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือการพักการลงโทษสำหรับผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะได้ คือ

(1) ผู้กักขัง (Inmate) (เช่น เยาวชนที่ต้องคำพิพากษาในโรงเรียนฝึกอบรมเยาวชน ตามข้อกำหนดในวรรค 3 มาตรา 56 แห่งกฎหมายว่าด้วยเยาวชน) พัสตีเรือนจำ (Prison Warden)

(2) บุคคลที่อยู่ระหว่างการภาคทัณฑ์ (Under Probationary Supervision) เจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านการภาคทัณฑ์ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านการภาคทัณฑ์

⁶² George M. Koshi. Op.cit. p. 107.

⁶³ Japan Ministry of Justice d (1974). **Rehabilitation Bureau**. p. 55.

⁶⁴ เป็นบทบัญญัติใน กฎเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษของญี่ปุ่น (Amnesty Law Enforcement Regulations)(กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 78 วันที่ 1 ตุลาคม 1947 แก้ไขโดยกฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 29 ปี 1949 กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 7 ปี 1952 กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 21 ปี 1959 กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 42 ปี 2001)

(3) บุคคลอื่น อัยการประจำสำนักงานอัยการ (Public Prosecutors Office) ที่เกี่ยวข้องกับศาล (Exists Correspondent with the Court) ซึ่งทำหน้าที่พิพากษาลงโทษ (Render the Judgment of Conviction)

เมื่อผู้ต้องหา (Person in Question) ยื่นคำร้อง (Application) ขอรอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือการพักการลงโทษสำหรับผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ พัดคดี หรือ เจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านการภาคทัณฑ์ หรือ อัยการ ตามที่ระบุไว้ต้องส่งข้อแนะนำพร้อมด้วยความเห็นของตนไปยังคณะกรรมการเพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำผิด

ให้แนบเอกสารดังต่อไปนี้ไปพร้อมกับข้อแนะนำในการขอรอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือการพักการลงโทษสำหรับผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ

- (1) สำเนาคำพิพากษาลบเพิ่มหรือฉบับย่อที่รับรองถูกต้องจำนวน 1 ชุด
- (2) การคำนวณระยะเวลาตามคำพิพากษา (Computation of The Term of Sentence)
- (3) รายงานการสืบสวนสอบสวน (Report of Investigation) เกี่ยวกับพฤติการณ์ของการกระทำผิด ลักษณะและพฤติกรรม (Character and Conduct) ของผู้ต้องหา นิสัย (Behavior) ระหว่างรับโทษตามคำพิพากษา ความเป็นอยู่ในอนาคต (Future Livelihood) และประเด็นต่างๆ สำหรับการอ้างอิง (Matters for References)

คดีที่มีการระบุข้อแนะนำในคำร้อง ให้แนบคำร้องดังกล่าวไว้ด้วย นอกเหนือไปจากเอกสารที่ระบุไว้ในวรรคก่อน

กรณีที่ไม่สามารถแนบสำเนาคำพิพากษาลบเพิ่มหรือฉบับย่อที่รับรองถูกต้องได้

เพราะว่าต้นฉบับคำพิพากษา (Original of Sentence) ถูกทำลายหรือเสียหาย ก็ให้ใช้เอกสารต่อไปนี้ทดแทนได้ คือ เอกสารของอัยการเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน ซึ่งแสดงเนื้อหาสำคัญ (Principal Text) ของคำพิพากษา ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด (Facts Constituting the Crime) การบังคับใช้กฎหมายหรือกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนต้นฉบับคำพิพากษาในสภาพที่ถูกทำลายหรือเสียหายพร้อมกับสาเหตุในเรื่องดังกล่าว

บุคคลต่อไปนี้ (ตามหน้าที่ (Own Motion)) สามารถส่งข้อแนะนำไปยังคณะกรรมการเพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำผิด เพื่อขอให้มีการฟื้นฟูสิทธิและสิทธิพิเศษ⁶⁵

⁶⁵ เป็นบทบัญญัติในมาตรา 3 แห่งกฎเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษของผู้นับ (Amnesty Law Enforcement Regulations)(กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 78 วันที่ 1 ตุลาคม 1947 แก้ไขโดยกฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 29 ปี 1949 กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 7 ปี 1952 กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 21 ปี 1959 กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 42 ปี 2001)

(1) บุคคลที่อยู่ระหว่างการภาคทัณฑ์ หัวหน้าสถาบันทางด้านการภาคทัณฑ์ (Institution for Probationary Supervision) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการภาคทัณฑ์

(2) บุคคลอื่น อัยการประจำสำนักงานอัยการ (Public Prosecutors Office) ที่เกี่ยวข้องกับข้อสรุปของศาล (The Last of the Courts) ซึ่งทำหน้าที่พิพากษาลงโทษ

เมื่อผู้ต้องหา (Person in Question) ยื่นคำร้องขอ (Application) การฟื้นฟูสิทธิและสิทธิพิเศษ พักคดี หรือ เจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านการภาคทัณฑ์ หรือ อัยการ ตามที่ระบุไว้ในวรรคข้างต้นต้องส่งคำร้องพร้อมความเห็นของตนไปยังคณะกรรมการเพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำผิด

ซึ่งเมื่อนำมาเทียบเคียงกับกรณีของไทยแล้วจะพบว่า มีข้อแตกต่างกันบางประการ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้ผู้ต้องโทษ หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องเป็นผู้ขอพระราชทานอภัยโทษ โดยผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องนั้นมีผู้ตีความว่า หมายถึง บิดามารดา คู่สมรส บุตร หรือญาติพี่น้อง หาใช่ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือพนักงานอัยการดังเช่นกรณีของญี่ปุ่น ไม่นอกจากนั้น ผู้ขอพระราชทานอภัยโทษก็จำกัดเฉพาะผู้ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้วเท่านั้น มิได้หมายรวมถึงผู้ต้องคำพิพากษาซึ่งอยู่ระหว่างรอการลงโทษด้วย

สำหรับระยะเวลาของการยื่นคำขออภัยโทษนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละคดี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของโทษที่วางไว้ อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษ (The amnesty Law Enforcement Regulations) มาตรา 6 และมาตรา 7 ก็ได้กำหนดให้การร้องขออภัยโทษเป็นรายบุคคล ตลอดจนการเปลี่ยนโทษลดโทษต่างๆ กระทำได้เมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งนับแต่วันกำหนดโทษตามคำพิพากษา ดังนี้

การยื่นคำร้องขอการอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือการพักการลงโทษสำหรับผู้ที่ใดเป็นการเฉพาะจะดำเนินการได้เมื่อการตัดสินใจตามคำพิพากษารับกำหนดเวลาที่ระบุไว้ต่อไปนี้อย่างไรก็ตาม สำนักงานเพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำผิดสามารถปรับลดระยะดังกล่าวได้ ตามคำร้องที่ื่นเข้ามา

1. หกเดือนสำหรับโทษกักขัง (detention) หรือโทษปรับเล็กน้อย (minor fine)
2. หนึ่งปีสำหรับโทษปรับในทางอาญา (criminal fine)
3. สำหรับโทษจำคุกแบบใช้แรงงานที่มีกำหนดโทษจำคุก (Imprisonment with Labor for Limited Term) หรือการจำคุกที่มีกำหนดโทษจำคุก (Imprisonment for a Limited Term) คือระยะเวลาที่เท่ากับหนึ่งในสามของกำหนดโทษ (ตามคำพิพากษาที่ระบุกำหนดโทษสูงสุดและต่ำสุดระยะเวลาหนึ่งในสามของกำหนดโทษสูงสุดตามคำพิพากษา) แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าระยะเวลาดังกล่าว น้อยกว่าหนึ่งปี ก็กำหนดให้เป็นหนึ่งปี

4. สิบบปีสำหรับการจำคุกตลอดชีวิตโดยมีหรือไม่มีการใช้แรงงาน (Life Imprisonment With or Without Labor)

ให้ยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรต่อพัศดีเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านการภาคทัณฑ์ หรืออัยการที่มีอำนาจ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการอภัยโทษพิเศษ การบรรเทาคำพิพากษา หรือการละเว้นโทษจากการบังคับตามคำพิพากษา ตามที่คำร้องระบุไว้⁶⁶

การยื่นคำขอสำหรับการกลับคืนสิทธิจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการพักการลงโทษหรือสิ้นสุดการบังคับโทษ⁶⁷

ถ้าปรากฏว่าข้อเสนอแนะให้มีการอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือการพักการลงโทษ สำหรับผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งพัศดีเรือนจำ เจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านการภาคทัณฑ์ หรืออัยการ ดำเนินการตามคำร้องของผู้ต้องหาซึ่งไม่มีเหตุผลสมควร (Without Justification) การยื่นคำร้องใหม่ (Re-application) ต้องดำเนินการภายหลังจากการยื่นคำร้องครั้งแรกแล้วหนึ่งปี

คำร้องขออภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือการพักการลงโทษ สำหรับผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ ต้องมีลักษณะดังที่ระบุไว้ข้างล่างนี้ รวมทั้งสำเนาทะเบียนครอบครัวฉบับเต็มหรือฉบับย่อที่มีการรับรองถูกต้อง (Certified Full or Extract Copy of the Family Register) (ในกรณีนิติบุคคล (Juridical Person) ให้แนบสำเนาที่คัดจากทะเบียนนิติบุคคลที่มีการรับรองถูกต้อง (Certified Copy of Extracts from Register))

(1) ชื่อเต็ม วันเกิด อาชีพ ที่อยู่ตามกฎหมาย และภูมิลำเนา (Place of Residence) (สำหรับนิติบุคคล ให้ระบุชื่อบริษัท (Corporate Name) สถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ (Principal Office) และชื่อเต็มของบุคคลที่เป็นตัวแทน (Person Representing))

(2) ศาลที่ทำหน้าที่ในการตัดสินความผิด และวันที่ที่อ่านคำพิพากษา

(3) ประเภทของอาชญากรรม การจำคุกหลายครั้ง (Repeated Imprisonment) ประเภทคำพิพากษา (Type of Sentence) กำหนดโทษหรือจำนวน (Amount) ตามคำพิพากษาหรือ

(4) สภาพการบังคับตามคำพิพากษา (State of Execution of Sentence)

(5) ประเภทของเหตุระงับโทษตามที่ระบุไว้ในข้อเสนอแนะ

(6) เหตุผลประกอบคำขอ (Reasons for Application)

⁶⁶ เป็นบทบัญญัติในมาตรา 6,7 แห่งกฎเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษของญี่ปุ่น (Amnesty Law Enforcement Regulations)(กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 78 วันที่ 1 ตุลาคม 1947 แก้ไขโดยกฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 29 ปี 1949 กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 7 ปี 1952 กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 21 ปี 1959 กฎกระทรวงยุติธรรม เลขที่ 42 ปี 2001)

⁶⁷ George M. Koshi. Op.cit. p. 108.

หากพบว่าคำร้องขอการอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือการพักการลงโทษ สำหรับผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ มีลักษณะไม่สมเหตุสมผล (Not Justified) สำนักงานเพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดแห่งชาติต้องทำหนังสือแจ้ง (Notice) ในเรื่องดังกล่าวไปยังบุคคลที่ให้ข้อเสนอแนะ

บุคคลที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวต้องแจ้งเรื่องให้ผู้ยื่นคำร้องทราบต่อไป

เมื่อมีการให้การอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือการพักการลงโทษ สำหรับผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะแล้ว กระทรวงยุติธรรมต้องขอให้คณะกรรมการเพื่อการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดแห่งชาติส่งหนังสือรับรองการยกเว้นโทษ (the certificate of amnesty) ส่งให้อัยการประจำสำนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องกับศาล ซึ่งทำหน้าที่ลงโทษ

เมื่ออัยการได้รับหนังสือรับรองการยกเว้นโทษ (the certificate of amnesty) (ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ที่ตนทำข้อเสนอแนะให้) ก็ให้ส่งหนังสือรับรองการยกเว้นโทษไปยังผู้ต้องหา หรือให้ส่งหนังสือรับรองการยกเว้นโทษแก่อัยการที่ทำข้อเสนอแนะ (Person who Lodged Recommendation) และอัยการที่ทำข้อเสนอแนะก็ส่งหนังสือรับรองดังกล่าวไปยังผู้ต้องหาต่อไป

เมื่อส่งหนังสือรับรองการยกเว้นโทษแก่ผู้อยู่ระหว่างการภาคทัณฑ์แล้ว (Person under Parole) อัยการที่ทำข้อเสนอแนะต้องแจ้งเรื่องดังกล่าวให้พนักที่ที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

การส่งหนังสือรับรองการยกเว้นโทษ (the certificate of amnesty) อาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านการทัณฑ์บนที่มีอำนาจในท้องถิ่น (Having Jurisdiction over the Locality) ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้ต้องหา หรืออัยการประจำสำนักงานอัยการ ที่เกี่ยวข้องกับศาลซึ่งมีอำนาจในท้องถิ่นที่เป็นภูมิลำเนาของผู้ต้องหา หรือพนักเรือนจำหรือผู้กำกับดูแล โรงเรียนฝึกอบรมเยาวชน ซึ่งผู้ต้องหาถูกจองจำอยู่ ดำเนินการแทนก็ได้

บุคคลที่ส่งหนังสือรับรองการยกเว้นโทษ (the certificate of amnesty) ให้กับผู้ต้องหาต้องรายงานต่อกระทรวงยุติธรรมในทันที

อัยการที่ทำหน้าที่เพิ่มเติมบันทึกลงในต้นฉบับคำพิพากษาตามข้อกำหนดในมาตรา 14 แห่งกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษ (Amnesty Law) ต้องเป็นอัยการประจำสำนักงานอัยการ ที่เกี่ยวข้องกับศาลซึ่งทำหน้าที่พิพากษาลงโทษ

เมื่ออัยการได้เพิ่มเติมบันทึกลงในต้นฉบับคำพิพากษาตามข้อกำหนดในมาตรา 14 แห่งกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษแล้ว ถ้าบันทึกการดำเนินคดี (Record of Trail) อยู่กับสำนักงานอัยการแห่งอื่น ก็ให้อัยการที่เพิ่มเติมบันทึกแจ้งไปยังอัยการประจำสำนักงานอัยการแห่งนั้นๆ ด้วย

ผู้ที่ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิด และได้รับการยกเว้นโทษตามการอภัยโทษทั่วไป อาจขอรับหนังสือรับรองการยกเว้นโทษได้โดยส่งคำร้อง (Applying) ไปยังอัยการประจำสำนักงานอัยการ

ที่เกี่ยวข้องกับศาล ซึ่งทำหน้าที่พิพากษาลงโทษ ทั้งนี้ ให้หมายรวมถึงผู้ที่ได้รับการกลับคืนสิทธิและสิทธิพิเศษ ตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีด้วย

อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้กระทำความผิดถูกพิพากษาในประเทศเกาหลี หรือเกาะฟอร์โมซา (“ไต้หวัน”) มณฑลกวางตุ้ง (Kwantung Province) เกาะทะเลใต้ (South Sea Islands) หรือนอกประเทศญี่ปุ่น อัยการที่เกี่ยวข้องกับศาลประจำเขต (District Court) ซึ่งมีอำนาจในพื้นที่ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยตามกฎหมาย (Legal Domicile) และภูมิลำเนาในประเทศญี่ปุ่นของผู้กระทำความผิด (โดยเฉพาะ (Exclusive of) เขต Okinawa Prefecture และ Saghalien ฯลฯ) ต้องทำข้อเสนอแนะไปยังกระทรวงยุติธรรม

ในการขอให้มีการกลับคืนสิทธิและสิทธิพิเศษ อัยการประจำสำนักอัยการที่เกี่ยวข้องกับศาลประจำเขตซึ่งมีอำนาจในพื้นที่ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยตามกฎหมาย (Legal Domicile) และภูมิลำเนาในประเทศญี่ปุ่น (Place of Residence in Japan) (โดยเฉพาะเขต Okinawa Prefecture และ Saghalien ฯลฯ) ของบุคคลผู้ขอต้องทำข้อเสนอแนะไปยังกระทรวงยุติธรรม เป็นที่น่าสังเกตว่าการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขออภัยโทษ ตามประเภทของโทษดังเช่นกรณีของญี่ปุ่นนั้น ไม่มีในกฎหมายไทย ผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษอย่างไรก็ดี เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว สามารถทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ล่วงพ้นระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งตามกฎหมาย ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ นับเป็นสิ่งที่น่าสนใจควรแก่การศึกษา เนื่องจากผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขออภัยโทษน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการจำกัด หรือควบคุมปริมาณเรื่องราวที่ขึ้นไปยังรัฐบาลไม่ให้มากเกินไปจนเป็นภาระอันหนักหน่วง อีกทั้งยังน่าจะเป็นประโยชน์ในแง่ของการใช้ดุลพินิจลดทอนเรื่องราวให้รอบคอบรัดกุมยิ่งขึ้น ในกรณีของไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าการอนุญาตให้ผู้ต้องคำพิพากษาเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษได้โดยมิได้มีการกำหนดระยะเวลาตามประเภทของโทษดังกล่าวเป็นผลให้ปริมาณคดีที่ขอพระราชทานอภัยโทษเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดต้องแบกภาระอันหนักนี้เท่านั้น หากยังเป็นผลให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงมีพระราชภาระอันหนักหน่วงยิ่งขึ้นเนื่องจากต้องทรงพิจารณาเรื่องราวฎีกาในแต่ละคดีด้วยพระองค์เอง อันจะเป็นสิ่งเหลือวิสัยต่อไปในภายหน้า ปัญหาเช่นนี้ได้เคยปรากฏมาแล้วนับแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และมาได้รับการผ่อนคลายลงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การประกาศพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบในการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาก็ดี การประกาศพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกาในการพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาก็ดี ล้วนเป็นมาตรการในการลดปริมาณคดีขอพระราชทานอภัยโทษให้บรรเทาลง ดังนั้น น่าจะเป็นอุทาหรณ์แก่หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ นำไปตรึกตรอง

ถึงมาตรการอันเหมาะสมในการคลี่คลายปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นการแบ่งเบาพระราชภาระของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอีกโสดหนึ่ง

ในส่วนของการอภัยโทษต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการอภัยโทษเป็นการทั่วไป การอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา การพักการลงโทษและการกลับคืนสิทธิ จะต้องส่งไปยังคณะกรรมการฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ (National Offenders Rehabilitation Commission) พร้อมกันนี้ต้องแนบสำเนาคำพิพากษาศาล เอกสารเกี่ยวกับเรื่องราวของนักโทษในกรณีต่างๆ เช่น นิสัยใจคอและความประพฤติของนักโทษในระหว่างที่ถูกคุมขัง ตลอดจนความสามารถในการประกอบอาชีพ เป็นต้น ในกรณีที่เป็นกรรณการร้องขอกลับคืนสิทธิ จะต้องแนบข้อพิสูจน์เกี่ยวกับการปล่อยตัว (Proof of discharge) มาด้วย ในการนี้คณะกรรมการฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ จะเป็นผู้พิจารณาคำขออภัยโทษพร้อมทั้งเสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี โดยผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (the Minister of Justice) การอภัยโทษจะกระทำในรูปของคำสั่งคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อให้สมเด็จพระจักรพรรดิทรงลงพระนามรับรองตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อมีคำสั่งอภัยโทษแล้ว สำนักงานอัยการแห่งท้องถิ่น (The district public prosecutor's office) จะออกใบรับรองการอภัยโทษ (Certificate of Amnesty) แก่ผู้พ้นโทษแต่ละรายในกรณีที่คำร้องขออภัยโทษถูกยกนักโทษจะยื่นคำร้องใหม่อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นหนึ่งปีนับแต่วันถูกยกครั้งก่อน⁶⁸

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 264 ของไทย มีหลักการในการทำงานเดียวกับของญี่ปุ่น แต่แตกต่างกันในข้อที่ว่าระยะเวลาซึ่งยื่นคำขออภัยโทษครั้งใหม่ของไทยนานกว่าคือต้องพ้นสองปีนับแต่วันถูกยกครั้งก่อน

3.2.2.4 ผลของการอภัยโทษ

การอภัยโทษเป็นการทั่วไป (General amnesty) มีผลเป็นการล้างผลของคำพิพากษาซึ่งให้ลงโทษให้หมดสิ้นไป “nullifies the effect of the judgment of guilty) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ได้รับการอภัยโทษเป็นการทั่วไปจะมีฐานะเสมือน ผู้ไม่เคยกระทำผิดมาก่อน⁶⁹ และมีผลให้ผู้ได้รับการอภัยโทษได้รับการปล่อยตัวไปทันที ในกรณีที่ผู้ได้รับการอภัยโทษอยู่ในระหว่างการสอบสวน ตำรวจจะต้องระงับการสอบสวนในความผิดนั้นด้วย⁷⁰

ให้การอภัยโทษทั่วไป (General amnesty) หรือ “ไทซา” (taisha) มีผลต่อไปนี้ ยกเว้นกรณี ที่คำสั่งของคณะรัฐมนตรีในวาระข้างต้น จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

⁶⁸ George M. Koshi. Ibid. p. 108.

⁶⁹ Ibid. p. 107.

⁷⁰ Japan Ministry of Justice b Op.cit. p. 52.

(1) กรณีผู้พิพากษาลงโทษ (Judgment of Conviction) ถึงที่สุดแล้ว คำพิพากษานั้นก็ถือว่าไม่มีผลบังคับ (Lose Effect)

(2) กรณีผู้พิพากษาลงโทษยังไม่ถึงที่สุด การดำเนินคดีจะยุติลง (Extinguished)⁷¹ จะเห็นได้ว่ากฎหมายก็มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะกำหนดให้มีผลเป็นอย่างอื่นได้

อย่างไรก็ตาม ผลของการอภัยโทษไม่ย้อนหลังไปถึงการกระทำก่อนหน้านั้น กล่าวคือไม่ทำให้การถูกลงโทษที่ได้รับไปแล้วกลับคืน หรือก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องอย่างไร⁷²

อนึ่ง หากเป็นการอภัยโทษเป็นการทั่วไปก่อนมีคำพิพากษาจะเป็นผลให้สิทธิฟ้องร้องผู้กระทำผิดระงับไป (the right of prosecution shall be extinguished)⁷³

การอภัยโทษเป็นรายบุคคลมีผลเป็นการลบล้างและเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาเช่นเดียวกับการอภัยโทษเป็นการทั่วไป⁷⁴ และมีผลให้ผู้ได้รับการอภัยโทษนั้นมีฐานะเสมือนบุคคลซึ่งไม่เคยกระทำผิดมาก่อน⁷⁵ การอภัยโทษเป็นรายบุคคลจะมีผลทำให้การลงโทษตามคำพิพากษาสิ้นสุดลง (Making Ineffective the Rendition of Judgment of Conviction)

สำหรับการเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา นั้นนอกจากจะมีผลเป็นการบรรเทาโทษ (alleviate the penalty) แล้ว ยังมีผลเป็นการตัดทอนระยะเวลาของการรอการลงโทษให้สั้นกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย⁷⁶

การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา (commutation of punishment) หรือ “เง็กไก” (genkei) โดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นการลดโทษตามคำพิพากษา (Reduce the Sentence) เว้นแต่ว่าคำสั่งดังกล่าวจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การให้การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาตามคำพิพากษาแก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะถือว่าเป็นการลดโทษตามคำพิพากษาหรือการบังคับตามคำพิพากษา

ไม่ว่าในวรรคข้างต้นจะกำหนดไว้อย่างไรก็ตาม ให้ผู้ที่อยู่ระหว่างมีคำตัดสินให้ยุติการบังคับตามคำพิพากษา (Judgment of Suspension of Execution of Sentence) หรือระยะเวลาการยุติการบังคับ

⁷¹ มาตรการ 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษ (Amnesty Law) ของประเทศญี่ปุ่น กฎหมายเลขที่ 20 ปี 1947 แก้ไขโดย กฎหมายเลขที่ 143 ปี 1949 กฎหมายเลขที่ 268 ปี 1952 และกฎหมายเลขที่ 160 ปี 1999

⁷² The Amnesty Law, Article 3(2).

⁷³ The Amnesty Law, Article 11.

⁷⁴ Ibid. Article 5.

⁷⁵ Japan Ministry of Justice b Op.cit. p. 52.

⁷⁶ Ibid. p. 55.

ตามคำพิพากษายังไม่สิ้นสุดลง บุคคลผู้นั้นจะได้รับเพียงการลดโทษตามคำพิพากษา และระยะเวลาของการยุติการบังคับตามคำพิพากษาดังกล่าวก็จะลดลง⁷⁷

การฟื้นฟูสิทธิและสิทธิพิเศษมีผลในการฟื้นฟูความสามารถ (Effect of Restoring Capacity) การฟื้นฟูสิทธิและสิทธิพิเศษอาจเป็นการฟื้นฟูความสามารถประเภทหนึ่งประเภทใดเป็นการเฉพาะก็ได้ (Specific Types of Capacities)

โดยปกติบุคคลซึ่งรับโทษในทางอาญามักจะต้องสูญเสียสิทธิซึ่งมีอยู่โดยพื้นฐาน เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการประกอบอาชีพบางอย่าง ตลอดจนสิทธิในการเป็นผู้แทน เป็นต้น การขาดคุณสมบัติดังกล่าวอาจได้รับการเยียวยาด้วยมาตรการในการกลับคืนสิทธิ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาประเภทของความผิดอาญาประกอบกับข้อมูลเฉพาะตัวของนักโทษนั้นด้วย⁷⁸ อย่างไรก็ตามการกลับคืนสิทธิจะกระทำได้อีกเมื่อนักโทษนั้นได้รับโทษครบถ้วนแล้วหรือได้รับการพักการลงโทษ⁷⁹

การกลับคืนสิทธิหรือสิทธิพิเศษจะให้กับผู้ซึ่งความสามารถต้องเสียไปหรือสิ้นสุดลง (Deprive of or Suspend Capacity) อันเนื่องมาจากการพิพากษาลงโทษ ทั้งนี้ เงื่อนไขที่จำเป็นให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่การบังคับตามคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุด หรือไม่เคยได้รับการพักการลงโทษมาก่อน จะไม่ได้รับการกลับคืนสิทธิและสิทธิพิเศษ

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้นมิได้มีมาตรการเกี่ยวกับการกลับคืนสิทธิไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะ เหมือนดังเช่นญี่ปุ่น การพระราชทานอภัยโทษไม่มีผลให้สิทธิซึ่งสูญเสียหรือถูกจำกัดโดยผลของคำพิพากษาซึ่งถึงที่สุดนั้นกลับคืนมา

⁷⁷ มาตรา 7 แห่งกฎหมายว่าด้วยเหตุระงับโทษ (Amnesty Law) ของประเทศญี่ปุ่น กฎหมายเลขที่ 20 ปี 1947 แก้ไขโดยกฎหมายเลขที่ 143 ปี 1949 กฎหมายเลขที่ 268 ปี 1952 และกฎหมายเลขที่ 160 ปี 1999

⁷⁸ แหล่งเดิม.

⁷⁹ Constitution of Japan, Article 9, 10.

บทที่ 4

การอภัยโทษของไทย

เมื่อได้ศึกษาถึงแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการอภัยโทษ และการอภัยโทษของต่างประเทศแล้ว ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงการอภัยโทษของไทยรวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาในทางกฎหมายของการอภัยโทษของไทยให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

4.1 แนวคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับการอภัยโทษ

การอภัยโทษของไทยสืบเนื่องมาจากพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชอาณาจักร โดยมีแนวคิดอยู่บนพื้นฐานของความกรุณาปราณีซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปกครองในสมัยสุโขทัยที่พระมหากษัตริย์กับราษฎรมีความสัมพันธ์อันพ้องผูก ยังผลให้มีการพระราชทานความกรุณาแก่ผู้ล่วงพระราชอาญาเสมือนพ้องที่ยกโทษให้ลูก

การพระราชทานอภัยโทษเป็นสิ่งที่ควบคู่มากับการปกครองของไทยมาโดยตลอด ในสมัยสุโขทัยมีการปกครองแบบ “พ่อปกครองลูก” สมัยนั้นประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าถึงองค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงปกครองแผ่นดิน เพื่อร้องทุกข์และขอความเป็นธรรม โดยมีสิทธิที่จะไปสั่งกระดิ่งที่แขวนไว้หน้าพระราชวังได้ และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงได้ยินก็จะเสด็จออกมาตรัสถามถึงความเดือดร้อนนั้นโดยตรง ดังความในศิลาจารึกว่า “...ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หน้าไพร่ฟ้าหน้าปกกลางเมืองมันจกกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไว้ไปสั่งกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถาม สวนความแค้นด้วยชื่อ ไพรในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม...” สิทธิในการร้องทุกข์และขอความเป็นธรรมนี้เป็นที่มาของประเพณีถวายฎีการ้องทุกข์ และฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษในสมัยต่อมา¹

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 ในระยะแรก เมื่อคณะราษฎรประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีบทบัญญัติที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ โดยมีการกำหนดให้การอภัยโทษเป็นอำนาจของคณะกรรมการราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับถาวร ในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 แล้ว

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เล่มเดิม. หน้า 260.

รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติรองรับอำนาจในการอภัยโทษให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์
 ดุจเดิม โดยถือว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจในทางบริหาร ดังที่ปรากฏในมาตรา 50 ว่า
 “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นครั้งแรกใน
 การนำพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์มาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์
 อักษร ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ในยุค
 สมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั้น เมื่อเปลี่ยนมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังคงเป็นพระราชอำนาจ
 เด็ดขาด และเป็นพระราชอำนาจเฉพาะพระองค์โดยแท้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ
 ต่อๆ มา ก็ได้รับรองพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการอภัยโทษไว้ด้วยถ้อยคำทำนอง
 เดียวกัน จนกระทั่งในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 225
 ก็ได้บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ”

แต่ถ้าหากพิจารณาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์แล้ว พระราชอำนาจในการ
 พระราชทานอภัยโทษดังกล่าวมีมาก่อนการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสียอีก กล่าวคือ แต่
 เดิมพระมหากษัตริย์ไทยได้ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวมาโดยตลอดตามโบราณราชประเพณี
 โดยการอภัยโทษตามจารีตประเพณีนี้สืบทอดมาแต่สมัยอยุธยา โดยการทรงบำเพ็ญอภัยทาน
 ปลดปล่อยนักโทษในโอกาสสำคัญของบ้านเมือง เช่น ในพิธีบรมราชาภิเษก จนกระทั่งในรัชสมัย
 ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มี “พระราช
 กฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ.2457”² เรียกว่า การพระราชทานพระมหากษัตริย์
 ลดหย่อนผ่อนโทษ แต่ในรัชกาลที่ 6 นี้เองที่ทรงประกาศเลิกปลดปล่อยนักโทษในโอกาสพิธีบรม
 ราชาภิเษก³

² ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 31. (2457, 10 มกราคม). หน้า 486.

³ राम วชิราวุธ. (2545). **ประวัติต้นรัชกาลที่ 6**. หน้า 138-139. ทรงบันทึกในหัวข้อ ตกลงเลิกประเพณี
 ปล่อยนักโทษว่า “วันที่ 21 พฤศจิกายน เวลา 6 นาฬิกาหลังเที่ยง ได้มีการประชุมเสนาบดีเพื่อปรึกษาราชการต่างๆ
 ในที่ประชุมวันนี้ได้ตกลงเลิกประเพณีโบราณอัน 1. คือการปล่อยนักโทษเนื่องด้วยงานบรมราชาภิเษก. เรื่องนี้
 กรมหลวงดำรงราชานุภาพเป็นผู้ทรงแสดงความเห็นขึ้น เหตุที่กรมหลวงดำรงได้ทรงยกขึ้นกล่าวนั้น สรุปได้
 ความดังต่อไปนี้.- “เห็นว่าผลดีไม่ได้เสมอผลร้ายมีผู้ที่จะได้มีความยินดีก็แต่พวกนักโทษเท่านั้น, เพราะฉะนั้น
 ต้องนับว่าไม่ดี. ในการที่พระเจ้าแผ่นดินสวรรคตกลับจะทำให้เห็นนักโทษดีใจ เพราะฉะนั้นเป็นธรรมดาที่จะต้องนึก
 แข่งให้ผลดีแผ่นดิน. ประเพณีปล่อยนักโทษนี้ น่าจะเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ประการ 1 แต่ก่อนๆ นี้ผู้ที่ขึ้นคุกแล้วไม่
 เคยได้มีกำหนดออก, คุกเต็มแน่นกันหนักเข้าก็ต้องถ่ายให้ออกกันเสียคราว 1. อีกประการ 1 ก็เกิดขึ้นเพราะผู้
 ที่ได้รับสมบัติใหม่ต้องการจะหาคนเป็นสมุนช่วยปราบปรามพวกเจ้าแผ่นดินองค์เก่า, อย่างเช่นเมื่อขุนหลวงบรม
 โกษุ์ขึ้นเสวยราชย์ปล่อยนักโทษออกมาช่วยในการปราบปรามพรรคพวกของขุนหลวงท้ายสระเป็นต้น.
 อย่างไรก็ตาม ก็เป็นอันตกอยู่ในฐานะว่า ประเพณีอันนั้นเกิดขึ้นโดยทางไม่สันติ. ควรเลิกได้. พวกเสนาบดีมิได้มีใคร

ในยุคปัจจุบัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปีใน พ.ศ.2549 ก็ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานพระเมตตาแก่ผู้กระทำความผิดทางอาญามาตั้งแต่ทรงเริ่มครองสิริราชสมบัติใน ปี พ.ศ.2489 เป็นต้นมา

ปัจจุบันได้มีการกำหนดรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 โดยให้เพิ่ม มาตรา 261 ทวิ ในภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ซึ่งให้คณะกรรมการเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้ การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

นอกจากจะมีบทบัญญัติรองรับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 225 แล้ว ยังมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ว่าด้วยการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ มาตรา 259 – มาตรา 267 โดยการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่เพียงพระองค์เดียว ในการที่จะพระราชทานพระมหากรุณาลดหย่อนผ่อนโทษเป็นการใดก็ได้ ทั้งนี้ ได้ทรงใช้พระอภัยนริศภาพประกอบพระราชวิจารณ์ญาณอันรอบคอบลึกซึ้งวินิจฉัยฎีกาด้วยพระองค์เองอย่างถี่ถ้วน โดยมีการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล กับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

คัดค้าน, จึงเป็นอันตกลงให้เลิกประเพณีปล่อยนักโทษเนื่องในงานบรมราชาภิเษก. ในเวลานั้นไม่มีใครเลยได้นึกได้ฝัน ว่าการบอกเลิกประเพณีปล่อยนักโทษนั้น อาจให้ผลร้ายแก่ฉันได้, แต่ผลร้ายได้มี ดังจะให้เห็นต่อไปข้างหน้า เพื่อความยุติธรรมฉันต้องขอกล่าวว่า กรมดำรงผู้เป็นต้นคิดให้เลิกประเพณีปล่อยนักโทษนั้น ก็คงมิได้ทรงนึกเลยว่าการบอกเลิกอาจให้ผลร้าย. เพราะท่านคงมิได้นึกว่าการปล่อยหรือไม่ปล่อยนั้นจะมีผลกระทึงกระเทือนถึงผู้อื่น นอกจากนักโทษ. มีผู้ได้กล่าวขึ้นว่า การที่กรมดำรงเห็นไม่ควรให้ปล่อยนักโทษนั้น เพราะท่านเกรงว่าคนจะนิยมรักใคร่ฉันมากเกินไป, หรืออีกนัย 1 คือไม่อยากให้ฉันใกล้เคียงพระพุทธรเจ้าหลวงเข้าไปได้เลยในทางมีคนนิยมรักใคร่. แต่ฉันเห็นว่าข้อนี้ก็จะเป็นการหาความกรมดำรงเกินไป.”

และ ในเรื่องเดียวกันหน้า 247-248 ว่า “เรื่องที่ 2, คือการงดประเพณีปล่อยนักโทษนั้น, ได้ตกลงกันในที่ประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ.2453, ดังฉันได้เล่ามาแล้วโดยพิสดารในสมุดเล่มนี้หน้า 139 และ 140. เมื่อพูดกันขึ้นครั้งนั้นใครๆ ก็ว่ากันเป็นการดี, ไม่อาจมีผลร้ายได้, ต่อมาได้รับบัตรสนเท่ห์ฉบับนี้ จึงได้รู้สึกกันขึ้นมามีคนเข้าใจผิดและติโทษฉันอยู่ไม่น้อย, จนถึงยกขึ้นเป็นข้อติเตียนว่า “เป็นคนเลวทรามไม่ควรจะอยู่บนพื้นโลก” เวลาที่แนะนำให้เลิกการปล่อยนักโทษนั้นดูข้างพวกฉันง่ายเสียจริงๆ, แต่ครั้งเมื่อเกิดผลร้ายขึ้นก็ไม่เห็นมีใครช่วยชี้แจงแก้แทนฉันจนคนเดียว” อ้างใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 40-53.

4.1.1 วัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ

วัตถุประสงค์ของการอภัยโทษของไทย นอกจากจะมุ่งแก้ไขความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมเพื่อชำระไว้ซึ่งความยุติธรรมโดยสมบูรณ์ตามหลักนิติธรรมแล้ว⁴ ยังมีความมุ่งหมายพิเศษโดยการยึดวันสำคัญมีมงคลต่างๆ ของบ้านเมือง แสดงความมีเมตตาจิตสงเคราะห์ผู้ต้องขังให้ได้รับการปลดปล่อยพ้นโทษหรือลดหย่อนผ่อนโทษ จะได้มีจิตใจที่สำนึกผิด กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีเนื่องจากการพระราชทานอภัยโทษโดยแท้จริงแล้วเป็นการปล่อยและลดโทษแก่ผู้กระทำความผิด ตามลักษณะประเภทของความผิด สภาพของนักโทษ และระยะเวลาแห่งการจำคุก จึงเท่ากับว่า การพระราชทานอภัยโทษเป็นการปลดปล่อย หรือลดโทษผู้กระทำความผิดที่กลั่นกรองมาก่อนแล้ว และเป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักการแก้ไขผู้กระทำความผิดโดยตรง ต่อเนื่อง ย่อมนับว่า การพระราชทานอภัยโทษเป็นอุปกรณสนับสนุนนโยบายราชทัณฑ์แก้ไขผู้ต้องขัง ให้กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี ซึ่งสอดคล้องกับหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาโดยตรง⁵

จากการศึกษาปรากฏว่ามีวัตถุประสงค์ของการอภัยโทษของไทยอยู่หลายประการ ดังนี้

- 1) เมื่อมีเหตุพิเศษเกี่ยวกับตัวผู้ต้องโทษ ซึ่งสมควรได้รับการพระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงเหตุผลเป็นกรณีๆ ไป⁶ เสมือนสังคมได้ให้อภัยเนื่องด้วยเหตุผลด้านสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ คุณความดีของนักโทษและผู้ขอ หรือเป็นการให้โอกาสนักโทษที่ไม่เป็นพิษเป็นภัยต่อสังคมอีกแล้ว หรือปรับตัวเป็นคนดีได้แล้วเกินสู่สังคม เช่น ความชราภาพมาก ความพิการ หรือกรณีทำความผิดเมื่ออายุยังน้อยเป็นการให้โอกาสในการแก้ไขและกลับตัวเป็นคนดีคืนสู่สังคม คนวิกลจริตซึ่งเป็นภาระมากในการดูแล เมื่อมีผู้นุบาลรับไปดูแลก็อภัยโทษไป
- 2) เพื่อลดจำนวนผู้ต้องโทษในเรือนจำ เนื่องจากเรือนจำไม่มีที่คุมขังผู้ต้องโทษเพียงพอ ทั้งยังเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและคุมขังผู้ต้องโทษ⁷
- 3) เพื่อแสดงความมีเมตตาจิต สงเคราะห์ ส่งเสริมผู้ต้องขังให้ได้รับการปลดปล่อยพ้นโทษ หรือลดหย่อนผ่อนโทษโดยมีความมุ่งหมายพิเศษเพื่อให้ผู้ที่สำนึกผิดได้มีกำลังใจ และให้โอกาสกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี เนื่องในโอกาสสำคัญอันเป็นมีมงคลของบ้านเมือง โดย

⁴ วัตถุประสงค์ของการอภัยโทษไทยนั้นรวมถึงทั้งวัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ โดยทั่วไปดูรายละเอียดได้ในบทที่สอง ข้อ 2.2.3 ส่วนข้อนี้เป็นวัตถุประสงค์ของการอภัยโทษของไทยที่มีลักษณะเฉพาะเพิ่มเติมอีก.

⁵ ภิรมย์ ธรรมศิริ, ศศิธร เอี่ยมแก้ว และสืบพัน วนวิสุทธิ์. (2539). การทูลเกล้าถวายฎีกา พระมหากษัตริย์คุณในการพระราชทานความเป็นธรรม และการพระราชทานอภัยโทษ. หน้า 125.

⁶ หยุด แสงอุทัย. (2511). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรียงมาตรา. หน้า 988.

⁷ กมลทิพย์ คดีการ และคณะ. (2522). การพระราชทานอภัยโทษ. หน้า 25-28.

ยึดถือตามโบราณราชนิติประเพณีในเรื่องการพระราชทานอภัยโทษเนื่องในโอกาสสำคัญ⁸ หรือทำ
เป็นประเพณีคิดว่าเป็นการทำอาบุญ⁹

4) ลดความรุนแรงของโทษ วัตถุประสงค์สำคัญของการอภัยโทษในข้อนี้ มีตัวอย่างที่
น่าศึกษา เช่น

สมเด็จพระเจ้าเสือพระราชทานอภัยโทษให้พ้นทัณฑ์นรสิงห์ ซึ่งคัดท้ายเรือพระที่นั่งเอก
ชัยชนกับกิ่งไม้ที่ยื่นจากตลิ่งคลอง โศกขามที่คดเคี้ยวจนโชนเรือพระที่นั่งหัก ซึ่งมีบันทึกไว้ในพระ
ราชพงศาวดารกรุงสยาม ความว่า “โทษเองนั้นถึงตายก็ชอบอยู่ แต่บัดนี้ก็จะยกโทษเสียไม่เอาโทษ
เองแล้ว เอ็งจงคืนลงมาเรือไปด้วยกุเถิด ซึ่งศิระเรือที่หักนั้น จะทำต่อเอาใหม่”¹⁰ แม้สมเด็จพระ
เจ้าเสือจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปั้นรูปดินแล้วตัดศิระแทนตัวพ้นทัณฑ์นรสิงห์แล้วก็ตาม
แต่พ้นทัณฑ์นรสิงห์ขึ้นกรานที่จะยอมตายเพื่อรักษาโบราณราชกำหนดบทพระอัยการ สมเด็จพระเจ้า
เสือจึงมีรับสั่งให้ปลุกศาลเพียงตาแล้วทำการประหารชีวิตด้วยการตัดศิระพ้นทัณฑ์นรสิงห์ พร้อม
กับนำโชนเรือพระที่นั่งขึ้นพลีกรรมไว้ด้วยบนศาลนั้น

ในพุทธศักราช 2352 พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ใหญ่¹¹ ชำระคดีกบฏ ผลของการชำระคดี
ปรากฏว่า กรมขุนกษัตราธิบดีกับพรรคพวกรวม 40 คน ถูกประหารชีวิต แต่บุตรและภรรยาอายุ
ขบถที่เป็นแต่ปลายเหตุ นั้น โปรดให้ยกโทษประหารชีวิตพระราชทานให้ส่งไปเป็นคนโทษระบาศ¹²
ซึ่งเป็นการพระราชทานอภัยลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ครอบครัวผู้ทำการกบฏ เนื่องด้วยตามพระ
อัยการกระบาศศึกในเวลานั้น ได้กำหนดโทษไว้สำหรับผู้กระทำการกบฏรุนแรงที่สุดถึงตายเจ็ดชั่ว
โคตร

ในคดีที่นายวิระ มุสิกพงศ์ กล่าวปราศรัยในการหาเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร มีการ
กระทำความผิดตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 112 ศาลพิพากษาลงโทษจำคุก
ต่อมาได้รับการพระราชทานอภัยโทษ¹³ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษในกรณีนี้เป็น
การบรรเทาความรุนแรงของโทษตามคำพิพากษา

⁸ ตัวอย่างโอกาสสำคัญได้ในภาคผนวก

⁹ มีผู้เห็นว่าการอภัยโทษมิใช่เป็นสิ่งที่ควรทำซ้ำๆ หรือทำเป็นประจำหรือคิดว่าทำอาบุญอย่าง
ข้าราชการไทยเรานิยมกระทำกัน ดูรายละเอียดใน ปรีดี เกษมทรัพย์. เล่มเดิม. หน้า 288.

¹⁰ กรมศิลปากร. (2508). พระราชพงศาวดารกรุงสยาม. จากต้นฉบับที่เป็นสมบัติของบริติชมิวเซียม
กรุงลอนดอน หน้า 562-565.

¹¹ คือ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ต่อมาเสวยราชสมบัติเป็นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3

¹² เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. (2504). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2. หน้า 3.

¹³ ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2354/2531.

5) เพื่อเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม

“ในพุทธศักราช 2363 ได้เกิดอหิวาตกโรคครั้งใหญ่ขึ้นในกรุงเทพมหานคร คนตายทั้งชายและหญิง ศพที่ป่าช้าแลศาลาดินในวัดสระเกษ วัดบางลำพู วัดบพิตรพิมุข วัดประทุมคงคา และวัดอื่นๆ ก่ายกันเหมือนกองฟืน ที่เผาเสียก็มากต่อมาก และที่ลอยในแม่น้ำลำคลองเกลื่อนกลาดไปทุกแห่ง จนพระสงฆ์หนีออกจากวัด คฤหัสถ์หนีออกจากบ้าน นำอเนจอนาถนัก ถนนหนทางก็ไม่มีคนเดิน ตลาดก็ไม่ได้ออกซื้อขายกัน ต่างคนต่างรับประทานแต่ปลาแห้งกับพริกเกลือเท่านั้น น้ำในแม่น้ำก็กินไม่ได้ อาเกียรณ์ไปด้วยซากศพ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า ความไข้ซึ่งบังเกิดทั่วไปแก่สมณะชีพราหมณ์แลไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ครั้งนี้เพื่อกรรมของสัตว์ ... ให้งดกิจราชการเสียมิให้ว่า ใให้ตั้งใจสวดมนต์ให้ทาน บรรดาไพร่ซึ่งนอนเวรประจำของรักษาพระราชวังชั้นในแลชั้นนอก ก็ใให้เลิกปล่อยไปบ้านเรือน โดยทรงพระเมตตาว่าประเพณีสัตว์ทั่วกัน ภัยมาถึงย่อมรักชีวิต บิดามารดาภรรยาและบุตรญาติพี่น้องก็เป็นที่รักเหมือนกันจะใได้ไปรักษาพยาบาล ... คนโทษที่ต้อจเวรจำอยู่ในั้นก็ปล่อยออกสู่น เว้นแต่พม่าข้าศึก...บรรดาศพชายหญิงซึ่งญาติจะฝังจะเผามีใได้นั้น พระราชทานเงินค่าจ้างแลฟืนใให้พวกพม่าคนโทษเก็บเผาจนสู่น”¹⁴

6) เพื่อเป็นการเจริญสัมพันธไมตรีระหว่างประมุขหรือรัฐบาลของมิตรประเทศ ถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันในกรณีที่เกี่ยวข้องกับนักโทษต่างชาติ

4.1.2 ประเภทของการอภัยโทษ

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษการพระราชทานอภัยโทษเป็นโบราณราชนิติประเพณี การดำเนินงานอภัยโทษมีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น พระไอยการกบดศึก พระบรมราชโองการ ประกาศ พระราชหัตถเลขา พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกาวางระเบียบ ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติ พระราชนิยมในการพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยฎีกา เป็นต้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญทุกฉบับมีบทบัญญัติรองรับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ¹⁵ การดำเนินงานเกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งจะต้องอ้างอิงพระราชนิยมในการอภัยโทษ กระแสพระบรมราชโองการเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ และแบบแผนของทางราชการที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา

¹⁴ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 115 - 118.

¹⁵ บทบัญญัติรองรับพระราชอำนาจโดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 225.

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป หรือการพระราชทานอภัยโทษหมู่ เป็นการพระราชทานอภัยโทษโดยพระราชกฤษฎีกา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้¹⁶ การพระราชทานอภัยโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

การพระราชทานอภัยโทษเป็นบุคคลหรือคณะบุคคล มีกฎหมายที่กำหนดไว้ในทางปฏิบัติ คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ว่าด้วย อภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ มาตรา 259 – 267

จากในอดีตถึงปัจจุบันการพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทยอาจแบ่งแยกประเภทของการอภัยโทษในไทยได้เป็น ดังนี้

4.1.2.1 แบ่งตามลักษณะของผู้ได้รับการอภัยโทษ

หากพิจารณาโดยหลักทั่วไปแล้ว การอภัยโทษควรจะต้องเป็นการพิจารณาจากตัวผู้ต้องโทษเป็นรายๆ ไป (Individualization) เท่านั้น แต่โดยที่ประเทศไทยมีสถาบันพระมหากษัตริย์มาช้านาน ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ กับ ราษฎรมีลักษณะพิเศษไม่ว่าจะในรูปแบบ “พ่อปกครองลูก” ในสมัยสุโขทัย เป็นต้น ทำให้การอภัยโทษมีลักษณะพิเศษ โดยแต่เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 225 ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” ซึ่งเป็นการบัญญัติถึงพระราชอำนาจในเรื่องดังกล่าวเป็นการทั่วไป แต่หากแบ่งการอภัยโทษตามลักษณะของผู้ได้รับการอภัยโทษแล้วอาจแบ่งได้เป็น

ก) การอภัยโทษเป็นรายบุคคล (Individual Pardon)

การอภัยโทษเป็นรายบุคคลเป็นรูปแบบการอภัยโทษอย่างแท้จริง ที่เป็นไปตามหลักทั่วไปซึ่งเป็นการพิจารณาจากตัวผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล (Individualization) โดยการได้รับอภัยโทษนี้จะสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ในการอภัยโทษคือ การที่ผู้ต้องโทษนั้นได้มีความประพฤติที่ดีขึ้น และในขณะเดียวกันการอภัยโทษก็เป็นการแสดงออกถึงความเมตตาปราณีของประมุขรัฐต่อผู้ต้องโทษรายนั้นๆ ที่ได้รับการพิจารณาแล้ว

การอภัยโทษเป็นรายบุคคลนี้ปัจจุบันบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 ดังนี้

¹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517.

“มาตรา 259 ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใดๆ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ถ้าจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษ จะยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้”

ข) การอภัยโทษทั่วไป (General Pardon)

การอภัยโทษทั่วไปอาจเป็นรูปแบบที่ไม่ตรงตามหลักทั่วไปซึ่งต้องพิจารณาตัวผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล (Individualization) นี้ แต่การอภัยโทษทั่วไปซึ่งจะเป็นการให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษจำนวนมากนี้ก็เป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการอภัยโทษของไทย ที่เป็นการแสดงออกถึงพระเมตตาคุณของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อราษฎรของพระองค์ในวโรกาสที่สำคัญที่สำคัญต่างๆ เช่น การอภัยโทษในพิธีบรมราชาภิเษก โดยถือเป็นการทรงบำเพ็ญอภัยทานด้วย

การอภัยโทษทั่วไปนี้ปัจจุบันบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ ดังนี้

“มาตรา 261 ทวิ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้

การพระราชทานอภัยโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

4.1.2.2 แบ่งตามผลของการได้รับอภัยโทษ

การอภัยโทษไม่ว่าจะเป็นการอภัยโทษเป็นรายบุคคล หรือ การอภัยโทษทั่วไปหากพิจารณาจากผลของการได้รับอภัยโทษแล้ว โดยหลักทั่วไปการอภัยโทษจะมีต่อผลในการบังคับโทษตามคำพิพากษาดังนั้น การอภัยโทษหากแบ่งตามผลของการได้รับอภัยโทษแล้ว อาจแบ่งได้ดังนี้

ก) การอภัยโทษปล่อย

ในกรณีของการอภัยโทษปล่อยนั้นจะมีผลทางกฎหมายทำให้ผู้ได้รับการอภัยโทษพ้นจากการถูกบังคับตามคำพิพากษาเลย เช่น กรณีผู้ได้รับการอภัยโทษที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หากได้รับการอภัยโทษปล่อยแล้ว ผลก็คือ ผู้นั้น ไม่ต้องถูกบังคับตามคำพิพากษาอีกต่อไป

ข) การอภัยโทษลดโทษ

ในกรณีของการอภัยโทษลดโทษนั้นจะมีผลทางกฎหมายทำให้ผู้ได้รับการอภัยโทษที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ไม่ต้องถูกบังคับตามคำพิพากษาแต่เพียงบางส่วน เช่น กรณีผู้ได้รับการอภัยโทษที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิต หากได้รับการอภัยโทษลดโทษเป็น จำคุก 50 ปีแล้ว ผลก็คือ ผู้นั้นไม่ต้องถูกบังคับตามคำพิพากษาคือ ไม่ต้องถูกจำคุกตลอดชีวิต แต่จำคุก 50 ปีแทน

ค) การอภัยโทษเปลี่ยนโทษ

ในกรณีของการอภัยโทษเปลี่ยนโทษนั้นจะมีผลทางกฎหมายทำให้ผู้ได้รับการอภัยโทษที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ไม่ต้องถูกบังคับโทษตามคำพิพากษา เช่น กรณีผู้ได้รับการอภัยโทษที่

ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ประหารชีวิต หากได้รับการอภัยโทษเปลี่ยนโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิตแล้ว ผลก็คือ ผู้นั้นไม่ต้องถูกบังคับตามคำพิพากษาคือ ไม่ต้องถูกประหารชีวิต แต่เปลี่ยนโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิต แทน

4.1.2.3 แบ่งตามที่มาของการอภัยโทษ

การอภัยโทษไม่ว่าจะเป็นการอภัยโทษเป็นรายบุคคล หรือ การอภัยโทษทั่วไปหากพิจารณาจากลักษณะที่มาของการอภัยโทษแล้ว อาจแบ่งการอภัยโทษได้ดังนี้

ก) การอภัยโทษตามกฎหมาย

ได้แก่ การอภัยโทษในกรณีที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดตามกฎหมายแล้วเพื่อมีผลให้ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาไม่ต้องรับโทษ(กรณีอภัยโทษปล่อย) ได้รับโทษน้อยลง(กรณีอภัยโทษลดโทษ) หรือ ได้รับโทษต่างไปจากคำพิพากษา(กรณีอภัยโทษเปลี่ยนโทษ) ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการอภัยโทษเป็นรายบุคคล หรือ อภัยโทษทั่วไป

ข) การอภัยโทษตามจารีตประเพณี

ได้แก่ การอภัยโทษในกรณีที่ยังมิได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดตามกฎหมายให้ลงโทษผู้กระทำความผิดแต่อย่างใดและในบางกรณีเป็นการอภัยโทษในชั้นพนักงานซึ่งอยู่ระหว่างการสอบสวนหรือฟ้องร้องโดยที่ยังมิได้มีการพิจารณาพิพากษาแต่อย่างใด หรือแม้กระทั่งในบางกรณีผู้กระทำไม่ใช่ผู้กระทำความผิดอาญา เช่น การกระทำผิดวินัยข้าราชการ หรือ วินัยนักศึกษา ผลของการอภัยโทษตามจารีตประเพณีนี้อาจทำให้มีผลในทางกฎหมายได้ เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำผิดในกรณีที่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือ ดำเนินการแก้ไขการลงโทษทางวินัยข้าราชการ หรือ วินัยนักศึกษา เป็นต้น

การอภัยโทษตามจารีตประเพณีนี้อาจจะเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพตามประมวลกฎหมายอาญา และผู้ต้องหาได้ขอ “พระราชทานอภัยโทษ” ในชั้นพนักงานสอบสวน หรือ ชั้นพนักงานอัยการ โดยที่ยังมิได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด และ ผู้ขอรับพระราชทานอภัยโทษก็ยังมีผู้ต้องโทษแต่อย่างใด

การอภัยโทษตามจารีตประเพณียังนำไปใช้สำหรับกรณีอื่นๆ ที่มีใช้การกระทำที่มีโทษทางอาญาอีกด้วย เช่น กรณีพระราชทานอภัยโทษในกรณีวิกฤตตุลาการเมื่อ พ.ศ.2534 ซึ่งทรงเห็นสมควรลดหย่อนผ่อนโทษจากปลดออก หรือ ไล่ออกเป็นงดบำเหน็จความชอบ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการอภัยโทษตามจารีตประเพณีนี้แม้จะมีใช้กรณีที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ตาม แต่โดยผลของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 225 ก็ยังคงรับรองพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษตามที่ทรงมีตามพระราชประเพณีอยู่นั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตามการอภัยโทษตามจารีตประเพณีนี้จะแตกต่างจากการอภัยโทษตามกฎหมายที่ว่า เมื่อมีการอภัยโทษตามจารีตประเพณีแล้ว ส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อน้อมนำการที่ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานอภัยโทษให้มีผลบังเกิดขึ้น ดังกรณีของการพระราชทานอภัยโทษในกรณีวิกฤตตุลาการเมื่อ พ.ศ.2534 ซึ่งเมื่อทรงเห็นสมควรลดหย่อนผ่อนโทษจากปลดออก หรือไล่ออกเป็นงดบำเหน็จความชอบแล้ว กระทรวงยุติธรรม(ก่อนแยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรม)จึงได้ยกเลิกคำสั่งเรื่องลงโทษข้าราชการทั้งหมด อันเป็นผลให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้ดังเดิม¹⁷

นอกจากนั้นในกรณีที่ต้องหาที่ถูกลงว่ากระทำความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพตามประมวลกฎหมายอาญา และผู้ต้องหาได้ขอ “พระราชทานอภัยโทษ” ในชั้นพนักงานสอบสวน หรือ ชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งเมื่อได้รับพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณให้ได้รับอภัยโทษแล้ว พนักงานอัยการก็จะน้อมนำการพระราชทานอภัยโทษในกรณีดังกล่าวเพื่อการสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำผิด เป็นต้น

สำหรับการศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้แบ่งประเภทของการอภัยโทษเพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษของไทยออกประเภทต่างๆ ดังนี้คือ

1. การอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 - 1.1 การอภัยโทษเป็นรายบุคคล
 - 1.2 การอภัยโทษเป็นการทั่วไป
2. การอภัยโทษตามจารีตประเพณี

4.2 การอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ได้วางบทบัญญัติไว้ชัดเจน ซึ่งหมายความรวมถึงการอภัยโทษเป็นรายบุคคล และการอภัยโทษเป็นการทั่วไป

4.2.1 การอภัยโทษเป็นรายบุคคล

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 บัญญัติว่า ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใดๆ หรือ ผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ถ้าจะทูลเกล้าฯ ถวาย

¹⁷ ศาลฎีกา. (2539). เถลิงพระเกียรติฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี. หน้า 67.

เรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษ จะยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
ก็ได้¹⁸

4.2.1.1 เงื่อนไขของการอภัยโทษ

เงื่อนไขของการอภัยโทษนั้นพิจารณาได้จากบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ
อภัยโทษแล้วจะพบบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องนั้นจะกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ไว้ ซึ่งอาจจะกำหนดไว้อย่าง
กว้างๆ เพื่อผู้ต้องขังจะได้รับพระราชทานอภัยโทษได้ เช่น กำหนดไว้ว่าผู้ที่จะได้รับพระราชทาน
อภัยโทษนั้นจำเป็นต้องเป็นกรณีที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดและให้รับโทษอย่างใดๆ แล้ว หรือ ต้องเป็นผู้
ต้องโทษ เป็นต้น

(1) ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องราว

ตามบทบัญญัติของกฎหมายอาจแยกประเภทของผู้มีสิทธิยื่นฎีกาขอพระราชทานอภัย
โทษรายบุคคลได้ดังนี้ คือ

1. ผู้ต้องคำพิพากษา หมายถึง ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลอันระบุไว้ในหมายแดงแจ้ง
โทษ ทั้งยังหมายรวมถึงผู้ต้องคำสั่งที่ชอไปด้วยกฎหมายของนายกรัฐมนตรี หรือคำสั่งของหัวหน้า
คณะปฏิวัติให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุก ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ได้
อนุโลมถือตามหลักการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยทั่วไป โดยเปิดโอกาสให้ดำเนินการได้เช่นเดียวกับ
นักโทษเด็ดขาดทั่วไป¹⁹

2. ผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เช่น บิดา มารดา คู่สมรส บุตร ญาติพี่น้อง รวมตลอดถึง
ผู้ปกครองหรือผู้อนุบาลของผู้ต้องคำพิพากษา

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติในแง่ของนักโทษต่างประเทศนอกจากบิดามารดา คู่สมรส
บุตร หรือญาติพี่น้องแล้ว ยังรวมถึงประมุขของประเทศ, รัฐบาล, เอกอัครราชทูต กงสุลของ
ประเทศที่นักโทษเด็ดขาดมีสัญชาติด้วย

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
มาตรา 261 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ยุติธรรมเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้
ต้องโทษก็ได้”²⁰

¹⁸ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259.

¹⁹ สุพร อิศรเสนา, ม.ล. (2538). การทำหนังสือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา หน้า 43.

²⁰ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261.

ส่วนกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษ ซึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ นั้น เป็นกรณีพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป²¹

(2) เจื่อนใจเกี่ยวกับรูปแบบ

หากพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษแล้วจะพบบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องนั้นจะกำหนดเจื่อนใจอย่างกว้างๆ เพื่อให้ผู้ต้องขังจะได้รับพระราชทานอภัยโทษได้คือ ต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุด และต้องเป็นผู้ต้องโทษ²²

เมื่อจะมีการอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องโทษรายใดแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือรูปแบบ (Form) ในการอภัยโทษเป็นเช่นใดด้วย

แบบของการอภัยโทษเฉพาะราย ในกรณีที่มีการอภัยโทษเฉพาะรายตามกฎหมายไทย ไม่มีการกำหนดรูปแบบของการอภัยโทษเฉพาะรายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ในทางปฏิบัติเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเช่นใดแล้ว สำนักราชเลขาธิการก็จะอัญเชิญพระราชกระแสแจ้งกลับไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อปฏิบัติ หรือเพื่อทราบเกล้าฯ ต่อไป นอกจากนี้ในบางกรณีก็ทำโดยพระบรมราชโองการ ซึ่งการอภัยโทษของไทยกรณีการขอพระราชทานอภัยโทษเฉพาะรายนั้น แบบของเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยทั่วไปทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยื่นเรื่องราว โดยมีวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 หมวด 6 ว่าด้วยการร้องทุกข์ยื่นเรื่องราว และถวายฎีกาของผู้ต้องขัง²³ การพระราชทานอภัยโทษจะเป็นพระราชหัตถเลขาพระราชทานอภัยโทษไปยังนายกรัฐมนตรีและต่อจากนั้นก็จะเป็นหนังสือราชการหรือคำสั่งนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

แบบของการอภัยโทษโดยทั่วไป ในกรณีที่มีการอภัยโทษโดยทั่วไปประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ บัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการ กรณีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเป็นกรณีนักโทษเด็ดขาดทุกคนที่เข้าเกณฑ์กำหนดที่จะอยู่ในข่ายได้รับพระมหากรุณานั้น ก็จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ โดยลดหลั่นมากและน้อยตามประเภทของนักโทษหรือตามลำดับชั้นของนักโทษแล้วแต่กรณีอย่างทั่วกัน²⁴ ปัจจุบันนี้เอง ได้มีการกำหนดรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเป็นที่แน่นอนลงตัว โดยได้มีการตรา

²¹ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ.

²² ศุภศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 40-53.

²³ ดูในประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 50 (ภาค 1) พ.ศ. 2480 (ตอนที่ 1). หน้า 205 -207.

²⁴ วิษณุ เครืองาม. (2523). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 355.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 โดยให้เพิ่ม มาตรา 261 ทวิ ในภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ซึ่งให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้ การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

นอกจากจะมีบทบัญญัติรองรับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 225 แล้ว ยังมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ว่าด้วยการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ มาตรา 259 – มาตรา 267 โดยการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามพระราชอัชฌาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่เพียงพระองค์เดียว ในการที่จะพระราชทานพระมหากรุณาลดหย่อนผ่อนโทษเป็นประการใดก็ได้ ทั้งนี้ ได้ทรงใช้พระอภัยนุภาพประกอบพระราชวิจารณ์ณอันรอบคอบลึกซึ้งวินิจฉัยฎีกาด้วยพระองค์เองอย่างถี่ถ้วน

การขอพระราชทานอภัยโทษของนักโทษที่ไอนตัว

สนธิสัญญาไอนตัวนักโทษ

การไอนตัวนักโทษเป็นมาตรการผ่อนคลายความเดือดร้อนให้กับนักโทษต่างประเทศ โดยให้กลับไปปรับโทษต่อในประเทศถิ่นบ้านเกิดของตนเอง อันเป็นการปฏิบัติตามสนธิสัญญาว่าด้วยการไอนตัวนักโทษต่างประเทศไปปรับโทษต่อในประเทศที่ตนมีสัญชาติ และการไอนตัวนักโทษไทยในต่างประเทศมารับโทษต่อในประเทศไทย สำหรับประเทศไทยมีกฎหมายออกมารองรับสนธิสัญญานี้ คือ พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527

ในปัจจุบันมีรายชื่อของประเทศที่มีสนธิสัญญาไอนตัวนักโทษกับประเทศไทย ดังนี้คือ ฝรั่งเศส สเปน แคนาดา สหรัฐอเมริกา อิตาลี สวีเดน อังกฤษ ฟินแลนด์ เยอรมนี โปรตุเกส ออสเตรีย อิสราเอล โปแลนด์ เดนมาร์ก ฮังการี สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ เอสโตเนีย สาธารณรัฐเช็ก ไนจีเรีย (รวม 22 ประเทศ)²⁵

หลักเกณฑ์ในการไอนตัวนักโทษ

หลักเกณฑ์ในการไอนตัวนักโทษในต่างประเทศเพื่อมารับโทษในราชอาณาจักรหรือการไอนนักโทษต่างประเทศในราชอาณาจักรเพื่อไปปรับโทษต่อในต่างประเทศนั้น มีบทบัญญัติวางหลักเกณฑ์ไว้ตาม พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 มาตรา 6 ดังนี้

²⁵ ข้อมูลจาก กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ.

(1) ประเทศผู้โอนและประเทศผู้รับโอนจะต้องมีสนธิสัญญาระหว่างกันในเรื่องความร่วมมือในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาคดีอาญา

(2) การโอนนักโทษจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศผู้โอนกับประเทศผู้รับโอน และนักโทษซึ่งจะได้รับการโอน

(3) ความคิดที่นักโทษไทยหรือนักโทษต่างประเทศได้รับโทษอยู่ต้องเป็นความคิดที่มีโทษฐานใดฐานหนึ่งตามกฎหมายของประเทศผู้รับโอน

(4) นักโทษซึ่งจะได้รับการโอนต้องไม่อยู่ในระหว่างการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานอื่น หรืออยู่ในระหว่างการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ในประเทศผู้โอน

(5) การโอนนักโทษจะทำให้เกิดผลดีหรือเป็นประโยชน์แก่นักโทษผู้นั้น

(6) การโอนนักโทษจะมีผลกระทบต่อปัญหาอาชญากรรม และความรู้สึกของประชาชนในประเทศผู้โอนและประเทศผู้รับโอนเพียงใด หรือไม่ เมื่อคำนึงถึงลักษณะความรุนแรงของการกระทำความคิด

ความใน (3) มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สนธิสัญญาระหว่างประเทศผู้โอนและประเทศผู้รับโอนมิได้กำหนดข้อความดังกล่าวไว้ หรือมีเงื่อนไขกำหนดไว้เป็นประการอื่น

การดำเนินการโอนตัวนักโทษ

กรณีนักโทษต่างประเทศ

1 ให้ประเทศผู้รับโอนยื่นคำขอผ่านวิถีทางการทูต ตามระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษว่าด้วยการยื่นคำขอโอนนักโทษและดำเนินการรับมอบส่งมอบนักโทษ พ.ศ. 2529 มีข้อสังเกต คือ นักต่างประเทศจะขอโอนตัวไปรับโทษต่อในประเทศที่ตนมีสัญชาติด้วยตนเองต่อทางราชการไทยมิได้

2. เมื่อประเทศผู้รับโอนยื่นคำขอ พร้อมด้วยหลักฐานแล้ว เจ้าหน้าที่จะส่งคำขอและหลักฐานต่างๆ ต่อเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษเพื่อให้คณะกรรมการฯ พิจารณาโดยเร็ว

3. คณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษดังกล่าวนี้ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ เจ้ากรมพระธรรมนูญ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา อธิบดีศาลคดีเด็กและเยาวชนกลาง อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ และอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการกองทัณฑวิทยา กรมราชทัณฑ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการกองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

4 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษให้ความเห็นชอบก็ให้เลขานุการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและแจ้งให้นักโทษต่างประเทศและประเทศผู้รับโอนทราบ และดำเนินการส่งมอบนักโทษต่อไป

กรณีนักโทษไทย

1. นักโทษไทยที่ถูกจำคุกในต่างประเทศ สามปี ภรรยา ญาติ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนักโทษ สามารถยื่นคำร้องตามระเบียบ คณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษ พร้อมด้วยเอกสารประกอบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานทูตไทย สถานกงสุล หรือกระทรวงการต่างประเทศของไทย แล้วแต่กรณี

2. เมื่อยื่นคำร้องแล้ว เจ้าหน้าที่จะส่งเรื่องให้เลขานุการคณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษ และคณะกรรมการพิจารณาฯ อนุญาตหรือไม่อนุญาต

3. ถ้ามีคำสั่งอนุญาต คณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษจะส่งเรื่องไปยังกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อขอความเห็นชอบจากประเทศผู้โอน

4. เมื่อประเทศผู้รับโอนให้ความเห็นชอบแล้ว กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมราชทัณฑ์ จะประสานงานเพื่อรับมอบนักโทษต่อไป

การขอพระราชทานอภัยโทษของนักโทษที่โอนตัว

กรณีนักโทษต่างประเทศ

1. แม้จะได้มีการโอนตัวนักโทษต่างประเทศไปรับโทษต่อในประเทศที่ตนมีสัญชาติคือประเทศผู้รับโอนแล้ว ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้โอนก็ยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการที่จะอภัยโทษให้แก่ักโทษต่างประเทศผู้นั้น หรือลดโทษ และเมื่อประเทศผู้รับโอนได้รับแจ้งการอภัยโทษหรือการลดโทษเช่นนั้น จักต้องดำเนินการให้เกิดผลตามนั้น ดังนั้นแม้จะได้มีการโอนตัวนักโทษต่างประเทศไปรับโทษต่อในประเทศผู้รับโอนแล้ว นักโทษต่างประเทศผู้นั้นก็ยังมีสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ โดยผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้ปล่อยตัวหรือลดโทษได้เสมือนตอนที่ตนยังรับโทษอยู่ในประเทศไทย

2. นอกจากนั้น เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ นักโทษต่างประเทศซึ่งโอนตัวไปรับโทษในประเทศผู้รับโอนก็พึงได้รับพระราชทานอภัยโทษด้วยดุจกัน เพราะการต้องโทษของนักโทษต่างประเทศผู้นั้นเป็นไปตามอำนาจของศาลไทย หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าที่ส่งตัวผู้นั้นไปรับโทษต่อในต่างประเทศนั้น ก็คือการฝากตัวนักโทษต่างประเทศผู้นั้นไปรับโทษต่อในประเทศผู้รับโอน

กรณีนักท่องเที่ยว

1. พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 มาตรา 21 บัญญัติว่า “การอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ...สำหรับนักโทษไทยซึ่งรับโทษต่อในราชอาณาจักรทั้งนี้เว้นไว้แต่ในกรณีที่ ได้มีสนธิสัญญา กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญานั้น” และมาตรา 22 บัญญัติว่า “ในการรับโทษต่อในราชอาณาจักรให้นักโทษไทยซึ่งได้รับการโอนได้รับประโยชน์จากเหตุ ...การอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือลดโทษของประเทศผู้โอนเฉพาะในส่วนที่มีผลใช้บังคับถึงนักโทษไทยผู้นั้น

2. ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อ้างถึงข้างต้นนี้อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ในแง่ของการพระราชทานอภัยโทษให้นักโทษต่างประเทศและนักโทษไทยนี้ ทั้งนักโทษไทยและนักโทษต่างประเทศจะมีโอกาสได้รับพระราชทานอภัยโทษ จากทั้งสองประเทศตลอดเวลาที่ยังต้องรับโทษอยู่ ซึ่งแล้วแต่สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(3) เงื่อนไขเกี่ยวกับเนื้อหา

เงื่อนไขทางเนื้อหาของ การอภัยโทษเป็นไปตามนโยบายของแต่ละประเทศไม่แน่นอนตายตัว อย่างเช่นการอภัยโทษของไทยนั้นใช้กับ คดีอาญาทุกประเภท โทษทางวินัย โทษทุกชนิดที่เป็นโทษตามกฎหมายโดยชอบ²⁶ ก็อาจขอพระราชทานอภัยโทษได้ ส่วนการอภัยโทษเป็นการทั่วไปจะมีบัญชีลักษณะความผิดทำพระราชกฤษฎีกากำหนดลักษณะของความผิดที่จะได้รับการอภัยโทษไว้²⁷ การขอพระราชทานอภัยโทษนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าเหตุผลที่กล่าวอ้างจะต้องไม่เป็นการคัดค้านคำพิพากษาของศาล มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นฎีกาที่มีชอบด้วยกฎหมาย²⁸

การที่คณะรัฐมนตรีจะกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร เช่น เกี่ยวเนื่องกับพระราชประเพณีที่สำคัญ หรือมีวาระสำคัญต่อเหตุการณ์บ้านเมือง หรือเหตุผลในทางราชทัณฑ์

ส่วนหลักเกณฑ์ที่นักโทษผู้ใดจะได้รับพระราชทานอภัยโทษเท่าใดอย่างไรนั้น จะกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษที่ตราขึ้นในแต่ละครั้ง ทั้งนี้ มักมี

²⁶ กรณีโทษปรับก็มีตัวอย่าง เช่น ในคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7663/2543 ซึ่งศาลรอกการลงโทษจำคุกมีกำหนดสองปี ปรับหกหมื่นบาท และต่อมาได้พระราชทานอภัยโทษให้แก่ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ (คืนค่าปรับให้จำเลย)

²⁷ ดูบัญชีลักษณะความผิดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2549.

²⁸ ดู พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 23.

หลักเกณฑ์อยู่คั้งนี้คือ²⁹ เกณฑ์ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป เกณฑ์ได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข เกณฑ์ได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข เกณฑ์ไม่ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ

กรณีใดบ้างที่ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษที่จะได้รับการพระราชทานอภัยโทษนั้นไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ผู้ต้องโทษจะต้องเป็นผู้มีลักษณะเช่นใด หรือความผิดฐานใดที่ได้กระทำ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 บัญญัติกรณีการอภัยโทษเฉพาะรายแต่เพียงว่า เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วถ้าจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษจะยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้ เมื่อพิจารณาหลักในเรื่องการอภัยโทษแล้วก็อาจกล่าวได้ว่า การอภัยโทษควรคำนึงถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับเนื้อหา (Content) ต่างๆ ที่จะพิจารณาให้อภัยโทษดังนี้

1) ลักษณะของผู้กระทำความผิด กล่าวคือการอภัยโทษจะต้องคำนึงถึงลักษณะของผู้กระทำความผิดเป็นรายๆ ไป (Individualization) ทั้งนี้ผู้ต้องโทษที่จะได้รับการพระราชทานอภัยโทษจะต้องมีลักษณะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ เช่น ผู้ต้องโทษนั้นสามารถเป็นผูกลับตัวเป็นคนดีได้ก่อนที่จะบังคับตามคำพิพากษาจนเสร็จสิ้น ผู้ต้องโทษนั้นเป็นคนพิการมีลักษณะเป็นคนทุพพลภาพอันเห็นได้ชัด ผู้ต้องโทษนั้นเป็นคนเจ็บป่วยร้ายแรง หรือผู้ต้องโทษนั้นเป็นคนสูงอายุหรือผู้เยาว์ เป็นต้น

2) ฐานความผิดที่ผู้ต้องโทษนั้นได้กระทำ กล่าวคือการอภัยโทษนอกจากจะต้องคำนึงถึงลักษณะของผู้กระทำความผิดเป็นรายๆ ไปแล้วการอภัยโทษควรจะได้คำนึงถึงฐานความผิดที่ผู้ต้องโทษนั้นได้กระทำประกอบด้วย เนื่องจากการกระทำความผิดบางฐานอาจมีผลกระทบต่อสังคมอย่างมาก การที่ไม่ให้อภัยโทษอาจมีผลในเชิงป้องปราม (Prevention) มิให้ผู้ใดคิดที่จะกระทำความผิดนั้นอีก เช่น การกระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ หรือการกระทำความผิดต่อกฎหมายอาสพผิดให้โทษโดยเฉพาะการผลิต หรือจำหน่าย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขเกี่ยวกับเนื้อหา (Content) ในการพระราชทานอภัยโทษนี้แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์เช่นใดก็ตาม การอภัยโทษก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์ และผลกระทบที่จะได้รับในอนาคตด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องโทษรายใดนั้นเป็นเรื่องนโยบายในทางอาญา (Criminal policy) ซึ่งควรต้องพิจารณาถึงผลกระทบอย่างเข้มงวดด้วย³⁰

²⁹ สรพงษ์ เศรษฐสุนทิ. (2545). *ทัศนะของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต่อการปล่อยตัวผู้ต้องขังก่อนครบกำหนดโทษ*. หน้า 39.

³⁰ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 40-53.

ก. การยื่นเรื่องราว

กรณีโทษประหารชีวิต

นักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษประหารชีวิต เมื่อคดีถึงที่สุดให้เจ้าหน้าที่นำตัวผู้นั้นไปประหารชีวิต เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันฟังคำพิพากษาแต่ถ้ามีการถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขอให้พระราชทานอภัยโทษ ก็ให้ทุเลาการประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดเวลาหกสิบวัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำ แต่ถ้าทรงยกเรื่องราวขึ้นเสีย ก็ให้จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนดนี้ได้ (มาตรา 262 วรรคแรก)

มีข้อควรสังเกตว่า การถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำข้างต้นนั้นอาจเป็นวันภายหลังจากวันพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันฟังคำพิพากษาหรือก่อนพ้นกำหนดหกสิบวันนั้นก็ได้³¹

เรื่องราวหรือคำแนะนำขอพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิตให้ถวายได้แต่เพียงครั้งเดียวเท่านั้น (มาตรา 262 วรรคสอง)

เฉพาะระยะเวลาเกี่ยวกับการจัดการประหารชีวิต มีประเด็นที่น่าพิจารณา 2 ประการ ดังนี้³²

ระยะเวลา ถ้ามีการยื่นเรื่องราว หรือคำแนะนำขอพระราชทานอภัยโทษให้แก่นักโทษประหารชีวิต กฎหมายบัญญัติให้ทุเลาการประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไป

การจัดการประหารชีวิตเมื่อพ้น 60 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไป ถ้ายังไม่มีพระบรมราชวินิจฉัยในภูิกานั้น แต่พ้นกำหนดหกสิบวันแล้ว จะต้องทุเลาการประหารชีวิตต่อไปหรือไม่นั้น มีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย

ฝ่ายแรกมีความเห็นว่าพ้นจากการทุเลาการประหารชีวิตแล้ว เพราะถือว่าพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไปแล้ว การทุเลาการประหารชีวิตสิ้นผลบังคับตามกฎหมาย ซึ่ง “ให้ทุเลาการประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไป” ดังนั้น เมื่อพ้นหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไป ก็ให้จัดการประหารชีวิตได้ “ทั้งๆ ที่ไม่ทราบว่าจะทรงยกเรื่องราวหรือไม่ก็ตาม”

ฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า ต้องทุเลาการประหารชีวิตต่อไปจนกว่าการดำเนินเรื่องภูิกาลแล้วเสร็จ ทั้งนี้เพราะบรรดาโทษตามที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ โทษประหารชีวิตเป็นโทษ

³¹ อนุวัติ ใจสมุทร. (2505). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 2 ว่าด้วยอุทธรณ์ภูิกา (มาตรา 193 ถึงมาตรา 267). หน้า 1146.

³² สุพจน์ ธรรมมา. (2525). การศึกษาระบบการอภัยโทษ. หน้า 100.

สถานหนักที่สุด การบังคับคดีเกี่ยวกับโทษประหารชีวิตนี้ จึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง หากดำเนินการไปแล้วปรากฏว่าภายหลังนักโทษผู้นั้นได้รับพระราชทานอภัยโทษ ก็ไม่อาจแก้ไขอย่างไรได้

สำหรับในทางปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์แล้วปรากฏว่าต้องดูแลการประหารชีวิตไว้ต่อไปจนกว่าจะทราบผลการทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวทั้งนี้เพราะว่า ในกรณีที่มีเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษนั้น ถ้าจะพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” แล้วจะเห็นได้ชัดว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดที่จะพระราชทานอภัยโทษ เพราะการพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจขององค์พระประมุข ซึ่งทรงเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้

กรณีโทษอื่นนอกจากโทษประหารชีวิต

เรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษอย่างอื่นซึ่งมิใช่โทษประหารชีวิต ถ้าถูกยกหนหนึ่งแล้ว จะยื่นใหม่อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นสองปีนับแต่วันถูกยกเลิกครั้งก่อน (มาตรา 264)³³

เหตุที่มีเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษในโทษอย่างอื่นนอกจากโทษประหารชีวิตไม่เป็นผลให้ทูลเกล้าฯ ลงโทษนั้น³⁴

ข. ขอบเขตของเรื่องราว

การยื่นเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษมิได้มีขอบเขตอยู่เพียงเรื่องอรรถคดีที่ศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วเท่านั้น แต่รวมถึงเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือเกี่ยวข้องกับผู้ต้องคำพิพากษาคดีอาญาทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังที่การพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้วด้วย เช่น ผู้ฎีกาไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เพราะศาลมิได้ออกหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดให้ หรือผู้ฎีกามีความชอบมาก่อน หรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นๆ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ผู้ฎีกาอาจยื่นมาเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนการขอพระราชทานอภัยโทษของตน³⁵ ทั้งนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าเหตุผลที่กล่าวอ้างจะต้องไม่เป็นการคัดค้านคำพิพากษาของศาล มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นฎีกาที่มีขอบด้วยกฎหมาย

สำหรับเรื่องที่น่ามาพิจารณาประกอบด้วยมีหลายด้าน เช่น มูลเหตุจงใจในการกระทำความผิด สุขภาพและสภาวะจิตของนักโทษเด็ดขาดผู้ฎีกา ประวัติ อุปนิสัย การปฏิบัติตนระหว่าง

³³ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 264.

³⁴ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 263.

³⁵ ชานินทร์ กรวิเชียร. (2531). พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในด้านกฎหมาย ในเทัญพระพิริยะเก็นจะรำพัน. หน้า 165.

ต้องโทษจำคุก และสภาพแวดล้อมนอกจากนั้น ถ้าหากเป็นนักโทษต่างประเทศ ก็ยังมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร้องขอพระราชทานอภัย

โทษจากประมุขของประเทศที่ผู้ถูกกักต้อนสัญชาติ หรือจากรัฐบาลของประเทศนั้น³⁶

“โทษอย่างไร” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 ที่บัญญัติว่า ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างไร หรือ ผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ถ้าจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษ จะยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้³⁷ ในที่นี้หมายถึง โทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2500 ได้แก่ โทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม โดยความเป็นจริงผู้ยื่นฎีกามักเป็นผู้ต้องโทษประหารชีวิตหรือจำคุกเสียโดยมาก

กรณีโทษปรับก็สามารถขอพระราชทานอภัยโทษได้ หากพระราชทานอภัยโทษเด็ดขาดโดยไม่มีเงื่อนไข โทษปรับที่ชำระแล้ว ให้คืนค่าปรับให้ไปทั้งหมด³⁸

ตัวอย่างในการคืนค่าปรับคือ ในคดีที่นายสุกร ประศาสน์วินิจฉัย(โจทก์) ฟ้องนายโกเมน ภัทรภิรมย์ (จำเลย)³⁹ ว่าจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ศาลฎีกาพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด ลงโทษจำคุกกระหนงสองปี ปรับกระหนงสองหมื่นบาท รวมสามกระหนง จำคุกหกปี ปรับหกหมื่นบาท จำเลยเคยทำคุณประโยชน์แก่ราชการและประเทศชาติ จึงให้รอการลงโทษจำคุกให้แก่จำเลยมีกำหนดสองปี⁴⁰ ต่อมามีการขอพระราชทานอภัยโทษได้รับพระราชทานอภัยโทษคืนค่าปรับในคดีนี้⁴¹

อย่างไรก็ตามผู้ให้ความเห็นในเรื่องขอบเขตของโทษ ดังนี้คือ “พึงสังเกตว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ โดยไม่ระบุว่าเป็นโทษประเภทใด ดังนั้น พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษจึงมีความหมายกว้างรวมทั้งโทษทางอาญา และโทษทางวินัย หรือทัณฑ์ตามกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึง

³⁶ ธานีรินทร์ กรชัยวิเชียร. แหล่งเดิม. หน้า 166 – 167.

³⁷ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259.

³⁸ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 265.

³⁹ บุญร่วม เทียมจันทร์. (2546). คดีประวัติศาสตร์ ศาสตราจารย์ ดร. โกเมน ภัทรภิรมย์.

⁴⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7663/2543 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2543.

⁴¹ ในคดีนี้ยังมีข้อสงสัยในทางปฏิบัติอยู่กล่าวคือการเชิญพระราชกระแสไปอ่านให้ผู้ต้องโทษฟังปกติ นั้นจะอ่านที่เรือนจำ แต่คดีนี้ผู้ต้องโทษไม่ได้อยู่ในเรือนจำ.

อาจใช้พระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษ ลดโทษ เปลี่ยนโทษ แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือทัณฑ์อื่นได้⁴²

การพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญ ถ้าจะทรงพระกรุณาพระราชทานอภัยโทษโดยเด็ดขาดไปเลยทีเดียวเกินไปจากที่ขอนั้นจะได้อภัยหรือไม่ ซึ่งยังไม่มีตัวอย่าง กรณีนี้ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิบดีประธานองคมนตรี เคยให้ความเห็นไว้ว่า เป็นพระราชอำนาจที่จะทรงพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานอภัยโทษได้⁴³

ค. เหตุผลที่อ้างอิงประกอบเรื่องราว

การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษนั้น จะต้องไม่เป็นการคัดค้านคำพิพากษา ทั้งนี้ เพราะพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 23 บัญญัติไว้ว่า คดีที่ศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วคู่ความไม่มีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาคัดค้านคดีนั้นต่อไป⁴⁴

เหตุผลของผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษกรณีเฉพาะรายมีเหตุผลที่แตกต่างกันโดยสรุปได้ดังนี้ เช่นอ้างว่า ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ชราภาพมากแล้ว เคยประกอบคุณงามความดีมาก่อน อายุยังน้อย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ศาลขอหมายล่าช้าทำให้หมดโอกาสที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ เคยรับราชการมาก่อน มีโรคประจำตัว เคยทำงานในถิ่นทุรกันดาร กระทำความผิดในระหว่างปฏิบัติกรตามหน้าที่ หรือปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา เคยทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ ได้รับโทษมาพอสมควร ระหว่างต้องโทษประพฤติดี ขณะกระทำความผิดถูกบีบบังคับทางจิตใจ หรืออ้างว่าผู้เสียหายในคดีมีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย เป็นต้น

กรณีอาจถูกยกฎีกา เพราะไม่มีเหตุผลอันสมควรสนับสนุนขอพระราชทานอภัยโทษให้ เช่น อ้างว่ามีความจำเป็นที่จะต้องออกไปอุปการะครอบครัว ทดแทนคุณบิดามารดา กระทำไปโดยบันดาลโทสะ ด้วยความโง่เขลา ถูกปรักปรำใส่ร้ายและไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี อ้างว่าไม่ได้กระทำความผิด ไม่ได้รู้เห็นในการกระทำความผิด เพิ่งกระทำความผิดเป็นครั้งแรก อายุยังน้อย ต้องโทษเพียงเพราะไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาหักล้างพยานโจทก์ได้ อ้างว่าคดีชั้นศาลทหารไม่มีโอกาสต่อสู้คดีในศาลสูงได้ ในชั้นสอบสวนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจกดดันแก่งัดขังขู่ข่มขู่หา และถูกบังคับให้รับสารภาพ เป็นต้น ทั้งนี้โดยไม่มีเหตุผลพิเศษที่ควรสนับสนุนเพราะเป็นการกระทำออกอาจไม่เกรงกลัวกฎหมาย คดีอุกฉกรรจ์ ความดีความชอบพิเศษไม่มีปรากฏ เคยได้รับพระราชทานอภัยโทษมาแล้ว ได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษมาแล้ว ทั้งในศาลและเรือนจำ เป็นพฤติการณ์ที่เหี้ยมโหดทารุณมาก เป็นภัยแก่สังคมเป็นอย่างยิ่ง เป็นเรื่องที่ถูกกล่าวอ้างขึ้นมาลอยๆ ไม่มี

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เล่มเดิม. หน้า 264.

⁴³ กิริมย์ ธรรมศิริ, ศศิธร เอี่ยมแก้ว และสิบลักษณ์ วานวิสุทธิ. เล่มเดิม. หน้า 141.

⁴⁴ ดู พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 23.

พยานหลักฐานยืนยัน เป็นเจ้าพนักงานกระทำผิดนับเป็นภัยร้ายแรงต่อประเทศชาติ โทษที่ได้รับแม้จะรุนแรงเพราะศาลเรียงกระทงลงโทษ แต่ก็ได้รับความปรานีลดหย่อนผ่อนโทษมาแล้ว เป็นต้น

กรณีนักโทษชาวต่างชาติ มีเหตุผลพิเศษใช้หลักถ้อยที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น เมื่อได้รับโทษมาพอสมควรแล้ว หรือได้รับการร้องขอจากสถานทูต เช่นนี้ถือได้ว่าประมุขของมิตรประเทศเป็นผู้ขอ และเท่าที่ผ่านมาก็เคยมีการพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป

ตัวอย่างพระมหากษัตริย์คุณในการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดเฉพาะราย

ตัวอย่างที่ได้เคยมีการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดเฉพาะรายเพื่อที่จะได้เห็นถึงเหตุผลของแต่ละรายที่เคยได้รับการพระราชทานอภัยโทษมาแล้วดังนี้คือ

1. กรณีนักโทษเด็ดขาดเฉพาะรายผู้หนึ่งต้องโทษฐานพยายามฆ่าคนตายโดยเจตนา กำหนดโทษจำคุก 10 ปี เนื่องจากได้พยายามฆ่าผู้เสียหายซึ่งเป็นอา (น้องชายของบิดา) ด้วยปืนพกสั้น แต่ผู้เสียหายได้หยิบมีดโต้ป้องกันตัวนักโทษเด็ดขาดจึงวิ่งหนีไป ซึ่งก่อนเกิดเหตุ 3 เดือน นักโทษเด็ดขาดชายเคยปลุกปล้ำบุตรสาวผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ได้ไกล่เกลี่ยให้นักโทษเด็ดขาดชายจ่ายค่าทำขวัญ 2,000 บาท เรื่องจึงเลิกกันไป เรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า นักโทษเด็ดขาดชายเคยปลุกปล้ำบุตรสาวผู้เสียหาย ซึ่งเป็นลูกพี่ลูกน้องแล้วยังลอบทำร้ายผู้เสียหายซึ่งเป็นอาอีก จึงเห็นควรยกฎการยี่สิบ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสว่า ผู้เสียหาย นักโทษเด็ดขาดชาย พยานโจทก์ เป็นญาติกัน พยานให้การขัดกันทำให้สงสัยว่าจะเป็นการกลั่นแกล้ง นักโทษเด็ดขาดชายควรได้รับประโยชน์แห่งความสงฆ์นี้จึงให้อภัยโทษปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดชายไป

2. กรณีนักโทษเด็ดขาดหญิงผู้หนึ่งต้องโทษฐานพยายามฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน กำหนดโทษจำคุก 25 ปี 5 เดือน ได้อภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2520 เหลือโทษ 20 ปี 4 เดือน เนื่องจากได้ใช้ปืนยิงผู้เสียหายซึ่งเป็นญาติกันและเคยรักใคร่ชอบพอนั้นคนรักมานานถึงขั้นได้เสียกัน แล้วผู้เสียหายได้ทอดทิ้งนักโทษเด็ดขาดหญิงไปแต่งงานกับหญิงอื่น แต่กระสุนไม่ถูกอวัยวะที่สำคัญของผู้เสียหาย จึงได้รับบาดเจ็บไม่มารักษาตัวที่โรงพยาบาล 10 วัน เรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ฝ่ายชายได้ผันแปรจิตใจไปแต่งงานกับหญิงอื่น ย่อมก่อให้เกิดมลทินมัวหมองแก่ฝ่ายหญิงทั้งร่างกายและจิตใจ ผู้เสียหายมีส่วนผิดในการก่อให้เกิดคดีนี้ และผลเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เป็นอันตรายแก่ชีวิต ผู้เสียหายยังคงปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ นักโทษเด็ดขาดหญิงกระทำผิดครั้งแรกเนื่องจากถูกบีบบังคับทางจิตใจ จึงเห็นควรขอพระราชทานอภัยโทษให้ 1 ใน 5 ของกำหนดโทษ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสว่า ผู้เสียหายกับนักโทษเด็ดขาดหญิงรักใคร่ชอบพอกันฉันคนรักมาประมาณ 3 ปี แต่ต่อมาผู้เสียหายได้ไปแต่งงานกับหญิงอื่น ย่อมก่อให้เกิดมลทินมัวหมองทั้งในร่างกายและจิตใจ มูลเหตุแห่งการกระทำผิดดังกล่าวผู้เสียหายเองก็มีส่วนผิดในการก่อให้เกิดคดีนี้ด้วย ก่อนต้องโทษนักโทษเด็ดขาดหญิงรับราชการมิใช่เป็นผู้ร้าย โดยนิสัยสันดานเกิดจากอารมณ์วู่วามเนื่องจากถูกบีบบังคับทางจิตใจ จึงอภัยลดโทษให้ 3 ใน 4 ของกำหนดโทษที่เหลืออยู่หลังจากที่ได้รับอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2520 แล้ว

3. กรณีนักโทษเด็ดขาดชายผู้หนึ่งต้องโทษฐานผิดพระราชบัญญัติฝิ่น กำหนดโทษจำคุก 8 ปี รับโทษมาแล้ว 7 ปี 2 เดือน 15 วัน เนื่องจากร่วมกันเพื่อซึ่งเป็นนายทหารนอกประจำการค้าฝิ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจจับเพื่อนของนักโทษเด็ดขาดชายได้พร้อมฝิ่นสุกของกลางจำนวน 30 ห่อหนัก 29 กิโลกรัม พร้อมกับนักโทษเด็ดขาดชายและพบถุงพลาสติกเครื่องชั่งชนิดจางกับเอกสารติดต่อซื้อขาย 3 ฉบับในห้องพักนักโทษเด็ดขาดชาย เรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ที่กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยฝิ่นหรือยาเสพติดให้โทษ ถือว่าเป็นพิษเป็นภัยต่อมนุษยชาติอย่างมหันต์ รัฐบาลได้พยายามปราบปรามเพื่อความสงบสุขของสังคม และเกียรติภูมิของประเทศไทย จึงเห็นควรยกฎการยี่สิบ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสว่า ได้พิเคราะห์ดูพฤติการณ์กระทำ ความผิดแล้วเห็นว่า มิใช่ตัวการสำคัญในการกระทำผิด หากได้รับอภัยโทษก็น่าจะได้กลับตัวประพฤติตนเป็นคนดีต่อไป อีกทั้งนักโทษเด็ดขาดชายผู้นี้ได้รับโทษใกล้จะครบกำหนดโทษอยู่แล้วสมควรได้รับความกรุณา จึงให้อภัยโทษปล่อยตัวไป

4. กรณีนักโทษเด็ดขาดชายชาวคูนิเซียต้องโทษฐานมิเฮโรอินไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย กำหนดโทษจำคุก 25 ปี เคยได้อภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2530 เหลือโทษ 20 ปี รับโทษมาแล้ว 7 ปี 7 เดือน 11 วัน คงเหลือโทษจำคุก 12 ปี 4 เดือน 24 วัน เนื่องจากนักโทษเด็ดขาดชายได้ชุกช่อนเฮโรอินไว้ในกางเกงในและบริเวณหน้าอก เมื่อตรวจพิสูจน์เป็นเฮโรอินไฮโดรคลอไรด์ หนัก 2.090 กิโลกรัม นักโทษเด็ดขาดชายจะนำเฮโรอินดังกล่าวออกนอกราชอาณาจักรไปยังประเทศอิตาลี เรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า นักโทษเด็ดขาดชายได้รับลดโทษตามคำพิพากษาและตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมาส่วนหนึ่งแล้ว จึงเห็นควรยกฎการยี่สิบ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสว่าให้อภัยโทษปล่อยตัวไปเนื่องจาก รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐคูนิเซียขออภัยโทษมาอีกทางหนึ่งด้วย

จะเห็นได้ว่าเหตุผลในเรื่องการให้อภัยโทษนั้นเป็นเรื่องที่มีเหตุผลสำคัญอยู่จริง ไม่ใช่เรื่องของการตามอำเภอใจ หรือเรื่องของการไม่มีเหตุผลแต่อย่างใด แต่เป็นเหตุผลที่อยู่เหนือเหตุผลทั่วไป หรืออาจจะเรียกว่าเป็นข้อยกเว้นเฉพาะแต่ละกรณีๆ ไป ซึ่งมีความกว้างลึก ละเอียดยรอบครอบรอบด้าน ทันสมัย ปรับเปลี่ยนให้เข้ากับทุกสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ก็เพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมนั่นเอง

4.2.1.2 แบบของเรื่องราวในการขอพระราชทานอภัยโทษ

แบบของเรื่องราวทุกเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยทั่วไปทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยื่นเรื่องราว โดยมีวิธีการปฏิบัติตามกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 หมวด 6 ว่าด้วยการร้องทุกข์ยื่นเรื่องราว และถวายฎีกาของผู้ต้องขัง⁴⁵

4.2.1.3 ผลของการพระราชทานอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษในรูปแบบของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่างๆ เป็นการพระราชทานอภัยโทษซึ่งวางอยู่บนแนวความคิดพื้นฐานที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (The King is the Fountain of Justice)⁴⁶ ทั้งการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทุกเกล้าฯ ถวายฎีกาอันเป็นโบราณราชนิติประเพณีสืบทอดมาแต่ครั้งกรุงสุโขทัย และนับเป็นประเพณีเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพสกนิกรของพระองค์ให้กระชับแน่นแฟ้น

เมื่อสำนวนเรื่องราวและความเห็นต่างๆ ของทุกฝ่ายทั้งของรัฐบาล และคณะองคมนตรีพิจารณาครบถ้วนสมบูรณ์แล้วกองนิติการสำนักราชเลขาธิการก็จะทำใบนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา ขึ้นทุกเกล้าฯ ถวายฎีกา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพิจารณาฎีกานั้นและพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย⁴⁷ ในกรณีที่มีความเห็นเป็นหลายฝ่าย ก็มีใช้จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยตามความเห็นของเฉพาะฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเสมอไป นอกจากนั้นในบางโอกาสก็ทรงมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือของคณะองคมนตรีไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม เป็นที่แจ้งประจักษ์ว่าได้ทรงใคร่ครวญอย่างรอบคอบทุกเรื่อง และมีอยู่เป็นครั้งคราวที่ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งให้ทางคณะองคมนตรีพิจารณาในปัญหาข้อใด

⁴⁵ คู่มือประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 50 (ภาค 1) พ.ศ. 2480 (ตอนที่ 1), หน้า 205 -207.

⁴⁶ เจษฎา พรไชยา. (2546). พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ. หน้า 266 – 273.

⁴⁷ ธงทอง จันทรางศุ. (2529). พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์. หน้า 153.

ข้อหนึ่งเพิ่มเติม หรือทบทวนความเห็น โดยพระราชทานข้อท้วงติง ประกอบการพิจารณาเพิ่มเติม เหล่านี้ลงมาด้วย⁴⁸

การพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย มี 3 แนวทาง คือ

1. พระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว ได้แก่กรณีที่ทรงเห็นว่าผู้ต้องโทษสมควรได้รับพระมหากรุณาปล่อยตัว ไม่ว่าจะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือคณะองคมนตรีจะถวายความเห็นมาในแนวทางใดก็ตาม

2. พระราชทานอภัยลดโทษ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

2.1 โดยการพระราชทานอภัยโทษเปลี่ยนแปลงประเภทของโทษที่รุนแรงให้น้อยลง เช่น ลดโทษจากประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือเป็นโทษที่มีกำหนดระยะเวลา

2.2 โดยการผ่อนคลายความตึงเครียดอันเกิดจากการลงโทษลักษณะผ่อนหนักให้เป็นเบา หรือให้รับโทษเพียงบางส่วน เช่น พระราชทานอภัยลดโทษจากโทษจำคุก 50 ปี เป็นโทษจำคุก 30 ปี หรือพระราชทานอภัยลดโทษให้เหลือกำหนดโทษจำคุก 15 ปี เป็นต้น

3. ทรงยกฎีกา หากทรงเห็นว่ากรณีของผู้ต้องโทษรายใดยังไม่สมควรได้รับพระราชทานอภัยโทษก็จะทรงยกฎีกา แม้แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือคณะองคมนตรีจะพิจารณาเห็นสมควรอภัยโทษก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชอำนาจดังกล่าวถือเป็นพระราชอำนาจโดยเด็ดขาดไม่ผูกพันกับความเห็นของบุคคลใด

เมื่อได้มีพระบรมราชวินิจฉัยอย่างไรแล้ว สำนักราชเลขาธิการจะได้เชิญพระราชกระแสแจ้งกลับไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อปฏิบัติหรือเพื่อทราบเกล้าฯ ต่อไป⁴⁹

กรณีพระราชทานอภัยโทษ สำนักราชเลขาธิการจะมีหนังสืออัญเชิญพระราชกระแสมายังนายกรัฐมนตรี ในรูปของพระราชหัตถเลขาพระราชทานอภัยโทษเพื่อแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทราบและดำเนินการต่อไป

กรณียกฎีกา นายกรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งมาจากสำนักนายกรัฐมนตรีในรูปของคำสั่งนายกรัฐมนตรี เรียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้ทราบว่า ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาแล้ว โปรดเกล้าฯ ให้ยกฎีการายนี้เสีย⁵⁰

⁴⁸ ชานินทร์ กรัยวิเชียร. เล่มเดิม. หน้า 165.

⁴⁹ ธงทอง จันทรางศุ. เล่มเดิม. หน้า 158.

⁵⁰ สุพจน์ ธรรมา. เล่มเดิม. หน้า 94.

4.2.2 การอภัยโทษเป็นการทั่วไป

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเป็นกรณีนักโทษเด็ดขาดทุกคนที่เข้าเกณฑ์กำหนดที่จะอยู่ในข่ายได้รับพระมหากรุณานั้น ก็จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ โดยลดหลั่นมากและน้อยตามประเภทของนักโทษหรือตามลำดับชั้นของนักโทษแล้วแต่กรณีอย่างทั่วกัน⁵¹ ปัจจุบันได้มีการกำหนดรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเป็นที่แน่นอน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 โดยให้เพิ่ม มาตรา 261 ทวิ ในภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ซึ่งให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้ การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้บัญญัติถึงวาระโอกาส หรือหลักเกณฑ์ และวิธีการไว้ จึงต้องยึดถือตามโบราณราชนิติประเพณีในการพระราชทานอภัยโทษที่สืบต่อกันมา⁵² ทั้งนี้ ได้เปลี่ยนแปลงมาผ่านกระบวนการฝ่ายบริหาร ในรูปของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

4.2.2.1 เงื่อนไขของการอภัยโทษ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 260 ทวิบัญญัติแต่เพียงว่าในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้เท่านั้น ส่วนเงื่อนไขเกี่ยวกับเนื้อหาที่ต้องพิจารณาเงื่อนไขเช่นเดียวกันกับกรณีการอภัยโทษเฉพาะรายซึ่งได้กล่าวไว้แล้ว

(1) ผู้มีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 บัญญัติว่า ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใดๆ หรือ ผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ถ้าจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษ จะยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้⁵³

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 มาตรา 11 กำหนดไว้เกี่ยวกับนักโทษเด็ดขาดที่ไม่อยู่ในข่ายจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ เช่น

1) ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้า หรือส่งออก หรือผลิตนำเข้า หรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยา

⁵¹ วิชาญ เครื่องงาม. เล่มเดิม. หน้า 355.

⁵² เจษฎา พรไชยา. เล่มเดิม. หน้า 271 - 272.

⁵³ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259.

เสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือ กฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

2) ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำผิดอีกตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 ใน ความผิดประเภทเดียวกันแห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น

3) นักโทษเด็ดขาดชั้นเลวและชั้นเลวมาก

ตามบทบัญญัติของกฎหมายอาญแยกประเภทของผู้มีสิทธิยื่นฎีกาขอพระราชทานอภัย โทษรายบุคคลได้ดังนี้ คือ

1. ผู้ต้องคำพิพากษา หมายถึง ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์ไว้ในหมายแดงแจ้ง โทษ ทั้งยังหมายรวมถึงผู้ต้องคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายของนายกรัฐมนตรี หรือคำสั่งของหัวหน้า คณะปฏิวัติให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุก ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ได้ อนุโลมถือตามหลักการมูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยทั่วไป โดยเปิดโอกาสให้ดำเนินการได้เช่นเดียวกับ นักโทษเด็ดขาดทั่วไป⁵⁴

2. ผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เช่น บิดา มารดา คู่สมรส บุตร ญาติพี่น้อง รวมตลอดถึง ผู้ปกครองหรือผู้อนุบาลของผู้ต้องคำพิพากษา

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติในแง่ของนักโทษต่างประเทศนอกจากบิดามารดา คู่สมรส บุตร หรือญาติพี่น้องแล้ว ยังรวมถึงประมุขของประเทศ, รัฐบาล, เอกอัครราชทูต กงสุลของ ประเทศที่นักโทษเด็ดขาดมีสัญชาติด้วย

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรมเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ ต้องโทษก็ได้”⁵⁵

(2) เงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบ

ในกรณีที่มีการอภัยโทษทั่วไปประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ บัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการ

⁵⁴ สุพร อิศรเสนา, ม.ล. เล่มเดิม. หน้า 43.

⁵⁵ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261.

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น⁵⁶ คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการวางเงื่อนไขไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ

(3) เงื่อนไขเกี่ยวกับเนื้อหา

กรณีใดบ้างที่ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษที่จะได้รับการพระราชทานอภัยโทษนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ผู้ต้องโทษจะต้องเป็นผู้มีลักษณะเช่นใด หรือ ความผิดฐานใดที่ได้กระทำ

เงื่อนไขเกี่ยวกับเนื้อหา (Content) ในการพระราชทานอภัยโทษนี้แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องมีลักษณะเช่นใดก็ตาม การอภัยโทษก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์และผลกระทบที่จะได้รับในอนาคตด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องโทษรายใดนั้นเป็นเรื่องนโยบายในทางอาญา (Criminal policy) ซึ่งควรต้องพิจารณาถึงผลกระทบอย่างเข้มงวดด้วย เงื่อนไขเกี่ยวกับเนื้อหาของการอภัยโทษทั่วไปก็ต้องคำนึงถึงเช่นเดียวกับกรณีการอภัยโทษเฉพาะรายซึ่งได้กล่าวมาแล้วนั้น นอกจากนั้นแล้วการอภัยโทษทั่วไปจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับเนื้อหาดังนี้ด้วย

ก. ลักษณะของผู้กระทำความผิด

การที่คณะรัฐมนตรีจะกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร เช่น เกี่ยวเนื่องกับพระราชประเพณีที่สำคัญ หรือมีวาระสำคัญต่อเหตุการณ์บ้านเมือง หรือเหตุผลในทางราชทัณฑ์

ส่วนหลักเกณฑ์ที่นักโทษผู้ใดจะได้รับพระราชทานอภัยโทษเท่าใดอย่างไรนั้น จะกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษที่ตราขึ้นในแต่ละครั้ง ทั้งนี้ มักมีหลักเกณฑ์อยู่ดังนี้คือ⁵⁷

- เกณฑ์ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป
- เกณฑ์ได้รับพระราชทานอภัยลดโทษโดยไม่มีเงื่อนไข
- เกณฑ์ได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข
- เกณฑ์ไม่ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ

⁵⁶ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ.

⁵⁷ สรพจน์ เศรษฐสุนทิ. เล่มเดิม. หน้า 39.

พระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป เช่น โทษกักขังให้ปล่อยตัวไป⁵⁸ ภายใต้บังคับแห่ง มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 นักโทษเด็ดขาดที่มีเงื่อนไขดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ให้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป⁵⁹

พระราชทานอภัยโทษลดโทษ ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ตาม มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 โดยแบ่งชั้นของนักโทษออกเป็น นักโทษชั้นเยี่ยม ชั้นดีมาก ชั้นดี ชั้นกลาง โดยแต่ละชั้นจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษในอัตราส่วนโทษที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ ทั้งยังมีกรณีที่นักโทษที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษลงเป็นพิเศษอีกหนึ่งปี⁶⁰

ข. ประเภทของฐานความผิดที่ผู้ต้องโทษได้กระทำ

การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแต่ละฉบับเดิมที่ผ่านมานั้น จะกำหนดความผิดซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษไว้ เช่น ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น

การกำหนดความผิดซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักกฎหมายบางท่านว่าเป็นการไม่ยุติธรรมและไม่ให้โอกาสแก่ผู้ต้องโทษ ทั้งยังเป็น การกระทำที่แบ่งแยกและเลือกปฏิบัติด้วย โดยให้เหตุผลหลายประการ เช่น

ในคดียาเสพติดให้โทษรัฐมุ่งปราบปรามผู้ค้ารายใหญ่หรือผู้กระทำความผิดร้ายสำคัญ ผู้เสพ ผู้หลงผิดรายย่อย หรือบุคคลผู้ถูกหลอกใช้ให้ขนยาเสพติดโดยไม่รู้ตัวที่ถูกดำเนินคดี ก็ได้รับผลร้ายไปด้วย ซึ่งการกระทำผิดของคนหนึ่งไม่ควรเป็นโทษแก่ผู้อื่นซึ่งไม่ได้กระทำความผิดด้วย

คดียาเสพติดที่ผู้ต้องโทษเป็นชาวต่างประเทศมักจะขอพระราชทานอภัยโทษเมื่อได้รับพระราชทานอภัยโทษแล้วก็จะได้รับการส่งตัวกลับไป ส่วนนักโทษไทยนั้นหากจำกัดขอบข่ายของความผิดไว้ก็จะไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษเลย หรือไม่โอกาสที่น้อยกว่ามาก

หากเป็นผู้ที่กระทำความผิดซ้ำบ่อยๆ ก็อาจไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ แต่หากกรณีที่เป็นผู้กระทำความผิดเพียงครั้งแรกแล้ว เขาควรได้รับโอกาสที่จะได้รับพระมหากรุณา ไม่ควรต้องรับเคราะห์กรรมเสมอผู้กระทำความผิดโดยสันดานหรือไม่เจ็ดหลาย

⁵⁸ ดู พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547, มาตรา 5. (2547, 11 สิงหาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121, ตอนพิเศษ 43 ก.

⁵⁹ ดู พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547, มาตรา 6. (2547, 11 สิงหาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121, ตอนพิเศษ 43 ก.

⁶⁰ ดู พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547, มาตรา 12. (2547, 11 สิงหาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121, ตอนพิเศษ 43 ก.

ต่อมาในระยะหลังจึงมีการผ่อนปรนในคดีเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษก็อาจได้รับการพระราชทานอภัยโทษโดยวางเงื่อนไขไว้ตามพระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับ ความผิดในคดียาเสพติดให้โทษในสมัยก่อนๆ นั้นไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ ครั้นเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา จึงได้มีการผ่อนผันให้นักโทษในคดียาเสพติดได้รับพระราชทานอภัยโทษด้วย

4.2.2.2 แบบในการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ บัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการ⁶¹

แบบของเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยทั่วไปทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยื่นเรื่องราว โดยมีวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวงออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 หมวด 6 ว่าด้วยการร้องทุกข์ยื่นเรื่องราว และถวายฎีกาของผู้ต้องขัง⁶²

(1) การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในโอกาสต่างๆ

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในโอกาสต่างๆ ที่ผ่านมานั้นรัฐบาลจะถือโอกาสสำคัญทางของบ้านเมืองในการขอพระราชทานอภัยโทษ อย่าง เช่น ล่าสุดคือ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ 12 สิงหาคม 2547 เพื่อเป็นการถวายพระราชกุศลและเพื่อให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี อันจะเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเป็นการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในโอกาสสำคัญต่างๆ ที่ผ่านมานั้น ได้รวบรวมไว้แล้วโปรดดูภาคผนวก

(2) ขั้นตอนในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ มีบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ คือ รัฐบาล และตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยงานราชการ คือ ปลัดกระทรวงยุติธรรม อธิบดีกรมราชทัณฑ์ เลขาธิการคณะองคมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้อำนวยการกองทัณฑศึกษา ผู้อำนวยการกองกิจกรรมในชุมชน หัวหน้าฝ่ายอภัยโทษและพักการลงโทษ

⁶¹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 47.

⁶² คู่มือประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 50 (ภาค 1) พ.ศ. 2480 (ตอนที่ 1). หน้า 205 -207.

รัฐบาลจะกำหนดหลักการในส่วนที่สำคัญของการพระราชทานอภัยโทษแต่ละครั้งไว้ เพื่อให้คณะทำงานถือเป็นแนวพิจารณา เมื่อคณะทำงานดำเนินการเสร็จแล้ว ก็ให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาพิจารณาในสาระสำคัญ และในข้อกฎหมายก่อน จึงนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารับ หลักการอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นจึงจะได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ออก บังคับใช้ต่อไป

บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ มี ดังนี้ คือ รัฐบาล และตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยงานราชการ คือ ปลัดกระทรวงยุติธรรม อธิบดีกรม ราชทัณฑ์ เลขาธิการคณะกรรมการผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้อำนวยการกองทัพบกศึกษา ผู้อำนวยการกองกิจกรรมในชุมชน หัวหน้า ฝ่ายอภัยโทษและพักการลงโทษ

รัฐบาลจะกำหนดหลักการในส่วนที่สำคัญของการพระราชทานอภัยโทษแต่ละครั้งไว้ เพื่อให้คณะทำงานถือเป็นแนวพิจารณา เมื่อคณะทำงานดำเนินการเสร็จแล้ว ก็ให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาพิจารณาในสาระสำคัญ และในข้อกฎหมายก่อน จึงนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารับ หลักการอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นจึงจะได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ออก บังคับใช้ต่อไป

ขอบเขตของโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 นั้น ให้คำ จำกัดความของคำว่า “กำหนดโทษ” ไว้ว่า กำหนดโทษซึ่งศาลได้กำหนดไว้ในคำพิพากษา และระบุ ไว้ในหมายแจ้งโทษ เมื่อคดีถึงที่สุด หรือกำหนดโทษตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษ หรือ กำหนดโทษดังกล่าวที่ได้ลดโทษลงแล้ว โดยการได้รับพระราชทานอภัยโทษ หรือโดยเหตุอื่นถ้ามี⁶³

โทษที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ โทษ ประหารชีวิต โทษจำคุกตลอดชีวิต โทษจำคุกไม่ถึงตลอดชีวิต โทษกักขังแทนโทษจำคุก โทษกักขัง แทนค่าปรับ ที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลถึงที่สุดก่อนหรือวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ⁶⁴

ผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกานี้ ต้องมีตัวอยู่ในความควบคุม ของทางราชการ หรือถูกกักขังไว้ในสถานที่ยี่หรือที่อาศัยที่ศาลหรือทางราชการกำหนดในวันที่พระ ราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับติดต่อกันไปจนถึงวันศาลออกหมายสั่งปล่อยหรือลดโทษ หรือ

⁶³ ดู พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547, มาตรา 3. (2547, 11 สิงหาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121, ตอนพิเศษ 43 ก.

⁶⁴ ดู รายละเอียดในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547.

นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งปล่อยหรือลดโทษตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา⁶⁵

ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฉบับก่อนๆ ได้กำหนดขอบเขตของโทษที่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษรวมถึงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติด้วย⁶⁶

4.3 การพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณี

การอภัยโทษตามจารีตประเพณีในที่นี้มีความหมายกว้างกว่าการอภัยโทษตามกฎหมาย อันได้แก่การอภัยโทษเป็นรายบุคคล และการอภัยโทษเป็นการทั่วไป ซึ่งการอภัยโทษตามกฎหมายนั้นมีหลักเกณฑ์ที่รองรับด้วยกฎหมายโดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ซึ่งเป็นกรณีปกติทั่วไปที่เป็นเรื่องการต้องโทษทางอาญา และมีการดำเนินการขอพระราชทานอภัยโทษอยู่เป็นปกติ

จากการศึกษายังพบว่ามีกรขอพระราชทานอภัยโทษที่มีลักษณะซึ่งแตกต่างจากการอภัยโทษตามกฎหมาย หรือมีลักษณะที่มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น กรณีต้องโทษจำคุกแต่ให้รอลงโทษ กรณีโทษตัดสิทธิการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรณีโทษทางวินัย หรือการขอพระราชทานอภัยโทษในระหว่างสอบสวน ซึ่งการขอพระราชทานอภัยโทษในลักษณะต่างๆ เหล่านี้ หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์การขอพระราชทานอภัยโทษตามกฎหมายแล้วย่อมเห็นได้ว่าไม่เป็นการขอพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยอาจอ้างด้วยเหตุผล เช่น ไม่เป็นโทษตาม มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือไม่ใช้การลงโทษโดยคำพิพากษาของศาล หรือต้องเป็นกรณีที่ต้องถูกบังคับโทษจริงๆ (มิใช่เพียงเป็นการรอลงอาญาเท่านั้น) ซึ่งเป็นเหตุผลในความเห็นจากการตีความของนักกฎหมาย

การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอรับการพระราชทานอภัยโทษเป็นสิทธิของราษฎรที่จะฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษต่อพระมหากษัตริย์ ส่วนการจะพระราชทานอภัยโทษให้หรือไม่นั้นเป็นพระราชอำนาจอันเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ ซึ่งการพระราชทานอภัยโทษมีจารีตมานานเท่าประวัติศาสตร์ชาติไทย จวบจนยุคสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์มี

⁶⁵ ดู พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547, มาตรา 4. (2547, 11 สิงหาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121, ตอนพิเศษ 43 ก.

⁶⁶ สุพจน์ ธรรมมา. เล่มเดิม. หน้า 94.

พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรม พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของไทยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการแต่อย่างใด แต่ได้วางบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับสืบเนื่องกันมา ให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ โดยไม่มีข้อกำหนดยกเว้นหรือวางเงื่อนไขจำกัดกรอบ โดยเฉพาะไว้ ไม่ได้จำกัดไว้ว่าจำเป็นต้องเป็นการพระราชทานอภัยโทษตามกฎหมายคือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้นแต่อย่างใด มิได้กำหนดจำกัดไว้ว่าจะต้องเป็นโทษชนิดใดอย่างใด หรือมิได้กำหนดจำเพาะเจาะจงไว้ว่าจำเป็นต้องเป็นประเภทของความผิดอย่างไรๆ ซึ่งหากการตีความว่าการพระราชทานอภัยโทษตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นจะตีกรอบจำกัดเพียงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น จะเท่ากับเป็นการตีความพระราชอำนาจไปด้วย จึงไม่เป็นการบังคับที่จะจำกัดกรอบไว้เพียงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากจะเปิดหลักการให้กว้างไว้ก็จะเป็นการเหมาะสม ซึ่งจะยังคงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้ทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรมได้อย่างครอบคลุมทั่วถึง และกว้างขวางกว่าการจำกัดความ โดยเฉพาะแคบๆ อันจะยังคงให้ความเมตตาปราณีจากพระมหากษัตริย์มีโอกาสที่จะเป็นหนทางสุดท้ายที่ราษฎรจะแสวงหาความยุติธรรม และเป็นโอกาสที่จะเยียวยาความผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากระบวนการยุติธรรม หรือความผิดพลาดจากการใช้อำนาจลงโทษบุคคลตามกฎหมายขององค์กรของรัฐ

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในการพระราชทานความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิด สืบเนื่องมาจากพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีต่างๆ หรือในการลงโทษผู้กระทำผิด จึงทรงมีการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้กระทำผิดด้วย ซึ่งแต่เดิมนั้น พระราชอำนาจในการพระราชทานความกรุณานี้มีการใช้อย่างกว้างขวาง ในความมุ่งหมายหลักหลายประการ หากจะจำกัดกรอบไว้เพียงว่าการพระราชทานอภัยโทษของไทยนั้นสมควรจะมีได้แต่การพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้นแล้ว ก็จะมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาในความมุ่งหมายหลักของการพระราชทานอภัยโทษอยู่หลายประการ เช่น

1. การพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณีนั้นใช้ในฐานะเป็นการนำมาใช้ซึ่งข้ออ้างที่ยังมิได้ยอมรับในขณะนั้น เช่น หลักในเรื่องการป้องกันตัว ความวิกลจริต และความเป็นผู้เยาว์ ซึ่งในกาลต่อไปหากจะมีเหตุผลอื่นที่อาจจะอ้างได้ อันจะเป็นฐานแห่งการนำมาซึ่งความยุติธรรมแล้ว จึงควรที่จะเปิดกว้างไว้สำหรับให้เหตุผลใหม่เหล่านั้นได้รองรับเหตุผลในการพระราชทานอภัยโทษได้

2. การพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณีใช้พัฒนาวิธีการใหม่เพื่อจัดการกับผู้กระทำความผิด ซึ่งยังมีได้มีการยอมรับโดยการนิติบัญญัติ เช่น การเนรเทศ การเกณฑ์ทหาร ซึ่ง

ในปัจจุบันได้มีการกำหนดโทษลักษณะใหม่ๆ ที่มีใช้เพียงแต่เป็นโทษตามประมวลกฎหมายอาญา เท่านั้นขึ้นมา เช่น การตัดสิทธิการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ การริบทรัพย์ตามกฎหมายฟอกเงินที่มีลักษณะกว้างขวางกว่าการริบทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา และอาจจะมีการพัฒนา ลักษณะของโทษทัณฑ์อย่างอื่นขึ้นมาใหม่อีกได้ การจำกัดลักษณะว่าต้องเป็นโทษเฉพาะทางอาญา เท่านั้นจึงไม่อาจให้ความยุติธรรมครอบคลุมปัญหาได้มากเท่ากับการตีความโดยเปิดกว้างไว้

3. การพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณีใช้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้คืนมาซึ่งสถานะที่ได้สูญเสียไปเนื่องจากคำพิพากษาลงโทษ ซึ่งก็มีปัญหาเรื่องการที่ศาลพิพากษาให้จำคุกแต่ให้รอการลงโทษไว้ก่อนนั้น หากได้รับพระราชทานอภัยโทษก็จะทำให้เกิดเกียรติและศักดิ์ศรีของผู้ต้องโทษนั้นได้กลับคืนมาโดยพระมหากษัตริย์จากการพระราชทานอภัยโทษได้

4.3.1 ที่มาของการพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณี

และการพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณี พระมหากษัตริย์มักจะทรงพระราชทานพระมหากษัตริย์ดังกล่าวเพื่อก่อให้เกิดความจงรักภักดีในหมู่พสกนิกร

การพระราชทานอภัยโทษในรูปแบบของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่างๆ เป็นการพระราชทานอภัยโทษซึ่งวางอยู่บนแนวความคิดพื้นฐานที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (The King is the Fountain of Justice)⁶⁷ ทั้งการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาอันเป็นโบราณราชนิติประเพณีสืบทอดมาแต่ครั้งกรุงสุโขทัย และนับเป็นประเพณีเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพสกนิกรของพระองค์ให้กระชับแน่นแฟ้น

มาจนถึงปัจจุบันนี้การขอพระราชทานอภัยโทษก็ได้มีสืบเนื่องกันมาไม่ขาดสายโดยเมื่อสำนวนเรื่องราวและความเห็นต่างๆ ของทุกฝ่ายทั้งของรัฐบาล และคณะองคมนตรีพิจารณาครบถ้วนสมบูรณ์แล้วกองนิติการสำนักราชเลขาธิการก็จะทำใบบำนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพิจารณาฎีกานั้นและพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย⁶⁸ ในกรณีที่มีความเห็นเป็นหลายฝ่าย ก็มีใช้จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยตามความเห็นของเฉพาะฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเสมอไป นอกจากนั้นในบางโอกาสที่ทรงมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของรัฐมนตรีกว่าควรกระทรวงยุติธรรม หรือของคณะองคมนตรี ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นประการใดก็ตาม เป็นที่แจ้งประจักษ์ว่าได้ทรงใคร่ครวญอย่างรอบคอบทุกเรื่อง และมีอยู่เป็นครั้งคราวที่ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งให้ทางคณะองคมนตรีพิจารณาในปัญหาข้อใดข้อหนึ่งเพิ่มเติมหรือทบทวนความเห็นโดยพระราชทานข้อท้วงติงประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมเหล่านั้นลงมาด้วย⁶⁹

⁶⁷ เจษฎา พรไชยา. เล่มเดิม. หน้า 266 – 273.

⁶⁸ ธงทอง จันทรางศุ. เล่มเดิม. หน้า 153.

⁶⁹ ธานินทร์ กรีวิเชียร. (2531). พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. หน้า 165.

เมื่อได้มีพระบรมราชวินิจฉัยอย่างใดแล้วสำนักราชเลขาธิการจะได้เชิญพระราชกระแส
แจ้งกลับไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อปฏิบัติหรือเพื่อทราบเกล้าฯ ต่อไป⁷⁰

กรณีพระราชทานอภัยโทษ สำนักราชเลขาธิการจะมีหนังสืออัญเชิญพระราชกระแส
มายังนายกรัฐมนตรี ในรูปของพระราชหัตถเลขาพระราชทานอภัยโทษเพื่อแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงยุติธรรมทราบและดำเนินการต่อไป

กรณียกฎีกา นายกรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งมาจากสำนักนายกรัฐมนตรีในรูปของคำสั่ง
นายกรัฐมนตรี เรียบร้อยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้ทราบว่า ได้นำความกราบบังคมทูลพระ
กรุณาแล้ว โปรดเกล้าฯ ให้ยกฎีการายนี้เสีย⁷¹

การพระราชทานอภัยโทษในปัจจุบันจะให้ความกรุณาแก่ผู้ต้องโทษ โดยไม่เข้าไปถึง
ความถูกต้องในคดีความ ไม่เป็นการลบล้างคำพิพากษา จึงมีผลในลักษณะที่มีแต่จะพระราชทานพระ
มหากรุณาแก่ผู้ต้องโทษเท่านั้น จะไม่มีผลในทางที่เป็นโทษ ดังนั้น การตีความอำนาจในการ
พระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณีในส่วนนี้นั้นจึงไม่ควรจะจำกัดไว้เพียงเฉพาะว่าต้องเป็น
หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ซึ่งอาจศึกษาจากปัญหาต่างๆ ต่อไป

4.3.1.1 ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

อาณาจักรสุโขทัยได้ขยายตัวออกไปทำให้เกิดความซับซ้อนของโครงสร้างทางการเมือง
การปกครองแบบพ่อปกครองลูกจึงถูกแทนที่ด้วยการปกครองแบบธรรมราชาซึ่งหมายถึงผู้ที่ใช้ธรรมะใน
การปกครองประชาชน การที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นธรรมราชามันอยู่ในทศพิธราชธรรม จึงเป็น
เครื่องโน้มน้าวพระราชหฤทัยให้เปี่ยมไปด้วยเมตตาธรรม แม้ผู้ใดกระทำความผิดเป็นโทษหนักหนา
อย่างไรก็ทรงโปรดดเว้นไม่ฆ่าตีและทรงพระกรุณาหุบลี้อย่างต่อไป ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความ
เปลี่ยนแปลงของแนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของ
พระมหากษัตริย์ที่เคยวางอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับลูกไปสู่นวธรรมราชา⁷²

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาพระมหากษัตริย์มีอำนาจล้นพ้น ความสัมพันธ์ระหว่าง
พระมหากษัตริย์กับราษฎรเป็นไปในลักษณะ “เจ้ากับข้า” ฐานะของพระมหากษัตริย์ตั้งอยู่บน
รากฐานของอำนาจ จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือรักษาอำนาจนั้นไว้ จึงเกิดแนวความคิดที่ว่า
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเทวราช แนวความคิดนี้ได้รูปแบบมาจากการปกครองของเขมร การที่
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเทวราช ทำให้ความใกล้ชิดกับราษฎรยากที่จะเกิดขึ้นได้ การถวายฎีการ้อง
ทุกข์ซึ่งเคยมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยก็ยังปรากฏมีอยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา หากแต่เป็นไปด้วยความ

⁷⁰ ธานีรินทร์ กรวิเชียร. เล่มเดิม หน้า 165..

⁷¹ สุพจน์ ธรรมมา. เล่มเดิม. หน้า 94.

⁷² ภิรมย์ ธรรมศิริ, ศศิธร เอี่ยมแก้ว และ สิบพัน วานวิสุทธิ. เล่มเดิม. หน้า 128.

ยากลำบากและเสี่ยงชีวิตเป็นอย่างมาก เพราะอาจได้รับโทษถึงชีวิต การที่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ต้องช่วงชิงกันด้วยอำนาจทางการทหารและเมื่อได้มาแล้วก็หวาดระแวงว่าจะมีใครช่วงชิงไปอีก จึงต้องมีความเข้มแข็งเด็ดขาด นั่นคือพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน รวมถึงการใช้พระราชอำนาจเหนือชีวิต ทุกชีวิตในแว่นแคว้น ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงไม่เพียงแต่อยู่ในฐานะของเทวราชเท่านั้น หากอยู่ในฐานะของ “เจ้าชีวิต” อีกด้วย ซึ่งหมายความว่า การใช้พระราชอำนาจในการลงโทษและการพระราชทานอภัยโทษ มีลักษณะเด็ดขาดเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว ซึ่งลักษณะเช่นนี้ค่อนข้างแข็งกระด้าง ขาดการยืดหยุ่นผ่อนปรน ทำให้แนวความคิดแบบธรรมราชาซึ่งมีอิทธิพลสมัยกรุงสุโขทัยตอนปลายเข้ามามีบทบาทเข้ามายับยั้งการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวให้มีลักษณะผ่อนปรนอ่อนโยนด้วยหลักเมตตาธรรมทางพระพุทธศาสนา โดยนัยนี้การใช้พระราชอำนาจในการอภัยโทษของพระมหากษัตริย์สมัยกรุงศรีอยุธยาจึงเป็นการผสมผสานกันของแนวความคิดเทวราช เจ้าชีวิต และธรรมราชา

สมัยกรุงศรีอยุธยาพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการลงโทษเข้าแผ่นดินทุกๆ คน ตั้งแต่โทษน้อยไปจนถึงโทษประหารชีวิต ทั้งยังมีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษที่เด็ดขาดเช่นเดียวกับพระราชอำนาจในการลงโทษ กล่าวคือ การพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ นั้นสุดแล้วแต่พระบรมราชวินิจฉัย ถึงแม้จะมีการกราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษพระองค์ก็อาจจะไม่พระราชทานอภัยโทษให้ก็ได้ ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจในฐานะ “เจ้าชีวิต”⁷³

การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น ไม่ได้จำกัดการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปอีกด้วย โดยถือเป็นโบราณราชประเพณีสำหรับองค์พระมหากษัตริย์เมื่อเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติจะทรงพระกรุณาแก่ประชาชนทั้งปวงให้ลดสาอากรขนอนตลาด และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ปลออยนักโทษจากการจองจำ

ในสมัยกรุงธนบุรีพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาแก่ผู้ต้องพระราชอาญาใดๆ นั้น มิใช่เพราะเหตุที่ทรงมีพระบรมเดชานุภาพเป็นล้นพ้นเหนือชีวิตราษฎรในแผ่นดินที่จะทรงพระกรุณาปล่อยตัวผู้ติดตามพระราชอัธยาศัยหรือเพราะทรงเป็นธรรมราชาผู้เปี่ยมด้วยพระราชหฤทัยกรุณาแก่สัตว์ผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนเท่านั้น หากเพราะทรงเป็นเสมือนบิดาซึ่งรักและเมตตาต่อพสกนิกร ซึ่งเปรียบเสมือนบุตรธิดาของพระองค์อีกด้วย และแนวความคิดนี้ได้ทวีความสำคัญต่อการใช้อำนาจในการพระราชทานอภัยโทษมากขึ้นโดยลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

⁷³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เล่มเดิม.

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้มีพระบรมราชโองการให้ชำระพระราชกำหนดบทพระอัยการในแผ่นดินอันมีอยู่ในหอหลวงตั้งแต่พระธรรมศาสตร์ไป โดยจัดเป็นหมวดหมู่และปรับปรุงด้วยทฎหมายให้ถูกต้องตามครรลองของความยุติธรรม หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “กฎหมายตราสามดวง” ซึ่งในกฎหมายตราสามดวงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษปรากฏอยู่ด้วย โดยสรุปมีใจความว่า การพิจารณาพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษนั้น นอกจากจะพิจารณาความดีความชอบของนักโทษเป็นรายบุคคลไปแล้ว ยังต้องพิจารณาตามชั้นโทษของผู้กระทำความผิด โดยแบ่งตามโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับเป็นอุกฤษฏ์ คระรุ และมัชฌิมโทษ ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยได้เสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ ก็ได้มีการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษที่ถูกจองจำ และเมื่อมีการสร้างหอพระไตรปิฎกก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษซึ่งต้องโทษประหารชีวิตอีกครั้งหนึ่ง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์สมบัติก็ได้มีพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปล่อยนักโทษ นอกจากนั้น ยังปรากฏว่า มีการพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไขขึ้น โดยพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษที่มาอุกแก่โทษในความผิดของตน ทั้งนี้ ได้มีการร่างพระบรมราชโองการสั่งสอนนักโทษเหล่านั้นตามแนวคำสอนทางพุทธศาสนา เพื่อให้ นักโทษกลับตนยึดมั่นในความดี อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิดธรรมราชา ที่มีต่อการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ปรากฏแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ กล่าวคือ ได้มีการร่างพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการปกครองประเทศขึ้นชุดหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยในมาตราหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า พระเจ้าแผ่นดินมีราชศักดิ์านุภาพเป็นอาทิ คือ เป็นที่เกิดของความยุติธรรม ที่ระงับทุกข์ร้อน และทรงพระกรุณาอภัยโทษให้คนที่กระทำความผิดกฎหมาย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ร่างพระราชกฤษฎีกานี้ไม่ได้มีการประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย ในสมัยนี้มีการพระราชทานอภัยโทษในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่างๆ ในฐานะที่ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม ในอันที่จะพระราชทานความยุติธรรมแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินโดยถ้วนหน้า และยังมีพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษที่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาตลอดจนมีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ซึ่งมักจะมีการพระราชทานอภัยโทษในโอกาสสำคัญของบ้านเมือง เช่น การประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ตลอดจนพระราชพิธีสำคัญทางพุทธศาสนา

4.3.1.2 ในสมัยปัจจุบัน

การอภัยโทษในปัจจุบันนั้นหมายความว่ารวมถึงการพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณีและการพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ปัจจุบันมีการกำหนดรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเป็นที่แน่นอน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 โดยให้เพิ่ม มาตรา 261 ทวิ ในภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ซึ่งให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้ การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้จะมีบทบัญญัติรองรับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 225 แล้ว ยังมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ว่าด้วยการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ มาตรา 259 – มาตรา 267 โดยการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามพระราชอัชฌาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่เพียงพระองค์เดียว ในการที่จะพระราชทานพระมหากรุณาลดหย่อนผ่อนโทษเป็นประการใดก็ได้ ทั้งนี้ ได้ทรงใช้พระอภัยนุภาพประกอบพระราชวิจารณ์ณฐานอันรอบคอบถี่ถ้วนโดยมีพระอภัยนุภาพประกอบพระราชวิจารณ์ด้วยพระองค์เองอย่างถี่ถ้วน โดยมีการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลกับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

การอภัยโทษตามจารีตประเพณีนี้อาจจะเป็นกรณีที่ต้องหาเหตุกล่าวว่าการทำความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพตามประมวลกฎหมายอาญา และผู้ต้องหาได้ขอ “พระราชทานอภัย” ในชั้นพนักงานสอบสวน หรือ ชั้นพนักงานอัยการ โดยที่ยังมิได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแต่อย่างใด และผู้ขอรับพระราชทานอภัยก็ยังมีผู้ต้องโทษแต่อย่างใด ซึ่งจะให้เห็นความแตกต่างของการขอ “พระราชทานอภัยโทษ” กับการขอ “พระราชทานอภัย” การขอพระราชทานอภัยโทษนั้นเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้วและผู้นั้นเป็นผู้ต้องโทษ ส่วนการขอพระราชทานอภัยนั้น เป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดยังมีได้เป็นผู้ต้องโทษแต่อย่างใด

4.3.2 วิธีการในการพระราชทานอภัยโทษ

การอภัยโทษตามจารีตประเพณีนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยตรง แต่โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 225 ซึ่งยังคงรับรองพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษตามที่ทรงมีตามพระราชประเพณีอยู่ ดังนั้นการอภัยโทษตามจารีตประเพณีจึงยังคงมีวิธีปฏิบัติที่เป็นไปตามจารีตประเพณีซึ่งเมื่อราษฎรผู้ใดได้รับความเดือดร้อนก็จะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์เพื่อขอพึ่งพระบารมี การพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณีนี้จึงแตกต่างจากการอภัยโทษตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ว่าเมื่อมีการอภัยโทษตามจารีตประเพณีแล้ว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อนำการที่ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานอภัยโทษให้มีผลบังเกิดขึ้น ดังกรณีของการพระราชทานอภัยโทษในกรณีวิกฤตตุลาการเมื่อ พ.ศ. 2534 เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกระแสที่ได้ลดหย่อนผ่อนโทษ กระทรวงยุติธรรมจึงได้ยกเลิกคำสั่งเรื่องลงโทษข้าราชการตุลาการ 11 ราย ออกจากราชการ ลงวันที่ 3 มีนาคม 2535 ทั้งหมด อันเป็นผลให้ข้าราชการทั้ง 11 ราย ดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ได้ดังเดิม

4.3.2.1 กรณีที่ยังไม่ได้ฟ้องคดีอาญา

การพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณีนั้นมีขอบข่ายที่กว้างขวางกว่าการพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอาจมีการขอพระราชทานอภัยโทษในระหว่างกระบวนการยุติธรรมขึ้นก่อนฟ้องก็ได้ ต่างจากการพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จำเป็นต้องเป็นกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้รับโทษและอยู่ระหว่างการบังคับโทษ แต่การขอพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณีนั้นสามารถหลุดเกล้าๆ ถวายขอพระราชทานอภัยโทษได้ทุกชั้นตอนนับตั้งแต่ได้กระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว เช่น ในคดีความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพตามประมวลกฎหมายอาญาและผู้ต้องหาได้ขอ “พระราชทานอภัย” ในชั้นพนักงานสอบสวน หรือ ชั้นพนักงานอัยการ หากทรงมีการพระราชทานอภัยแล้ว (พระราชทานอภัยหมายถึงให้อภัยในการกระทำความผิดนั้นๆ แต่ยังไม่ให้โทษในทางอาญาคือศาลยังไม่ได้พิพากษาให้ต้องโทษหรือยังมิได้ต้องโทษตามกฎหมายอื่นๆ) คดีที่ย่อมไม่มีประโยชน์ที่จะฟ้องต่อไปให้เป็นภาระต่อกระบวนการยุติธรรม พนักงานสอบสวนสามารถเห็นควรงดการสอบสวนหรือเสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง และพนักงานอัยการก็จะนำการพระราชทานอภัยในกรณีดังกล่าวเพื่อการสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดได้

4.3.2.2 กรณีที่ไม่ใช่โทษทางอาญา

การอภัยโทษตามจารีตประเพณียังนำไปใช้สำหรับกรณีอื่นๆ ที่มีโทษกระทำที่มีโทษทางอาญาอีกด้วย เช่น กรณีพระราชทานอภัยโทษในกรณีวิกฤตตุลาการ เมื่อปี พ.ศ. 2534 ซึ่งผู้ต้องโทษที่ขอพึ่งพระบารมีก็จะหลุดเกล้าๆ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ และได้มีการผ่านขั้นตอนการตรวจสอบของสำนักราชเลขาธิการซึ่งอาจขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาด้วย และยังคงเข้าที่ประชุมคณะองคมนตรีก่อนที่จะมีการหลุดเกล้าๆ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ทรงเห็นสมควรลดหย่อนผ่อนโทษจากปลดออกหรือไล่ออกเป็นงดบำเหน็จความชอบ เมื่อพระราชทานพระมหากรุณาลงมา ก็จะเป็นพระบรมราชโองการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เข้าอยู่ในข่ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 231 ซึ่งบัญญัติให้บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระ

บรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อน้อมนำการที่ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณ พระราชทานอภัยโทษให้มีผลบังเกิดขึ้น

4.3.3 ผลในทางกฎหมาย

การอภัยโทษตามจารีตประเพณีนั้นเป็นการอภัยโทษในกรณีที่ยังมิได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดตามกฎหมายให้ลงโทษผู้กระทำผิดแต่อย่างใด และในบางกรณีเป็นการอภัยโทษในชั้นพนักงาน ซึ่งอยู่ระหว่างการสอบสวนหรือฟ้องร้องโดยที่ยังมิได้มีการพิจารณาพิพากษา ผลของการอภัยโทษตามจารีตประเพณีนี้อาจทำให้มีผลในทางกฎหมาย เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำผิด หรือต้องมีรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการและส่วนราชการต้องมีการปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลบังคับเป็นต้น

4.3.3.1 ในคดีที่มีโทษทางอาญา

ในคดีที่มีโทษทางอาญาผลของการพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย มี 3 แนวทาง คือ

1. พระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว ได้แก่กรณีที่ทรงเห็นว่าผู้ต้องโทษสมควรได้รับพระมหากรุณาปล่อยตัว ไม่ว่าจะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือคณะองคมนตรีจะถวายความเห็นมาในแนวทางใดก็ตาม

2. พระราชทานอภัยลดโทษ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

2.1 โดยการพระราชทานอภัยโทษเปลี่ยนแปลงประเภทของโทษที่รุนแรงให้น้อยลง เช่น ลดโทษจากประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือเป็นโทษที่มีกำหนดระยะเวลา

2.2 โดยการผ่อนคลายความตึงเครียดอันเกิดจากการลงโทษลักษณะผ่อนหนักให้เป็นเบา หรือให้รับโทษเพียงบางส่วน เช่น พระราชทานอภัยลดโทษจากโทษจำคุก 50 ปี เป็นโทษจำคุก 30 ปี หรือพระราชทานอภัยลดโทษให้เหลือกำหนดโทษจำคุก 15 ปี เป็นต้น

3. ทรงยกฎีกา หากทรงเห็นว่ากรณีของผู้ต้องโทษรายใดยังไม่สมควรได้รับพระราชทานอภัยโทษก็จะทรงยกฎีกา แม้แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือคณะองคมนตรีจะพิจารณาเห็นสมควรอภัยโทษก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชอำนาจดังกล่าวถือเป็นพระราชอำนาจโดยเด็ดขาดไม่ผูกพันกับความเห็นของบุคคลใด

เมื่อได้มีพระบรมราชวินิจฉัยอย่างใดแล้ว สำนักราชเลขาธิการจะได้เชิญพระราชกระแสแจ้งกลับไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อปฏิบัติหรือเพื่อทราบเกล้าฯ ต่อไป⁷⁴

⁷⁴ ธงทอง จันทรางศุ. เล่มเดิม. หน้า 158.

กรณีพระราชทานอภัยโทษ สำนักราชเลขาธิการจะมีหนังสืออัญเชิญพระราชกระแสมายังนายกรัฐมนตรี ในรูปของพระราชหัตถเลขาพระราชทานอภัยโทษเพื่อแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทราบและดำเนินการต่อไป

กรณียกฎีกา นายกรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งมาจากสำนักนายกรัฐมนตรีในรูปของคำสั่งนายกรัฐมนตรี เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้ทราบว่า ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาแล้ว โปรดเกล้าฯ ให้ยกฎีการายนี้เสีย⁷⁵

4.3.3.2 ในคดีที่ไม่ใช่โทษทางอาญา

การขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญานั้นเคยได้มีการประชุมหารือการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างสำนักราชเลขาธิการกับส่วนราชการภายนอก เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2548 เกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญา ได้ผลการหารือว่า พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญมาตรา 225 นอกจากจะเป็นโทษตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังหมายความรวมถึงโทษอย่างอื่นด้วย เช่น โทษทางวินัย โทษตัดสิทธิทางการเมือง โทษยึดทรัพย์ตามกฎหมายฟอกเงิน เป็นต้น ส่วนวิธีการขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญานั้นจะได้หารือกันต่อไป

นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ ได้เขียนไว้ในหนังสือสารานุกรมไทยฉบับกาญจนาภิเษก เรื่องพระราชสถานะและพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยอธิบายว่าพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้ระบุว่าเป็นโทษประเภทใด ดังนั้น พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษจึงมีความหมายกว้าง รวมทั้งโทษทางอาญา และโทษทางวินัย หรือทัณฑ์ตามกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงอาจใช้พระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษลดโทษ เปลี่ยนโทษ แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือทัณฑ์อื่นได้

นายวิษณุ เครืองาม ได้อธิบายถึงการขอพระราชทานอภัยโทษ(ฎีกานักโทษ) และการขอพระราชทานความเป็นธรรม ในการประชุมหารือการปฏิบัติงานร่วมระหว่างสำนักราชเลขาธิการกับส่วนราชการภายนอก โดยให้ความเห็นว่า การขอพระราชทานอภัยโทษหรือฎีกานักโทษนั้นสามารถครอบคลุมโทษทุกประเภทขอให้เป็นนักโทษ แม้จะเป็นกรณีโทษจำคุกรอลงอาญาก็สามารถขอพระราชทานอภัยโทษได้ ทั้งได้กล่าวถึงกรณีศึกษาหนึ่งที่มีนักเรียนแพทย์ทหารพระมงกุฎ เรียนจนปีสุดท้ายแล้ว ระหว่างรอคะแนนผลสอบวิชาสุดท้าย เอาโทรศัพท์มือถือเพื่อนไปเล่นซ่อน เพื่อก็ไปแจ้งความ ตำรวจมาพบในลิ้นชักห้องนอนของนักเรียนแพทย์คนนี้ ตำรวจตั้งข้อหาหลักทรัพย์ ก็รับสารภาพว่าเอาไปจริงแต่เป็นการแก่งัดกันเล่น ก็มีกรตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

⁷⁵ สุพจน์ ธรรมมา. เล่มเดิม. หน้า 94.

จนเข้าสู่สภาแพทย์พระมวงกุฎ ซึ่งมีผู้บัญชาการทหารบกเป็นประธาน มีมติว่า นอกจากแพทย์จะต้องมีจรรยาบรรณแล้ว คนจะเป็นแพทย์ทหารจะต้องมีจรรยาบรรณเป็นทวิคูณด้วย เพราะฉะนั้นการเอาโทรศัพท์มาเล่นซ่อนแอบเป็นความผิดฐานลักทรัพย์ ไม่สมควร จึงไล่ออก ซึ่งการไล่ออกทำให้การเรียนมาหกปี ล้มเหลวหมด ต่อมามารดาของนักเรียนแพทย์ได้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรม ซึ่งต่อมาส่วนราชการก็ได้หาข้อมูลประกอบพระราชดำริโดยการสอบถามไปยังอธิการบดีมหาวิทยาลัยต่างๆ เช่น มหาวิทยาลัยมหิดล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าหากเกิดเหตุเช่นนี้ คณะแพทย์ของท่านจะทำอย่างไรกับเด็กคนนี้ ซึ่งความเห็นส่วนใหญ่จะไม่เป็นการดำเนินคดีตักเตือน ตัดคะแนนความประพฤติ แม้ต่อมาทางประธานสภาของแพทย์พระมวงกุฎจะมีความเห็นส่วนตัวว่า ควรเมตตาปรานีลดหย่อนโทษ แต่มติสภาออกมาแล้วก็ไม่สามารถกลับมติดของสภาได้ และการที่จะพยายามให้ทางสภาแพทย์พระมวงกุฎกลับมติดนั้นก็ไม่ได้ถูก ต่อมาพระราชทานพระราชกระแสลงมาคือ ให้ตัดสิทธินักเรียนแพทย์คนนี้ไม่ให้เข้ารับปริญญาในปีนี้ ซึ่งจะได้สนองมติของสภาแพทย์พระมวงกุฎ แล้วให้นักเรียนแพทย์คนนี้ไปทำงานเป็นแพทย์ผู้ช่วยแพทย์ประจำบ้าน ฝึกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้อำนวยการ โรงพยาบาลอย่างใกล้ชิด แล้วให้รายงานมาว่าถ้าความประพฤติเรียบร้อยดี ทำหน้าที่ได้ดี ก็ให้เข้ารับปริญญาในปีต่อไปได้ สภาแพทย์การปลาบปล้อมเพราะตรงกับมติของสภา สำหรับนักเรียนแพทย์ผู้นั้นปรากฏว่าได้รับปริญญาในปีต่อไป และปรากฏว่าเขาได้รับรางวัลเป็นแพทย์ดีเด่น ซึ่งหากเรื่องนี้ไม่ได้มีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ประเทศเราก็จะเสียแพทย์ที่ดีไปหนึ่งคน ซึ่งกรณีนี้เมื่อพระราชทานพระมหากรุณาลงมา ก็จะเป็นพระบรมราชโองการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เข้าอยู่ในข่ายของรัฐธรรมนูญมาตรา 231 ทุกประการ

กรณีศึกษาเกี่ยวกับโทษทางวินัยที่ขอพระราชทานพระมหากรุณา ขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งมีกรณีที่เกิดวาทันกันจนเป็นที่รู้จักทั่วไปในเรื่อง “พระมหากรุณาธิคุณในกรณีวิกฤตตุลาการ”⁷⁶ ซึ่งปัญหาในวงการตุลาการเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2534-2535 เกี่ยวกับการเสนอชื่อผู้เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาแทนบุคคลเดิมที่จะเกษียณอายุราชการในวันที่ 30 กันยายน 2534 โดยมีสาเหตุเบื้องต้นมาจากความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกันในคณะกรรมการตุลาการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งต่างก็สนับสนุนบุคคลที่ตนพิจารณาว่าเหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ทักษะที่แตกต่างกันดังกล่าวได้เกิดขึ้นในวงการตุลาการด้วย เหตุการณ์เริ่มวิกฤติเมื่อฝ่ายตุลาการชุมนุมคัดค้านการกระทำของฝ่ายบริหาร⁷⁷ อันมีผลให้ข้าราชการตุลาการถูกลงโทษทางวินัยจำนวน 11 ราย⁷⁸

⁷⁶ ศาลฎีกา. (2539). เถลิงพระเกียรติฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี. หน้า 67.

⁷⁷ คำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 150/2535. (2535, 3 มีนาคม). เรื่อง. ลงโทษข้าราชการตุลาการ.

⁷⁸ คำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 146/2535. (2535, 3 มีนาคม). เรื่อง. ลงโทษข้าราชการตุลาการ.

กรณีการลงโทษข้าราชการด้วยการปลดออกและให้ออกจำนวนหลายรายดังกล่าวเพิ่งปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในวงการตุลาการ นับเป็นจุดวิกฤตสำคัญที่อยากจะหาหนทางแก้ไข และย่อมมีผลกระทบต่อสถาบันตุลาการ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นข้าราชการตุลาการในระดับสูง ข้าราชการตุลาการหลายท่านรวมทั้งผู้ที่ถูกลงโทษจึงได้ร่วมกันทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรมและขอพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณ โดยมีทั้งฎีกาของผู้ที่ถูกลงโทษ 11 ราย และฎีกาของผู้พิพากษาศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น รวม 193 ราย ทั้งนี้ฎีกาของผู้ที่ถูกลงโทษมีสาระตอนหนึ่งว่า

ปวงข้าพระพุทธเจ้าผู้มิมีนามข้างท้ายนี้ มีความจงรักภักดีในใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทอย่างแน่นแฟ้น เหตุการณ์ครั้งนี้สุดที่ปวงข้าพระพุทธเจ้าจะนั่งเฉยอยู่ได้และไม่มีวิธีการอื่นตามกฎหมายที่จะแก้ไขได้ ต้องอาศัยพระบารมีของใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทเป็นที่พึ่ง แม้การจะระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท แต่ก็ขอได้โปรดระงับด้วยพระเมตตาธรรมปกเกล้าปกกระหม่อม จึงขอพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณ เพื่อขจัดปัดเป่าเหตุร้ายแรงในครั้งนี้ให้หมดไป

เมื่อความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระมหากรุณาลดหย่อนผ่อนโทษ โดยสำนักราชเลขาธิการ ได้มีหนังสือที่ รล 0006/2781 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2535 เชิญพระราชกระแสยังนายกรัฐมนตรีความว่า

“ตามที่ฯพณฯ ขอพระราชทานทูลเกล้าฯ ถวายรายงานของกระทรวงยุติธรรม เรื่องการลงโทษข้าราชการตุลาการ 11 ราย ให้ออกจากราชการและกระทรวงยุติธรรมขอให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้บุคคลทั้ง 11 ราย พ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 30 วรรคสอง ต่อไปฯพณฯ เห็นว่า บุคคลทั้ง 11 ราย เป็นข้าราชการตุลาการชั้นผู้ใหญ่ เคยรับราชการสนองพระเดชพระคุณมานานและครองตำแหน่งสำคัญ หากจะมีพระมหากรุณาอภัยโทษหรือลดหย่อนโทษ ก็จะเป็นการแผ่พระบารมีและพระเมตตาธรรมขจัดปัดเป่าเหตุร้ายได้ ดังที่บุคคลทั้ง 11 ราย และข้าราชการตุลาการอื่นตำแหน่งต่างๆ กันในศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้นหลายศาล รวม 193 ราย ขอพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณเป็นที่พึ่ง และน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นให้มีการประสานความสามัคคีในหมู่ข้าราชการตุลาการทุกฝ่าย และร่วมมือกันนำความสงบเรียบร้อยกลับคืนมาสู่ราชการตุลาการด้วยต่างจะรู้สึกสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อมครั้งนี้สืบไป ความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มีพระราชกระแสว่า ข้าราชการตุลาการทั้ง 11 ราย ที่มีส่วนในการชักชวนปลุกปั่นก่อให้เกิดการประชุมหรือชุมนุมผู้พิพากษาเพื่อนำผลไปก้าวร้าวคูหมิ่นผู้บังคับบัญชาหรือต่อต้านการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาตลอดจนมีส่วนในการใช้

ทรัพย์สินของทางราชการในการชักชวนปลูกปั้นดังกล่าว อันเป็นเหตุแห่งการแตกแยกความสามัคคีระหว่างข้าราชการอย่างเห็นได้ชัด แม้จะมีความผิดร้ายแรง แต่ก็ยังมีเหตุผลบางประการที่ควรจะลดหย่อนได้ เนื่องจากบุคคลทั้ง 11 ราย เป็นข้าราชการตุลาการชั้นผู้ใหญ่ เคยรับราชการสนองพระเดชพระคุณมานาน และครองตำแหน่งสำคัญ ตลอดจนเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีประวัติการรับราชการได้ผลดี ทั้งได้พูดกล่าว ถวายฎีกาเพื่อขอพระราชทานพระมหากรุณาเพื่อทรงขจัดปัดเป่าเหตุร้ายแรงครั้งนี้ให้หมดไป จึงเห็นสมควรลดหย่อนผ่อนโทษ เป็นโทษจบกบาหนักความชอบตามที่ฯพณฯ เสนอมา”⁷⁹

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกระแสที่ได้ลดหย่อนผ่อนโทษ กระทรวงยุติธรรมจึงได้ยกเลิกคำสั่งเรื่องลงโทษข้าราชการตุลาการ 11 ราย ออกจากราชการ ลงวันที่ 3 มีนาคม 2535 ทั้งหมด อันเป็นผลให้ข้าราชการทั้ง 11 ราย ดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ได้ดังเดิม

พระเมตตาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีต่อข้าราชการตุลาการทั้ง 11 รายนั้น นอกจากจะมีผลให้ผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษรู้สึกสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้นแล้ว บรรดาข้าราชการตุลาการส่วนใหญ่ก็ร่วมปีติยินดีด้วย ทั้งนี้เนื่องจากต่างก็ตระหนักว่าบุคคลทั้งหลายดังกล่าวล้วนเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ อุทิศแรงกายและสติปัญญาเพื่อวงการตุลาการมาโดยตลอด ความนิยมยกย่องในบุคคลเหล่านี้ย่อมประจักษ์ได้จากผลการเลือกตั้งกรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิ แทนกรรมการชุดเดิมซึ่งครบวาระในวันที่ 21 มีนาคม 2535 นั้น ปรากฏว่าในจำนวนผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการประจำการทั้งหมด 4 ท่าน มีถึง 3 ท่านเป็นผู้ที่เคยถูกระบุโทษว่ากระทำผิดวินัย แต่ได้รับพระราชทานพระมหากรุณาให้ลดหย่อนผ่อนโทษจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

นอกเหนือจากความรู้สึกสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณและความจงรักภักดีซึ่งต่างก็มีอย่างแนบแน่นเป็นพื้นฐานดั้งเดิมอยู่แล้วนั้น การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระเมตตาต่อข้าราชการตุลาการดังกล่าวนับเป็นการขจัดความคุกรุ่น ความหวาดระแวงแบ่งออกเป็นสองฝ่ายให้บรรเทาเบาบางลง ดันเป็นหนทางไปสู่การประสานความสามัคคีในหมู่ข้าราชการตุลาการผู้ซึ่งปฏิบัติราชการในพระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระผู้ที่เป็นศูนย์แห่งจิตใจร่วมกัน

พระมหากรุณาธิคุณที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีต่อข้าราชการในวงการตุลาการครั้งนี้ เป็นพระราชอำนาจในขอบเขตที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังปรากฏตามหนังสือของสำนักราชเลขาธิการ ที่ รล 006/155 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2535 ซึ่งแจ้งและตั้งข้อสังเกต ดังนี้⁸⁰

⁷⁹ สำนักราชเลขาธิการ, ที่ รล 006/2781 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2535. เรื่อง ลงโทษข้าราชการตุลาการ.

⁸⁰ สำนักราชเลขาธิการ, ที่ รล 006/155. (2535,25 พฤษภาคม).

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ แต่มิได้มีพระราชอำนาจ “ลงโทษ” หรือ “เพิ่มโทษ”

เกี่ยวกับเรื่องนี้ เป็นการพระราชทานพระมหากรุณาให้ลดโทษจากโทษให้ออก(โทษชั้นสูงกว่า) ลงมาเป็นโทษคงบำเหน็จความชอบ (โทษชั้นต่ำกว่า) ดังนั้น เป็นการ “ให้ลดหย่อนโทษ” ไม่ใช่ “ให้ลงโทษ”

บันทึกจากสำนักพระราชเลขาธิการดังกล่าวข้างต้นย่อมยืนยันถึงการให้พระราชอำนาจในทางพระมหากรุณาธิคุณ โดยแท้ มิได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี ในกรณีนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรมอย่างแท้จริง⁸¹

จากกรณีที่ศึกษามาข้างต้นพอเป็นเหตุผลสนับสนุนได้ว่า กรณีผู้ต้องโทษความผิดที่เป็นโทษทางวินัย ก็สามารถขอพระราชทานอภัยโทษได้ ถึงแม้จะไม่ใช่กรณีโทษทางอาญาแต่กรณีน่าจะจัดอยู่ในกรอบของการพระราชทานอภัยโทษตามจารีตหรือตามกรอบของรัฐธรรมนูญ

กรณีปัญหาของผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะขอพระราชทานพระมหากรุณาขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่

จากการประชุมหารือการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างสำนักพระราชเลขาธิการกับส่วนราชการภายนอก เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2548 เกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญา ได้ผลการหารือว่า พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญมาตรา 225 นอกจากจะเป็นโทษตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังหมายความรวมถึงโทษอย่างอื่นด้วย เช่น โทษทางวินัย โทษตัดสิทธิทางการเมือง โทษยึดทรัพย์ตามกฎหมายฟอกเงิน ซึ่งก็ยังคงเป็นความเห็นในทางกฎหมาย ซึ่งได้มีความเห็นออกเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า ผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีสิทธิที่จะขอพระราชทานพระมหากรุณาขอพระราชทานอภัยโทษได้ โดยให้เหตุผลว่า

วัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ คือ ความเมตตากรุณาของกษัตริย์เพื่อลดความรุนแรงของโทษที่ผู้กระทำผิดจะต้องถูกลงโทษตามคำพิพากษา อันได้แก่โทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 การพระราชทานอภัยโทษต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ มาตรา 259 ถึง มาตรา 267 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อมิให้ผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษทั้งหมดหรือแต่บางส่วน การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นเพียงการระงับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายในเงื่อนไขเวลาที่กำหนด มิใช่กรณีรับโทษตาม มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่มีเหตุที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้ ทั้งถือว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญ

⁸¹วิณา เอี่ยมประไพ. (2539). พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชกับกระบวนการยุติธรรม.

วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 คำวินิจฉัยนั้นย่อมเด็ดขาดผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

และให้เหตุผลว่า การตัดสิทธิทางการเมืองเป็นสภาพบังคับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยแน่นอน ไม่อาจเพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ ทั้งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจดุลพินิจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นหรือผ่อนผันไว้แต่ประการใด

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธิที่จะขอพระราชทานพระมหากรุณาขอพระราชทานอภัยโทษได้ โดยให้เหตุผลว่า การขอพระราชทานอภัยโทษนั้นเป็นสิทธิพื้นฐานของราษฎร พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ระบุว่าเป็นโทษประเภทใด ดังนั้น พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษจึงมีความหมายกว้าง รวมทั้งโทษทางอาญา และโทษทางวินัย หรือทัณฑ์ตามกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงอาจใช้พระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษ ลดโทษ เปลี่ยนโทษ แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือทัณฑ์อื่นได้

ผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธิที่จะขอพระราชทานพระมหากรุณาขอพระราชทานอภัยโทษได้ เพราะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 225 มิได้กำหนดเงื่อนไข หรือกรอบการพระราชทานอภัยโทษว่าจะต้องเป็นไปเฉพาะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น การจะกำหนดกรอบจำกัดศึกษาถึงการพระราชทานอภัยโทษตามจารีต หรือการพระราชทานอภัยโทษกรณีอื่นๆ ด้วย

4.4 วิเคราะห์ปัญหาการอภัยโทษ

ในหัวข้อนี้จะได้วิเคราะห์ปัญหาในทางกฎหมายของการอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งรวมทั้งการอภัยโทษเป็นรายบุคคล และการอภัยโทษเป็นการทั่วไป ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับการอภัยโทษตามจารีตประเพณีของไทย อันจะทำให้มองเห็นปัญหาเกี่ยวกับการอภัยโทษของไทย และนำไปสู่การปรับปรุงรูปแบบในการอภัยโทษของไทยให้พัฒนายิ่งขึ้นต่อไป

4.4.1 การอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นการอภัยโทษที่มีผลในทางปฏิบัติที่มีอยู่ตามระบบโดยมีการพัฒนาในทางตัวบทกฎหมายมายาวนาน และมีผลในทางปฏิบัติที่มีผลต่อนักโทษจำนวนมาก สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบโดยอาศัยหน่วยงาน

ราชการที่มีหน้าที่โดยตรงรับผิดชอบอยู่แล้วดำเนินการ โดยรวมทั้งการอภัยโทษเป็นรายบุคคล และการอภัยโทษเป็นการทั่วไป

4.4.1.1 การอภัยโทษเป็นรายบุคคล

การอภัยโทษเป็นรายบุคคลมีกรณีที่ถือว่าเป็นปัญหา และควรได้วิเคราะห์อยู่หลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษ ในการปฏิบัติของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขอพระราชทานอภัยโทษของไทย ซึ่งเดิมบทบาทหลักจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาบทบาทนี้เป็นหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการขอพระราชทานอภัยโทษนั้นมีส่วนราชการหลายหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ จึงอาจเกิดปัญหา หรือความเข้าใจไม่ตรงกัน ในทางปฏิบัติอยู่บ้าง ซึ่งจะได้พิจารณาจากกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

1. การตรวจสอบสถานภาพของนักโทษให้เป็นปัจจุบัน

ในบางครั้งข้อมูลในเรื่องราวการขอพระราชทานอภัยโทษไม่เป็นปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กรณีการตรวจสอบสถานภาพของนักโทษให้เป็นปัจจุบันได้สะท้อนปัญหาออกมาทางหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0207/2558⁸² ลงวันที่ 13 มีนาคม 2543 ซึ่งมีเนื้อหาสาระดังนี้

กระทรวงมหาดไทยได้ส่งฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของ นักโทษเด็ดขาด เรือนจำกลางบางขวาง ต้องโทษคดีความผิดร่วมกันมีเฮโรอีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย และจำหน่ายเฮโรอีน คดีสิ้นสุดชั้นศาลฎีกา ลงโทษจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า ยังไม่มีเหตุผลอันควรสนับสนุนขอพระราชทานอภัยโทษให้ ควรยกฎีการายนี้เสีย ไปเพื่อดำเนินการ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เรียนรองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เห็นชอบและลงนามในหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณา และได้ส่งให้ สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา ระหว่างรอพระบรมราชวินิจฉัย ได้มีพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2539 เป็นเหตุให้สถานภาพนักโทษเด็ดขาดต้องเปลี่ยนแปลง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงกราบเรียน นายกรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติถอนฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษที่อยู่ระหว่างสำนักราชเลขาธิการ ดำเนินการ (รวมทั้งรายนักโทษเด็ดขาดรายนี้ด้วย) กลับไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา

⁸² 1. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ปกปิด ที่ มท 0911/2220. (2538, 21 พฤศจิกายน).

2. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีลับมาก ที่ นร 0207/16105. (2548, 31 ตุลาคม).

3. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ปกปิด ที่ มท 0911/1547. (2541, 27 กรกฎาคม).

4. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปกปิด ที่ นร 0207/768. (2543, 17 มกราคม).

5. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0911/1331. (2543, 3 กุมภาพันธ์).

ตรวจสอบสถานภาพใหม่ เมื่อนายกรัฐมนตรีอนุวัติและถอนฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษคืนจากสำนักราชเลขาธิการแล้ว ได้ส่งให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบสถานภาพใหม่ พร้อมกับแจ้งว่าหากมีรายได้ประสงค์จะขอพระราชทานอภัยโทษอีกก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนได้

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ส่งฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของนักโทษเด็ดขาดรายนี้ (ซึ่งย้ายไปคุมขังที่เรือนจำกลางพิษณุโลก และได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 ลดโทษจากจำคุกตลอดชีวิตเป็นเหลือโทษจำคุก 40 ปี) ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า ยังไม่มีเหตุผลอันสมควรสนับสนุนขอพระราชทานอภัยโทษให้ ควรยกฎีกา ไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กราบเรียนนายกรัฐมนตรีเห็นชอบและลงนามในหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณา และได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มีพระราชกระแสให้อภัยลดโทษนักโทษเด็ดขาดรายนี้ ลง 1 ใน 4 ของกำหนดโทษครั้งหลังสุด และทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชหัตถเลขาพระราชทานอภัยโทษ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2542 ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเชิญพระราชหัตถเลขาพระราชทานอภัยลดโทษให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2543 และได้เชิญให้กระทรวงมหาดไทยไปอ่านให้นักโทษเด็ดขาดรายนี้ฟัง พร้อมทั้งได้ชี้แจงให้ซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณกับให้พยายามประพฤติตนเป็นคนดีต่อไป แล้วให้รายงานสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อจะได้แจ้งสำนัก ราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลพระมหากรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทต่อไป กระทรวงมหาดไทยแจ้งว่า ตามที่ได้เชิญพระราชหัตถเลขาพระราชทานอภัยลดโทษให้แก่นักโทษเด็ดขาด... เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไปนั้นว่า นักโทษเด็ดขาด... ได้ป่วยและเสียชีวิตด้วยโรคลมที่สถานพยาบาลเรือนจำกลางพิษณุโลกไปแล้ว เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2540

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งฎีกาของนักโทษเด็ดขาด... ที่กระทรวงมหาดไทยขอให้ดำเนินการให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา ตั้งแต่วันที่ 28 พฤศจิกายน 2538 และอยู่ระหว่างรอพระบรมราชวินิจฉัยปรากฏว่า ในระหว่างนั้นมีพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ถอนฎีกาที่อยู่ระหว่างสำนักราชเลขาธิการดำเนินการ รวมทั้งรายนักโทษเด็ดขาด... คืบและส่งให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบสถานภาพใหม่ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2540 แต่กระทรวงมหาดไทยมิได้ตรวจสอบสถานภาพของนักโทษแต่ประการใดซึ่งหากกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตรวจสอบให้ถูกต้องจะทราบว่า นักโทษเด็ดขาด... ได้เสียชีวิตตั้งแต่วันที่ 7 มีนาคม 2540 แล้ว ดังนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยส่งฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของนักโทษเด็ดขาด... โดยอ้างว่าได้ตรวจสอบแล้วไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการให้ใหม่ เมื่อ

วันที่ 27 กรกฎาคม 2541 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการไปตามขั้นตอน จนมีพระราชหัตถเลขาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นักโทษเด็ดขาดชาย... เสียชีวิตไปนานแล้ว จึงเป็นเรื่องมีขงควรอย่างยิ่ง ถือเป็นความบกพร่องของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเป็นกระทรวงต้นสังกัดที่ต้องรับทราบข้อมูลที่มีผลต่อสถานภาพของนักโทษเด็ดขาดทุกราย จึงได้นำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีพิจารณา และนายกรัฐมนตรีได้โปรดเห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ดังนี้

1. กำกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้พึงสำรวมไว้ว่า เรื่องการขอพระราชทานอภัยโทษนี้ เป็นเรื่องที่ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อมีพระบรมราชวินิจฉัย อันเป็นพระราชภาระอย่างหนึ่ง ดังนั้น การจะนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาจะต้องตรวจสอบและมีข้อมูลที่แน่ชัดแล้วเท่านั้น และไม่ควรรให้เกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นอีก

2. ก่อนส่งฎีกาของนักโทษเด็ดขาดไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการ ขอให้ตรวจสอบสถานภาพของนักโทษเด็ดขาดที่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาให้เป็นปัจจุบันทุกราย และเมื่อได้ส่งฎีกาของนักโทษเด็ดขาดไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายขอพระราชทานอภัยโทษแล้ว ระหว่างนั้นหากมีกรณีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของนักโทษเด็ดขาดที่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา เช่น ตายหรือพ้นโทษไปแล้ว เป็นต้น กระทรวงมหาดไทย โดยกรมราชทัณฑ์สมควรวางระบบให้มีการรายงานโดยด่วน เพื่อกระทรวงมหาดไทยจะสามารถแจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกราบเรียนนายกรัฐมนตรีและนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อมีต้องเป็นพระราชภาระต่อไป

ความเป็นปัจจุบันของสถานภาพนักโทษก่อนที่จะมีการนำความขึ้นกราบบังคมทูลจึงมีความสำคัญมาก ควรต้องมีระบบตรวจสอบที่รัดกุม รวดเร็ว จากกรณีนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้กระบวนการขอพระราชทานอภัยโทษจะมีระบบที่รัดกุม หลายชั้นหลายตอนแต่อาจใช้เวลานานจนข้อมูลที่สำคัญของนักโทษได้เปลี่ยนแปลงไป จนก่อให้เกิดปัญหาได้ ซึ่งนอกจากกรณีที่นักโทษตายแล้ว ยังมีกรณีที่กว่าจะผ่านขั้นตอนต่างๆ ได้ นักโทษนั้นก็พ้นโทษไปเสียก่อนแล้ว ซึ่งนับว่าความเป็นปัจจุบันของข้อมูลหรือสถานภาพของนักโทษเป็นปัญหาที่ไม่อาจมองข้ามได้อย่างหนึ่ง

2. การระบุนฐานความผิดให้ตรงกับคำพิพากษา

ในการยื่นเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษนั้นต้องระบุนฐานความผิดให้ตรงตามคำพิพากษาซึ่งในทางปฏิบัติมักมีปัญหาในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นอย่างเช่นกรณีที่ศึกษาในหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0207/13057 ลงวันที่ 13 กันยายน 2543⁸³ ซึ่งมีเนื้อหาสาระดังนี้

⁸³ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ปกปิด ที่ มท 0911/627. (2543, 3 พฤษภาคม).

ฎีกาของนักโทษเด็ดขาด... เรือนจำกลางคลองเปรม ซึ่งต้องโทษประหารชีวิต คดีความผิดฐานฆ่าผู้อื่น คดีถึงที่สุดชั้นศาลชั้นต้น ได้รับพระราชทานอภัยโทษ 3 ครั้ง เหลือโทษจำคุก 37 ปี 6 เดือน 3 วัน ทูลเกล้าฯ ถวายขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า⁸⁴ ยังไม่มีเหตุผลอันสมควรสนับสนุนขอพระราชทานอภัยโทษให้ ควรยกฎีการายนี้เสีย ไปเพื่อขอให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการตรวจสอบฎีกาของนักโทษเด็ดขาดดังกล่าวแล้ว พบว่า ศาลทหารกรุงเทพ (ศาลจังหวัดลพบุรี) พิพากษาว่า “จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 วรรคแรก 227 ทวิ (2) 289 (7) เป็นกรรมเดียว ผิดกฎหมายหลายบทให้ลงโทษตามมาตรา 289 (7) ให้ลงโทษประหารชีวิต ริบมิดและปลอกมิด ของกลาง” แต่เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้สรุปแจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าระบุไว้เพียงความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ซึ่งข้อเท็จจริงตามมาตรา 276 และมาตรา 277 เป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ส่วนมาตรา 279 (7) เป็นความผิดฐานฆ่าผู้อื่นเพื่อปกปิดความผิดอื่นของตน หรือเพื่อหลีกเลี่ยงให้พ้นอาญาในความผิดอื่นที่ตนได้กระทำได้โดยมีระดับโทษประหารชีวิตสถานเดียว ซึ่งแตกต่างจากความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 288 โดยมีระดับโทษหลายระดับ กล่าวคือ ประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ 15 ปี ถึง 20 ปี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องตรวจสอบกลั่นกรองอย่างละเอียดรอบคอบและถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วน ซึ่งการขอพระราชทานอภัยโทษให้แก่ นักโทษเด็ดขาดเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งต่ออิสรภาพและความเป็นอยู่ของตัวนักโทษเด็ดขาดแต่ละรายที่ได้เสนอเรื่องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ดังนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอส่งฎีกาของนักโทษเด็ดขาดชายดังกล่าว ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ปกปิด ที่ มท 0911/627 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2543 คืนมาเพื่อตรวจสอบกลั่นกรองและดำเนินการแก้ไขฐานความผิดให้ถูกต้องตามคำพิพากษา และในโอกาสต่อไปหากมีกรณีขอพระราชทานอภัยโทษเช่นนี้ ขอได้ระบุนฐานความผิดให้ตรงคำพิพากษาด้วย

ในประเทศญี่ปุ่น ประเทศอเมริกา จะมีสำนักงานอัยการในการตรวจสอบ กลั่นกรอง ซึ่งมีผลคือทำให้เกิดความรัดกุมในปัญหาข้อกฎหมาย ก่อนนำเรื่องขึ้นสู่ผู้มีอำนาจในการให้อภัยโทษ เช่นกรณีนี้หากการระบุนฐานความผิดที่สำคัญขาดหายไป ย่อมมีผลต่อการพิจารณาให้อภัยโทษ

⁸⁴ ต่อมากฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ในการถวายความเห็นต้องเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

3. แนวทางปฏิบัติกรณั้ระยะเวลา 60 วัน กรณีนักโทษต้องโทษประหารชีวิต

การัน้ระยะเวลา 60 วัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 สำหรับนักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษประหารชีวิต ซึ่งในทางปฏิบัติหากยังไม่มีพระบรมราชวินิจฉัยลงมาเช่นใดแล้วก็จะต้องรอกการประหารชีวิตไว้ก่อน ซึ่งมีประเด็นดังหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0207/6611 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2544 โดยมีเนื้อหาดังนี้

รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนที่จะป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างเด็ดขาดและรุนแรงเต็มอัตราตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเข็ดหลาบหวาดกลัวในหมู่ผู้่ที่คิดจะกระทำความผิด ซึ่งการบังคับคดีตามคำพิพากษาโดยเร็วเป็นมาตรการหนึ่งที่จะนำมาใช้ ดังนั้น เพื่อการปฏิบัติที่ถูกต้องตรงกัน และแก้ไขปัญหาคอปรกรค่างๆ ที่มีอยู่ ตลอดจนเร่งรัดเรื่องนี้ให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและประเพณี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงได้เชิญผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ สำนักราชเลขาธิการและกรมราชทัณฑ์ ร่วมประชุมหารือซักซ้อมความเข้าใจเพื่อให้ได้ข้อยุติในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีนักโทษเด็ดขาดคดียาเสพติดต้องโทษประหารชีวิตและโทษอื่นๆ ซึ่งผลการประชุมหารือได้ข้อยุติ ดังนี้

1. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ปรับวิธีการทำงานเรื่องการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาของนักโทษเด็ดขาดทุกคดี ทั้งที่ต้องโทษประหารชีวิตและโทษอื่นๆ ให้เพิ่มความรวดเร็ว และลดขั้นตอนการทำการที่ล่าช้าและซ้ำซ้อน โดยให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติฯ

2. การัน้ระยะเวลา 60 วัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 สำหรับนักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษประหารชีวิต และให้รอกการประหารชีวิตไว้ก่อน นั้น ให้เริ่มนับหลังจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁸⁵ ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็น และสำนักราชเลขาธิการได้รับเรื่องแล้ว เป็นต้นไป โดยมีหลักการว่า เมื่อพ้นระยะเวลา 60 วัน ดังกล่าว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะประสานติดตามสอบถามผลการดำเนินการจากสำนักราชเลขาธิการ เพื่อแจ้งกระทรวงมหาดไทย (กรมราชทัณฑ์) และจะติดตามสอบถามอีกครั้งหนึ่งเมื่อพ้นระยะเวลา 90 วัน ในระหว่างนั้นให้กรมราชทัณฑ์ร้อรับแจ้งผลจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มิให้ดำเนินการประหารชีวิตนักโทษเด็ดขาดก่อนการได้รับแจ้งดังกล่าว

3. ในด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สื่อมวลชน ต้องมีความระมัดระวัง เช่น ออกข่าวเพียงว่านักโทษเด็ดขาดดังกล่าวต้องโทษคดีความผิดใด มีพฤติการณ์ในการกระทำผิดเช่นใด และคำพิพากษาถึงที่สุดอย่างไร โดยมีเป็นการสมควรระบุงถึงการกราบบังคมทูลฯ ถวายฎีกา ตลอดจนพระบรมราชวินิจฉัยให้ยกฎีกา

⁸⁵ ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำกราบเรียนนายกรัฐมนตรียอมรับทราบ และเห็นชอบให้แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

อนึ่ง เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการประหารชีวิตนักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษประหารชีวิตรายใดแล้ว ขอให้แจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยด่วนทุกครั้ง เพื่อกราบเรียนนายกรัฐมนตรียอมรับทราบ

การนับระยะเวลา 60 วันนั้น ก็มีปัญหายู่ว่าให้นับตั้งแต่เมื่อใด และเมื่อครบกำหนดแล้ว จะประหารได้เลยหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัตินั้น จะนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายความเห็นและสำนักราชเลขาธิการได้รับเรื่องไว้แล้ว ในทางปฏิบัติเมื่อถวายความเห็นแม้ครบหกสิบวันแล้วก็ตามก็จะยังไม่อาจประหารชีวิตนักโทษในทันทีที่ครบกำหนดได้ เพราะถ้าหากประหารชีวิตไปแล้วต่อมามีการพระราชทานอภัยโทษให้ก็จะไม่อาจแก้ไขประการใดได้ จึงสมควรต้องงดการประหารชีวิตไว้ก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติก็ได้มีการวางแนวทางในการปฏิบัติไว้ดังกล่าวข้างต้น

ในเรื่องนี้มีเหตุผลที่ควรวิเคราะห์อยู่คือ เมื่อมีนักโทษซึ่งต้องโทษประหารและรัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายให้มีลักษณะเฉียบขาด เช่น เมื่อมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เพิ่มมากขึ้น ผลแห่งการกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพของเด็ก เยาวชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปอย่างรุนแรง ทั้งยังมีผลเสียหายในด้านเศรษฐกิจและสังคมตามมาอีกเป็นอันมาก หากไม่นำมาตรการที่เฉียบขาดรุนแรงและจริงจังมาใช้ก็จะก่อให้เกิดความหายนะและมีผลกระทบถึงเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐได้

ในเรื่องนี้รัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับการอภัยโทษของนักโทษเด็ดขาดคดียาเสพติดที่ต้องโทษประหารชีวิตและทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ หากเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย มีไว้เพื่อจำหน่าย หรือใช้อุบายหลอกลวง ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดทำนองคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขู่ใจให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด และรัฐบาลมิได้ถวายคำแนะนำแต่แรกว่าควรพระราชทานอภัยโทษได้ รัฐบาลจะทูลเกล้าฯ ประหารชีวิตไว้ 60 วัน นับแต่วันที่มิหนังสือกราบบังคมทูลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 เพื่อรอพระบรมราชวินิจฉัย หากยังไม่มีพระราชกระแสหรือพระบรมราชวินิจฉัยประการใดในช่วงเวลานั้น ก็จะขยายเวลาต่อไปอีก 30 วันรวมเป็น 90 วัน หลังจากนั้น กรมราชทัณฑ์ก็จะดำเนินการประหารชีวิต ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 เว้นแต่จะอยู่ในช่วงเวลาเทศกาลเข้าพรรษาซึ่งมีธรรมเนียมปฏิบัติให้ทูลเกล้าฯ ประหารชีวิตไว้ก่อน

ตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นมีข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาทางปฏิบัติว่าเมื่อนักโทษประหารชีวิตทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ถึงแม้จะพ้นระยะเวลาที่

กฎหมายกำหนดไว้ 60 วันก็ตาม ตราบไคที่ยังไม่ตราบผลฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ กรมราชทัณฑ์ก็ต้องดูแลการประหารชีวิตไว้ก่อน เพราะการพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 225 ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดวิธีในทางปฏิบัติเท่านั้นและจะบัญญัติให้ชัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญมิได้ แต่ข้อที่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “...ให้ดูแลการประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไปนั้น แต่ถ้าทรงยกเรื่องราวขึ้นเสีย ก็ให้จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนดนี้ได้” เป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 225 หรือไม่

เห็นได้ว่าบทบัญญัติ มาตรา 262 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มิได้ และควรจะใช้บังคับมิได้ แต่อย่างไรก็ดีในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้วินิจฉัย จึงจะถือว่าความเห็นนี้เป็นยุติไม่ได้

ในความเป็นจริงนั้นยังมีความล่าช้าอยู่ในชั้นการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและนายกรัฐมนตรีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไม่มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่า จะต้องถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำเมื่อใด และในทางปฏิบัติปรากฏว่าเรื่องราวของนักโทษประหารชีวิตมักจะมาถึงสำนักราชเลขาธิการเมื่อเวลาล่วงเลยไปแล้วหลายเดือนหรือเป็นปี นับแต่วันที่มีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ซึ่งนับเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอย่างหนึ่งซึ่งส่วนราชการที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ควรคิดค้นหาวิธีการที่ รวดเร็วขึ้นกว่านี้

ต่อปัญหาเรื่องรัฐบาลมีนโยบายในการใช้มาตรการที่รุนแรงเด็ดขาดและฉับพลันต่อผู้ต้องโทษประหารชีวิตในความคิดเกี่ยวกับยาเสพติดนี้ มิใช่ปัญหาทางกฎหมายโดยเฉพาะ หากแต่เป็นปัญหาอันร้อนแรงอย่างยิ่งในทางการเมืองและนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเห็นผลเกี่ยวกับสถานการณ์ที่ประเทศกำลังประสบปัญหาเสพติดก็น่าที่จะคล้อยตาม โดยให้ประหารได้เมื่อพ้นระยะเวลาซึ่งรวมแล้ว 90 วันดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดระยะเวลาที่เพิ่มขึ้นมาอีก 30 วัน นั้น เห็นว่าเป็นการวางนโยบายที่ไม่มีกฎหมายรองรับให้ทำเช่นนั้นได้ เพราะตราบไคที่ยังไม่ตราบผลฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ กรมราชทัณฑ์ก็ต้องดูแลการประหารชีวิตไว้ก่อน เพราะการพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 225 ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดวิธีในทางปฏิบัติเท่านั้นและจะบัญญัติให้ชัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญมิได้ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “...ให้ดูแลการประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือ

คำแนะนำขึ้นไปนั้น แต่ถ้าทรงยกเรื่องราวนั้นเสีย ก็ให้จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนดนี้ได้” เป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 225 จึงไม่ควรที่จะใช้บังคับได้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอว่าสมควรที่จะแก้ไขกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 ในส่วนของข้อยกเว้นที่ว่า “...ให้ทุเลาการประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไปนั้น แต่ถ้าทรงยกเรื่องราวนั้นเสีย ก็ให้จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนดนี้ได้” เป็นว่า “...ให้ทุเลาการประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยหรือถือได้ว่ามีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษแล้ว” ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวทางที่ทางราชการปฏิบัติอยู่จริง คือจะยังไม่มีการประหารชีวิตจนกว่าจะพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยลงมาซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่หากจะใช้นโยบายกำหนดว่าผ่านระยะเวลา 90 วันแล้วให้ประหารได้เลยย่อมไม่มีกฎหมายรองรับอยู่ดีเพราะจริงๆ แล้วกฎหมายกำหนด 60 วัน การกำหนดเพิ่มเป็นการกำหนดตามนโยบายในการปราบปรามเพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลัวการกระทำผิด ตรงข้ามหากมีการแก้ไขกฎหมายมาตรา 262 ดังกล่าวนี้อาจมีการประหารชีวิตที่ล่าช้า หรืออาจมีการประหารชีวิตที่รวดเร็วได้ตามนโยบายที่รัฐบาลต้องการได้ค่อนข้างมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะไม่มีเงื่อนไขเวลาจำกัด เช่นเดียวกับขั้นตอนในการทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นภายในเวลาเท่าใดนับแต่วันมีคำพิพากษาประหารชีวิต โดยปกติแล้วเมื่อมีเรื่องเร่งด่วนก็ทรงพระมหากรุณาพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยโดยรวดเร็วตลอดมา

4. การถวายความเห็นของรัฐมนตรี

สิทธิในการขออภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือลดโทษ ผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษ มีสิทธิถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์เพื่อขอรับพระราชทานอภัยโทษ⁸⁶ การถวายความเห็นของรัฐมนตรีกรณีการขอพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต้องเป็นผู้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในทางปฏิบัติอาจไม่มีความชัดเจนว่าต้องถวายความเห็นอย่างไร ประเด็นนี้จึงสมควรศึกษาจากแนวปฏิบัติของทางราชการ โดยศึกษาได้จากหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0207/11393 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2545⁸⁷ ซึ่งมีเนื้อหาดังนี้

⁸⁶ ฤทัย หงส์ศิริ. (2540). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 3. สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และสิทธิเสรีภาพในคดีอาญา. หน้า 60.

⁸⁷ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0207/10306. (2545, 19 กรกฎาคม). และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ค่วนที่สุด ที่ มท 0911/1648. (2545, 31 กรกฎาคม).

ในกรณีที่ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ขอพระราชทานอภัยโทษให้แก่ นักโทษเด็ดขาด สัญชาติเยอรมัน เรือนจำกลางคลองเปรม ซึ่งต้องโทษจำคุก 30 ปี 21 เดือน 45 วัน คดี ความผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษและความผิดต่อพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิต และประสาท ได้รับพระราชทานอภัยโทษ 2 ครั้ง เหลือโทษจำคุก 26 ปี 12 เดือน 8 วัน และสำนักงาน เลขาธิการ ได้มีหนังสือแจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้แจ้งกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ส่ง หนังสือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษให้แก่ นักโทษเด็ดขาด สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 225 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” แต่กรณี ดังกล่าว สำนักเลขาธิการประสงค์ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ที่บัญญัติว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ ถวายเรื่องราว ต่อพระมหากษัตริย์ พร้อมทั้งถวายความเห็น ว่า ควรพระราชทานอภัยโทษหรือไม่” ซึ่ง จะต้องดำเนินการตามองค์ประกอบของกฎหมาย คือ

1. ถวายเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษต่อพระมหากษัตริย์
2. ถวายความเห็น ว่า ควรพระราชทานอภัยโทษหรือไม่

ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยแล้วเห็น ว่า ได้ถวายความเห็น โดยการอ้างอิงพระราชกระแสเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ กับขอให้ ดำเนินการกรณีดังกล่าวเพื่อสนองพระราชกระแส จึงน่าจะไม่ต้องคล้องกับประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 261

ต่อมามีประเด็นในลักษณะเดียวกันนี้ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0507/12283 ลงวันที่ 25 กันยายน 2546⁸⁸ ขอให้รัฐมนตรีถวายความเห็นให้ชัดเจน โดยมีเนื้อหาของ เรื่องเป็นดังนี้

กรณี นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม เรือนจำกลางคลองเปรม ซึ่งต้องโทษจำคุก 10 ปี คดี ความผิดฐานใช้ตัวเงินปลอม ได้รับพระราชทานอภัยโทษ 1 ครั้ง เหลือโทษจำคุก 8 ปี ซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุผลเพียงพอที่ควรเสนอขอพระราชทานอภัย โทษให้ จึงเห็นควรขอพระราชทานอภัยโทษให้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนักโทษเด็ดขาดทูลเกล้าฯ ถวาย ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐมนตรีว่าการ

⁸⁸ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ที่ มท 0307.3/2534. (2546, 4 กันยายน).

กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ พร้อมทั้งถวายความเห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษหรือไม่” ซึ่งจะต้องดำเนินการตามองค์ประกอบของกฎหมาย คือ

1. ถวายเรื่องราวการขอพระราชทานอภัยโทษต่อพระมหากษัตริย์
2. ถวายความเห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติสืบเนื่องกัน

มาโดยตลอดว่า

2.1 กรณี ไม่ควรพระราชทานอภัยโทษให้ จะถวายความเห็นว่าการยกฎีกา

2.2 กรณี เห็นควรพระราชทานอภัยโทษให้ มีแนวทางปฏิบัติ คือ

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะถวายความเห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว หรือ

(2) ควรพระราชทานอภัยโทษลงเท่าใด โดยระบุให้ชัดเจน เช่น ขอพระราชทานอภัยโทษลง 1 ใน 3 ของกำหนดโทษครั้งหลังสุด เป็นต้นเพื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้จัดทำร่างพระราชหัตถเลขาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตรวจสอบและพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของนักโทษเด็ดขาด... ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถวายความเห็นโดยแจ้งว่าได้พิจารณาแล้วเห็นว่า “มีเหตุผลเพียงพอที่ควรเสนอขอพระราชทานอภัยโทษให้ จึงเห็นควรขอพระราชทานอภัยโทษให้” เป็นการถวายความเห็นที่ยังไม่ครบถ้วน กล่าวคือ มิได้ถวายความเห็นโดยระบุให้ชัดเจนตามข้อ 2.2 (1) หรือ (2) ใดๆอย่างหนึ่ง จึงไม่เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่าการทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นนั้น ก็จะมีแนวทางปฏิบัติอยู่ว่าจะต้องถวายความเห็นในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการวินิจฉัยเป็นการเฉพาะรายลงไปเลยว่าสมควร ยกฎีกา ปล่อยตัว หรือลดโทษลงเป็นระยะเวลาเท่าใด ให้ชัดเจนลงไป การที่รัฐมนตรีผู้มีหน้าที่ถวายความเห็น “มีเหตุผลเพียงพอที่ควรเสนอขอพระราชทานอภัยโทษให้” จึงเห็นควรขอพระราชทานอภัยโทษให้” จึงมิได้เป็นการชี้ชัดลงไปว่า กรณีนักโทษรายที่ข้อนี้เห็นว่าควรยกโทษ หรือลดโทษให้หรือไม่อย่างไร ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ลงไปอีกชั้นหนึ่งจะเห็นได้ว่าหากรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะพิจารณาว่าสมควรเสนอให้ขอพระราชทานอภัยโทษได้ หรือไม่สมควรเสนอเรื่องทูลเกล้าฯ ได้ ก็ย่อมจะเป็นการตัดสิทธิหรือให้สิทธิแก่นักโทษอย่างชัดเจน ซึ่งความเป็นจริงนักโทษทุกคนมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษตามกฎหมายอยู่แล้ว โดยรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะไม่เสนอเรื่องให้ เพียงแต่มีหน้าที่ที่จะถวายความเห็น ว่ากรณีของนักโทษรายนั้นๆ สมควรให้อภัยโทษหรือไม่ ไม่ใช่เรื่องว่าควรเสนอเรื่องขอพระราชทานอภัยโทษให้หรือไม่ขอให้ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ดูแลสิทธิของนักโทษให้ได้รับความเป็นธรรมเสมอกัน กล่าวคือ ส่วนราชการจะต้องอำนวยความสะดวกในการ

ขอพระราชทานอภัยโทษโดยจัดให้มีระบบ แบบอย่างเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน มีการชี้แจงสิทธิในการขอภัยโทษให้แก่นักโทษ แจ้งหลักการและวิธีการเพื่อให้แก่นักโทษได้เข้าใจถึงสิทธิของตนอย่างทั่วถึง ประการสำคัญที่สุดอีกอย่างก็คือส่วนราชการที่เตรียมข้อมูลเกี่ยวกับนักโทษเฉพาะรายนั้นๆ จะต้องมีการแสวงหาข้อมูลของนักโทษที่ถูกต้องแท้จริง สามารถมีการตรวจสอบได้ เพราะหากข้อมูลนักโทษไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงแต่แรกแล้วย่อมจะทำให้การได้รับพระราชทานอภัยโทษของนักโทษคนนั้นผิดไปจากความจริงที่นักโทษผู้นั้นควรจะได้รับ ความกรุณา

5. การดำเนินการในระยะเวลากระชั้นชิด

ในเรื่องนี้เคยมีกรณีที่กรมราชทัณฑ์ส่งเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีระยะเวลาในการดำเนินการขอพระราชทานอภัยโทษแบบกระชั้นชิดทำให้ไม่สามารถดำเนินการขอพระราชทานอภัยโทษให้นักโทษได้ทันเวลา ซึ่งผู้ต้องโทษพ้นโทษไปก่อน กรณีนี้ศึกษาจากหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0507/15164 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2546⁸⁹ ซึ่งมีเนื้อหาดังนี้

กระทรวงมหาดไทยได้ส่งฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของ นักโทษเด็ดขาด เรือนจำกลางคลองเปรม ซึ่งต้องโทษจำคุก 5 เดือน คดีความผิดฐานแจ้งความเท็จ รับโทษตั้งแต่วันที่ 29 กรกฎาคม 2546 และจะครบกำหนดโทษในวันที่ 25 ธันวาคม 2546 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรขอพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาด ไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กระทรวงมหาดไทยได้ส่งฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษนักโทษเด็ดขาด ซึ่งต้องโทษจำคุก 5 เดือน และรับโทษมาจะครบกำหนดในวันที่ 25 ธันวาคม 2546 ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการ โดยมีระยะเวลากระชั้นชิด เป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการในเรื่องลักษณะดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา จำเป็นต้องมีเวลาในการตรวจสอบกลั่นกรองและดำเนินการตามขั้นตอนพอสมควร เพื่อให้มีข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ อันเป็นเหตุที่ไม่อาจดำเนินการได้ทันในระยะเวลาดังกล่าว บัดนี้ เมื่อไม่มีเหตุที่จะขอพระราชทานอภัยโทษ เนื่องจากนักโทษเด็ดขาดถูกปล่อยตัวไปเรียบร้อยแล้ว ประกอบกับได้เคยซักซ้อมความเข้าใจเรื่องทำนองนี้มาแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวคืนไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป จึงขอความร่วมมือกำชับเจ้าหน้าที่ให้ถือปฏิบัติกรณีที่นักโทษเด็ดขาดมิโทษเหลือน้อยและประสงค์จะขอพระราชทานอภัยโทษต้องรีบดำเนินการอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ส่วนราชการและบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้มีระยะเวลาดำเนินการตามสมควรต่อไป

⁸⁹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0207/19338. (2542, 9 ธันวาคม).

นอกจากกรณีที่มีระยะเวลาในการฟื้นฟูของนักโทษบางรายไม่มากและการดำเนินการของทางราชการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ นักโทษก็ฟื้นฟูไปเสียก่อน ยังมีกรณีที่มีระยะเวลาของการขอพระราชทานอภัยโทษรายบุคคลกระชั้นชิดกับระยะเวลาในการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกัน ปัญหาเช่นนี้ศึกษาได้จากหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0207/19338 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2542⁹⁰ กรณีส่งเรื่องกระชั้นชิด ซึ่งมีเนื้อหาดังนี้

กระทรวงมหาดไทยได้ส่งฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของนักโทษเด็ดขาด เพื่อขอให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณา รวม 3 เรื่อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอเรียนว่า เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่าง พระราชกฤษฎีกาอภัยโทษ พ.ศ. 2542 ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ 5 ธันวาคม 2542 แต่กลับส่งฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของนักโทษเด็ดขาดทั้งสามรายดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รับไว้เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 และ 3 ธันวาคม 2542 ตามลำดับ ซึ่งเป็นระยะเวลากระชั้นชิดและกระทรวงมหาดไทยก็ทราบว่ามีขั้นตอนที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการอยู่หลายขั้นตอน และไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 5 ธันวาคม 2542 ได้ ดังนั้น จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาว่าจะดำเนินการเกี่ยวกับฎีกาดังกล่าวทั้งสามเรื่องประการใดให้เกิดความเหมาะสม และเป็นไปตามแนวทางพิจารณาฎีกาของกระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษากรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการขอพระราชทานอภัยโทษนั้นยังมีข้อขัดข้องอยู่บ้างอย่างเช่นเรื่องความล่าช้าในกรณีข้างต้นนี้ ซึ่งเข้าทำนองที่ว่าความล่าช้าคือการปฏิเสธความยุติธรรมอย่างหนึ่ง การปฏิบัติงานของส่วนราชการไทยจึงมีข้อบกพร่องอยู่บ้างในเรื่องนี้ แต่อย่างไรก็ดีส่วนราชการต่างๆ ก็ได้พยายามทำความเข้าใจและทำข้อตกลงระหว่างองค์กรให้มีการสอดประสานกันมากยิ่งขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งอาจกระทำได้โดยการออกเป็นหนังสือราชการ สั่งการ แนะนำ ตักเตือน หรือมีการจัดการร่วมสัมมนาหารือหรือซักซ้อมความเข้าใจในปัญหาในทางปฏิบัติอยู่เสมอ ซึ่งจะเป็นแนวทางให้การปฏิบัติภารกิจต่างๆ ให้ประสบผลสำเร็จลุล่วงไปตามหลักการแห่งตัวบทกฎหมายและแนวความคิดของการอภัยโทษ

4.4.1.2 การอภัยโทษเป็นการทั่วไป

การอภัยโทษทั่วไปอาจเป็นรูปแบบที่ไม่ตรงตามหลักทั่วไป ซึ่งต้องพิจารณาตัวผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล (Individualization) นี้ แต่การอภัยโทษทั่วไปซึ่งจะเป็นการให้อภัยโทษแก่

⁹⁰ 1. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ปกปิด ที่ มท 0911/1964 . (2542, 24 พฤศจิกายน).

2. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ปกปิด ค่วนมาก ที่ มท 0911/1996. (2542, 29 พฤศจิกายน).

3. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ปกปิด ค่วนมาก ที่ มท 0911/1997. (2542, 29 พฤศจิกายน).

ผู้ต้องโทษจำนวนมากนี้เป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการกักโทษของไทย ที่เป็นการแสดงออกถึงพระเมตตาคุณของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อราชฎของพระองค์ในวโรกาสที่ สำคัญที่สำคัญต่างๆ เช่น การกักโทษในพิธีบรมราชาภิเษกโดยถือเป็นการทรงบำเพ็ญกักโทษด้วย การกักโทษทั่วไปนี้ปัจจุบันบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ ดังนี้

“มาตรา 261 ทวิ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อ พระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้

การพระราชทานอภัยโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

การกักโทษเป็นการทั่วไปมีข้อควรพิจารณาดังนี้คือ

1. นโยบายทางอาญาในการให้อภัยโทษ

การกักโทษควรมีนโยบายในการไม่ให้อภัยโทษในบางคดี บางความผิด หรือบาง บุคคลหรือไม่ ซึ่งปัญหาในประเด็นนี้เป็นเรื่องการกักโทษโดยทั่วไปที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเดิมแต่ละฉบับที่ผ่านมานั้น จะกำหนดความผิดซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับ พระราชทานอภัยโทษไว้ เช่น ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ความผิดต่อ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น

การกำหนดความผิดซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษนั้นได้รับการ วิพากษ์วิจารณ์จากนักกฎหมายบางท่านว่าเป็นการไม่ยุติธรรมและไม่ให้ออกโอกาสแก่ผู้ต้องโทษ ทั้งยัง เป็นการกระทำที่แบ่งแยกและเลือกปฏิบัติด้วย โดยให้เหตุผลหลายประการ เช่น

ในคดียาเสพติดให้โทษรัฐมุ่งปราบปรามผู้ค้ารายใหญ่หรือผู้กระทำความผิดรายสำคัญ ผู้เสพ ผู้หลงผิดรายย่อย หรือบุคคลผู้ถูกหลอกใช้ให้ขนยาเสพติดโดยไม่รู้ตัวที่ถูกดำเนินคดี ก็ได้รับผลร้าย ไปด้วย ซึ่งการกระทำผิดของคนหนึ่งไม่ควรเป็นโทษแก่ผู้อื่นซึ่งไม่ได้กระทำผิดด้วย

คดียาเสพติดที่ผู้ต้องโทษเป็นชาวต่างประเทศมักจะขอพระราชทานอภัยโทษเมื่อได้รับ พระราชทานอภัยโทษแล้วก็จะได้รับการส่งตัวกลับไป ส่วนนักโทษไทยนั้นหากจำกัดขอบข่ายของ ความผิดไว้ก็จะไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษเลย หรือไม่โอกาสที่น้อยกว่ามาก

หากเป็นผู้ที่กระทำผิดซ้ำบ่อยๆ ก็อาจไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ แต่หากกรณีที่เป็น ผู้กระทำความผิดเพียงครั้งแรกแล้ว เขาควรได้รับโอกาสที่จะได้รับพระมหากรุณา ไม่ควรต้องรับเคราะห์ กรรมเสมอผู้กระทำความผิดโดยสันดานหรือไม่เจ็ดหลาย

ต่อมาในระยะหลังจึงมีการผ่อนปรนในคดีเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษก็อาจได้รับการ พระราชทานอภัยโทษโดยวางเงื่อนไขไว้ตามพระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับ ความผิดในคดียาเสพติด ให้โทษในสมัยก่อนๆ นั้นไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ ครั้นเมื่อได้มีการประกาศใช้

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา จึงได้มีการผ่อนผันให้นักโทษในคดีอาเสพติดได้รับพระราชทานอภัยโทษด้วย

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 มาตรา 11 กำหนดไว้เกี่ยวกับนักโทษเด็ดขาดที่ไม่อยู่ในข่ายจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ เช่น

(1) ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้า หรือส่งออก หรือผลิตนำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

(2) ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดอีกตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 ในความผิดประเภทเดียวกันแห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น

(3) นักโทษเด็ดขาดชั้นเลวและชั้นเลวมาก

การวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวมานี้ นับว่ามีความสำคัญต่อสิทธิของนักโทษแต่ละรายอยู่มาก จากการศึกษายังพบว่าเมื่อถึงวาระสำคัญของบ้านเมืองเหล่านักโทษย่อมต้องรอคอยวันที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษอย่างใจจดใจจ่อ เมื่อปรากฏว่าในวาระนั้นฝ่ายบริหารไม่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เคยมีกรณีที่เกิดเหตุจลาจลในเรือนจำ ซึ่งเกิดเหตุความวุ่นวายขึ้นในเรือนจำเพราะไม่มีการพระราชทานอภัยโทษตามที่นักโทษเหล่านั้นเฝ้ารอ

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปได้กำหนดคุณสมบัติของนักโทษที่ไม่อยู่ในข่ายจะได้รับพระราชทานอภัยโทษนั้น ในพระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับย่อมอาจแตกต่างกันออกไปได้ ขึ้นอยู่กับนโยบายทางอาญา ตามภาวะการณ์ของสังคมในขณะนั้น การอภัยโทษเป็นการทั่วไปนี้นอกจากจะเป็นเรื่องวาระสำคัญของบ้านเมืองแล้วยังเป็นการที่สังคมควรจะได้กำหนดด้วยว่าจะให้อภัยโทษแก่นักโทษในลักษณะใด หรือไม่ควรให้อภัยเกี่ยวกับโทษในลักษณะใด ซึ่งฝ่ายที่ร่างพระราชกฤษฎีกาหรือฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และการร่างพระราชกฤษฎีกานี้จะมีหน่วยงานราชการเป็นหลักในการร่าง ซึ่งความจำเป็นของการอภัยโทษเป็นการทั่วไปหรือการอภัยโทษหมู่ นี้จะต้องเป็นลักษณะของการที่สังคมให้อภัยแก่นักโทษประเภทใด หรือไม่ให้อภัยโทษแก่นักโทษประเภทใด ส่วนราชการจะต้องรู้ชัดแจ้งเสียก่อนจึงจะวางนโยบายในทางอาญาในการนี้ได้ หากจะให้มีมั่นใจได้ว่าสังคมต้องการยกโทษให้นักโทษประเภทใด และไม่ยกโทษให้นักโทษประเภทใด หรือรัฐบาลมีนโยบายที่จะลงโทษเกี่ยวกับความผิดประเภทใดซึ่งเป็นปัญหาหลักของสังคม ให้ตรงตามความประสงค์ของสังคมอย่างแท้จริง เมื่อจะมีการร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปแล้ว ควร

ต้องสำรวจความคิดเห็นของประชาชน หรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงในการวางนโยบายทางอาญาในลักษณะนี้ด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่า การอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น เหตุผลอีกอย่างหนึ่งก็คือ สังคมให้อภัยกับความผิดหรือนักโทษในลักษณะใดๆ ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายโดยชัดเจนแน่นอนที่เป็นลักษณะรวมๆ อันเป็นการคัดกรองลักษณะของโทษในชั้นหนึ่งก่อนด้วย มิใช่เพียงแต่เป็นการอภัยโทษที่มีลักษณะเป็นรายเฉพาะบุคคลซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นรายๆ ไปเท่านั้น

ชนิดโทษหรือประเภทของนักโทษใดที่ควรให้อภัยโทษ ควรขอให้หรือไม่เป็นการที่สังคมมอบหมายให้ฝ่ายบริหารพิจารณาวางนโยบาย หรือต้องสรรหาความต้องการของสังคมว่าควรให้อภัยแก่นักโทษประเภทใดแล้วจึงกำหนดเพื่อขอพระราชทานขึ้นไป จึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารจะต้องแสวงหาว่าสังคมประสงค์จะอภัยโทษนักโทษกลุ่มใดเสียก่อน เมื่อชัดเจนแล้วจึงจะ ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อขอพระราชทานอภัยโทษต่อไป เพราะการปล่อยนักโทษออกมาจำนวนมากย่อมมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม แต่ก็เป็นสิทธิของนักโทษและญาติที่ควรจะได้รับทราบหลักการที่ชัดเจน มีหลักการที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย คือทั้งนักโทษและสังคม ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบการวางนโยบายของกรมราชทัณฑ์และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องส่วนนี้ควรต้องมี และเมื่อถึงวาระสำคัญของบ้านเมืองแล้วจะได้มีความแน่นอน มั่นใจในการกำหนดนโยบาย ไม่เช่นนั้นแล้วอาจเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของข้อมูลนักโทษ เจ้าหน้าที่ที่มีการทำงานที่เร่งรีบเพื่อให้ทันกำหนดเวลา อาจเกิดปัญหาความขาดตกบกพร่องของข้อมูลนักโทษได้ง่าย

การอภัยโทษทั่วไปที่จะได้ดำเนินการแต่ละครั้ง หากได้คำนึงถึงหลักการพิจารณาจากตัวผู้ต้องโทษเป็นรายๆ ไป หรือ หลัก Individualization ประกอบกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชประเพณีดั้งเดิมที่แสดงถึงพระมหาเมตตาคุณแล้ว⁹¹ การอภัยโทษก็จะเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ทรงคุณค่าโดยคำนึงถึงผู้กระทำความผิดที่กลับตนเป็นคนดีและสามารถดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีคุณค่าต่อไป การอภัยโทษโดยทั่วไปก็จะไม่ใช่ถูกมองว่าใช้การอภัยโทษเป็นมาตรการในการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำเท่านั้น⁹²

⁹¹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 40-53.

⁹² แนวความคิดเช่นนี้ได้เคยมีมาแล้วในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 โปรดดู งาม วชิราวุธ. ประวัติต้นรัชกาลที่ 6. ทรงบันทึกในหัวข้อ ตกลงเลิกประเพณีปล่อยนักโทษ (หน้า 138-139)ว่า “วันที่ 21 พฤศจิกายน เวลา 6 นาฬิกา หลังเที่ยง ได้มีการประชุมเสนาบดีเพื่อปรึกษาราชการต่างๆ ในที่ประชุมวันนี้ได้ตกลงเลิกประเพณีโบราณอัน 1. คือการปล่อยนักโทษเนื่องด้วยงานบรมราชาภิเษก. เรื่องนี้กรมหลวงดำรงราชานุภาพเป็นผู้ทรงแสดงความคิดเห็นขึ้น เหตุที่กรมหลวงดำรงได้ทรงยกขึ้นกล่าวนั้น สรุปได้ความดังต่อไปนี้.- “เห็นว่าผลดีไม่ได้เสมอผลร้ายมีผู้ที่จะได้มีความยินดีก็แต่พวกนักโทษเท่านั้น, เพราะฉะนั้นต้องนับว่าไม่มี. ในการที่พระเจ้าแผ่นดินสวรรคตกลับจะทำให้ นักโทษดีใจ เพราะฉะนั้นเป็นธรรมดาที่จะต้องนึกแข่งให้ผลัดแผ่นดิน. ประเพณีปล่อยนักโทษนี้ น่าจะเกิดขึ้น

การดำเนินการดังกล่าวสามารถทำได้โดยผู้มีหน้าที่ถวายคำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการอภัยโทษภายใต้หลักเกณฑ์ของ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 และ มาตรา 261 ทวิ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 261 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์พร้อมทั้งถวายความเห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษหรือไม่

ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษานั้นก็ได้”

“มาตรา 261 ทวิ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้

การพระราชทานอภัยโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

อนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการอภัยโทษเฉพาะราย (Individual Pardon) หรือ การอภัยโทษทั่วไป (General Pardon) ก็ตาม ก่อนการพิจารณาตัวผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล (Individualization) เพื่อพิจารณาว่าสมควรได้รับการอภัยโทษหรือไม่ ซึ่งเป็นการพิจารณาในส่วนที่เป็น อัตวิสัย (Subjective) ของผู้กระทำผิดแล้ว สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาก่อนการพิจารณาตัวผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล (Individualization) อีกประการก็คือ นโยบายทางอาญา (Criminal policy) ในการเสนอให้อภัยโทษทั่วไปหรือเฉพาะราย ซึ่งจะเป็นการพิจารณาในส่วนที่เป็น ภาวะวิสัย (Objective) กล่าวคือควรมีนโยบายทางอาญาที่จะพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดบางประการไม่ควรถูกได้รับการพระราชทานอภัยโทษเลย เช่น กรณีเป็นผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ ซึ่งก่อผลเสียหายระบบสังคม สุขภาพ เศรษฐกิจ ตลอดจนปัญหาอาชญากรรมต่อเนื่องอื่น หรือ หากจะได้รับการพิจารณาอภัยโทษก็ควรพิจารณาตัวผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล (Individualization) อย่างเคร่งครัด อย่างน้อยต้องเป็นที่

เพราะเหตุที่ประการ 1 แต่ก่อนๆ นี้ผู้ที่ขึ้นคุกแล้วไม่เคยได้มีกำหนดออก, คุกเล่าเต็มแน่นกันหนักเข้าก็ต่อให้ให้ออกกันเสียคราว 1....”

ในยุคปัจจุบันการกล่าวถึงการอภัยโทษลักษณะที่เป็นมาตรการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำก็อาจมีมูลเป็นจริงได้เพราะการอภัยโทษทั่วไปซึ่งมักจะใช้ใน วโรกาสที่เกี่ยวข้องแก่พระราชวงศ์และ โอกาสที่เกี่ยวข้องแก่ศาสนาตามโบราณราชประเพณีแล้ว รัฐบาลไทยก็เคยใช้โอกาสที่เกี่ยวข้องแก่เหตุการณ์บ้านเมืองเพื่อการอภัยโทษเป็นการทั่วไปอีกด้วย เช่น พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2511 เนื่องในโอกาสที่ได้มีพระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 และ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2518 เนื่องในโอกาสที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในวันที่ 7 ตุลาคม 2517 เป็นต้น

คาดหมายว่าจะไม่ไปกระทำความผิดที่ร้ายแรงเช่นนั้นอีก⁹³ ซึ่งข้อพิจารณาเช่นนี้ก็จะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในช่วงที่มีการพิจารณาเรื่องพระราชทานอภัยโทษด้วย⁹⁴

กล่าวโดยสรุปคือ การวางนโยบายทางอาญาในการจำแนกลักษณะของความผิด หรือ ชนิดของนักโทษที่สมควรจะให้โทษ หรือไม่ให้โทษ ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวาระสำคัญของบ้านเมืองตามจารีตประเพณีแล้ว ยังต้องพิจารณาด้วยว่า การอภัยโทษหมู่เป็นการที่สังคมยอมรับนักโทษประเภทใดให้กลับคืนสู่สังคม หรือไม่ยินดีที่จะให้นักโทษที่มีลักษณะเช่นใดกลับคืนสู่สังคม ดังนี้ ฝ่ายบริหารซึ่งวางนโยบายสำหรับการอภัยโทษหมู่นั้นไม่ควรที่จะกำหนดนโยบายโดยลำพังแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ควรที่จะต้องคำนึงถึงความประสงค์ที่แท้จริงของสังคมโดยรวมเป็นสำคัญด้วย ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการนี้จะต้องหาวิธีทราบความประสงค์ของสังคมให้จงได้เสียก่อน ก่อนที่จะมีการวางบทบัญญัติกำหนดสิทธิของนักโทษในเรื่องนี้

2. แนวโน้มและบทบาทของการอภัยโทษ

ต่อข้อสงสัยที่ว่า การอภัยโทษเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ควรมีความสำคัญมากขึ้นหรือน้อยลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การอภัยโทษเป็นหลักกฎหมายที่ชอบธรรมอยู่หรือไม่ควรต้องเพิ่มความสำคัญมากขึ้นหรือลดบทบาทลง จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าทุกชาติมีที่มาแตกต่างกันตามวัฒนธรรมของแต่ละชาติ แต่หลักการใหญ่เกี่ยวกับความกรุณาปรานีของประมุขนั้นมีลักษณะที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ปัจจุบันนโยบายการลงโทษทางอาญานั้นการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเพื่อกลับคืนสู่สังคม การอภัยโทษเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับแนวความคิดด้านนี้เป็น

⁹³ เช่น พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549, มาตรา 11 กำหนดไว้กรณีนักโทษเด็ดขาดที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกานี้ คือ

(1) ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปีภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

(2) ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดอีกตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 ในความผิดประเภทเดียวกันแห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

(3) นักโทษเด็ดขาดชั้นเลวและชั้นเลวมาก

ในส่วน มาตรา 11(3) นี้ก็แสดงให้เห็นว่าเป็นการพิจารณาในส่วนที่เป็น อัดตวิสัย(Subjective)ของผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกัน เพราะหากเป็น “นักโทษเด็ดขาดชั้นเลวและชั้นเลวมาก” ก็จะไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกา

⁹⁴ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 40-53.

อย่างมาก จึงเห็นได้ชัดว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษจึงมีบทบาทสำคัญมากขึ้นและต้องมีการพัฒนาเพื่อปรับใช้ได้จริง และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อสังคม

สังคมไทยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักในการปกครองประเทศ และอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษนั้นก็เห็นได้ว่าเป็นอำนาจดั้งเดิมที่สืบเนื่องยาวนานมาด้วยการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขมาอย่างต่อเนื่อง ไม่เคยขาดหายไป โดยมีการบัญญัติรองรับพระราชอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามการอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญนั้นมีขอบที่กว้างขวาง รวมทั้งการอภัยโทษตามกฎหมายและการอภัยโทษตามจารีตประเพณี ซึ่งเป็นหลักการที่มีลักษณะกว้างขวาง เด็ดขาด แต่ก็อาจเกิดข้อสงสัย หรือปัญหาการตีความในการใช้กฎหมาย หากต่อไปจะมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อเป็นการพัฒนาหลักความกรุณาปรานีของรัฐให้มีการสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการแก้ปัญหาให้กับสังคมได้ดียิ่งขึ้น หรือเมื่อหากมีเหตุการณ์ความไม่สงบสุขหรือปั่นป่วนในบ้านเมืองย่อมจะได้นำหลักการเหล่านี้มาช่วยแก้ปัญหาบ้านเมืองได้อย่างทันทั่วทั้งที่ และไม่เกิดปัญหาข้อสงสัยในข้อที่ว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้กระทำได้ อย่างเช่นหากว่าเกิดปัญหาการฟ้องร้องหรือใช้สิทธิทางศาลอย่างมากมายทุกกรณีการกระทำ ที่อาจทั้งผิดจริงหรือไม่ผิดจริง จนมีการฟ้องร้องกันคดีล้นโรงศาล เช่น หากเกิดปัญหาการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาทั่วบ้านทั่วเมือง ในลักษณะที่เป็นความขัดแย้งกันทางความคิดทางการเมือง อย่างเช่นหากมีการฉีกบัตรเลือกตั้งอย่างมากมายทั่วไปทั้งประเทศ ในขณะที่รัฐสภายังไม่สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์ การที่รัฐสภาจะออกกฎหมายนิรโทษกรรมเพื่อใช้แก้ปัญหาให้ทันทั่วทั้งที่ย่อมจะเกิดขึ้นยาก ครั้นจะรอให้ศาลตัดสินเสียทุกคดีแล้วค่อยมาขอพระราชทานอภัยโทษก็เห็นจะเป็นว่าไม่สามารถดำเนินการให้ทุกคดีได้ทันพันโทษ หากมีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วเช่นเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่นก็จะสามารถใช้หลักการความกรุณาของรัฐมารองรับการแก้ปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ไม่ว่าจะใช้หลักการนิรโทษกรรม การอภัยโทษ หรือการล้างมลทินก็ตาม

ถึงแม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษของประเทศญี่ปุ่น พระประมุขถูกจำกัดพระราชอำนาจไว้อย่างมากในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีกฎหมายวางหลักการไว้เป็นการเฉพาะให้มีการนำหลักการความกรุณาของรัฐไปใช้ได้มีประสิทธิภาพ ต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วางหลักการใหญ่ไว้ใน มาตรา 225 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นหลักความกรุณาปรานีของรัฐที่เป็นอำนาจของพระประมุขของไทย ซึ่งเป็นการอภัยโทษตามจารีตประเพณีมีลักษณะที่กว้างขวางกว่าการอภัยโทษทางอาญา หรือกว้างขวางกว่าการอภัยโทษตามแบบฉบับของนานาประเทศ อันเป็นลักษณะที่โดดเด่นของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย แต่อย่างไรก็ตามหากจะมีการบัญญัติบทกฎหมายในลักษณะที่ส่งเสริมการสามารถนำหลักการนี้ไปใช้เป็นกฎหมายก็จะเกิดความคล่องตัวในการใช้

กฎหมาย กล่าวคือ หลักการใหญ่ยังคงอยู่อย่างเดิม พระราชอำนาจยังคงอยู่บริบูรณ์อย่างเดิม เพียงแต่กำหนดบทกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นเพื่อเป็นการก่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีหลักการตามกฎหมายอย่างชัดเจน สำหรับให้ฝ่ายบริหาร หรือรัฐสภาจะใช้กฎหมายมาเพื่อแก้ปัญหาของชาติได้อย่างคล่องตัว มั่นใจ ไม่มีปัญหายุ่งยากในการตีความหรือการถามความเห็นของส่วนราชการ ไปมาไปมาจนอาจใช้การได้ไม่ทันทั่วทั้ง จุดเด่นประการสำคัญของการอภิโทยตามจารีตประเพณีของไทยก็คือสามารถที่จะนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมได้ทุกกรณี คลอบคลุมปัญหาอย่างกว้างขวาง เด็ดขาด แต่ในทางนำหลักการไปปฏิบัติกับกรณีต่างๆ นั้นจะต้องใช้ความรอบคอบระมัดระวังอย่างยิ่ง ทั้งต้องปฏิบัติตามจารีตประเพณีเสมอ ต้องใช้ระยะเวลาและขั้นตอนในการพิจารณาแต่ละเรื่องอย่างยุ่งยาก ยาวนาน บางกรณีที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนก็จะประสบความไม่มั่นใจ หรือไม่สามรถจะตัดสินใจได้ว่ากรณีนั้นๆ สมควรขอพระราชทานอภิโทยได้หรือไม่ เช่น กรณีที่ศาลให้หรือการลงโทยจำคุก จะขอพระราชทานอภิโทยได้หรือไม่ เป็นต้น เมื่อเกิดความไม่ชัดเจนเพราะหากจะตีความว่าขอไม่ได้ก็จะเป็นการตีความที่ลิดรอนพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่หากตีความว่าขอได้ก็จะเป็นการเพิ่มพระราชภาระอย่างมากมาย และในทางปฏิบัติต่อไปอาจประสบปัญหาการขออภิโทยที่เพิ่มมากขึ้นจนเกินความจำเป็น ทำให้กรณีที่สมควรจะได้รับการพิจารณาจริงๆ ถูกถ่วงช้าออกไปจนอาจไม่ได้รับความกรุณาปรานีจากพระมหากษัตริย์ตามที่ควรจะเป็น จึงเห็นได้ว่าความกรุณาปรานีที่กว้างขวางเกินไปไร้ขีดจำกัดก็อาจประสบปัญหายุ่งยากได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงานที่สิ้นมือหรือเรื่องความไม่ชัดเจนแก่กรณีว่ากรณีใดบ้างที่ควรจะได้รับปฏิบัติอย่างไร หรือความไม่มั่นใจในทางปฏิบัติต่างๆ ซึ่งอาจแก้ไขปัญหานี้ได้บางส่วน โดยการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นมาเพื่อให้มีกรณีที่ชัดเจนจะได้ปฏิบัติไปตามกฎหมายได้อย่างคล่องตัว แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นการบัญญัติขึ้นมาโดยจำกัดขอบเขตของการอภิโทยตามจารีตประเพณีเดิม หากเป็นดังนี้แล้วก็จะเป็นการรักษาวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทยที่สืบทอดกันมาอย่างยาวนานที่ให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภิโทยไว้ได้ และทำให้ส่วนราชการที่ปฏิบัติราชการในเรื่องนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้กับนักโทยและเป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น อันจะเป็นผลที่สอดคล้องต้องกันกับประเด็นที่ว่าการอภิโทยจะมีบทบาทในการฟื้นฟูสังคมเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

3. ปัญหาความหวาดระแวงของประชาชนเมื่อมีการพระราชทานอภิโทย

เมื่อถึงวาระเนื่องในโอกาสสำคัญต่างๆ ของบ้านเมือง ก็จะมีการพระราชทานอภิโทยปล่อยตัวผู้ต้องขังทั่วประเทศ ประชาชนโดยทั่วไปมักเกิดความสงสัยว่า จะมีการปล่อยผู้ต้องขังประเภทใดออกมา และผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวเหล่านี้จะออกมาก่อความเดือดร้อนให้สังคมอีกหรือไม่ จนบางครั้งก่อให้เกิดความเข้าใจว่า กรมราชทัณฑ์มีอำนาจในการปล่อยผู้ต้องขัง หรือลดโทยให้ผู้ต้องขังได้ตามใจชอบหรืออย่างไร

ความสงสัย และความหวาดระแวงดังกล่าว เป็นเรื่องที่น่าเห็นใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะในยามที่บ้านเมืองเต็มไปด้วยการประกอบอาชญากรรม และประชาชนต้องเผชิญกับความเดือดร้อนที่เกิดจากการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว เมื่อทราบว่า มีผู้ต้องขังพ้นโทษออกมาเป็นจำนวนมาก เช่นนั้นย่อมสร้างความหวาดกลัวให้กับผู้คนอยู่ไม่น้อย ดังจะเห็นได้จากสถิติจำนวนผู้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษ (ปล่อยตัว ลดโทษ ไม่อยู่ในขัง)

จากสถิติของการอภัยโทษจำนวนนักโทษที่ได้รับการปล่อยตัวจากการอภัยโทษในแต่ละปีมีจำนวนมาก ดังนั้น ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้จึงอยู่ที่ว่า การพระราชทานอภัยโทษให้กับผู้ต้องขังในแต่ละปีนั้น เป็นการปล่อยผู้ต้องขังประเภทใดออกมา มากน้อยเพียงใด มีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการปล่อยที่รัดกุมเพียงพอหรือไม่ นอกจากนั้นทางเจ้าพนักงานมีการติดตามพฤติกรรมของผู้ต้องขังเหล่านั้นภายหลังการปล่อยหรือไม่เพียงไร หรือปล่อยแล้วปล่อยเลย จนเกิดข้อกังขาว่าการพระราชทานอภัยโทษก็คือการ “ปล่อยเสือเข้าป่า” ไปเป็นจำนวนมากหรือเปล่า

จากการศึกษาพบว่า ผู้ต้องขังจะได้รับการปล่อยตัวออกมาจำนวนเท่าใด และผู้ต้องขังประเภทใดที่จะได้รับการปล่อยตัวจากการพระราชทานอภัยโทษในแต่ละปีจะยังคงไม่แน่ชัด จนกว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษของปีนั้นๆ จะประกาศใช้ เพราะหลักเกณฑ์ที่ว่าผู้ต้องขังประเภทใด และจำนวนมากน้อยเพียงใดบ้างที่จะได้รับประโยชน์จากการพระราชทานอภัยโทษ เป็นสิ่งที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในแต่ละปี ซึ่งมีคณะกรรมการอภัยโทษพิจารณาถ้อยแถลง ทบวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เป็นผู้ร่างซึ่งไม่ใช่อำนาจของกรมใดกรมหนึ่ง ดังนี้หากพิจารณาประกอบกับข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการร้องขอพระราชทาน อภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ว่าจะเป็นการพระราชทานอภัยโทษในรูปแบบ ใดก็ตาม ผู้มีอำนาจชี้ขาดตัดสินว่าจะมีการพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ ในประเทศไทยเป็นอำนาจเด็ดขาดขององค์พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งผลจะเป็นอย่างไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ เงื่อนไขต่างๆ ตามกฎหมายซึ่งจะต้องได้มีการพิจารณากันอย่างถี่ถ้วน หากเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ที่จะปล่อยผู้ต้องขัง หรือลดโทษให้กับผู้ต้องขังตามใจชอบแต่อย่างใดไม่

ปัญหาต่อไปที่ว่า แล้วตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกา หรือคำสั่งให้ได้รับการอภัยโทษเป็นการเฉพาะรายใครรายหนึ่งนั้นมีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ใดๆ ในการพิจารณา และมีความเข้มงวดหรือไม่นั้น ข้อมูลจากการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.2547⁹⁵ ที่ผ่านมาผู้ต้องขังที่ได้รับการอภัยโทษปล่อยตัวส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ คือเหลือโทษจำคุกต่อไปไม่เกิน 6 เดือน หรือเป็นคนพิการตาบอดทั้งสองข้าง หรือทุพพลภาพ หรือ

⁹⁵ดูรายละเอียดในบทที่ 4 เรื่องการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

เจ็บป่วย เช่น โรคมะเร็ง หรือเป็นผู้ต้องโทษจำคุกครั้งแรก หรือมีโทษตามที่ศาลพิพากษามีกำหนดไม่เกิน 1 ปี เป็นต้น

จากข้อมูลดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงลักษณะของผู้ต้องโทษที่จะได้รับการอภัยโทษ ได้อย่างชัดเจนว่า นักโทษกลุ่มใดบ้างที่จะได้รับการอภัยโทษ เท่าที่ผ่านมาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวก็ไม่แตกต่าง หรือเกือบจะเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันในพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษที่ออกมาเกือบทุกฉบับ

ปัญหาในเรื่องนี้ ย่อมแน่นอนว่า ในกลุ่มพวกที่ใกล้จะพ้นโทษนั้น ถึงอย่างไรก็ต้องพ้นโทษออกมาอยู่ดี เพราะเมื่อครบกำหนดโทษแล้วก็ต้องปล่อยตัวไป ดังนั้นการปล่อยเมื่อครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา หรือการปล่อยที่เร็วไปอีก 1 เดือน หรือ 6 เดือน จากการอภัยโทษ จึงไม่น่าจะมีความแตกต่างกันมาก การอภัยโทษมีลักษณะเป็นการนำผู้ต้องขังที่จะทยอยปล่อยตามปกติในช่วง 6 เดือน หรือ 1 ปีมาปล่อยรวมกันเท่านั้น เพียงแต่มีความแตกต่างจากการปล่อยตัวเมื่อพ้นโทษตามปกติอยู่บ้าง คือ การปล่อยตัวจากการอภัยโทษนั้นไม่ได้เป็นการปล่อยแบบปล่อยเสียเข้าไปเลย เพราะจะต้องมีอาสาสมัครคุมประพฤติคอยดูแลสอดส่องพฤติกรรมของผู้ที่ได้รับการอภัยโทษตามระยะเวลาที่กำหนด และมีการเตรียมการก่อนปล่อยล่วงหน้าเป็นปี ในการที่จะทำให้ผู้ต้องขังกลับเข้าสู่สังคมด้วยดี ซึ่งจะมีทั้งหน่วยงานราชการ และองค์กรเอกชนเข้ามาช่วยเหลือในการฝึกวิชาชีพต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อยด้วย

ส่วนในกรณีผู้ต้องขังที่พิการ หรือทุพพลภาพ เจ็บป่วยด้วยโรคร้ายต่างๆ นั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวของตัวผู้ต้องขังเองย่อมเป็นสิ่งที่เป็อุปสรรค หรือขาดศักยภาพในการกลับไปกระทำความผิดได้อีกอยู่แล้ว ดังนั้นการปล่อยให้ผู้ต้องขังประเภทนี้ได้กลับไปใช้ชีวิตร่วมกับครอบครัวในบั้นปลายของชีวิตจึงเป็นสิ่งที่แสดง ถึงความเมตตาปราณีอย่างหนึ่ง อีกทั้งในสภาพการณ์ความแออัดของเรือนจำซึ่งทำให้การ กิน อยู่ หลับ นอน ของผู้ต้องขังไม่ถูกสุขลักษณะ เช่นนี้ การปล่อยให้ผู้ต้องขังที่ป่วยเป็นโรคร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรคติดต่อ ย่อมเกิดผลเสีย และปัญหาโรคระบาดในเรือนจำแน่นอน ดังนั้นการอภัยโทษนอกจากเป็นการให้โอกาสกับผู้ต้องขังทั้งหมดโอกาส หรือยากที่จะกลับไปกระทำความผิดได้อีกสามารถกลับไปดำรงชีวิตตามปกติในสังคมแล้ว ยังเป็นการแก้ปัญหาเรือนจำในบางเรื่องได้อีกด้วย

ข้อสังเกตประเด็นนี้มีอยู่ว่า ในกรณีหากผู้ต้องขังนั้นเป็นผู้พิการ หรือเป็นโรคอย่างหนึ่ง อย่างไม่มากก่อนที่จะกระทำความผิด ย่อมทำให้สมมติฐานเรื่องความสามารถในการกระทำความผิด ภายหลังได้รับการอภัยโทษตกไป ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการตรวจสอบประวัติ และการจำแนกนักโทษของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยว่าการปล่อยตัวผู้ต้องขังนั้นๆ ไป จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมมากน้อยเพียงใด หรือต้องมีการคุมประพฤติที่ เข้มงวดเพียงใด

กรณีการอภัยโทษให้กับผู้ต้องโทษที่ต้องโทษจำคุกเป็นครั้งแรก หรือมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี นั้น เห็นได้ว่านับเป็นกลุ่มผู้ต้องโทษที่จะต้องศึกษาพิจารณาอย่างเข้มงวดในการที่จะมีการอภัยโทษ หรือปล่อยตัวไป เนื่องจากความจริงแล้ว ผู้กระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวควรจะได้รับ การกักขัง และพิจารณาหาวิธีการลงโทษที่เหมาะสมกับความผิด สาเหตุและสภาพแวดล้อมอื่นๆ ที่ทำให้กระทำความผิดมาตั้งแต่แรกที่ได้มีการพิจารณาโดยศาล ตามหลักการในเรื่อง “หลักการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะราย” (Individualization) เพื่อหาวิธีการลงโทษอื่นๆ ที่น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่าการมุ่งใช้แต่เพียงการจำคุกในเรือนจำแต่เพียงอย่างเดียวเพราะ ผู้กระทำ ความผิดประเภทนี้เป็นผู้ที่ยังไม่ได้มีสำนึกเป็นผู้ร้าย หรือเป็นพวกอาชญากรมืออาชีพ ดังนั้นการนำตัวไปจำไว้ในเรือนจำจึงอาจเกิดผลเสียขึ้นได้หลายกรณี เช่น ได้รับการถ่ายทอด พฤติกรรม หรือเทคนิคในการประกอบอาชญากรรมจากนักโทษด้วยกันเอง หรือต้องมีประวัติ อาชญากรรมติดตัวตลอดไปอันจะเป็นอุปสรรคในการกลับคืน และเป็นที่ยอมรับของสังคม ซึ่ง ผลเสียเหล่านี้อาจทำให้ผู้ต้องโทษดังกล่าวต้องหันมาประกอบอาชญากรรมอีกและอาจรุนแรงกว่า ครั้งแรก ดังนั้นแนวความคิดที่ว่า เนื่องจากเป็นผู้กระทำความผิดครั้งแรกจึงควรเปิดโอกาสให้กลับสู่ สังคมให้รวดเร็วที่สุด และผู้ต้องโทษนั้นจะไม่กลับไปกระทำความผิดอีก จึงเป็นปัญหาที่กรม ราชทัณฑ์ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะต้องให้ความสำคัญ และสนใจเป็นพิเศษ เพราะในกรณีนี้ การอภัยโทษ นับเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ

จากเหตุผลต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้น อาจเป็นคำตอบที่ลดความกังวลใจได้ในระดับหนึ่ง เพราะกว่าจะเกิดกระบวนการการอภัยโทษ ให้กับผู้ต้องโทษได้นั้น เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก ประกอบ กับมาตรการต่างๆ เงื่อนไข และหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ที่จะได้รับการอภัยโทษก็เป็นมาตรการ ที่ค่อนข้างมีเหตุผลอยู่ไม่น้อย อีกทั้งมีหน่วยงานที่เข้าร่วมกลั่นกรองหลายหน่วยงาน และที่สำคัญ การปล่อยตัวไปจากการอภัยโทษนี้ไม่ได้เป็นเรื่องปล่อยแล้วปล่อยเลยอย่างที่เราเข้าใจแต่มีการคุม

ประพฤติกจากเจ้าหน้าที่ หรืออาสาสมัครคอยควบคุมดูแลพฤติกรรม และให้ความ ช่วยเหลือผู้ต้องโทษในการกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างไม่มีอุปสรรค แต่ความกังวลใจและความ หวาดระแวงของประชาชนคงไม่อาจหมดไปได้ トラบไคที่การดำเนินงาน หรือมาตรการในการ คัดเลือกผู้ต้องขังที่จะได้รับสิทธิปล่อยตัวของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมต่างๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพ หรือรัดกุมเพียงพอ และปัญหาความเคลือบแคลงใจนี้จะเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ เพียงใดคงต้องขึ้นอยู่กับเปอร์เซ็นต์การกลับมา กระทำความผิดซ้ำอีกของผู้ต้องโทษด้วยซึ่งอาจ พิจารณาได้จากสถิติในประเด็นดังกล่าวต่อไป

4. ปัญหาการกระทำผิดซ้ำของผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ

ประชาชนจำนวนไม่น้อยเกิดความรู้สึกหวาดหวั่นไม่แน่ใจในปลอดภัยทั้งทางด้านชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของตน เนื่องจากการพระราชทานอภัยโทษแต่ละครั้งจะมีผู้ต้องโทษที่ได้รับการปล่อยตัวเป็นจำนวนมาก

ประเด็นปัญหาในเรื่องที่ว่า ผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยจากการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป แต่ครั้งนั้นได้หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกมากน้อยเพียงใด มีสาเหตุใดชักนำให้เขากระทำความผิดซ้ำ จนต้องกลับคืนสู่เรือนจำอีกครั้ง กล่าวคือ เป็นเพราะปัญหาสังคมภายนอกยุ่งเหยิง จนยากที่เขาจะกลับตัวเป็นคนดีได้ หรือการคัดเลือกตัวผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่รัดกุม หรือมีประสิทธิภาพ

เพียงพอ หรือเป็นเพราะเหตุอื่นใดกันแน่ จึงเป็นปัญหาที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ในปัญหาดังกล่าว ทางโครงการ อาชญาวิทยาและงานยุติธรรม คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์เขตมหาวิทยาลัยมหิดล ได้เคยทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยได้ทำการศึกษาผู้ต้องขังที่กระทำความผิดซ้ำภายหลังจากได้รับการปลดปล่อยจากการได้รับพระราชทาน อภัยโทษหมู่ เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2522 เนื่องในวโรกาสที่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ทรงออกผนวช เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2521 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2522 ซึ่งมีจำนวน 12,033 คน ซึ่งจากสถิติของกรมราชทัณฑ์ พบว่าในจำนวนนี้มีผู้กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก 139 ราย

จากผลการวิจัยพบในเบื้องต้นว่า ลักษณะทั่วไปของผู้กระทำความผิดซ้ำส่วนใหญ่เคยกระทำความผิดและถูกจำคุกมาแล้วกว่า 2 ครั้ง มีอายุต่ำกว่า 25 ปี ส่วนใหญ่มีการศึกษาประถมปีที่ 4 หรือต่ำกว่า เป็นโสดยังไม่มียุติธรรม มีภาระต้องรับผิดชอบอุปการะบุคคลอื่นมากกว่า 2 คนขึ้นไป ในขณะที่มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 1,000 บาท ถิ่นกำเนิดส่วนใหญ่เป็นคนภาคกลางและเคยย้ายถิ่นที่อยู่ มีฐานความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน การระวางโทษสูงสุดของผู้กระทำความผิดซ้ำส่วนใหญ่จะไม่เกิน 3 ปี ลักษณะทางด้านอารมณ์จะทนสิ่งชั่วร้ายๆ ไม่ได้

ส่วนใหญ่ผู้กระทำความผิดซ้ำยอมรับว่าไม่สามารถทนต่อสิ่งชั่วร้าย และอบายมุขได้ (37.5%) ทั้งที่เห็นด้วยกับการทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว แต่ก็ยอมรับว่าการทำความดีทำได้ยาก (48.9%) และโดยทั่วไปแล้วผู้กระทำความผิดซ้ำส่วนใหญ่เป็นคนใจร้อน (55.4%) และมีความคิดว่าการที่ตนกระทำความผิด ส่วนใหญ่เนื่องจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสังคม (46.6%) ทั้งยังเห็นว่าการติดคุกเป็นเรื่องธรรมดา (35.2%)

ด้านครอบครัว ส่วนใหญ่ยอมรับว่าเมื่อเด็กๆ ไม่มีโอกาสใกล้ชิดบิดามารดา (35.2%) และหากเรียงอันดับสิ่งทีผู้กระทำความผิดต้องการหลังจากที่ได้รับการปลดปล่อยอันดับแรก คือ

ต้องการให้สังคมยอมรับว่าผู้ต้องโทษก็สามารถกลับตัวเป็นคนดีได้ (31.8%) ต้องการให้ครอบครัวรัก เข้าใจ และให้อภัย (30.8%) และต้องการมีงานทำเป็นหลักฐานแน่นอน (26.1%)

จากสถิติต่างๆ ดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า ถึงแม้จะเป็นเพียงสถิติในช่วงเวลาเดียว และเพียงคนกลุ่มเดียวเท่านั้น อาจยังชี้วัดอะไรไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามก็นับว่าเป็นสถิติที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษาต่อไป และทำให้ได้พบข้อมูลบางสิ่งบางอย่างที่สำคัญ กล่าวคือ จะเห็นได้ว่า โดยลักษณะของผู้กระทำความผิดซ้ำเองแล้ว เป็นสภาพที่ค่อนข้างจะเอื้อต่อการประกอบอาชญากรรมขึ้นมา ได้อีก เนื่องด้วยยังมีอายุไม่มาก ศักยภาพในการกระทำความผิดยังคงค่อนข้างสมบูรณ์ (ประเด็นนี้อาจทำให้สามารถตัดกลุ่มผู้ต้องโทษที่ได้รับการอภัยโทษเพราะพิการ หรือเป็นโรคร้ายแรงออกไปได้ส่วนหนึ่ง) การศึกษา และสภาพแวดล้อมทางครอบครัวไม่ดี จึงกลายเป็นสถานบันทางสังคมที่หล่อหลอมให้ผู้กระทำความผิดมีทัศนคติต่อสังคมที่ไม่ดีไปด้วย รวมถึงรายได้ และความแก่งแย่งในสังคมก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้กระทำความผิดซ้ำต้องดิ้นรนเพื่ออยู่รอดด้วยการกระทำความผิดถึง แม้จะอยากเป็นพลเมืองดีก็ตาม แต่แน่นอนว่านั่นเป็นเพียงความเห็นของผู้กระทำความผิดซ้ำแค่เปอร์เซ็นต์หนึ่งเท่านั้น เปอร์เซ็นต์ที่เหลืออยู่อาจเป็นพวกอาชญากรที่ยึดเอาการกระทำความผิดเป็นอาชีพก็ได้

นอกจากนี้ในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความต้องการของผู้กระทำความผิดซ้ำ ที่ส่วนใหญ่มีความต้องการให้สังคม และครอบครัว เข้าใจ ให้อภัย และยอมรับนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า แนวคิดที่ว่าสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้กระทำความผิดที่เคยต้องโทษหันกลับไปกระทำความผิดอีกเพราะไม่สามารถ กลับเข้าสู่สังคมไม่ว่าจะเป็น สังคมภายนอก หรือสังคมครอบครัวเองก็ตาม ย่อมเป็นความจริงที่ไม่อาจ หลีกเลี่ยง และปิดบังได้ ซึ่งตรงนี้เห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจทั้งประชาชน พลเมืองดี และผู้กระทำความผิดเอง กล่าวคือ ตราบไคที่ประชาชนยังไม่มี ความมั่นใจในกระบวนการยุติธรรม ในการ อบรม แก้ไข ฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดี สภาวะทางเศรษฐกิจที่ต้องแข่งขันกันทุกรูปแบบ และสังคมที่คนด้อยโอกาสมีมากกว่าคนที่สมบูรณ์ การจะต้องรับผู้ที่เคยกระทำความผิดมาก่อนย่อมเป็นเรื่องที่น่าสนใจอยู่ไม่น้อย แต่ในขณะเดียวกันหากสังคมไม่ให้โอกาสกับผู้ที่เคยต้องโทษเสียเลย โอกาสของบุคคลนั้นที่มีน้อยอยู่แล้วก็คงจะยิ่งลดน้อยลงไปอีก และที่สุดก็หมดโอกาสที่จะดำรงชีวิตในวิถีทางสุจริตได้อีกต่อไป ดังนั้นปัญหาตรงนี้จึงน่าจะอยู่ที่ว่ากรมราชทัณฑ์เอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งหลายจะแก้ปัญหาได้อย่างไร จะแสดงให้เห็นประชาชนเห็นได้อย่างไรว่าระบบการกักขังคนโทษ เพื่อที่จะให้กลับคืนสู่สังคมมีความรัดกุม ถูกต้อง และเชื่อใจได้ มีมาตรการในการอบรม ฟื้นฟูทั้งสภาพร่างกาย และจิตใจ การประกอบอาชีพของผู้กระทำความผิดให้พร้อมที่จะออกไปใช้ชีวิตอยู่ในสังคมภายนอกได้ นั่นเอง

อย่างไรก็ดียังไม่อาจสรุปได้แน่นอนว่าผู้ต้องโทษที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษ และปล่อยตัวออกไปนั้น เป็นส่วนใหญ่หรือไม่ที่จะกลับไปกระทำความผิดอีก และเป็นเพราะมีการพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ที่ทำให้ผู้ต้องโทษได้รับโอกาสที่จะกลับไปกระทำความผิด มากขึ้น หรือทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความคิดที่ว่า การถูกลงโทษจำคุกเป็นเรื่องที่ไม่ได้น่ากลัว แต่เป็นเรื่องปกติเท่านั้นเพราะเมื่อเข้าไปจำคุกไม่นานเท่าใด แสร้งทำความดี บำเพ็ญประโยชน์สักหน่อย ก็จะได้กลับออกมาสู่สังคมได้อีก ซึ่งผู้เขียนมีความเชื่อว่าสาเหตุของการอภัยโทษน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่ง เนื่องจากระบบการคัดเลือกผู้ต้องโทษของกรมราชทัณฑ์ยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ ประกอบกับความต้องการที่จะระบายนักโทษซึ่งล้นเรือนจำอยู่ในขณะนี้ ยิ่งทำให้การอภัยโทษกลายเป็นเรื่องที่น่ากลัวขึ้นไปอีก แต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนก็ยังคิดว่าสาเหตุที่เกิดจากความยุ่งเหยิงของสังคมภายนอก ความไม่เข้าใจ และไม่ให้การยอมรับต่างหากที่น่าจะเป็นสาเหตุใหญ่ อันทำให้ผู้ที่เคยต้องโทษหันกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก

4.4.2 การอภัยโทษตามจารีตประเพณี

การอภัยโทษตามจารีตประเพณีนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการไว้ให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเป็นหลักการที่วางไว้อย่างกว้าง ปราศจากเงื่อนไขจำกัดกรอบอำนาจ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติว่าหากมีกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วจะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ จากการศึกษาพบว่าเมื่อเกิดกรณีความไม่ชัดเจนว่ากรณีนั้นๆ จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็จะมีหนังสือถามความเห็นกันไปตาม ซึ่งหน่วยงานหลักๆ ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กรมราชทัณฑ์ สำนักราชเลขาธิการ เป็นต้น ซึ่งบางครั้งกว่าจะสรุปความเห็นได้ว่ากรณีต่างๆ นั้นจะดำเนินการอย่างไรก็ต้องใช้เวลานาน ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาดังนี้คือ

4.4.2.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนในบางกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการขอพระราชทานอภัยโทษ

ปัญหาที่พบเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนว่ากรณีนั้นๆ จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ เช่น กรณีการขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญา ขอบเขตของโทษที่จะขอได้ ครอบคลุมเฉพาะโทษในทางอาญาเท่านั้นหรือไม่ ปัญหาเรื่องโทษตามกฎหมายอื่นเช่น โทษทางวินัย โทษการยึดทรัพย์ตามกฎหมายฟอกเงิน หรือกรณีโทษจำคุกแต่มีการรอลงอาญาคือไม่ได้ถูกจำคุกจริงๆ หรือแม้กระทั่งปัญหาของผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปัญหาเหล่านี้จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่⁹⁶

⁹⁶ ปัญหาเหล่านี้มีการแสดงความคิดเห็นหลายฝ่ายโปรดดูในเรื่องการอภัยโทษตามจารีตประเพณีในบทที่ 4.

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้มักก่อให้เกิดความสับสนว่าจะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ และถ้าขอได้จะใช้ตัวบทกฎหมายใดรองรับเกี่ยวกับกรณีนั้นๆ

จากการศึกษาพอจะแยกแยะได้ว่าฝ่ายที่อ้างว่ากรณีต่างๆ เหล่านี้สามารถขอพระราชทานอภัยโทษได้นั้น มักจะอ้างรัฐธรรมนูญมาตรา 225 เป็นหลัก ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าไม่สามารถจะขอพระราชทานอภัยโทษได้นั้น จะนำหลักเกณฑ์การอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 เป็นหลัก ตัวอย่างเช่น

1. เรื่องโทษทางวินัยจะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ ฝ่ายที่เห็นว่าขอได้ก็จะอ้างว่าเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติกำหนดขอบเขตไว้ว่าต้องเป็นเฉพาะโทษอาญาเท่านั้นย่อมหมายถึงโทษทุกชนิด แต่อีกฝ่ายอ้างว่าต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังนั้นโทษที่จะขอได้จะต้องเป็นโทษตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น

2. กรณีปัญหาว่า ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ นั้น มีนักกฎหมายให้ความเห็นไว้สองแนวดังนี้

ความเห็นฝ่ายแรกเห็นว่า สมควรมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้ เนื่องจากถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความผิดและต้องโทษแล้ว ซึ่งในระหว่างที่รอการลงโทษหากได้มีการกระทำความผิดอีกก็สามารถนำโทษที่รอไว้นั้นมาบวกกับโทษที่รอไว้ได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 225 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ นั้น เป็นบทบัญญัติที่อาจช่วยแก้ไขความไม่เป็นธรรมต่างๆ ที่ผู้ต้องโทษอาจไม่ได้รับความยุติธรรม ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมได้

ฝ่ายนี้เห็นว่าผู้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้นั้นถือว่าการได้รับโทษตามกฎหมายแล้ว เพราะศาลได้มีคำพิพากษาว่ามีความผิดและโทษที่ศาลรอการลงโทษไว้นั้นแม้จะไม่ได้รับโทษจำคุกจริงแต่โทษก็ยังมิได้อยู่ และหากผู้ต้องโทษไปกระทำความผิดอื่นในระหว่างที่รอการลงโทษไว้ โทษที่ศาลพิพากษาให้รอไว้นี้ก็จะนำมาบวกกับโทษในคดีใหม่ได้ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 58 วรรคหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 259 ข้อความที่ว่า “ผู้ต้องคำพิพากษาให้ได้รับโทษอย่างใดๆ” นั้น คงหมายความว่าต้องคำพิพากษาให้มีโทษโดยมีพักต้องคำนึงถึงว่าต้องกำลังได้รับโทษจริงๆ ด้วยหรือไม่ เรื่องนี้อาจเปรียบเทียบได้กับบทบัญญัติของมาตรา 246 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา “ซึ่งบัญญัติว่า ศาลมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับให้จำคุกไว้ก่อนจนกว่าเหตุอันควรทุเลาจะหมดไป ในกรณีต่อไปนี้ (1) เมื่อจำเลยวิกลจริต (2) เมื่อเกรงว่าจำเลยจะถึงอันตรายแก่ชีวิตถ้าต้องจำคุก (3) ถ้าจำเลยมีครรภ์แต่เจ็ดเดือนขึ้นไป (4) ถ้าจำเลยคลอดบุตรแล้วยังไม่ถึงเดือน ...” ในกรณีเหล่านี้ย่อมเห็นพ้องต้องกันว่าจำเลยในแต่ละกรณีมีสิทธิที่จะหลุดเกล้าๆ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษได้ เพราะ

จำเลยต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้ว แม้ยังไม่ได้รับโทษจำคุกจริงๆ เช่นเดียวกับกรณีตามปัญหานี้ซึ่งมีคำพิพากษาแล้วว่าจำเลยต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้ยังไม่ได้รับโทษจำคุกจริงๆ (หากแต่เป็นเพียงศาลพิพากษาให้รอการลงโทษไว้ ซึ่งถ้าหากจำเลยกระทำความผิดขึ้นใหม่อีกภายใน 2 ปี ก็จะต้องลงโทษตามคำพิพากษาลบนี้และตามคำพิพากษาลบใหม่ด้วยพร้อมกันไป แต่ถ้าจำเลยไม่กระทำความผิดอีกภายใน 2 ปี จำเลยก็จะพ้นจากการถูกกำหนดโทษนั้น (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 และ 58) ยิ่งเป็นกรณีที่จำเลยต้องคำพิพากษาประหารชีวิต จะเห็นชัดเจนขึ้นอีกว่าจะเลยมีสิทธิขอพระราชทานอภัยโทษได้ โดยไม่ต้องรอให้ต้องรับโทษจริงๆ เสียก่อน ซึ่งถ้าวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นก็จะขัดต่อสามัญสำนึกโดยตรง

นอกจากนั้นฝ่ายนี้ยังให้ความเห็นอีกว่า การตีความในเรื่องสิทธิของจำเลยในการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษน่าจะจำต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 225 ด้วยว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษอย่างกว้างขวางและเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะเป็นบทบัญญัติที่อาจช่วยแก้ไขความไม่เป็นธรรมต่างๆ ที่ผู้ต้องโทษอาจได้รับในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมได้ เป็นต้นว่า จำเลยมีหลักฐานที่แสดงว่าตนมิได้รับความเป็นธรรมในคดี การให้สิทธิจำเลยทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษได้ย่อมเป็นทางแก้ไขเยียวยาความไม่เป็นธรรมที่จำเลยได้รับ ได้เป็นอย่างดี

ความเห็นฝ่ายที่สองเห็นว่า ไม่สมควรมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้ เนื่องจากถือว่าโทษที่ให้รอนั้นมิใช่โทษตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ผู้ต้องโทษยังไม่ได้รับโทษจำคุกจริงๆ คือยังไม่มีกรบั้งคับโทษให้จำคุกจริงๆ โดยมองว่าการรอลงอาญาไม่ใช้โทษตามมาตรา 18 แต่เป็นวิธีการที่ศาลใช้ดุลพินิจแก่ผู้กระทำความผิดเพื่อให้สังคมปลอดภัย เมื่อไม่ใช้โทษก็ไม่อาจขอพระราชทานอภัยโทษได้

ฝ่ายนี้เห็นว่าผู้ที่จะมีสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษต่อพระมหากษัตริย์ได้จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับโทษอยู่จริง ในคดีที่ผู้ต้องโทษจำคุกได้รับการรอการลงโทษ จึงมีผู้ที่ต้องรับโทษจำคุกจริงๆ ตามคำพิพากษา ดังนั้นจึงไม่มีสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษเพราะยังไม่ได้รับโทษจำคุกอยู่จริงๆ และนอกจากถ้อยคำที่ว่า “ให้รับโทษอย่างไรๆ” ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 แล้ว ยังมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 264 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีการอภัยโทษเด็ดขาดโดยไม่มีเงื่อนไข ห้ามมิให้บั้งคับโทษนั้น ถ้าบั้งคับโทษไปบ้างแล้วให้หยุดทันที ...” ซึ่งแสดงอยู่ในตัวว่าโทษที่จะขอรับพระราชทานอภัยโทษได้นั้นจะต้องเป็นโทษที่ “บั้งคับ” ได้ โทษจำคุกที่ศาลพิพากษาให้รอการลงโทษไว้จะ “บั้งคับ” ไม่ได้ และถ้าผู้ต้องคำพิพากษานั้นไม่ได้กระทำความผิดขึ้นใหม่ภายในระยะเวลาที่ศาลรอการลงโทษไว้โทษ

จำคุกที่ศาลรอกการลงโทษไว้จะหายไป ผู้นั้นจะไม่ต้องถูกลงโทษอีก ตามความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 58 วรรคสอง

นอกจากนั้นยังเห็นต่อไปว่า คดีที่จะมีการรอกการลงโทษได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ต้องเป็นคดีที่ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ซึ่งเป็นคดีค่อนข้างเล็กน้อยและไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ศาลรอกการลงโทษได้ โดยจำเลยยังไม่ต้องเข้าไปถูกจำคุกจริงๆ ในเรือนจำ และไม่ต้องเสียเสรีภาพในการดำรงชีวิต หากยอมให้จำเลยเหล่านี้ทุกเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษได้ทั้งๆ ที่ยังไม่ต้องถูกจำคุกจริงๆ จะทำให้พระราชภาระของพระมหากษัตริย์ในเรื่องนี้ต้องเพิ่มขึ้นอีกมาก จึงน่าจะไม่น่าจำเป็นต้องให้ผู้ที่ยังไม่ต้องถูกจำคุกเหล่านี้มีสิทธิที่จะทุกเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษในกรณีนี้ได้ด้วย

3. กรณีผู้ฎีกาหลบหนียังไม่ได้รับโทษตามคำพิพากษาจะมีสิทธิตามกฎหมายที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ ข้อเท็จจริงกรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้เมื่อจำเลยในคดีได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน แล้วเดินทางไปต่างประเทศไม่มาศาลตามนัด ศาลอ่านคำพิพากษาลับหลังและออกหมายจับ โดยให้ถือว่าจำเลยได้มาฟังคำพิพากษาแล้ว เมื่อคดีถึงที่สุดนักโทษจะมีสิทธิตามกฎหมายที่จะขอพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ นั้น ได้มีความเห็นดังนี้คือ

ความเห็นฝ่ายแรกเห็นว่า ผู้ขอพระราชทานอภัยโทษที่หลบหนี ซึ่งยังไม่ได้รับโทษตามคำพิพากษา ไม่ได้เป็นนักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 คือ ไม่ได้เป็นบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษา และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 จึงยังไม่มีสิทธิขอพระราชทานอภัยโทษได้

ความเห็นฝ่ายที่สองเห็นว่า ผู้ขอพระราชทานอภัยโทษที่หลบหนีแม้ยังไม่ได้รับโทษตามคำพิพากษาก็มีสิทธิตามกฎหมายที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้ ทั้งนี้ เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 ใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใดๆ” กฎหมายมิได้ระบุว่า เป็น “ผู้ต้องโทษ” หรือ “ผู้ต้องขัง” ซึ่งจะต้องมีตัวคุมขังอยู่ในเรือนจำ ส่วนข้อความมาตรา 260 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นกรณีที่ถ้าผู้ถวายเรื่องราวต้องจำคุกอยู่ในเรือนจำ หากจะยื่นเรื่องราวก็ให้ยื่นต่อพัศดีหรือผู้บัญชาการเรือนจำก็ได้ ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะถวายความเห็นว่าจะพระราชทานอภัยโทษให้หรือไม่ นั้น เป็นอีกกรณีหนึ่ง

การจะมีสิทธิขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ นั้น ไม่ขึ้นอยู่กับความเป็นนักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพราะการที่จะขอพระราชทานอภัยโทษนั้น กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้เฉพาะแต่เรื่องคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259) ไม่มีที่ใดระบุว่าผู้ต้องคำพิพากษาจะต้องเป็นนักโทษเด็ดขาดด้วย นอกจากนั้น โทษอาญาทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นโทษประเภทใด กฎหมายก็บัญญัติไว้ให้ขอ

พระราชทานอภัยโทษได้ อย่างเช่นโทษปรับก็ขอได้ โดยไม่จำเป็นต้องตกเป็นผู้ต้องขังในฐานะนักโทษเด็ดขาดเสียก่อนดังนั้นก็ถือว่ากัน โดยเคร่งครัดตามกฎหมายแล้ว เห็นว่าแม้ผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษทางอาญาจะหลบหนีแต่ก็มีสิทธิขอพระราชทานอภัยโทษได้

อย่างไรก็ดีถ้าจะพิจารณาต่อไปในแง่ที่ว่าผู้ที่หลบหนีโทษตามคำพิพากษาสมควรจะได้รับพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ นั้น ก็มีเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณาคือผู้หลบหนีอันเป็นการหลบเลี่ยงการรับโทษตามคำพิพากษาของศาลอยู่ แต่ในขณะที่เดียวกันก็แอบแฝงมาขอรับพระราชทานอภัยโทษในระหว่างที่มีหมายจับ ถือว่าเป็นกรณีที่ไม่มีความผิดอันใดที่จะสนับสนุนการขอพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ นอกจากนั้น ต่อไปในภายหน้าก็จะมีผู้หลบหนีออกนอกประเทศหลีกเลี่ยงการต้องโทษอาญา และแม้จะมีหมายจับก็จะแอบแฝงมาขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเป็นลักษณะที่ผู้เขียนเห็นว่าแม้จะมีสิทธิขอตามกฎหมายแต่ก็ไม่มีเหตุผลสนับสนุนในการให้อภัยโทษ

4. กรณีปัญหาของผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะขอพระราชทานพระมหากรุณาขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ ซึ่งก็มีความเห็นออกเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า ผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีสิทธิที่จะขอพระราชทานพระมหากรุณาขอพระราชทานอภัยโทษได้ โดยให้เหตุผลว่า วัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ คือ ความเมตตาของกษัตริย์เพื่อลดความรุนแรงของโทษที่ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษตามคำพิพากษา อันได้แก่โทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 การพระราชทานอภัยโทษต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ มาตรา 259 ถึง มาตรา 267 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อมิให้ผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษทั้งหมดหรือแต่บางส่วน การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นเพียงการระงับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายในเงื่อนไขที่กำหนด มิใช่กรณีรับโทษตาม มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่มีเหตุที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้ ทั้งถือว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 คำวินิจฉัยนั้นย่อมเด็ดขาดผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

และให้เหตุผลว่า การตัดสิทธิทางการเมืองเป็นสภาพบังคับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยแน่นอน ไม่อาจเพิ่ม ลด หรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ ทั้งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจดุลพินิจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นหรือผ่อนผันไว้แต่ประการใด

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธิที่จะขอพระราชทานพระมหากรุณาขอพระราชทานอภัยโทษได้ โดยให้เหตุผลว่า

การขอพระราชทานอภัยโทษนั้นเป็นสิทธิพื้นฐานของราษฎร พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ระบุว่าเป็นโทษประเภทใด

ดังนั้น พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษจึงมีความหมายกว้าง รวมทั้งโทษทางอาญา และโทษทางวินัย หรือทัณฑ์ตามกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงอาจใช้พระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษ ลดโทษ เปลี่ยนโทษ แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือทัณฑ์อื่นได้

ผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธิที่จะขอพระราชทานพระมหากฤษฎาขอพระราชทานอภัยโทษได้ เพราะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 225 มิได้กำหนดเงื่อนไข หรือกรอบการพระราชทานอภัยโทษว่าจะต้องเป็นไปเฉพาะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น การจะกำหนดกรอบจำกัดศึกษาถึงการพระราชทานอภัยโทษตามจารีต หรือการพระราชทานอภัยโทษกรณีอื่นๆ ด้วย

ข้อคิดเห็นในปัญหาความไม่ชัดเจนบางกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการขอพระราชทานอภัยโทษ

ในหัวข้อที่แล้วจะเห็นถึงเหตุผลของนักกฎหมายในแต่ละฝ่ายที่ได้แสดงให้เห็นว่ากรณีต่างๆ เหล่านี้มีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับ กรณีโทษอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญา การถูกตัดสิทธิไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรณีโทษที่ศาลรอลงโทษไว้ จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่

จากการศึกษาเมื่อมองปัญหาในภาพใหญ่ขึ้นจะเห็นว่าแนวความคิดของการให้เหตุผลของแต่ละฝ่ายนั้นจะให้เหตุผลใหญ่ๆ ไปในสองแนวทางคือ ความเห็นของฝ่ายหนึ่งนั้นได้มองการอภัยโทษอยู่ในกรอบของการอภัยโทษตามกฎหมายหรือพิจารณาในมุมมองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 7 เป็นหลักใหญ่ จะให้เหตุผลอยู่ในกรอบที่เป็นเนื้อของการอภัยโทษซึ่งเป็นโทษในทางอาญาโดยแท้ และจำกัดกรอบให้อยู่เฉพาะโทษทางอาญาและเป็นเรื่องในทางอาญาเท่านั้น และเหตุผลจะมีความเป็นลักษณะของการอภัยโทษตามแนวทางของสากลประเทศ ส่วนความเห็นของอีกฝ่ายหนึ่งนั้นได้มองการอภัยโทษซึ่งอยู่ในกรอบของการอภัยโทษตามจารีตประเพณี โดยพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีความเด็ดขาดกว้างขวาง ไร้ข้อจำกัดเงื่อนไขหรือไม่มีข้อยกเว้น จะมองกว้างโดยให้เหตุผลไปในลักษณะของหลักความกรุณาของประมุข การมองในลักษณะนี้มีความโดดเด่นในแง่ของความเป็นเอกลักษณ์ในทางกฎหมายของไทยที่ยังคงรักษาและเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่สืบทอดพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของกษัตริย์ไทยตั้งแต่โบราณกาลจนถึงปัจจุบันไว้ได้อย่างสมบูรณ์มั่นคง โดยส่วนใหญ่หากมองในลักษณะนี้ก็มักจะได้คำตอบว่า ผู้ต้องโทษมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้ ไม่ว่าจะเป็นโทษอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญา เช่น โทษทางวินัย โทษเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิทางการเมือง หรือการที่ศาลให้รอลงโทษจำคุก ซึ่งการตีความเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องสิทธิในการขอ

พระราชทานอภัยโทษนี้เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนสูงมากและมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะความเห็นทางกฎหมายเหล่านี้ อาจเป็นเรื่องที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้แจ่มชัดมากขึ้นไปอีก เพื่อหลักการพระราชทานอภัยโทษของไทยจะยังมั่นคงอยู่ เสริมพระบรมเดชานุภาพ และเป็นทางออกสุดท้ายที่จะแก้ปัญหาคความไม่เป็นธรรมต่างๆ ได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น จึงมีความเห็นในเรื่องนี้ดังนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการอภัยโทษของไทยที่มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ และส่วนราชการต่างๆ ขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสิทธิของนักโทษว่ากรณีต่างๆ นั้น นักโทษมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ ซึ่งสิ่งที่ควรมองมากกว่าปัญหาว่านักโทษมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ นั่น ก็คือนักโทษรายนั้นๆ ควรได้รับการอภัยโทษหรือไม่ เพราะหากมองตามรัฐธรรมนูญแล้วก็จะเห็นได้ว่านักโทษแทบทุกรายย่อมมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้ แต่ปัญหาก็คือเมื่อตีความอย่างนี้แล้วจะทำให้การปฏิบัติที่แท้จริงในการพิจารณาแต่ละคดีๆ ตกเป็นภาระหนักของประมุข หากจะหาเหตุผลมาอ้างว่านักโทษไม่มีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษ ก็จะกลายเป็นขัดรัฐธรรมนูญ จึงต้องตีความเกี่ยวกับสิทธิในการขอพระราชทานอภัยโทษของนักโทษแต่ละรายไปตามหลักของการขอพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณี หรือตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น ปัญหาในเรื่องที่ว่านักโทษมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ก็จะสามารถคลี่คลายลงไปได้ หากเป็นดังนี้แล้วก็จะทำให้ปัญหายุ่งยากในการตีความ หรือหาเหตุผลมากล่าวอ้างว่านักโทษแต่ละรายจะขอได้หรือไม่

ปัญหาที่ควรต้องพิจารณาต่อไปก็คือว่าเมื่อนักโทษรายนั้นๆ มีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษแล้ว นักโทษรายนั้นๆ สมควรที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่ส่วนราชการหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะต้องพิจารณาด้วยความเห็นจากข้อมูลที่ถูกต้องของนักโทษแต่ละรายๆ อย่างละเอียดทุกแง่ทุกมุม ซึ่งสมควรที่จะต้องคำนึงถึงมากกว่า แต่ปรากฏว่าปัจจุบันนี้กฎหมายไทยยังคงมีปัญหาอยู่ในแง่ที่ว่านักโทษมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ เหตุเพราะหลักการของการอภัยโทษที่นักกฎหมายให้ความเห็นในแต่ละรายแต่ละกรณี นั้น มีการตีความกฎหมายในฝ่ายละฉบับ ซึ่งไม่ได้แยกแยะกันออกให้เห็นอย่างชัดเจนจึงทำให้ปัญหาในทางปฏิบัติยังคงมีความขัดข้องอยู่บ้างว่ากรณีนั้นๆ จะมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ อย่างเช่นกรณีโทษที่ศาลรอการลงโทษจำคุกจะมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ เป็นต้น

เพื่อให้การแก้ปัญหามองให้เป็นปัญหาเดียวกันก่อนแล้วจึงพิจารณาตัดสินว่ากรณีนั้นๆ นักโทษมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ จึงควรต้องแยกแยะการอภัยโทษของไทยออกเป็นสองระดับดังนี้คือ

1. การอภัยโทษตามจารีตประเพณี หรือตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 225

2. การอภัยโทษตามกฎหมาย ซึ่งหมายความรวมถึง การอภัยโทษตามเป็นรายบุคคล และการอภัยโทษเป็นการทั่วไป ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

การอภัยโทษตามจารีตประเพณี เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ ที่ครอบคลุมถึงการอภัยโทษตามกฎหมายด้วย โดยการอภัยโทษตามกฎหมายนั้นเป็นการบัญญัติกฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติได้ของการอภัยโทษให้แก่ักโทษอย่างคล่องตัวตามบทบัญญัติต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะเป็นหลักการในการปฏิบัติในปัญหาใหญ่ๆ ของสังคม ซึ่งก็คือการรับโทษของนักโทษในคดีอาญาเป็นหลัก ดังนั้นกรอบของการอภัยโทษตามกฎหมายจึงควรจะกินความหมายแคบกว่าการอภัยโทษตามจารีตประเพณีคือควรหมายความจำกัดอยู่เพียงการอภัยโทษเฉพาะโทษในทางอาญา และต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลัก การถวายความเห็น การตีความ การจำกัดสิทธิ ต่างๆ ของนักโทษต้องมองเฉพาะตามกฎหมายที่กำหนดไว้ และตามหลักการอภัยโทษในทางอาญาเท่านั้น เพื่อไม่ให้ไปสับสนกับการอภัยโทษตามจารีตประเพณี หากตีความปะปนกันก็จะกลายเป็นว่า ต้องตีความกันอีกว่านักโทษมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ แล้วทุกความคิดเห็นก็จะปฏิเสธไม่ได้ว่านักโทษมีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษเพราะรัฐธรรมนูญกำหนด และการตีความของโทษก็ตีความกันเป็นว่าเมื่อเป็นโทษ โทษทุกชนิดย่อมขอพระราชทานอภัยโทษได้ ซึ่งก็จะพบกับปัญหาอีกว่าหากตีความอย่างนี้กันหมดก็จะเป็นการปิดปัญหาขึ้นสู่เบื้องบน คือขอให้มีสิทธิที่จะขอได้ก็ขอขึ้นไปก่อนส่วนการจะได้รับการอภัยโทษหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งแล้วแต่พระมหากษัตริย์ เป็นการเพิ่มพระราชภาระอย่างมหาศาลในภายภาคหน้า แต่หากจะหาเหตุผลมาอ้างว่านักโทษแต่ละรายไม่มีสิทธิที่จะขอก็จะถูกมองว่าตีความทำให้เกิดการลดพระราชอำนาจ และขัดรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการให้หลักการเรื่องการอภัยโทษของไทยมีการปฏิบัติอย่างเป็นหลักการสากลของการอภัยโทษทั่วไปคือการอภัยโทษในทางอาญาสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์แก่นักโทษและสังคมมากยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ยังคงอยู่โดยบริบูรณ์มั่นคงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงต้องแบ่งแยกหลักการอภัยโทษของไทยออกเป็นสองระดับ

การแบ่งอย่างนี้จะทำให้เห็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ ที่มีความโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ที่สืบทอดพระราชอำนาจมาตั้งแต่สมัยโบราณ มีความกว้างขวาง เต็มขาด ครอบคลุมทุกกลุ่มปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม เป็นหลักการใหญ่ในเรื่องความกรุณาของพระประมุข ซึ่งเป็นพระราชอำนาจที่ช่วยขจัดปิดเป่าความไม่เป็นธรรมในสังคมได้อย่างดียิ่ง และจะทำให้มองเห็นถึงหลักการอภัยโทษของ

ไทยที่มีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักการที่มีในกฎหมายอาญาของประเทศที่ศึกษาเป็นหลักการสากลของการอภัยโทษทั่วไปที่ต้องกำหนดวิธีการขอภัยโทษ ขอบเขตของคดีและโทษ หลักการ เหตุผล วัตถุประสงค์ และผลของการอภัยโทษได้ ซึ่งจะมีหลักการ โดยรวมที่คล้ายคลึงกันเป็นสากลอยู่ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆ ประสงค์จะให้ อภัยโทษแก่นักโทษในลักษณะใดๆ ด้วยโดยแสดงออกมาตามบทบัญญัติของกฎหมายของแต่ละ ประเทศนั่นเอง ดังนั้นการแยกการอภัยโทษของไทยออกเป็นสองระดับอย่างนี้ จะทำให้อธิบายปัญหา เกี่ยวกับสิทธิในการขอพระราชทานอภัยโทษของไทยชัดเจนยิ่งขึ้น

จุดเด่นของการอภัยโทษตามจารีตประเพณีก็คือเป็นเรื่องของพระราชอำนาจในการ พระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ซึ่งสามารถคลอบคลุมปัญหาได้กว้างขวาง มีความ เต็มขาด แก้ไขปัญหาได้ทุกกรณี ตัวอย่างเช่นการแก้ปัญหาคriminalวิฤตตุลาการ แต่เมื่อเป็นจารีต ประเพณีก็มักจะปฏิบัติตามแนวที่เคยปฏิบัติผ่านมาแล้ว หากเป็นกรณีที่ยังไม่เคยมีเหตุเกิดขึ้น ก็ มักจะเกิดความไม่มั่นใจของส่วนราชการที่ปฏิบัติว่ากรณีนั้นๆ ขออภัยโทษได้หรือไม่ สมควรจะขอ หรือไม่ หรือสมควรจะพิจารณาถวายความเห็นเป็นอย่างไร ก็จะเกิดความไม่คล่องตัวในการ ปฏิบัติงานเพราะมีความเห็นหลายฝักหลายฝ่าย ท้ายที่สุดก็จะเป็นการปิดปัญหาขึ้นสู่เบื้องบนว่า ปัญหานี้จะวินิจฉัยอย่างไร ทำให้การทำงานไม่มีระบบปฏิบัติที่ชัดเจน จุดสำคัญจึงเป็นเรื่อง เอกลักษณะทางกฎหมายของชาติจำต้องสืบทอดอยู่อย่างบริบูรณ์และมั่นคง ถึงแม้จะเป็นพระราช ภาระที่หนักยิ่ง แต่การจะตีความให้เป็นการลดพระราชอาชญากรรมกระทำไม่ได้ นักต้องมียุติการอย่าง อื่นที่จะช่วยบรรเทาพระราชภาระ ที่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นประโยชน์ เป็นธรรมแก่นัก โทษและสังคม โดยการแบ่งการอภัยโทษออกเป็นอีกส่วนหนึ่งตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องในทาง อาญา อันจะเป็นการแบ่งลักษณะงาน ซึ่งจะทำให้พระราชอำนาจยังคงบริบูรณ์มั่นคงเช่นเดิม แต่เป็น การเปลี่ยนวิธีคิด เปลี่ยนวิธีคิดในการทำงาน หากสังคมเข้าใจดังนี้แล้วจะทำให้เป็นการ ลดปริมาณ งาน ลดความยุ่งยาก เป็นการแบ่งเบาพระราชภาระ ได้อย่างดี นักโทษจะได้รับการปฏิบัติที่รวดเร็ว เป็นระบบ และเข้าใจในสิทธิพื้นฐานของตนยิ่งขึ้น

เมื่อเข้าใจดังนี้แล้ว สำหรับคดีอาญาซึ่งเป็นโทษที่ผ่านกระบวนการยุติธรรมมาจนถึง ที่สุดแล้ว ย่อมได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบมาระดับหนึ่งแล้ว ดังนั้นวิธีการอภัยโทษจึงสามารถ ที่จะกำหนดลักษณะขอบเขต จำกัดไว้ได้ตามกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไป อย่างชัดเจน เป็นระบบ มีความคล่องตัวในการวินิจฉัยสิทธิของนักโทษแต่ละราย วิธีการที่ผู้ขอจะมี สิทธิที่จะมีระบบตรวจสอบข้อมูลอย่างครบถ้วนตามกฎหมาย นั้นๆ เป็นการกลั่นกรองปัญหาใน เรื่องโทษในทางอาญาที่มีอยู่อย่างมากมายให้เบาบางลงในระดับหนึ่งก่อนส่วนกรณีที้นอกเหนือจาก เรื่องในทางอาญาก็จะต้องเป็นการขอพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณีซึ่งจะต้องเป็นเรื่องที่มี

เหตุผลพิเศษที่สมควรจะได้รับพระราชทานอภัยโทษจริงๆ จึงสมควรจะขอได้ โดยวิธีการนั้นก็ควรต้องเป็นไปตามจารีตประเพณีเพราะจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่สามารถแก้ไขปัญหาและนำความเป็นธรรมมาสู่สังคมได้โดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะพิจารณาวินิจฉัย

อย่างไรก็ดีแม้จะเข้าใจว่า การอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อแก้ไขฟื้นฟู หรือเพื่อลดหย่อนผ่อนโทษ อันเป็นความกรุณาของประมุข ไม่ใช่เรื่องของการลบล้างความผิด ไม่ใช่เรื่องของการที่หากได้รับการอภัยโทษแล้วจะเป็นการฟื้นผิด หรือแม้จะได้รับการอภัยโทษแล้วก็ไม่ใช่ว่าผู้บริสุทธิ์ในสายตาของกฎหมาย แต่ทำไมในทางปฏิบัติในสังคมไทย แม้จะไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องการถูกลงโทษแต่ก็ยังมีกรขอพระราชทานอภัยโทษกันอยู่บ่อยครั้ง เช่น กรณีที่ศาลพิพากษาให้รอการลงโทษจำคุก

ตัวอย่างหนึ่งที่นำวิเคราะห์คือคดีที่นายโกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถูกฟ้องเป็นจำเลย ว่า เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดระหว่างปี พ.ศ. 2530 ถึงปี พ.ศ. 2536 ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องโจทก์ ศาลฎีกามีคำพิพากษาที่ 7663/2543 ว่า จำเลยเสนอตารางประวัติการปฏิบัติราชการแก่ประธาน ก.อ. โดยจัดลำดับอัยการอื่นให้อยู่อันดับสูงกว่าโจทก์ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จำคุกกระหนงละ 2 ปี ปรับกระหนงละ 20,000 บาท รวม 3 กระหนง จำคุก 6 ปี ปรับ 60,000 บาท จำเลยเคยทำคุณประโยชน์แก่ทางราชการและประเทศชาติ และความเสียหายของโจทก์ได้รับการเยียวยาแก้ไขแล้ว จึงให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด 2 ปี ในคดีนี้มีการขอพระราชทานอภัยโทษ ทั้งโทษปรับและโทษจำคุกที่รอการลงโทษ สำหรับโทษปรับเป็นกรณีที่มีบัญญัติไว้โดยชัดเจนในกฎหมายแล้ว ในทางปฏิบัติจึงเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากแก่การขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งในคดีนี้ปรากฏต่อมาว่าได้รับพระราชทานอภัยโทษคืนเงินค่าปรับ ส่วนโทษจำคุกที่รอการลงโทษยังเป็นปัญหาอยู่ว่าผู้ต้องโทษจะขอพระราชทานอภัยโทษได้หรือไม่ ซึ่งความเห็นทางกฎหมายก็มีสองฝ่ายที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว ซึ่งหากจะมองว่าเป็นการอภัยโทษแบบการอภัยโทษตามจารีตประเพณีก็จะเห็นว่าผู้ต้องโทษจำคุกที่ศาลรอการลงโทษมีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษ แต่เนื่องจากคดีนี้เป็นคดีอาญา การขอพระราชทานอภัยโทษจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสียก่อน เมื่อพ้นจากกรอบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ถึงจะพิจารณาในรอบของการอภัยโทษตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นการพระราชทานอภัยโทษตามจารีตได้

แม้ว่าการอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อแก้ไขฟื้นฟู หรือเพื่อลดหย่อนผ่อนโทษ อันเป็นความกรุณาของประมุข ไม่ใช่เรื่องของการลบล้างความผิด ไม่ใช่เรื่องของการที่หากได้รับการอภัยโทษแล้วจะเป็นการฟื้นผิด หรือแม้จะได้รับการ

อภัยโทษแล้วก็ไม่ใช่ว่าผู้บริสุทธิ์ในสายตาของกฎหมาย แต่กระนั้นก็ยังมิใช่ขอพระราชทานอภัยโทษ แม้ไม่ได้ถูกจำคุกจริง ซึ่งมีเหตุผลที่น่าคำนึงอยู่อย่างหนึ่งก็คือความรู้สึกที่ว่าหากได้รับการพระราชทานอภัยโทษแล้วก็จะเหมือนกับเป็นการกู้ศักดิ์ศรีคืนมา ถึงแม้ว่าในทางกฎหมาย “การอภัยโทษตามกฎหมาย” จะไม่มีผลเป็นการล้างประวัติอาชญากรรม หรือไม่ทำให้ผู้ต้องโทษกลับเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่ในทางสายตาของสังคมและความรู้สึกของผู้จะได้รับพระราชทานอภัยโทษนั้นนับเป็นลบความน่าอัปยศ ความด่างพร้อยและทำให้ยื่นหยัดอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรีได้ดั่งเดิม ซึ่งเห็นว่าผลที่หวังนั้นมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการล้างมลทิน หากจะตีความไปถึงขนาดนั้นก็มีความเป็นไปได้สำหรับประเทศไทย เพราะการขอพระราชทานอภัยโทษในทำนองนี้จึงควรที่จะเป็นการขอพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณี ซึ่งจะต้องมีลักษณะและวิธีการตามจารีตประเพณี ซึ่งการแยกประเภทและวิธีการเช่นนี้จะทำให้แยกแยะกรณีที่ทำเป็นจริง มีเหตุผลพิเศษสมควร และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ มีผลกระทบกระเทือนต่อสังคมโดยรวม หรือเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญจริงๆ จึงจะคู่ควรที่จะได้รับการพิจารณาว่ามีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษ หากเป็นกรณีที่เป็นคดีอาญาทั่วไป โทษที่เพียงแต่รอลงโทษจำคุกเท่านั้น หากมีการขอพระราชทานอภัยโทษและมีสิทธิที่จะกู้ศักดิ์ศรีคืนทุกราย ย่อมจะเห็นได้ว่าเป็นการเพิ่มพระราชภาระอย่างมากโดยที่ไม่ใช่เพื่อเป็นการตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการอภัยโทษตามกฎหมายในทางอาญา แต่ไม่ได้หมายความว่ากรณีเช่นนี้จะขอพระราชทานอภัยโทษไม่ได้เลย แต่ผู้เขียนขอให้ออกการพระราชทานอภัยโทษในทางอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกรณีต่างหากจาก การขอพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณีซึ่งมีความโดดเด่นในด้านการรักษาวัฒนธรรมและความเป็นมาตั้งแต่โบราณกาลและสังคมไทยยังมีความเทิดทูนอย่างสูงยิ่งต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ดังนี้เมื่อได้รับการพระราชทานอภัยโทษก็เปรียบเสมือนว่าได้รับศักดิ์ศรีทั้งหลายกลับคืนมาเช่นกัน ซึ่งคู่ควรที่ประเทศไทยจักต้องดำรงรักษาวัฒนธรรมประเพณีที่งดงามนี้ไว้อย่างยิ่ง ดังนี้ วิธีที่การที่เสนอความคิดให้แยกแยะการอภัยโทษตามกฎหมาย กับการอภัยโทษตามจารีตประเพณีจึงเป็นการแยกแยะงานให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติจริงให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งจะขจัดปัญหาว่ากรณีนี้มีสิทธิที่จะขอพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ ซึ่งเมื่อเห็นแล้วว่ามีความสิทธิหากเป็นการพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณี แต่วิธีการหรือขั้นตอนนั้นจะเป็นไปในรูปแบบใดก็ต้องพิจารณาตามจารีตเดิมหรือตามที่สังคมจะสั่งสมสร้างสรรค์ต่อไป หากเป็นดังนี้แล้วกรณีสำคัญยิ่งยวด มีเหตุผลพิเศษสมควรจริงๆ ก็จะได้ถึงพระเนตรพระกรรณ และมีโอกาสพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณแก่ใจให้กับผู้ต้องโทษทุกผู้ทุกคนและครอบคลุมกรณีที่ยากขวาง และในขณะเดียวกันหากเป็นเรื่องการอภัยโทษตามกฎหมายอาญาโดยทั่วไปก็ต้องได้มีการดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วตามขั้นตอน อันเป็นการคัดกรอง และมีการปฏิบัติที่เป็นไปตามกฎหมายตามปกติอยู่แล้ว ซึ่งกฎหมายก็จะสามารถกำหนด

วิธีการคัดกรอง หรือวางนโยบายในทางอาญาสำหรับการอภัยโทษได้ตามความประสงค์ของสังคม อันจะทำให้เห็นการอภัยโทษของไทยได้เด่นชัดมากยิ่งขึ้น คือถ้าเป็นการอภัยโทษตามกฎหมายก็จะทำให้สามารถสร้างกฎหมายขึ้นมาใหม่ได้เพื่อให้การปฏิบัติในเรื่องการอภัยโทษมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นการรักษาพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญให้คงอยู่อย่างบริบูรณ์ มั่นคง และเป็นที่เข้าใจตรงกันของสังคม

ดังนั้น การขออภัยโทษตามกฎหมายจึงเป็นเรื่องของสิทธิของนักโทษตามกฎหมาย ซึ่งต้องพิจารณาว่าจะมีสิทธิหรือไม่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดก่อน จะทำให้เป็นการกีดกันกรอนักโทษได้อย่างเป็นระบบและเป็นธรรม

ส่วนการขออภัยโทษตามจารีตประเพณีซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีไว้ขจัดปิดเป่าความไม่ยุติธรรมทั้งหมด เป็นเรื่องพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่องกว้างขวางกว่าการอภัยโทษตามกฎหมาย และต้องเป็นกรณีที่น่าอึ้งหนีออกมาจากกรอบของการอภัยโทษตามกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง

4.4.2.2 เหตุในการให้อภัยโทษ

การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษนั้น จะต้องไม่เป็นการคัดค้านคำพิพากษา ทั้งนี้ เพราะพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 23 บัญญัติไว้ว่า คดีที่ศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วคู่ความไม่มีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาคัดค้านคดีนั้นต่อไป⁹⁷

เหตุผลของผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษกรณีเฉพาะรายมีเหตุผลที่แตกต่างกันโดยสรุปได้ดังนี้ เช่นอ้างว่า ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ชราภาพมากแล้ว เคยประกอบคุณงามความดีมาก่อน อายุยังน้อย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ศาลขอหมายล่าช้าทำให้หมดโอกาสที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ เคยรับราชการมาก่อน มีโรคประจำตัว เคยทำงานในถิ่นทุรกันดาร กระทำความผิดในระหว่างปฏิบัติการตามหน้าที่ หรือปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา เคยทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ ได้รับโทษมาพอสมควร ระหว่างต้องโทษประพฤติดี ขณะกระทำความผิดถูกบีบบังคับทางจิตใจ หรืออ้างว่าผู้เสียหายในคดีมีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย เป็นต้น

กรณีอาจถูกยกฎีกา เพราะไม่มีเหตุผลอันสมควรสนับสนุนขอพระราชทานอภัยโทษให้ เช่น อ้างว่ามีความจำเป็นที่จะต้องออกไปอุปการะครอบครัว ทดแทนคุณบิดามารดา กระทำไปโดยบันดาลโทสะ ด้วยความโง่เขลา ถูกปรักปรำใส่ร้ายและไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี อ้างว่าไม่ได้กระทำความผิด ไม่ได้รู้เห็นในการกระทำความผิด เพิ่งกระทำความผิดเป็นครั้งแรก อายุยังน้อย ต้องโทษเพียงเพราะไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาหักล้างพยานโจทก์ได้ อ้างว่าคดีชั้นศาลทหาร

⁹⁷ ดู พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 23.

ไม่มีโอกาสต่อสู้คดีในศาลสูงได้ ในชั้นสอบสวนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจกั้นแกล้งขัดเยียดข้อหา และถูกบังคับให้รับสารภาพ เป็นต้น ทั้งนี้โดยไม่มีเหตุผลพิเศษที่ควรสนับสนุนเพราะเป็นการกระทำออกอาจไม่เกรงกลัวกฎหมาย คดีอุกฉกรรจ์ ความดีความชอบพิเศษไม่มีปรากฏ เคยได้รับพระราชทานอภัยโทษมาแล้ว ได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษมาแล้ว ทั้งในศาลและเรือนจำ เป็นพฤติการณ์ที่เหี้ยมโหดทารุณมาก เป็นภัยแก่สังคมเป็นอย่างยิ่ง เป็นเรื่องที่ถูกกล่าวอ้างขึ้นมาลอยๆ ไม่มีพยานหลักฐานยืนยัน เป็นเจ้าพนักงานกระทำผิดนับเป็นภัยร้ายแรงต่อประเทศชาติ โทษที่ได้รับแม้จะรุนแรงเพราะศาลเรียงกระทงลงโทษ แต่ก็ได้รับความปรานีลดหย่อนผ่อนโทษมาแล้ว เป็นต้น

กรณีนักโทษชาวต่างชาติ มีเหตุผลพิเศษใช้หลักถ้อยที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น เมื่อได้รับโทษมาพอสมควรแล้ว หรือได้รับการร้องขอจากสถานทูต เช่นนี้ถือได้ว่าประมุขของมิตรประเทศเป็นผู้ขอ และเท่าที่ผ่านมาก็เคยมีการพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป

เหตุผลที่อ้างอิงประกอบเรื่องราวในการขอพระราชทานอภัยโทษ

เป็นคำถามใหญ่อย่างหนึ่งในเรื่องการอภัยโทษว่านักโทษได้รับอภัยโทษด้วยเหตุผลใด หากไม่วิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้วก็ยากที่จะเห็นความจำเป็นในการให้อภัยโทษแก่นักโทษ จึงต้องพิจารณาไปถึงยุคแรกตั้งแต่มีการสร้างกฎหมายขึ้นมา ว่ากันว่าการอภัยโทษเกิดขึ้นพร้อมๆกับการลงโทษและการลงโทษเกิดขึ้นพร้อมๆกับการมีกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายอาญานั้นหากมีการกระทำผิดในทางอาญาใดตามที่กฎหมายกำหนดก็ย่อมต้องได้รับโทษ และในความเป็นจริงในสังคมมนุษย์ยุคยุคทุกสมัยก็ยอมรับกันอยู่ว่าหากจะอาศัยแต่กฎหมายย่อมไม่อาจก่อให้เกิดความยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์ หรือกระบวนการยุติธรรมที่มนุษย์สร้างและมนุษย์ใช้กฎที่ตนสร้างขึ้น ไม่อาจยังอยู่ในภาวะที่ให้ความยุติธรรมได้อย่างคงที่ ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยตลอดเวลา เมื่อมีกฎและมีการลงโทษ ก็ย่อมมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อน ดังนั้นจึงต้องแก้ไขความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของกระบวนการยุติธรรมด้วยการอภัยโทษ โดยเฉพาะในแง่ที่ว่าผู้ที่ได้รับอภัยโทษจะไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย ด้วยเหตุผลในการให้อภัยโทษซึ่งมิใช่เหตุผลในทางกฎหมายหรือไม่ใช่เหตุผลว่าผู้นั้นกระทำผิดกฎหมายหรือไม่

เหตุผลหนึ่งของการอภัยโทษก็คือว่า ถ้าฟังแต่เหตุผลในทางกฎหมายนั้นไม่อาจครอบคลุมเหตุผลทุกประการที่จะนำมาซึ่งความยุติธรรมได้หมด จึงต้องใช้เหตุผลในด้านอภัยโทษเข้ามาช่วย อย่างเช่นในสมัยก่อนกฎหมายยังไม่มีหลักเรื่องการป้องกันตัว เรื่องการกระทำผิดโดยจำเป็น หรือไม่มีการยกเว้นโทษ การลดโทษให้แก่ผู้เยาว์ หลักเรื่องการอภัยโทษจะเข้ามาช่วยแก้ไขได้เป็นอย่างดี เพราะในแต่ละกรณีแต่ละคดีแต่ละคนย่อมมีที่มาที่ไปของคดีที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง การจะกำหนดกฎใดกฎหนึ่งขึ้นมาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกกรณีย่อมเป็นไปได้ยาก

ดังนั้นในอนาคตก็ย่อมต้องมีเหตุอื่นอีกมากมายที่สมควรให้อภัยโทษเช่นกัน โดยที่เหตุผลทางกฎหมายไม่อาจเข้าไปแก้ไขได้ถึง ดังนั้นแม้นักโทษจะถือว่าเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายแต่โทษที่ได้รับสมควรจะได้รับอย่างน้อยเพียงใดนั้นย่อมต้องควรพิจารณาในรายละเอียดของพฤติการณ์เป็นรายๆ ให้มากขึ้นไปอีก

เหตุผลหลักในการให้อภัยโทษเป็นเหตุผลตามหลักเมตตาธรรมหรือการให้อภัยทานของประมุข หรือผู้ที่สังคมให้อำนาจนี้ไว้ เหตุผลในการให้อภัยโทษนั้นเป็นเหตุผลตามหลักเมตตาธรรม เป็นเหตุผลที่นอกเหนือจากเหตุผลทางกฎหมายออกไปอีก ซึ่งในแต่ละสังคม ในแต่ละกรณี แต่ละแห่ง แต่ละกาลเวลา ย่อมมีความหนักแน่นของเหตุผลในการให้อภัยโทษที่แตกต่างกันออกไป

ก่อนจะพิจารณาว่าให้อภัยโทษด้วยเหตุใด จึงต้องพิจารณาก่อนว่าในปัจจุบันนี้มักมีการขอภัยโทษโดยอาศัยเหตุใดบ้าง

เหตุผลของการขอพระราชทานอภัยโทษกรณีเฉพาะรายมีเหตุผล ที่แตกต่างกัน โดยสรุปได้ดังนี้ เช่นอ้างว่า ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ชราภาพมากแล้ว เคยประกอบคุณงามความดีมาก่อน อายุยังน้อย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ศาลขอหมายล่าช้าทำให้หมดโอกาสที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ เคยรับราชการมาก่อน มีโรคประจำตัว เคยทำงานในถิ่นทุรกันดาร กระทำความผิดในระหว่างปฏิบัติกรตามหน้าที่ หรือปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา เคยทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ ได้รับโทษมาพอสมควร ระหว่างต้องโทษประพฤติดี ขณะกระทำความผิดถูกบีบคั้นทางจิตใจ หรืออ้างว่าผู้เสียหายในคดีมีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย เป็นต้น

การขอพระราชทานอภัยโทษนั้น จะต้องไม่เป็นการคัดค้านคำพิพากษา ทั้งนี้ เพราะพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 23 บัญญัติไว้ว่า คดีที่ศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วคู่ความไม่มีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาคัดค้านคดีนั้นต่อไป⁹⁸

กรณีอาจอุทกฎีกา เพราะไม่มีเหตุผลอันสมควรสนับสนุนขอพระราชทานอภัยโทษให้ เช่น อ้างว่ามีความจำเป็นที่จะต้องออกไปอุปการะครอบครัว ทดแทนคุณบิดามารดา กระทำไปโดยบันดาลโทสะ ด้วยความโง่เขลา ถูกปรักปรำใส่ร้ายและไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี อ้างว่าไม่ได้กระทำความผิด ไม่ได้รู้เห็นในการกระทำความผิด เพิ่งกระทำความผิดเป็นครั้งแรก อายุยังน้อย ต้องโทษเพียงเพราะไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาหักล้างพยานโจทก์ได้ อ้างว่าคดีชั้นศาลทหารไม่มีโอกาสต่อสู้คดีในศาลสูงได้ ในชั้นสอบสวนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจกลั่นแกล้งขูดเยียดข้อหา และถูกบังคับให้รับสารภาพ เป็นต้น ทั้งนี้โดยไม่มีเหตุผลพิเศษที่ควรสนับสนุนเพราะเป็นการกระทำออกอาจไม่เกรงกลัวกฎหมาย คดีอุกฉกรรจ์ ความดีความชอบพิเศษไม่มีปรากฏ เคยได้รับพระราชทานอภัยโทษมาแล้ว ได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษมาแล้ว ทั้งในศาลและเรือนจำ เป็นพฤติการณ์ที่

⁹⁸ ดู พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 23.

เหี้ยมโหดทารุณมาก เป็นภัยแก่สังคมเป็นอย่างยิ่ง เป็นเรื่องที่ถูกกล่าวอ้างขึ้นมาลอยๆ ไม่มีพยานหลักฐานยืนยัน เป็นเจ้าพนักงานกระทำผิดนับเป็นภัยร้ายแรงต่อประเทศชาติ โทษที่ได้รับแม้จะรุนแรงเพราะศาลเรียงกระทงลงโทษ แต่ก็ได้รับความปรานีลดหย่อนผ่อนโทษมาแล้ว เป็นต้น

กรณีนักโทษชาวต่างชาติ มีเหตุผลพิเศษใช้หลักถ้อยที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น เมื่อได้รับโทษมาพอสมควรแล้ว หรือได้รับการร้องขอจากสถานทูต เช่นนี้ถือได้ว่าประมุขของมิตรประเทศเป็นผู้ขอ และเท่าที่ผ่านมาก็เคยมีการพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป

การให้อภัยโทษนั้นจะให้เหตุผลที่สมควรใดๆ ก็ได้ ไม่จำเป็นต้องให้อภัยโทษโดยอาศัยเหตุผลเฉพาะตามที่ผู้ขออภัยโทษกล่าวอ้างเท่านั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกาประธานาธิบดีจะให้ อภัยโทษโดยไม่บอกเหตุผลก็ได้ และในทางปฏิบัติโดยทั่วไปในเรื่องเหตุผลของการอภัยโทษมักจะ ไม่มีการเปิดเผย

มีข้อความซึ่งเขียน โดย อเล็กซานเดอร์ แฮมมิลตัน ในเดอะฟิเตอร์ลิส 74 ซึ่งได้รับการตีพิมพ์ครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1788 บทความนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับเมื่อไหร่จึงจะมีการใช้อำนาจในการอภัยโทษและอำนาจอภัยโทษนี้ควรเป็นของบุคคลเพียงสองสามคนหรือของบุคคลเพียงคนเดียว มีใจความว่า

“มนุษยธรรมและนโยบายที่ดีเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้น อำนาจในการอภัยโทษจึงควรมีลักษณะที่ไม่ถูกกล่าวได้ง่าย ในแง่ของความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวที่จะต้องมีความเด็ดขาด จึงอาจหมายความว่า การให้บุคคลเพียงคนเดียวมีอำนาจในการอภัยโทษจึงอาจสอดคล้องกับอำนาจตามกฎหมายและให้ประโยชน์มากที่สุดและเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่วางไว้

ทั้งนี้มนุษย์มักนิยมอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มและบ่อยครั้งที่มักจะมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันและทำให้ การเข้าใจเกี่ยวกับข้อสงสัยหรือฉันทามติผิดไปจากความเป็นจริงด้วยเหตุนี้ บุคคลเพียงคนเดียวจึงดูเหมาะสมในการรับผิดชอบเกี่ยวกับการอภัยโทษมากกว่าคณะบุคคล”

ตามสนธิสัญญาในการร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองฟิลาเดเฟีย ผู้ร่างฯ ยอมรับในทางเดียวกันว่า อำนาจที่เกี่ยวข้องกับเมตตาธรรมซึ่งเป็นพื้นฐานของอำนาจอภัยโทษจะสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกันถ้าอำนาจดังกล่าวเป็นของคนเพียงคนเดียว

เหตุผลในการให้อภัยโทษนั้นมีความละเอียดอ่อนและหลากหลายอย่างยิ่ง ดังนั้น การให้ ผู้มีอำนาจผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจวินิจฉัยพิจารณาเป็นเด็ดขาดย่อมนำมาซึ่งความสำเร็จของกรณีไปได้ โดยดี หากมีหลากหลายความคิดโต้แย้งกันว่าเหตุผลอย่างนั้น อย่างนี้ มากมายก็ย่อมจะหาข้อยุติไม่ได้เนื่องจากต่างๆ ฝ่ายต่างก็จะอ้างเหตุผลของฝ่ายตนว่าดีกว่าแม้ว่าจะเป็นฝ่ายข้างมากหรือข้างน้อยก็ตาม ดังนั้น การให้เหตุผลที่รอบด้านชัดเจนจึงควรถูกเสนอต่อผู้มีอำนาจจากข้อมูลที่ต้องการ

เป็นธรรม อันจะทำให้เหตุผลแห่งการให้อภัยโทษย่อมออกมาอย่างมีเหตุผลที่ถูกต้องชอบธรรม เป็นยุติและปฏิบัติได้ อันจะนำประโยชน์มาสู่มวลมนุษยชาติมากขึ้น

ในบางเหตุผลที่กฎหมายไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปถึง เช่น กรณีที่นักโทษประหารนั้นมิใช่คดีอีกสามคนศาลลงโทษประหารชีวิตเช่นเดียวกันหมด แต่คู่คดีที่เป็นผู้ลงมือกระทำความผิดจริงๆ นั้นรับสารภาพศาลจึงลดโทษเหลือจำคุกตลอดชีวิต ส่วนผู้ขอภัยโทษมีพฤติการณ์ในทางคดีเป็นที่สงสัยว่าจะไม่ใช่ตัวการที่แท้จริง กล่าวคือเป็นคน โง่เงาที่ติดตามพวกไปแล้วกลายเป็นตัวการร่วมในสายตาของกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงเขาไม่ได้เป็นตัวการใหญ่ที่ลงมือกระทำความผิดจริงๆ จึงไม่รับสารภาพว่าได้กระทำความผิด ซึ่งศาลลงโทษประหารชีวิต ดังนั้นเหตุผลในทางกฎหมายไม่มีเหตุยกเว้นโทษให้ได้ หากไม่มีเหตุผลในทางเมตตาธรรมหรือการให้อภัยโทษแล้ว นักโทษที่รับโทษหนักที่สุดถึงประหารกลับไม่ใช่คนชั่วที่แท้จริง ส่วนผู้กระทำความผิดเป็นตัวการสำคัญกลับรอด

ประเทศไทยประสบปัญหาหาสาเหตุคดีให้โทษ ซึ่งนักโทษคดีอาชญากรรมมีอยู่มาก หากพิจารณาจากพฤติการณ์ในการกระทำความผิดก็จะแตกต่างกันออกไป และเมื่อพิจารณาจากจำนวนอาชญากรรมกับโทษที่ได้รับแล้วก็มักจะมีเหตุสมควรที่บางรายจะได้รับอภัยโทษ โดยมีเหตุผลที่ควรสนับสนุนการให้อภัยโทษอยู่เช่นว่า ผู้นั้นเป็นนักโทษชั้นเยี่ยม จำนวนอาชญากรรมไม่มากนัก รับโทษมานาน นักโทษมีอายุมาก มีความเจ็บป่วย มีความประพฤดิเรียบร้อย การลงโทษของศาลสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับมิได้เป็นตัวการที่แท้จริง เป็นเพียงผู้รับจ้างชน มีไว้เพื่อเสพ หรือไม่ได้รับอภัยลดโทษตามกฎหมายในวาระสำคัญต่างๆ และเหตุผลอื่นๆ ที่น่าจะได้รับการอภัยลดโทษลงมาบางส่วนตามสมควรแก่กรณีไป

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการอภัยโทษเกี่ยวกับนักโทษต่างประเทศนั้นเป็นเรื่องของการเจริญสัมพันธไมตรีระหว่างประมุขของมิตรประเทศ ถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ดังนั้น สำหรับเหตุผลของการอภัยโทษให้แก่นักโทษต่างประเทศที่มีความสัมพันธ์ไมตรีระหว่างกันจึงอาจมีเหตุผลอื่นอีกนอกเหนือจากเหตุผลในเรื่องการปรับปรุงแก้ไขหรือเรื่องการอภัยทานก็ได้ เช่น เมื่อมีหนังสือขอภัยโทษของกระทรวงการต่างประเทศของมิตรประเทศอื่นๆ โดยอ้างเหตุผลในการขอภัยโทษหลายรายที่มีเหตุผลเป็นกลางๆ ไม่เฉพาะเจาะจงว่ารายใดสมควรให้อภัยด้วยเหตุใด หรือขอภัยโทษโดยไม่มีเหตุผลพิเศษอื่นๆ อันชัดเจนที่สมควรจะให้อภัยโทษได้ แต่เพื่อความสัมพันธไมตรีอันดีระหว่างประเทศก็เป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่อาจให้อภัยโทษได้

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ ซึ่งเห็นได้ว่าหลักกฎหมายดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับศีลธรรมและจารีตประเพณีของแต่ละประเทศ ในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศจะมี “การอภัยโทษ” เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นประเทศที่แตกต่างกันทางด้านแนวความคิด หรือเป็นประเทศที่แตกต่างกันในรูปแบบของประมุขของรัฐ เช่น พระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือมีประธานาธิบดีเป็นประมุข อย่างไรก็ตาม ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ทฤษฎีและแนวความคิดของแต่ละชนชาติ จะเป็นตัวกำหนดความแตกต่างของระบบการอภัยโทษ จากการศึกษาทำให้ได้บทสรุปและข้อเสนอแนะดังนี้

5.1 สรุป

หลักกฎหมาย จารีตประเพณี ศีลธรรม และความยุติธรรม แม้จะกล่าวได้ว่าแตกต่างกัน แต่ก็มีรากฐานเหมือนกันจนแทบจะแยกไม่ออกเพราะเป็นสิ่งที่มีมนุษยชาติผลักดันจากพลังของจิตใจที่ใฝ่หาความเป็นธรรมและความดีงาม แม้จะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่ได้ แต่ด้วยวิวัฒนาการและการคลี่คลายของสังคมที่แตกต่างๆ ยังอิทธิพลมาสู่ระบบกฎหมายและจารีตประเพณีของแต่ละประเทศที่แตกแยกย่อยในรายละเอียดออกไป กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือให้มนุษย์แสวงหาความเป็นธรรม หากทุกคนดีหมด ไม่เบียดเบียนกันก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้มีกฎหมายก็ยังไม่อาจรับประกันความถูกต้องเป็นธรรมได้อย่างสมบูรณ์ มนุษย์จึงต้องปรุงแต่งกฎหมายให้มีความยุติธรรมอยู่เสมอ ซึ่งอาจปรากฏได้หลายทาง เช่น การตีความกฎหมาย การใช้ดุลพินิจของศาล การใช้กฎหมายเทียบเคียง (Analogy) หรืออาจมีระบบพิเศษในกฎหมายเพื่อแก้ไขให้มีความยุติธรรม เช่น การนิรโทษกรรม การอภัยโทษ การล้างมลทิน อันเกิดจากความเมตตากรุณาของสังคม

ในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ จะปรากฏแนวความคิดในการให้ความกรุณา (clemency) แก่ผู้กระทำความผิด เป็นแนวความคิดที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งมีความหมายกว้าง โดยรวมทั้งการอภัยโทษ (pardon) และการนิรโทษกรรม (amnesty) การล้างมลทิน (rehabilitation) แนวความคิดหลักในการอภัยโทษนั้นคือความเมตตาปรานี และยังสามารถนำไปใช้ในกรณีคำพิพากษาที่มีผลบังคับแล้วรุนแรงเกินไป

แนวความคิดในการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำผิดเป็นแนวความคิดที่มีมานานพร้อมๆกับการมีการลงโทษ โดยแต่ละประเทศมีวิวัฒนาการที่เปลี่ยลยตามวัฒนธรรมของตนออกไป แต่โดยหลักการใหญ่แล้วหลักการนี้มีลักษณะเป็นเหตุระงับโทษซึ่งมักนำไปใช้บัญญัติในกฎหมายในรูปแบบของ การนิรโทษกรรม การล้างมลทิน และการอภัยโทษ

เหตุระงับโทษทั้งสามรูปแบบดังกล่าวนี้จะมีแนวความคิดที่มีลักษณะเป็นการให้ความกรุณาปราณีแก่นักโทษหรือผู้กระทำผิดเหมือนกัน แต่การให้ความกรุณาจะให้ผลในลักษณะใดนั้นย่อมมีความแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมที่สมควรแก่กรณี โดยหากประสงค์จะให้ ความกรุณาแก่ผู้กระทำผิดในลักษณะใดก็จะสามารถเลือกลักษณะกฎหมายมาใช้แก่กรณีให้ตรงตามวัตถุประสงค์และความกรุณาที่ผู้กระทำผิดหรือนักโทษที่สมควรจะได้รับ

หากต้องการลดความขัดแย้งในสังคมเพื่อให้สังคมลืมการกระทำผิด เพื่อให้ผู้คนในสังคมมีการให้อภัยซึ่งกันและกันในความผิดที่เป็นความขัดแย้งทางการเมือง โดยถือว่าไม่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น ก็จะเลือกใช้กฎหมายในลักษณะการนิรโทษกรรม

หากประสงค์จะให้เป็นการฟื้นฟูผู้เคยต้องโทษมาแล้ว ให้สามารถคืนสู่สังคมได้ในลักษณะเหมือนดังผู้ที่ไม่เคยต้องโทษมาก่อน เพื่อไม่ให้มีประวัติอาชญากรรมที่อาจเป็นผลเสีย การดำเนินชีวิตต่อไป เช่น เพื่อให้ผู้เคยต้องโทษสามารถหางานทำได้ดังเช่นผู้บริสุทธิ์ทั่วไปโดยมิให้มลทินมัวหมองจากการเคยต้องโทษนั้นยังคงต้องเป็นผลร้ายต่อตัวผู้เคยกระทำผิดตลอดไป ก็จะต้องเลือกใช้กฎหมายในลักษณะการล้างมลทิน

หากประสงค์จะให้เป็นการยกโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา หรือลดหย่อนผ่อนโทษ แก่นักโทษซึ่งกำลังถูกบังคับโทษตามคำพิพากษาอยู่ ก็จะต้องใช้กฎหมายในลักษณะการอภัยโทษ

จึงเห็นได้ว่าแนวความคิดในการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำผิด ซึ่งรวมถึงหลักกฎหมายในเรื่องการอภัยโทษไม่ใช่หลักการที่มีเหตุผลน้อย อันจะเป็นการทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หากแต่เป็นเรื่องหลักสำคัญอันเป็นทางออกสู่ความยุติธรรมหากเมื่อกฎหมายถึงทางตัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการที่มีเหตุผลสูงส่ง จึงเห็นว่าการอภัยโทษเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้องชอบธรรม ทั้งนานาอารยประเทศก็ยึดถือหลักการเหล่านี้้อย่างแพร่หลาย หากจะต่างกันบ้างก็เป็นเพียงข้อปลีกย่อยตามวิวัฒนาการของแต่วัฒนธรรมที่พัฒนามาเป็นกฎหมายของแต่ละสังคม

ประเทศอังกฤษมีหลักการเกี่ยวกับการอภัยโทษมาช้านาน ซึ่งอำนาจเดิมเป็นของกษัตริย์ ในปัจจุบันมีกฎหมายบัญญัติรองรับหลักการไว้ใน Bill Of Right, 1688 (กฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1688) ซึ่งเป็นเรื่องความผิดและโทษทางอาญาเกือบทุกชนิด มียกเว้น เช่น โทษทางทะเล จะมีกฎหมายยกเว้นไว้ไม่ให้โทษ ไม่ครอบคลุมคดีแพ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมี

บทบาทสูง และมีกฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอความเห็นจากศาลก่อนการพิจารณาอภัยโทษได้

อาจกล่าวได้ว่าขอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษ ในการพิจารณาเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่ง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจในการออกหมายปล่อยบุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตในเวลาใดๆ ระหว่างที่ต้องรับโทษอยู่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของไทยมิได้มีอำนาจเช่นว่านั้น จะมีก็แต่อำนาจในการทูลเกล้าฯ ถวายความคิดเห็นว่าสมควรพระราชทานอภัยโทษหรือไม่เพียงใดเท่านั้น การปล่อยตัวหรือลดโทษนักโทษจะกระทำได้อีกแต่โดยการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา เพื่อให้ประมุขของประเทศพระราชทานอภัยโทษให้ อันแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่สำคัญบางประการเกี่ยวกับระบบการลงโทษจำคุก นั่นคือตามระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) นั้นกำหนดเวลาจำคุกไม่มีลักษณะที่แน่นอนตายตัว อาจยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมสุดแต่ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร แต่ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) โดยเฉพาะกรณีประเทศไทยนั้น กำหนดเวลาจำคุกมีลักษณะที่แน่นอนตายตัวไม่สามารถยืดหยุ่นได้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยการพระราชทานอภัยโทษเป็นเครื่องบรรเทาความรุนแรงของโทษ

การอภัยโทษของสหรัฐอเมริกามีวิวัฒนาการสืบทอดมาจากอำนาจของพระมหากษัตริย์ประเทศอังกฤษ ต่อมาปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีอำนาจปกครอง มอบอำนาจในการอภัยโทษให้ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติบัญญัติกฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารให้มีอำนาจอภัยโทษ ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการอภัยโทษในความคิดต่อรัฐบาลกลาง ผู้ว่าการรัฐมีอำนาจในการอภัยโทษในความคิดต่อมลรัฐ บางรัฐนายกเทศมนตรีมีอำนาจอภัยโทษในความคิดต่อเทศบัญญัติมีคณะกรรมการอภัยโทษช่วยพิจารณาอาจมีการอภัยโทษได้ ก่อนมีคำพิพากษา ระหว่างพิจารณาคดี หรือหลังจากมีคำพิพากษาลงโทษแล้วก็ได้

การอภัยโทษของประเทศญี่ปุ่น แนวคิดเดิมถือกันว่าพระมหากษัตริย์มาจากเทพเจ้า การอภัยโทษเป็นการใช้อำนาจอย่างหนึ่ง รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระจักรพรรดิอภัยโทษได้ต่อมาแพ้สงคราม จึงต้องปกครองโดยใช้กฎหมาย เมื่อจะพระราชทานอภัยโทษให้เป็นไปตามคำยินยอมของคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจในนามประชาชน ทรงลงพระนามรับรอง เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 7 หมวด 1 ว่าด้วยจักรพรรดิ สมเด็จพระจักรพรรดิโดยคำยินยอมของคณะรัฐมนตรี อาจปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวกับประเทศต่อไปในนามของประชาชน...ลงพระนามรับรองการอภัยโทษเป็นการทั่วไป การอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็น

เบา การพักการลงโทษ การกลับคืนสิทธิ ซึ่งถือว่าถูกจำกัดอำนาจลงมาจากเดิมมาก ปัจจุบันเป็นเพียงแบบพิธีเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยการอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจโดยเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์มาทุกยุคทุกสมัยตั้งแต่สร้างบ้านแปลงเมือง จนถึงปัจจุบัน นับว่าเป็นพระราชอำนาจอันสำคัญที่ทรงพลังยิ่งในการปกครองความสงบสุขของบ้านเมือง ควบคู่มากับอำนาจอธิปไตยของชาติเรื่อยมา แม้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศ ปี พ.ศ. 2475 พระมหากษัตริย์ได้มอบพระราชอำนาจให้แก่ประชาชน ต่อมาก็ปรากฏว่าพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษยังคงอยู่สนองพระบรมเมฆานุภาพของพระมหากษัตริย์ไทยตลอดมา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรองรับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษทุกฉบับสืบต่อมา

ในปัจจุบัน นอกจากจะมีบทบัญญัติรองรับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 225 แล้ว ยังมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ว่าด้วยการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ มาตรา 259 – มาตรา 267 โดยการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่เพียงพระองค์เดียว ในการที่จะพระราชทานพระมหากรุณาลดหย่อนผ่อนโทษเป็นประการใดก็ได้ ทั้งนี้ ได้ทรงใช้พระอัจฉริยภาพประกอบพระราชวิจารณ์ถนอมอันรอบคอบลึกซึ้งวินิจฉัยฎีกาด้วยพระองค์เองอย่างถี่ถ้วน

จากการศึกษาปรากฏว่า การอภัยโทษตามกฎหมายของต่างประเทศและตามกฎหมายของไทยนั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการอภัยโทษที่เป็นโทษในทางอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในภาค 7 ซึ่งจะมีความคล้ายคลึงกันในแนวความคิดหลักในการให้ความกรุณาปรานีแก่นักโทษโดยการยกโทษ หรือลดหย่อนผ่อนโทษ มีวัตถุประสงค์และมีผลของการอภัยโทษที่เหมือนกัน ซึ่งพอสรุปได้ว่าหลักการของการอภัยโทษตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในภาค 7 ของไทยนั้นมีลักษณะในแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันในทุกประเทศหรือถือว่าเป็นหลักการของการอภัยโทษที่เป็นหลักสากลอยู่ แต่จะมีแปลกย่อยออกไปบ้างเกี่ยวกับวิธีการขอ ลักษณะของกำหนดโทษ หรือผู้มีหน้าที่ในการพิจารณา และผู้มีอำนาจในการให้อภัยโทษ ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไข หรือนโยบายทางอาญาของการอภัยโทษตามกฎหมายของแต่ละประเทศจะกำหนดขึ้นตามประเพณีการปกครอง และเหตุผลของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยจากการศึกษายังพบว่านอกจากจะมีการอภัยโทษตามกฎหมายดังกล่าวมาแล้วนั้น ยังพบว่ามีกรอภัยโทษตามจารีตประเพณี ซึ่งมีความโดดเด่น เป็นเอกลักษณ์ในทางกฎหมาย ที่ยังคงรักษาและสืบทอดจารีตประเพณีอันงดงามของไทยในแนวความคิดเรื่องการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดไว้ได้อย่างมั่นคง โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับคงบัญญัติไว้ให้

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ เป็นบทบัญญัติอันทรงคุณค่ายิ่งในการขจัดปัดเป่าความไม่เป็นธรรมในสังคมในการบังคับโทษตามกฎหมายในทุกกรณี ซึ่งมีความเด็ดขาด กว้างขวาง ลึกซึ้งและมีความละเอียดอ่อนในการนำไปใช้ แม้จะกำหนดไว้โดยไม่มีเงื่อนไข หรือข้อยกเว้น แต่ต้องอาศัยวิธีการที่เป็นไปตามจารีตประเพณีของไทย ซึ่งเป็นวิธีการพิเศษที่เมื่อจะมีนำมาใช้ก็จะต้องมีการถกเถียงพิจารณาให้รอบคอบมีลักษณะวิธีการที่เป็นไปตามจารีตประเพณี มีลักษณะที่กว้างขวางกว่าการอภัยโทษตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นการจะนำเอาวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ จึงไม่อาจครอบคลุมถึงในบางปัญหา ในปัจจุบันมีองค์กรในการใช้อำนาจตุลาการหรืออำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีตัดสินคดีหลายองค์กร โดยมีกฎหมายรองรับซึ่งมีลักษณะบทบังคับโทษที่แตกต่างกันออกไป เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอำนาจในการให้ใบเหลืองใบแดง ผู้สมัครตามกฎหมายนั้นๆ หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือแม้แต่การลงโทษโดยชอบตามกฎหมายต่างๆ ย่อมจะมองเห็นปัญหาในภายหน้าได้ว่าหากจะนำบทบัญญัติในหลักการอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาปรับใช้ย่อมไม่เข้ากับกรณีต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งมาตรการในการลงโทษก็แตกต่างกันซึ่งมิใช่เพียงแต่เป็นโทษในทางอาญาเท่านั้น หากแต่มีการกำหนดโทษในลักษณะอื่นๆ อีกจึงไม่เข้าข่ายที่จะนำหลักการในการอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาปรับใช้กับกรณีเหล่านี้ได้ ในขณะเดียวกันก็ไม่อาจจะปฏิเสธสิทธิในการที่ต้องโทษเหล่านี้จะขอพระราชทานอภัยโทษโดยอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 225 ได้ ซึ่งตามบทบัญญัติแล้วไม่มีข้อยกเว้นไว้เป็นอย่างใด ย่อมเห็นได้ชัดเจนอยู่ว่าพระมหากษัตริย์ย่อมมีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเห็นได้ว่าการอภัยโทษของไทยควรแบ่งแยกออกเป็นสองระดับดังนี้คือ

1. การอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหมายความรวมถึงการอภัยโทษเป็นรายบุคคล และการอภัยโทษเป็นการทั่วไป ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ การอภัยโทษในแบบนี้จะมีลักษณะของโทษที่เป็นทางอาญา เป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมตามปกติทั่วไป ซึ่งมีแนวความคิด หลักการและเหตุผลในเรื่องการอภัยโทษที่มีความเป็นสากล และการอภัยโทษแบบนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการอภัยโทษตามจารีตประเพณีด้วย

2. การอภัยโทษตามจารีตประเพณี ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของกฎหมายไทย

การแบ่งอย่างนี้มีผลต่อการยังคงจารีตประเพณีอันดีงามของไทยและสามารถปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษให้มีความทันสมัยมีเหตุผลที่สอดคล้องกับหลักการทั่วไปของการ

อภัยโทษที่ใช้ในนานาอารยประเทศซึ่งเป็นแนวความคิดที่เป็นสากล ซึ่งจะยังผลให้เป็นการลดพระราชภาระได้โดยไม่เป็นการบั่นทอนพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษแต่ในขณะเดียวกันกลับเป็นการดำรงรักษาพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไว้ได้อย่างสมบูรณ์มั่นคง และยังมีความเป็นเอกลักษณ์โดดเด่นของสังคมไทยในหลักการเกี่ยวกับการอภัยโทษที่ชาติอื่นๆ อาจต้องศึกษาเพื่อเป็นแบบอย่าง เนื่องจากการแบ่งประเภทของการอภัยโทษของไทยเป็นสองแบบดังกล่าวมานี้จะเป็นการปรับปรุงการอภัยโทษโดยสามารถนำเอาหลักการดีๆ ของต่างประเทศมาปรับปรุงของไทยได้ และในส่วนที่เป็นเอกลักษณ์ในหลักการที่ดีของไทยก็มิได้ถูกทอดทิ้งแต่ยังคงรักษาให้โดดเด่น

การแบ่งการอภัยโทษออกเป็นสองประเภทดังกล่าวมานี้จะทำให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการอภัยโทษของไทย ในการที่จะเข้าใจหลักการ เจือใจในกฎหมาย วิธีการ ผล และวัตถุประสงค์ของการอภัยโทษตามกฎหมาย ซึ่งมีหลักการที่เป็นสากลอยู่ จะยังผลให้มีการสามารถพัฒนาวิธีการ รูปแบบที่ดีขึ้น เพื่อนำมาใช้กับระบบของการบังคับโทษของไทยให้พัฒนาขึ้นได้ โดยอาจเป็นทั้งการพัฒนาในรูปแบบ วิธีการ อันจะเป็นการนำไปสู่การที่จะสามารถลดพระราชภาระกิจได้ และเมื่อแยกแยะดังนี้แล้วจะทำให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการคล่องตัวขึ้น ไม่มีความไม่มั่นใจ หรือไม่ต้องมีหนังสือหารือกันไปมาอยู่หลายทบหลายทอดอันจะเป็นการเสียเวลาเปล่าเนื่องจากการขาดความเข้าใจที่ตรงกัน แต่หากมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็จะเป็นการปฏิบัติที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะ การแยกแยะนี้จะทำให้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญยังคงสมบูรณ์มั่นคงอยู่ดังเดิม เพราะเป็นการแยกให้การอภัยโทษตามกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการอภัยโทษตามจารีตประเพณีหรือตามรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากการอภัยโทษตามกฎหมายมีลักษณะที่มีแนวความคิดเป็นสากลในหลักการเรื่องการอภัยโทษโดยทั่วไปอยู่แล้ว ดังนั้นการอภัยโทษในประเภทนี้ของไทยจึงอาจพัฒนากฎหมายให้มีความเป็นไปตามหลักการที่เป็นสากลและให้ปรับใช้ได้กับสภาพสังคมที่เหมาะสมตามกาลสมัย

ส่วนการอภัยโทษตามจารีตประเพณี ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการรักษาจารีตประเพณีอันสูงส่งของไทยให้คงอยู่สืบไป

การอภัยโทษเป็นรายบุคคลกับการอภัยโทษเป็นการทั่วไป นั้น มีข้อสังเกตดังนี้คือ

การอภัยโทษเป็นรายบุคคล ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น นั้นจะมีพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการคัดกรองพิจารณาคำขออภัยโทษของนักโทษ ซึ่งเป็นองค์กรต่างหากแยกออกจากกรมราชทัณฑ์ ทำให้มีการถ่วงดุลที่ดีก่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบข้อมูลซึ่งกันและกันได้ ในขณะที่ประเทศไทยมีกรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานที่กำหนดคุณสมบัตินักโทษว่านักโทษคนใดเป็นนักโทษชั้นดี ชั้นเลว อย่างไร และยังมีหน้าที่ในการพิจารณา

กลั่นกรองคำร้องขอภัยโทษ ทั้งยังต้องเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอีกด้วย ทำให้มองเห็นได้ว่ากรมราชทัณฑ์ของไทยขาดความโปร่งใส ขาดการตรวจสอบในขั้นตอนและกระบวนการขอภัยโทษ

ก่อนฟ้องคดีในแต่ละคดีนั้น พนักงานอัยการย่อมทราบดีถึงพฤติการณ์ในการกระทำความผิด ทราบถึงความหนักแน่นของพยานหลักฐาน มีความเป็นมืออาชีพในทางกฎหมายที่จะพอให้ความเห็นพิจารณาถ้อยแถลงคำร้องขอภัยโทษของนักโทษในแต่ละคดีได้ดี หากศาลได้มีการพิพากษาที่มีลักษณะของการลงโทษที่รุนแรงเกินไปก็ย่อมจะพิจารณาถึงเหตุผลทางกฎหมายได้ดี และจะสามารถเสนอความเห็นทางกฎหมายในคำขอภัยโทษได้ดี อันจะเป็นความรอบคอบในการพิจารณาถ้อยแถลงคำขอภัยโทษของนักโทษแต่ละรายได้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอว่าหากจะมีการกำหนดให้การขอภัยโทษของไทยมีการพิจารณาถ้อยแถลงจากพนักงานอัยการในชั้นหนึ่งก่อน ก่อนที่จะเสนอความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมน่าจะเป็นวิธีที่กำจัดข้อกังขาที่ว่ากรมราชทัณฑ์ขาดความโปร่งใสตรวจสอบได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความรอบคอบรัดกุมในข้อมูลต่างๆ ในคำขอภัยโทษ อันจะเป็นประโยชน์แก่นักโทษและสังคมมากยิ่งขึ้น

การขอภัยโทษตามกฎหมายของไทยนั้นแม้เมื่อได้รับพระราชทานอภัยโทษแล้วผลของการได้รับพระราชทานอภัยโทษแม้ไม่ทำให้ผู้ได้รับการอภัยโทษกลับคืนเป็นผู้บริสุทธิ์ในสายตาของกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีจากสภาพของสังคมที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการได้รับพระมหากรุณาจากพระมหากษัตริย์แล้ว ผู้ขอพระราชทานอภัยโทษและสังคมมักจะมองว่าเมื่อมีการได้รับพระราชทานอภัยโทษแล้ว ก็มักจะถือว่าเป็นการได้ศักดิ์ศรีของตนกลับคืนมาในระดับหนึ่ง เป็นการลดความอับอายในการที่จะอยู่อย่างเชิดหน้าชูตาในสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง เนื่องจากสังคมไทยยังรำลึกในคดีที่แฝงแนวความคิดของการได้รับการพระราชทานอภัยโทษตามจารีตประเพณี ซึ่งนอกจากจะพ้นจากการบังคับโทษตามหลักการอภัยโทษทั่วไปแล้วยังถือว่าพ้นมลทินไปได้ในระดับหนึ่ง ถึงแม้ว่าหลักการอภัยโทษทั่วไปจะถือว่าเมื่อได้รับการอภัยโทษแล้วจะไม่เป็นการลบล้างประวัติอาชญากรรมก็ตาม ซึ่งการได้ศักดิ์ศรีคืนจากการได้รับพระมหากรุณาในการพระราชทานอภัยโทษในทำนองนี้นับว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างหนึ่งที่ยังคงมีอยู่คู่สังคมไทย หากจะส่งเสริมให้ผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษได้รับการยอมรับจากสังคมมากขึ้น การได้รับอภัยโทษควรที่จะได้รับการเปิดเผยต่อสังคม เพื่อที่สังคมจะได้รับทราบถึงการได้รับการอภัยโทษของนักโทษนั้นๆ แล้ว

ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะว่า สมควรเพิ่มเติมกฎหมายของไทยให้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายอันเป็นลักษณะที่คล้ายคลึงกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดไว้ว่า เมื่อได้รับการอภัยโทษพิเศษ การบรรเทาคำพิพากษา การละเว้นโทษในการบังคับตามคำพิพากษา และการฟื้นฟูสิทธิและ

สิทธิพิเศษแล้ว อัยการ (Public Prosecutor) ต้องเพิ่มบันทึกในเรื่องดังกล่าวลงในต้นฉบับคำพิพากษา (Original of the Judgment) สำหรับประเทศไทยนั้นอาจมีวิธีการที่แตกต่างออกไปในการกำหนดผู้มีหน้าที่ในการต้องเพิ่มเติมบันทึกลงในต้นฉบับคำพิพากษา แต่โดยหลักการแล้วขอให้มีบันทึกไว้ท้ายคำพิพากษาดังกล่าวว่าได้รับการยกโทษอย่างไรไว้ในต้นฉบับของคำพิพากษานั้นๆ

เกี่ยวกับปัญหาที่นักโทษประหารชีวิตทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ถึงแม้จะพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ 60 วันก็ตาม คราบใดที่ยังไม่ทราบผลฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ กรมราชทัณฑ์ก็ต้องทูลเกล้าฯ ประหารชีวิตไว้ก่อน เพราะการพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 225 ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดวิธีในทางปฏิบัติเท่านั้น และจะบัญญัติให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญมิได้ แต่ข้อที่ยังมีปัญหามาในทางปฏิบัติอยู่คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “...ให้ทูลเกล้าฯ ประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไปนั้น แต่ถ้าทรงยกเรื่องราวขึ้นเสีย ก็ให้จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนดนี้ได้” เป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 225 หรือไม่

บทบัญญัติ มาตรา 262 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มิได้ และควรจะใช้บังคับมิได้ แต่อย่างไรก็ดีในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้วินิจฉัย จึงจะถือว่าความเห็นนี้เป็นยุติไม่ได้

ในความเป็นจริงนั้นยังมีความล่าช้าอยู่ในชั้นการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและนายกรัฐมนตรีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไม่มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่า จะต้องถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำเมื่อใด และในทางปฏิบัติปรากฏว่าเรื่องราวของนักโทษประหารชีวิตมักจะไปถึงสำนักราชเลขาธิการเมื่อเวลาล่วงเลยไปแล้วหลายเดือนหรือเป็นปี นับแต่วันที่มีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ซึ่งนับเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอย่างหนึ่งซึ่งส่วนราชการที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ควรคิดค้นหาวิธีการที่รวดเร็วกว่านี้

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นนี้จึงจะถือว่าประเด็นนี้เป็นยุติไม่ได้ ดังนั้น จึงขอเสนอว่าสมควรที่จะแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262 ในส่วนของข้อยกเว้นที่ว่า “...ให้ทูลเกล้าฯ ประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไปนั้น แต่ถ้าทรงยกเรื่องราวขึ้นเสีย ก็ให้จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนดนี้ได้” เป็นว่า “...ให้ทูลเกล้าฯ ประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยหรือถือได้ว่ามีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษแล้ว” ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวทางที่ทางราชการปฏิบัติอยู่จริง คือจะยังไม่มีการประหารชีวิตจนกว่าจะ

พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยลงมาซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่หากจะใช้นโยบายกำหนดว่าผ่านระยะเวลา 90 วันแล้วให้ประหารได้เลยย่อมไม่มีกฎหมายรองรับอยู่ดีเพราะจริงๆ แล้วกฎหมายกำหนด 60 วัน การกำหนดเพิ่มเป็นการกำหนดตามนโยบายในการปราบปรามเพื่อให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัวการกระทำผิด ตรงข้ามหากมีการแก้ไขกฎหมายมาตรา 262 ดังกล่าวนี้อาจมีการประหารชีวิตที่ล่าช้า หรืออาจมีการประหารชีวิตที่รวดเร็วได้ตามนโยบายที่รัฐบาลต้องการได้ คล่องตัวมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะไม่มีเงื่อนไขเวลามาจำกัด เช่นเดียวกับขั้นตอนในการทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นภายในเวลาเท่าใดนับแต่วันมีคำพิพากษาประหารชีวิต โดยปกติแล้วเมื่อมีเรื่องเร่งด่วนก็ทรงพระมหากรุณาพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยโดยรวดเร็วตลอดมา

ส่วนการอภัยโทษเป็นการทั่วไป จากสถิติของนักโทษหรือผู้ต้องขังของประเทศไทย ย่อมแสดงให้เห็นเห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาเรื่องผู้ต้องขังมีจำนวนมากในเรือนจำ ซึ่งปัญหานี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงสิทธิในการขอพระราชทานอภัยโทษของนักโทษย่อมต้องมีอยู่มากเช่นกัน เพราะเมื่อนักโทษอยู่มากผู้มีสิทธิในการขอพระราชทานอภัยโทษก็ย่อมมีอยู่มากเช่นกัน

การวางนโยบายเพื่อนำการอภัยโทษมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดจำนวนผู้ต้องขังออกจากเรือนจำเป็นจำนวนมากมากนั้น ควรเป็นเพียงผลพลอยได้ของการอภัยโทษมิใช่เป็นนโยบายหลักที่จะลดจำนวนผู้ต้องขังโดยอาศัยการอภัยโทษ เนื่องจากการอภัยโทษจะต้องพิจารณาเหตุผลตามสมควรที่จะได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษจากหลักการและเหตุผลส่วนตัวของแต่ละบุคคลตามแต่กรณีเป็นการเฉพาะเจาะจง มิควรที่จะวางนโยบายเหมารวมเพื่อลดจำนวนผู้ต้องขัง

จากการศึกษาปรากฏว่า การอภัยโทษเป็นการทั่วไปของไทยนั้น สังคมมอบหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ กล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นควรในการจะจัดกิจกรรมเพื่อเทิดพระเกียรติ หรือเมื่อถึงวาระสำคัญของบ้านเมือง โดยเฉพาะวาระสำคัญที่เกี่ยวเนื่องด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือด้านศาสนา คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งจะมอบหมายให้กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษขึ้น กรมราชทัณฑ์จะมีการหารือส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาหลักเกณฑ์อันเป็นการวางนโยบายในการให้อภัยโทษในร่างพระราชกฤษฎีกานั้นๆ แล้วจึงนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้วก็ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจทานความถูกต้อง แล้วจึงส่งให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอนายกรัฐมนตรี และก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะส่งให้สำนักราชเลขาธิการนำขึ้นถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ก็จะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะองคมนตรีเสียก่อน เมื่อลงพระปรมาภิไธยแล้ว ก็จะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ต่อไป

ในเรื่องการอภัยโทษเป็นการทั่วไปของไทยพบว่าเมื่อถึงวาระสำคัญของบ้านเมือง การกำหนดนโยบายในการให้อภัยโทษแต่ละครั้งนั้นมักมีการดำเนินการที่กระทำโดยรีบเร่ง และเพื่อให้ทันตามเวลาตามวาระโอกาสนั้นๆ จึงมักจะใช้นโยบายที่ใกล้เคียงกับแนวทางตามพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมๆ เนื่องจากการอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น มีวาระสำคัญตามโอกาสและช่วงเวลาที่ไม่แน่นอน และมีความพิเศษที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น การจะกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเดิมๆ โดยหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้นน่าจะไม่ใช่เป็นการเพียงพอ เหมาะสมตามความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง เพราะเหตุว่า การที่ฝ่ายบริหารจะกำหนดนโยบายในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในแต่ละครั้ง และเมื่อมีการประกาศใช้แล้ว ย่อมมีผลต่อนักโทษจำนวนมาก มีผลกระทบกระเทือนต่อสังคมทั้งในด้านความรู้สึกที่ดีและความหวาดระแวงในสังคมอย่างกว้างขวาง อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องด้วยกับสิทธิของนักโทษแต่ละรายที่จะได้รับการอภัยโทษ ซึ่งเป็นลักษณะของการอภัยโทษที่สังคมให้อภัยแก่นักโทษ ตามหมวดหมู่ หรือตามชนิดของโทษ ที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นๆ กำหนดขึ้น ดังนั้น การวางนโยบายในการจำแนกนักโทษ ว่านักโทษประเภทใด โทษชนิดใด ในความผิดประเภทใด ที่สมควรจะได้รับการอภัยโทษ อันเป็นผลตามกฎหมาย หรือไม่อย่างไรนั้น จึงเป็นการที่สังคมวางนโยบายในการให้อภัยโทษ แล้วจึงถวายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอันเป็นการที่พระประมุขทรงเห็นด้วยกับนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้น ดังนั้นจึงควรที่จะให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการวางนโยบายในการให้อภัยโทษในลักษณะนี้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งในปัจจุบันถือว่าการกำหนดนโยบายนั้น กำหนดโดยฝ่ายบริหารฝ่ายเดียว มีการดำเนินการที่เป็นความลับ ไม่มีการเปิดเผยชนิด ประเภท หรือแม้แต่วาระใดถึงจะได้มีการพระราชทานอภัยโทษประชาชนก็มีอาจทราบได้ จนกว่าจะได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแล้ว จึงทำให้การวางนโยบายในการอภัยโทษไม่มีการแสดงความคิดเห็นของสังคมอย่างกว้างขวางหรือให้โอกาสแก่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการอภัยโทษในแต่ละวาระโอกาส ซึ่งในบางวาระโอกาสสำคัญที่นักโทษเฝ้ารอคอยการพระราชทานอภัยโทษ โดยความคาดหวังว่าจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษกลับไม่มีการอภัยโทษในวาระนั้นๆ สร้างความผิดหวังให้กับนักโทษถึงขั้นเกิดการจลาจลในเรือนจำก็เคยมี

ดังนั้น สมควรที่ภาคประชาสังคมจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอันจะเป็นการให้เห็นได้ชัดขึ้นว่าสังคมต้องการที่จะให้อภัยโทษแก่นักโทษประเภทใด และยังไม่ควรให้อภัยโทษแก่นักโทษประเภทใด หรือในความคิดอย่างใด เพราะการให้อภัยของแต่ละสังคมในความคิดแต่ละประเภท แต่ละกรณีแต่ละกาลเวลาอาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพสังคมและภาวการณ์ที่แตกต่างออกไป ซึ่งต้องกระทำอย่างกว้างขวาง ทั้งถึง รอบคอบ รัดกุม ปราศจากการนำไปโฆษณาหรือหาเสียงหรือหาคะแนนนิยมในทางการเมือง และจะต้องกระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์อันแท้จริงของการ

อภัยโทษ ในอันที่จะให้นักโทษมีการแก้ไขฟื้นฟูที่ดีแล้วได้รับการอภัยลดหย่อนผ่อนโทษหรือพ้นโทษที่เป็นความต้องการที่จะให้อภัยโทษของสังคมอย่างแท้จริงอันจะนำความสำนึกที่ดีมาสู่นักโทษโดยทั่วไป ยังความสงบสุขร่มเย็นมาสู่สังคมสืบไป.





ปฐ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กรมศิลปากร. (2508). **พระราชพงศาวดารกรุงสยาม. จากต้นฉบับที่เป็นสมบัติของบริติชมิวเซียม**
กรุงลอนดอน. พระนคร : ก้าวหน้า.
- กระทรวงมหาดไทย กรมราชทัณฑ์. (2525). **ประวัติการราชทัณฑ์ 200 ปี.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
ราชทัณฑ์.
- คณิต ฅ นคร. (2546). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 6).** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- เจษฎา พรไชยา. (2546). **พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศ**
อังกฤษ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชานินทร์ กรีวิเชียร. (2531). **พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในด้าน**
กฎหมายในพิธีพระพิธีเริญจะรำพัน. สماعภาษาและหนังสือแห่งประเทศไทย
ในพระบรมราชูปถัมภ์. กรุงเทพฯ : ประกายพริก.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2539). **พระราชสถานะและพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ. สารานุกรม**
ไทยฉบับกาญจนาภิเษก. กรุงเทพฯ : ด้านสุทธารการพิมพ์.
- บุญร่วม เทียมจันทร์. (2546). **คติประวัติศาสตร์ ศาสตราจารย์ ดร. โกเมน ภัทรภิรมย์. กรุงเทพฯ :**
ต้นคิด.
- บรรยง มกรภิรมย์. (2493). **การพระราชทานอภัยโทษ. พระนคร : ม.ป.ส.**
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2543). **นิติปรัชญา (พิมพ์ครั้งที่ 5).** กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2495). **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (เล่ม 2). พระนคร :**
โรงพิมพ์อักษรนิติ.
- ภิรมย์ ธรรมศิริ, ศศิธร เอี่ยมแก้ว และสิบพัน วณวิสุทธิ์. (2539). **การทูลเกล้าถวายฎีกาพระมหา**
กรุณาธิคุณในการพระราชทานความเป็นธรรม และการพระราชทานอภัยโทษ.
สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. (2504). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2. พระนคร: คุรุสภา.

ราม วิชาวุธ. (2545). ประวัติต้นรัชกาลที่ 6. กรุงเทพฯ : มติชน.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ :
นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

วิษณุ เครืองาม. (2523). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ ฯ : แสงสุทธิการพิมพ์.

ศาลฎีกา. (2539). เฉลิมพระเกียรติฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี. กรุงเทพฯ ฯ :
อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.

สัญญา ธรรมศักดิ์, ประภาศน์ อวยชัย. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.
กรุงเทพฯ ฯ : แสงทองการพิมพ์.

สุพจน์ สุโรจน์. (2525). กฎหมายอาญา 1 หน่วยที่ 1 – 7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช.
กรุงเทพฯ ฯ : ป. สัมพันธ์พาณิชย์.

สุพร อิศรเสนา, ม.ล., (2528). การทำหนังสือทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกา. กรุงเทพฯ ฯ :
แสงสุทธิการพิมพ์.

งานอภัยโทษและพักการลงโทษ. (2520). สถิติแสดงการกระทำผิดซ้ำหลังจากอภัยโทษ พ.ศ. 2518 -
2520. : กองทัณฑวิทยา กรมราชทัณฑ์.

เสริม วินิจฉัยกุล. (2484). กฎหมายอาญาภาคต้น. พระนคร ฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ
การเมือง.

หยุด แสงอุทัย. (2515). คำอธิบายเรียงมาตราประมวลกฎหมายอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ ฯ :
นครหลวง ฯ มงคลการพิมพ์.

อนุวัติ ใจสมุทร. (2505). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 2 ว่าด้วย
อุทธรณ์ ฎีกา (มาตรา 193 ถึงมาตรา 267). พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น.

อรัญ สุวรรณบุบผา. (2518). หลักอาญาวิทยา. กรุงเทพฯ ฯ : ไทยวัฒนาพาณิชย์.

เอกูต์ เอช. (2478). กฎหมายอาญา. พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ.

บทความ

ไพศาล ภูโพนุทธ์. (2546). “การอภัยโทษและนิรโทษกรรมในกฎหมายไทย.” วารสารข้าราชการ.

วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2520, พฤษภาคม-สิงหาคม). “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร.” วารสารกฎหมาย, 3.

สัญญา ธรรมศักดิ์. (2530, 11 สิงหาคม). “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับความยุติธรรมการอภิปรายวันพุธที่ 8 เมษายน 2530.” วารสารกฎหมาย.

สนิท รุจิณรงค์. (2530, กรกฎาคม-ธันวาคม). “พระมหากษัตริย์คุณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว: ศึกษาเฉพาะกรณีการพระราชทานอภัยโทษ.” วารสารนิติศาสตร์ศรีปทุม, 2, 2, หน้า 8-88.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วิวัฒน์กุล. (2549, สิงหาคม). “พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ.” วนัรพี 2549 (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). หน้า 40-53.

เอกสารอื่น ๆ

กมลทิพย์ คดีการ และคณะ. (2522). การพระราชทานอภัยโทษ (รายงานการศึกษาและวิจัย).

โครงการสังคมศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479. รายชื่อประเทศที่มีสนธิสัญญาโอนตัวนักโทษกับประเทศไทย. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. กระทรวงการต่างประเทศ.

กระทรวงมหาดไทย กรมราชทัณฑ์. การพระราชทานอภัยโทษ, 2525.

กระทรวงมหาดไทย กรมราชทัณฑ์. รายงานประจำปี 2517, 2517.

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 50 (ภาค 1) พ.ศ. 2480 (ตอนที่ 1).

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 50 (ภาค 1) พ.ศ. 2480 (ตอนที่ 1). หน้า 205 -207.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา

พ.ร.บ. เรือรบ พ.ศ. 2479. มาตรา 22 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. เรือรบ (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2500, มาตรา 3.

พระธรรมนูญศาลยุติธรรม

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2530. เนื่องในวโรกาสพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษก
สมโภชสิริราชสมบัติในมหามงคลสมัยที่ปกครองแผ่นดินยาวนานกว่าพระมหากษัตริย์
พระองค์ใดที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ ใช้บังคับในวันที่ 2 กรกฎาคม 2531.

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547. (2547, 11 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 121, ตอนพิเศษ 43 ก. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

รายงานกองวิจัยและวางแผน. กรมตำรวจ สถิติปี, 2522.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

โสภณ ชูพิกุลชัย และคณะ. (2524). การกระทำความผิดซ้ำของผู้ได้รับการปลดปล่อยจากการ
พระราชทานอภัยโทษหมู่ปี พ.ศ. 2522-2523 (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ ฯ :
มหาวิทยาลัยมหิดล.

วิทยานิพนธ์

ชงทอง จันทรางศุ. (2529). พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ ฯ : จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

เพ็ญจันทร์ โชติบาล. (2531). พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์
ไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ ฯ : จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

วาสนา รอดเยี่ยม. (2524). การลบล้างคำพิพากษาลงโทษจำคุก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ ฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิวิทย์ จตุปาริสุทธิ์. (2511). วิวัฒนาการว่าด้วยการลงโทษและการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกันตาม
ประมวลกฎหมายอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ ฯ :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ศิริสา พูลสนอง. (2543). **การล้างมลทินในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ ฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สรพงษ์ เศรษฐสุนทิ. (2545). **ทัศนะของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต่อการปล่อยตัวผู้ต้องขังก่อนครบกำหนดโทษ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพฯ ฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สันศักดิ์ สุจริต. (2528). **การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ ฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพล คงลาภ. (2534). **นิรโทษกรรม : ศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย**. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโท
คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ ฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุพจน์ ธรรมา. (2525). **การศึกษาระบบการอภัยโทษ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพฯ ฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

- Barnes, H. and N.K. Teeters. (1951-1955). **New Horizons In Criminology**.
NJ: Englewood Cliffs.
- Beccaria Cesare. (1971). **On Crime and Punishment, Theories of Punishment**
Stanley E. Grupp. Bloomington : Indiana University Press.
- Caldwell Robert G. (1965). **Criminology** (2 nd ed.). New York : The Ronald Press
Company.
- Caldwell Robert G. (1965). **Criminology**. New York : The Ronald Press Company.
- Cavan Ruth Shonle. (1953). **Criminology**. New York : Thomas Y. Crowell Company.
- DrIver, R. and J. Mills. (1952). **The Babylonian Laws**. Oxford : Clarendon Press.
- Earl Jowitt. (1959). **The Dictionary of English Law**. London : Sweet & Maxwell.

Encyclopaedia Britannica. (1962). **A New Survey of Universal Knowledge** (Vol. 17). London : Encyclopaedia Britannica.

Encyclopaedia Americana. (1958). **Pardon volume 21.**

Health, J. (1963). **Eighteenth Century Penal Theory.** London : Oxford University Press.

Hewitt, C. (1978). **The Queen's Pardon.** London : Cassel.

Hibbert Christopher. (1968). **The root of Evil A social History of crime and punishment.** Minerva Press.

Humbert, W.H. (1941). **The Pardoning Power of the president.** Washington D.C. : The American Council on Public Affairs.

Japan Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau. (1974). **Non – Institutional Treatment of offenders in Japan.** Japan : Ministry of Justice.

Jensen Christen. **Pardon. 11 Encyclopedia of the social sciences.**

Johnson Elmer H. (1978). **Crime, Correction and Society.** USA : The Dorsey Press.

Koshi George M. (1970). **The Japanese Legal Advisors : crimes and punishments.** Tokyo : Rutland, Vt. Charles E. Tuttle.

Lord Hailsham of St. Marylebone. (1975). **Halsbury's Law of English** (Volume 11) (4th ed.). London : Butterworth & Co.

Newman Charles L. (1975). **Sourcebook on Probation Parole and Pardons.** Illinois : Springfield.

Noda Yosiyuke. (1970). **Introduction to Japanese Law. Translated by Anthony H. Angelo.** Tokyo : University of Tokyo Press.

Radzinowicz Leon. (1948). **A History of English Criminal Law.** New York : The Macmillan.

Reckless Walter C. (1973). **the Crime Problem.** New Jersey : Prentice – Hall.

Schafer Stephen. (1976). **Introduction to Criminology**. U.S.A. : Reston Publishing.

Simonds Lord. (1982). **Pardons And Reprieves** (3 rd ed.). Halbury's Law of England.

Tanaka Hideo. (1984). **The Japanese Legal System**. Tokyo : University of Tokyo Press.

Tannenbaum Frank. (1938). **Crime and the Community**. USA : Ginn and Company.

Turner J.W. Cecil. (1962). **Kenny' Outlines of Criminal Law** (8 th ed.). Cambridge : The University Press.

White L.W.M.A. (1961). **Government in Great Britain, the Empire and the Commonwealth**. Cambridge : At the University Press.

Williams J.E.Hall. (1982). **Criminology and Criminal Justic**. London : Butterworths.

ARTICLES

Abramowitz, E. and D. Paget. (1964, January). "Executive Clemency In Capital Cases." **New York University Law Review**, **39**. p.136.

Alschuler, A. (1979). "Plea Bargaining And Its History." **Columbia Law Review**, **LXXIX**. p.11.

Davis, M. (1987). "Strict Liability: Deserved Punishment for Faultless Conduct." **Wayne Law Review**, **33**. p.1363.

Research and Training Institute Ministry of Justice Japan. (2003). "White Paper on Crime 2003." pp. 176-177.

ด

พ

ภาคผนวก

ช

ภาคผนวก ก.

สถิติของการขอพระราชทานอภัยโทษ จำนวนผู้ถูกประหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478¹

พ.ศ.	จำนวน	พ.ศ.	จำนวน	พ.ศ.	จำนวน
2478	1	2502	3	2526	0
2479	0	2503	8	2527	15
2480	1	2504	4	2528	2
2481	4	2505	11	2529	6
2482	48	2506	15	2530	16
2483	0	2507	3	2531	0
2484	9	2508	5	2532	0
2485	8	2509	3	2533	0
2486	12	2510	7	2534	0
2487	4	2511	2	2535	0
2488	0	2512	4	2536	0
2489	0	2513	1	2537	0
2490	0	2514	2	2538	0
2491	0	2515	14	2539	1
2492	0	2516	4	2540	2
2493	0	2517	12	2541	2
2494	3	2518	0	2542	16
2495	0	2519	0	2543	1
2496	0	2520	14	2544	11
2497	0	2521	7	2545	11
2498	4	2522	7	2546	4
2499	2	2523	4	<u>รวม</u>	323
2500	0	2524	4		
2501	0	2525	5		

¹ ดู www.correct.go.th/

ภาคผนวก ข.

สถิติคดีประหารชีวิต พ.ศ. 2478 - 2547 รวม 323 ราย

ข้อมูล ณ วันที่ 26 มกราคม 2547

ฐาน โทษ	จำนวน
ประทุษร้ายพระบรมราชตระกูล,ต่อพระองค์	4
กบฏ,ตัวการสะสมกำลังเพื่อกบฏกระทำผิดต่อประเทศชาติ, ขบถภายนอกราชอาณาจักร	26
บ่อนทำลายความสงบสุข	1
มีการกระทำเป็นคอมมิวนิสต์ (มาตรา 17)	1
ฆ่าคนตายโดยเจตนา,เจตนาพยายาม	129
ฆ่าผู้อื่น วางเพลิง	5
ปล้นฆ่าเจ้าทรัพย์ตาย พยายามชิงทรัพย์	87
ฆ่าเจ้าพนักงาน	7
ข่มขืนฆ่า	35
พ.ร.บ.ยาเสพติด	28
รวม	323

ภาคผนวก ค.

สถิติการอภัยโทษเป็นรายบุคคล (ลดโทษ – ปลดปล่อยตัว) ตั้งแต่ พ.ศ. 2527 – 2538 มีดังนี้

ปี พ.ศ.	ปลดปล่อยตัว	ลดโทษ	รวม
พ.ศ. 2527	ปลดปล่อยตัว 42 ราย	ลดโทษ 13 ราย	55 ราย
พ.ศ. 2528	ปลดปล่อยตัว 26 ราย	ลดโทษ 48 ราย	74 ราย
พ.ศ. 2529	ปลดปล่อยตัว 46 ราย	ลดโทษ 19 ราย	65 ราย
พ.ศ. 2530	ปลดปล่อยตัว 39 ราย	ลดโทษ 50 ราย	89 ราย
พ.ศ. 2531	ปลดปล่อยตัว 28 ราย	ลดโทษ 4 ราย	32 ราย
พ.ศ. 2532	ปลดปล่อยตัว 32 ราย	ลดโทษ 11 ราย	43 ราย
พ.ศ. 2533	ปลดปล่อยตัว 14 ราย	ลดโทษ 21 ราย	35 ราย
พ.ศ. 2534	ปลดปล่อยตัว 27 ราย	ลดโทษ 19 ราย	46 ราย
พ.ศ. 2535	ปลดปล่อยตัว 21 ราย	ลดโทษ 13 ราย	34 ราย
พ.ศ. 2536	ปลดปล่อยตัว 24 ราย	ลดโทษ 16 ราย	40 ราย
พ.ศ. 2537	ปลดปล่อยตัว 12 ราย	ลดโทษ 12 ราย	24 ราย
พ.ศ. 2538	ปลดปล่อยตัว 9 ราย	ลดโทษ 9 ราย	18 ราย
พ.ศ. 2527-2538 รวม (นับถึง 30 มิ.ย. 38)	ปลดปล่อยตัว 455 ราย	ลดโทษ 668 ราย	รวม 1,123 ราย

หมายเหตุ สถิตินี้อ้างอิงในหนังสือของ ภิรมย์ ธรรมศิริ, ศศิธร เอี่ยมแก้ว, สิบพัน วนวิสุทธิ.
เรื่องการทูลเกล้าถวายฎีกา พระมหากษัตริย์คุณในการพระราชทานความเป็นธรรม
และการพระราชทานอภัยโทษ : สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2539.

ภาคผนวก ง.

สถิติการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 – 2548

ปี พ.ศ.	ปล่อยตัว	ลดโทษ	ยกฎีกา	รวม
2538	11	10	117	138
2539	9	18	122	149
2540	20	12	151	183
2541	16	42	204	262
2542	17	31	97	145
2543	21	59	126	206
2544	28	89	308	425
2545	21	75	265	361
2546	10	(ยกโทษปรับ 1 ราย) 15	33	58
2547	22	30	90	142
2548	9	19	142	170

หมายเหตุ สถิตินี้ไม่ใช่ข้อมูลที่เป็นทางการ แต่เป็นสถิติที่ผู้เขียนทำการค้นคว้า
ข้อมูลจากสารบบหนังสือราชการและทำสถิติขึ้นเอง

ภาคผนวก จ.

การพระราชทานอภัยโทษเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์

รัชกาลที่ 5	<p>1. พระราชหัตถเลขา เรื่องปล่อยและลดโทษนักโทษ รัตนโกสินทร์ศก 116 (พ.ศ. 2541)</p> <p>2. ประกาศปล่อยตัวนักโทษที่มีโทษน้อย รัตนโกสินทร์ศก 127 (พ.ศ. 2441)</p>	<p>เมื่อเสด็จกลับยุโรปด้วยความเรียบร้อย</p> <p>พระราชพิธีรัชมังคลาภิเษกสมโภชสิริราชสมบัติมาถึง 41 ปี</p>
รัชกาลที่ 6	<p>1. ประกาศเลิกธรรมเนียมปล่อยนักโทษในการเปลี่ยนแผ่นดินใหม่ รัตนโกสินทร์ศก 12 (พ.ศ. 2453)</p> <p>2. พระราชกำหนดพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2467</p>	<p>เนื่องจากการพระบรมราชาภิเษกครั้งนี้ยังไม่ได้ประกาศยกเลิกธรรมเนียมปล่อยนักโทษได้แต่ก่อน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้ากระทรวงต่างๆ ดำรงทำบัญชีนักโทษที่สมควรปล่อยให้พ้นโทษ ขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาพระบรมราชานุญาตให้ปล่อยเป็นรายๆ ไปได้</p> <p>พระราชพิธีมหกรรมเฉลิมฉลองรัชพรรษา (ครองราชย์มาครบ 15 ปี)</p>
รัชกาลที่ 7	<p>1. พระราชกำหนดพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2468</p> <p>2. พระราชกำหนดพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2475</p>	<p>พระราชพิธีบรมราชาภิเษกเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ</p> <p>งานสมโภชพระนครและฉลองปฐมบรมราชานุสรณ์</p>
รัชกาลที่ 8	<p>1. พระราชกำหนดพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2478</p> <p>2. พระราชกำหนดพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2487</p> <p>3. พระราชกำหนดพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2488</p>	<p>เสด็จขึ้นครองราชย์</p> <p>พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา</p> <p>พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาตรงกับวาระที่ทรงบรรลุนิติภาวะ</p>

ที่มา รายงานคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร “พิจารณาศึกษาสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในเรือนจำ” โดยกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ภาคผนวก ข.

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติใน พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา ได้มีการพระราชทานอภัยโทษเนื่องในวโรกาสอันเป็นมงคลต่าง ๆ ของบ้านเมืองดังนี้

ครั้งที่ 1	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2490 เนื่องในโอกาส แห่งพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา พ.ศ. 2490 นี้ ตรงกับวาระที่พระองค์ทรงบรรลุนิติภาวะ ใช้บังคับ 5 ธันวาคม 2490
ครั้งที่ 2	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2490 พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา และเนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงผ่านพ้นอุปัทวเหตุมาเมื่อเร็ว ๆ นี้ด้วย ใช้บังคับ 5 ธันวาคม 2491
ครั้งที่ 3	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2493 เนื่องในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกอันเป็นอภิลักขิตสมัยที่สำคัญ ใช้บังคับ 5 พฤษภาคม 2493
ครั้งที่ 4	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2495 เนื่องในโอกาสอันเป็นสุกมมงคลดิถีที่สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีได้ประสูติพระราชโอรส และสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอได้ทรงเจริญจนได้ประกอบพิธีสมโภชเดือนและขึ้นพระอู่แล้ว ใช้บังคับ 28 กันยายน 2495
ครั้งที่ 5	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2499 เนื่องในโอกาสที่จะเสด็จออกทรงผนวชเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนา ใช้บังคับ 22 ตุลาคม 2499
ครั้งที่ 6	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2500 พระพุทธศาสนาได้เจริญรุ่งเรืองและยั่งยืนมาครบ 25 ศตวรรษ ใช้บังคับ 13 พฤษภาคม 2500
ครั้งที่ 7	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2504 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถจะได้เสด็จนิวัตพระนครจากการเสด็จพระราชดำเนินเยือนสหรัฐอเมริกาและทวีปยุโรป ใช้บังคับ 5 ธันวาคม 2504
ครั้งที่ 8	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2506 เนื่องในโอกาสที่พระชนมายุจะครบ 3 รอบ ในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2506 ใช้บังคับ 5 ธันวาคม 2506

ครั้งที่ 9	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2511 เนื่องในโอกาสที่ได้มีพระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 ใช้บังคับ 20 มิถุนายน 2511 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 34,066 ราย ปลปล่อยตัว 5,664 ราย ลดโทษ 17,666 ราย)
ครั้งที่ 10	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2514 เนื่องในโอกาสพระราชพิธีรัชดาภิเษกสิริราชสมบัติครบ 25 ปี ในวันที่ 9 มิถุนายน 2514 ใช้บังคับ 9 มิถุนายน 2514 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 36,030 ราย ปลปล่อยตัว 15,043 ราย ลดโทษ 15,407 ราย)
ครั้งที่ 11	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2515 เนื่องในโอกาสที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมสถาปนาเฉลิมพระนามาภิไธยสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าวชิราลงกรณให้ดำรงพระราชอิสริยยศ “สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร” ในวันที่ 28 ธันวาคม 2515 ใช้บังคับ 28 ธันวาคม 2515 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 35,440 ราย ปลปล่อยตัว 12,822 ราย ลดโทษ 16,750 ราย)
ครั้งที่ 12	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2518 เนื่องในโอกาสที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในวันที่ 7 ตุลาคม 2517 ใช้บังคับ 28 มกราคม 2518 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 36,948 ราย ปลปล่อยตัว 11,591 ราย ลดโทษ 24,302 ราย)
ครั้งที่ 13	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเนื่องในโอกาสพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาครบ 4 รอบ พ.ศ. 2518 เนื่องในโอกาสที่ได้มีพระชนมายุครบสี่รอบ ในวันที่ 5 ธันวาคม 2518 ใช้บังคับ 5 ธันวาคม 2518 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 41,248 ราย ปลปล่อยตัว 13,426 ราย ลดโทษ 19,717 ราย)
ครั้งที่ 14	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเนื่องในโอกาสพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา ครบ 4 รอบ 5 ธันวาคม 2518 ปลปล่อยตัว 13,426 ราย ลดโทษ 19,717 ราย
ครั้งที่ 15	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2519 เนื่องในโอกาสที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกอบพระราชพิธีอภิเษกสมรสสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ในวันที่ 3 มกราคม 2520 ใช้บังคับ 3 มกราคม 2520 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 46,435 ราย ปลปล่อยตัว 13,359 ราย ลดโทษ 22,319 ราย)

ครั้งที่ 16	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2520 เนื่องในโอกาสที่ได้มีพระชนมพรรษาเจริญวัฒนามาครบ 50 พรรษาบริบูรณ์ ในวันที่ 5 ธันวาคม 2520 ใช้บังคับ 5 ธันวาคม 2520 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 53,981 ราย ปล่อยตัว 17,594 ราย ลดโทษ 23,010 ราย)
ครั้งที่ 17	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2522 ในโอกาสที่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ทรงผนวชในวันที่ 6 พฤศจิกายน 2521 และในโอกาสที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในวันที่ 22 ธันวาคม 2521 ใช้บังคับ 27 กุมภาพันธ์ 2522 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 54,146 ราย ปล่อยตัว 12,033 ราย ลดโทษ 32,158 ราย)
ครั้งที่ 18	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2523 สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ได้เจริญพระชนมพรรษาครบ 4 รอบ สมเด็จพระศรีนครินทร์ราชมราชชนนี เจริญพระชนมายุครบ 80 พรรษา และสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา เจ้าฟ้ามหาจักรีสิรินธร รัฐสีมาคุณากรปิยชาติ สยามบรมราชกุมารี เจริญพระชนมายุครบ 25 พรรษา ใช้บังคับ 23 ตุลาคม 2523 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 58,360 ราย ปล่อยตัว 16,174 ราย ลดโทษ 29,661 ราย)
ครั้งที่ 19	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2525 เนื่องในวโรกาสที่พระมหากษัตริย์แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ได้สถาปนากรุงเทพมหานคร อมรรัตนโกสินทร์มหินทรายุทธยาและทำนุบำรุงประเทศชาติเจริญวัฒนามาโดยสวัสดิ์ครบ 200 ปี ในปีพุทธศักราช 2525 ใช้บังคับ 5 พฤษภาคม 2525 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 64,829 ราย ปล่อยตัว 18,438 ราย ลดโทษ 36,188 ราย)
ครั้งที่ 20	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2530 เนื่องในพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ วันที่ 5 ธันวาคม 2530 ใช้บังคับ 5 ธันวาคม 2530 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 84,003 ราย ปล่อยตัว 37,400 ราย ลดโทษ 46,603 ราย)
ครั้งที่ 21	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2530 เนื่องในวโรกาสพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษกสมโภชสิริราชสมบัติในมหามงคลสมัยที่ปกครองแผ่นดินยาวนานกว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2531 ใช้บังคับ 2 กรกฎาคม 2531 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 61,462 ราย ปล่อยตัว 22,922 ราย ลดโทษ 34,215 ราย)

ครั้งที่ 22	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2533 เนื่องในวโรกาสฉลองพระชนมายุ 90 พรรษา สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี วันที่ 21 ตุลาคม 2533 ใช้บังคับ 18 พฤศจิกายน 2533 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 63,418 ราย ปล่อยตัว 20,123 ราย ลดโทษ 32,697 ราย)
ครั้งที่ 23	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2535 เนื่องในวโรกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ วันที่ 12 สิงหาคม 2535 ใช้บังคับ 12 สิงหาคม 2535 (ผู้ต้องขังทั้งสิ้น 73,342 ราย ปล่อยตัว 30,599 ราย ลดโทษ 35,848 ราย)
ครั้งที่ 24	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2539 เนื่องในพระราชพิธีกาญจนาภิเษกสมโภชสิริราชสมบัติในมหามงคลสมัยที่ทรงปกครองแผ่นดินมาครบ 50 ปี วันที่ 9 มิถุนายน 2539 ปล่อยตัว 27,913 ราย ลดโทษ 62,081 ราย
ครั้งที่ 25	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2542 เนื่องในพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ วันที่ 5 ธันวาคม 2542
ครั้งที่ 26	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2547 เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ วันที่ 12 สิงหาคม 2547 ลดโทษ 122,271 ราย ปล่อยตัว 42,292 ราย
ครั้งที่ 27	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2549 เนื่องในงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี ในวันที่ 9 มิถุนายน 2549

หมายเหตุ สถิตินี้อ้างอิงในหนังสือของ ภิรมย์ ธรรมศิริ. ศศิธร เอี่ยมแก้ว, สิบพัน วณวิสุทธิ์. เรื่องการทูลเกล้าถวายฎีกา พระมหากรุณาธิคุณในการพระราชทานความเป็นธรรม และการพระราชทานอภัยโทษ : สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2539. ประกอบกับ ข้อมูลจากกรมราชทัณฑ์

ภาคผนวก ข.

AMNESTY LAW

(Law No.20 of 1947, as amended by Law No. 143 of 1949,
Law No. 268 of 1952 and Law No. 160 of 1999)

(Types of amnesty)

Article 1. With regard to General Amnesty, Special pardon, Commutation of Sentence, Remission of Execution of Sentence, and Restoration of Rights and Privileges, what is provided for in this law shall govern.

(General Amnesty)

Article 2. General Amnesty shall be granted with respect to crimes, types thereof being specified by the cabinet order.

(Effect of General Amnesty)

Article 3. Except where the cabinet order provided for in the preceding article provides otherwise, General Amnesty shall have the following effect with respect to crimes of which General Amnesty has been granted:

- (1) In the case of a person of whom judgment of conviction has been rendered, rendition thereof shall lose effect;
- (2) In the case of a person of whom judgment of conviction has not yet been rendered, the power of prosecution shall be extinguished.

(Special Pardon)

Article 4. Special Pardon shall be granted with respect to a specific person of whom judgment of conviction has been rendered.

(Effect of Special Pardon)

Article 5. Special Pardon shall have the effect of making ineffective the rendition of judgment of conviction.

(Commutation of Sentence)

Article 6. Commutation of Sentence shall be granted with respect to those crimes or types of punishments which have been specified by the cabinet order for persons of whom sentence has been rendered, or with respect to a specific person of whom judgment has been rendered.

(Effect of Commutation of Sentence)

Article 7. Commutation of Sentence granted by the cabinet order shall reduce the sentence except where the cabinet order provides otherwise.

2. Commutation of Sentence granted to a specific person shall reduce the sentence or the execution of sentence.

3. Notwithstanding the provisions of the preceding paragraph, with respect to a person of whom the judgment of suspension of execution of sentence has been rendered and of whom the period of such suspension has not yet expired, only such reduction as reduces the sentence shall be granted, and at the same time, the period of suspension may be shortened.

(Remission of Execution of Sentence)

Article 8. Remission of Execution of Sentence shall be granted with respect to a specific person of whom sentence has been rendered; provided however, that it shall not be granted with respect to a person of whom the judgment of suspension of execution of sentence has been rendered, but of whom the period of suspension has not yet expired.

(Restoration of Rights and Privileges)

Article 9. Restoration of Rights and Privileges shall be granted of a person who, by reason of judgment of conviction having been rendered, has been deprived of or suspended his or her capacity, the necessary conditions being prescribed by the cabinet order, or of a specific person; provided however, that it shall not be granted with respect to persons of whom execution of sentence has not yet been completed, or of whom Remission of Execution of Sentence has not been granted.

(Effect of Restoration of Rights and Privileges)

Article 10. Restoration of Rights and Privileges shall have the effect of restoring capacity.

2. Restoration of Rights and Privileges may be granted with respect to specific types of capacities.

(Amnesty and established effect)

Article 11. The effect already established upon judgment of conviction rendered shall not be affected by the grant of General Amnesty, Special pardon, Commutation of Sentence, Remission of Execution of Sentence, or Restoration of Rights and Privileges.

(Amnesty for a specific person)

Article 12. Special Pardon, Commutation of Sentence with respect to a specific person, Remission of Execution of Sentence, or Restoration of Rights and Privileges with respect to a specific person shall be granted of persons of whom there has been proposal thereof by the National Offenders Rehabilitation Commission.

(Issue of certificates of amnesty)

Article 13. When there has been granted of Special Pardon, Commutation of Sentence with respect to a specific person, Remission of Execution of Sentence, or Restoration of Rights and Privileges with respect to a specific person, the Minister of Justice shall issue to the person amnestied the certificate of Special Pardon, of Commutation of Sentence, of Remission of Execution of Sentence, or of Restoration of Rights and Privileges, as the case may be.

(Added entries to the original of the judgment)

Article 14. When there has been grant of General Amnesty, Special pardon, Commutation of Sentence, Remission of Execution of Sentence, or Restoration of Rights and Privileges, the public prosecutor shall insert added entries to that effect in the original of the judgment.

(Delegation of authority to ordinance)

Article 15. Matters necessary for the implementation of this law shall be prescribed by the Ministry of Justice ordinance.

ภาคผนวก ฉ.

AMNESTY LAW ENFORCEMENT REGULATIONS

(Ministry of Justice Ordinance No. 78, Oct. 1, 1947 as amended by Ministry of Justice Ordinance No. 29 of 1949, Ministry of Justice Ordinance No. 7 of 1952, Ministry of Justice Ordinance No. 21 of 1959, Ministry of Justice Ordinance No. 42 of 2001)

Article 1. The proposal by the National Offenders Rehabilitation Commission provided for in the provisions of Article 12 of the Amnesty Law (Law No. 20 of 1947) shall be made with respect to those persons of whom there has been recommendation by the prison (including the juvenile training school concerned when the imprisonment is served in the juvenile training school under the provision of paragraph 3 of Article 56 of the Juvenile Law (Law No. 168 of 1948), this expanded definition of the prison concerned is the case hereinafter in Article 1-2, Article 6, Article 8 and paragraph 3 of Article 11) warden or the chief probation officer, or by the public prosecutor.

Article 1-2. The persons provided for in below may, of his/her ex officio, lodge recommendation to the National Offenders Rehabilitation Commission, praying for Special Pardon, Commutation of Sentence with respect to a specific person, or Remission of Execution of Sentence:

- (1) As for inmates (including a juvenile who serves a term of sentence in the juvenile training school under the provision of paragraph 3 of Article 56 of the Juvenile Law), the prison warden;
- (2) As for persons under probationary supervision, the chief probation officer in charge of their probationary supervision;
- (3) As for other persons, the public prosecutor of the public prosecutors office which exists correspondent with the Court which rendered the judgment of conviction.

2. The prison warden or the chief probation officer or the public prosecutor provided for in under respective items of the preceding paragraph shall, when the person in question has filed application for Special Pardon, Commutation of Sentence, or Remission of

Execution of Sentence, lodge recommendation in that regard to the National Offenders Rehabilitation Commission, attaching his/her opinion thereto.

Article 2. The documents provided for in below shall be attached to the recommendation for Special Pardon, Commutation of Sentence, or Remission of Execution of Sentence:

- (1) A certified full or extract copy of the judgment;
- (2) Computation of the term of sentence;
- (3) Report of investigations concerning the circumstance in respect to the crime, the character and conducts of the person in question, the behavior while serving the sentence, the future livelihood, and other matters for reference.

2. In case recommendation is lodged upon application of the person in question, his application shall be attached, in addition to the documents provided for in in the preceding paragraph.

3. In cases where a certified full or extract copy of the judgment cannot be attached because the original of the sentence has been destroyed or mutilated, a document prepared by the public prosecutor on the basis of his own investigations, showing the principal text of the sentence, the facts constituting the crime, the application of laws or ordinances thereto, and the destruction or mutilation of the original of the sentence as well as causes thereof, may serve as substitute thereof.

Article 3. The persons provided for in below may, of his own motion, lodge recommendation to the National Offenders Rehabilitation Commission praying for Restoration of Rights and Privileges:

- (1) As for persons who have been subject to the probationary supervision, the chief of such Institute for Probationary supervision as has last been in charge of their probationary supervision;
- (2) As for other persons, the public prosecutor of the public prosecutors office which exists correspondent with the last of the Courts which rendered the judgment of conviction.

2. The chief probation officer or the public prosecutor provided for in under respective items of the preceding paragraph shall, when the person in question has filed application for Restoration of Rights and Privileges, lodge recommendation in that regard to the National Offenders Rehabilitation Commission, attaching his/her opinion thereto.

Article 4. The documents provided for in below shall be attached to the recommendation for Restoration of Rights and Privileges:

- (1) A certified full or extract copy of the judgment;
- (2) Documents showing that the execution of sentence has been completed or that there has been Remission of Execution of Sentence;
- (3) Report of investigations concerning the behavior of the person in question, his/her present and future livelihood, and other matters for reference, as subsequent to the rendition of judgment remitting sentence, or to completion of execution of sentence or Remission of Execution of Sentence.

2. The provisions of paragraph 2 of Article 2 shall apply mutatis mutandis in the case provided for in the preceding paragraph.

3. The provisions of paragraph 3 of Article 2 shall apply mutatis mutandis to the document provided for in under item No.1 of paragraph 1.

Article 5. The recommendation for Restoration of Rights and Privileges provided for in paragraph 2 of Article 10 of the Amnesty Law shall contain elucidation of the type of capacity to be restored.

Article 6. Application for Special Pardon, Commutation of Sentence, or Remission of Execution of Sentence may not be filed unless the periods provided for in below shall have elapsed after the rendition of the judgment of sentence; provided however, that the National Offenders Rehabilitation Commission may, upon application of the person in question, grant permission for reduction of such periods:

- (1) With respect to detention or minor fines, six months;
- (2) With respect to fines, one year;
- (3) With respect to imprisonment whit labor for a limited term or imprisonment for a limited term, the period corresponding to one-third of the term (with regard to

sentences, of which there has been rendition of the judgment specifying the maximum and minimum terms, the period corresponding to one-third of the minimum term of the sentence); provided however, that in case such period is less than one year, it shall be one year;

(4) With respect to life imprisonment with or without labor, ten years.

2. The number of days for which there has been no imprisonment shall not be computed in the periods provided for in under items No. 3 and No. 4 of the preceding paragraph, except the number of days subsequent to completion of execution of sentence or to grant of Remission of Execution of Sentence, and the number of days while under parole or suspension of execution of sentence.

3. The provisions of the preceding paragraph shall not apply in cases where there has been granted of a suspension of execution of sentence.

4. For effecting the application under the proviso to paragraph 1, the written application shall be filed with the prison warden or the chief probation officer, or a prosecutor authorized to make the recommendation of Special Pardon, Commutation of Sentence, or Remission of Execution of Sentence pertaining to the application.

5. The provision of paragraph 2 of Article 1-2 shall apply mutatis mutandis in the case where the application under the proviso to paragraph 1 was made.

Article 7. Application for Restoration of Rights and Privileges may not be filed unless after the execution of sentence has been completed or there has been grant of the Remission of Execution of Sentence.

Article 8. If the recommendation for Special Pardon, Commutation of Sentence, Remission of Execution of Sentence, or Restoration of Rights and Privileges, which has been lodged, upon application of the person in question, by the prison warden or the chief probation officer, or the public prosecutor, is without justification, re-application may not be filed unless one year shall have elapsed from the date of filing of the application.

Article 9. The application for Special Pardon, Commutation of Sentence, Remission of Execution of Sentence, or Restoration of Rights and Privileges shall contain the

particulars provided for in below, and a certified full or extract copy of the Family Register (in case of a juridical person, a certified copy of extracts from its Register) shall not attracted thereto:

- (1) The full name, date of birth, occupation, legal domicile as well as place of residence (in case of a juridical person, its corporate name, the location of its principal office, and the full name of the person representing);
- (2) The court which rendered the judgment of conviction, and the date thereof;
- (3) The type of crime, the repeated imprisonment, the type of sentence, and the term of sentence or the amount thereof;
- (4) The state of execution of sentence;
- (5) The type of amnesty for which recommendation is prayed for;
- (6) Reasons for application.

2. The provisions of the preceding paragraph shall apply mutatis mutandis in cases where the permission provided for in the proviso to paragraph 1 of Article 6 is sought for; provided however, that a certified full or extract copy of the Family Register need not be attached.

Article 10. When the recommendation for Special Pardon, Commutation of Sentence, Remission of Execution of Sentence, or Restoration of Rights and Privileges is found not justified, the National Offenders Rehabilitation Commission shall issue notice to that effect to the person who lodged recommendation.

2. The person who received the notice provided for in the preceding paragraph shall notify the applicant to that effect.

Article 11. When there has been grant of Special Pardon, Commutation of Sentence with respect to a specific person, Remission of Execution of Sentence, or Restoration of Rights and Privileges with respect to a specific person, the Minister of Justice shall cause the National Offenders Rehabilitation Commission to forward to the public prosecutor of the public prosecutors office which exists correspondent with the court which rendered the judgment of conviction of the certificates of Special Pardon, of Commutation of Sentence, of Remission of Execution of Sentence, or of Restoration of Rights and Privileges (hereinafter to be referred to as “the certificate of amnesty”).

2. The public prosecutor to whom a certificate of amnesty has been forwarded shall, in case it concerns the person for whom he/she himself/herself lodged recommendation, deliver it forthwith to the person in question, and in other cases, promptly forward it to the person who lodged recommendation; and the person who lodged recommendation shall in turn deliver it forthwith to the person in question.

3. The person who has lodged recommendation shall, when he/she has delivered the certificate of amnesty to a person under parole, notify to that effect the prison warden concerned.

4. The act of delivering a certificate of amnesty referred to in paragraph 2 and of issuing notice provided for in the preceding paragraph may be delegated to the chief probation officer having jurisdiction over the locality wherein is situated the place of residence of the person in question, or to the public prosecutor of the public prosecutors office which exists correspondent with the court having jurisdiction over the locality wherein is situated the place of residence of the person in question, or to the prison warden or the superintendent of the juvenile training school in which the person in question is imprisoned.

Article 12. The person who has delivered the certificate of amnesty to the person in question shall promptly report it to the Minister of Justice.

Article 13. The public prosecutor who is to insert added entries in the original of the judgment pursuant to the provisions of Article 14 of the Amnesty Law shall be a public prosecutor of the public prosecutors office which exists correspondent with the Court which rendered the judgment of conviction.

Article 14. When the public prosecutor has inserted added entries in the original of the judgment pursuant to the provisions of Article 14 of the Amnesty Law, he/she shall, if the records of the trial remain in another prosecutors office, notify to that effect the public prosecutor of such prosecutor office.

2. The notice provided for in the preceding paragraph shall be attached to the records of the trial.

Article 15. Any person, of whom the judgment of conviction was rendered and who has been pardoned by General Amnesty, may obtain certificate thereof through applying to the public prosecutor of the public prosecutors office which exists correspondent with the court which rendered the judgment of conviction. The same shall also apply to persons who have been granted Restoration of Rights and Privileges by way of a cabinet order.

SUPPLEMENTARY PROVISIONS:

Article 16. This Ministry of Justice ordinance shall come into force as from the date of its promulgation.

Article 17. As for persons, of whom the judgment of conviction was rendered in Korea or Formosa, the Kwantung Province, the South Seas Islands, or other areas outside Japan, the public prosecutor of the public prosecutors office which exists correspondent with the district court having jurisdiction over the locality wherein is situated the legal domicile or place of residence in Japan (exclusive of the Okinawa Prefecture and Saghalien; hereinafter the same) of such person, may, for the time being, notwithstanding the provision of paragraph 1 of Article 1-(2), lodge recommendation to the Minister of Justice, of his own motion, praying for Special Pardon, Commutation of Sentence, or Remission of Execution of Sentence.

2. When any of the persons provided for in the preceding paragraph has applied for Special Pardon, Commutation of Sentence, or Remission of Execution of Sentence, the public prosecutor provided for in the preceding paragraph shall, for the time being, notwithstanding the provisions of paragraph 2 of Article 1-(2), lodge recommendation in that regard to the Minister of Justice, attaching his/her opinion thereto.

Article 18. As for the persons provided for in paragraph 1 of the preceding Article, the public prosecutor of the public prosecutors office which exists correspondent with the district court having jurisdiction over the locality wherein is situated the legal domicile or place of residence in Japan of such person, may, for the time being, notwithstanding the provisions of paragraph 1 of Article 3, lodge recommendation to the Minister of Justice, of his/her ex officio, praying for Restoration of Rights and Privileges.

2. When application has been filed by any of the persons provided for in paragraph 1 of the preceding Article, the public prosecutor provided for in the preceding paragraph shall, for the time being, notwithstanding the provisions of paragraph 2 of Article 3, lodge recommendation in that regard to the Minister of Justice, attaching his/her opinion thereto.

Article 19. The Regulations for Enforcement of the Order of Amnesty, Ministry of Justice Ordinance No. 3 of 1912, is hereby repealed.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล
ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ทุนการศึกษา

นายศิริ ปะทะจีนัง

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ปี 2537

เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมาย
แห่งเนติบัณฑิตยสภา ปี 2541

ประกาศนียบัตรกฎหมายปกครอง สำนักอบรมศึกษา
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปี 2542

นิติกร 7 กองนิติการ สำนักพระราชเลขานุการ
ในพระบรมมหาราชวัง

ได้รับทุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ร่วมกับสำนักพระราชเลขานุการในหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต