

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การอภัยโทษ เป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่นานาอารยประเทศนำไปใช้ในการบริหารดำเนินกระบวนการยุติธรรม แม้ว่าในแต่ละประเทศจะมีระบบการปกครองที่แตกต่างกันไป ประมุขหรือผู้นำแห่งประเทศหรือรัฐนั้นจะถูกกำหนดให้มีอำนาจในการที่จะอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดให้ได้รับการยกโทษ ลดหย่อนผ่อนโทษ หรือปล่อยตัวพ้นโทษไป ซึ่งเป็นการยกเว้นโทษให้ทั้งหมด หรือได้รับการอภัยโทษ โดยเป็นการลดโทษตามคำพิพากษาลงทั้งหมด หรือแต่บางส่วน หรือเปลี่ยนโทษหนักเป็นโทษเบาแล้วแต่กรณีการอภัยโทษเป็นวิธีการสำคัญวิธีหนึ่งที่รัฐใช้เป็นวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ให้โอกาส แก่ผู้กระทำความผิดที่สามารถกลับตัวแก้ไขเป็นคนดีได้ก่อนครบระยะเวลาลงโทษตามคำพิพากษาของศาลกลับคืนสู่สังคมได้เร็วขึ้นโดยอาจจะเป็นการที่ผู้ต้องโทษได้รับการปล่อยตัวไป ซึ่งแนวความคิดของการอภัยโทษดังกล่าวนี้ในปัจจุบันสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การอภัยโทษเพื่อที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด นอกจากแนวความคิดของการอภัยโทษดังกล่าวนี้ การอภัยโทษยังถูกใช้ในวัตถุประสงค์อื่นด้วย เช่น ใช้ลดจำนวนผู้ต้องขังที่ล้นเรือนจำ ใช้เพื่อแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม หรือบรรเทาความรุนแรงของการลงโทษตามคำพิพากษาของศาล

พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทย เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย ซึ่งเป็นพระราชอำนาจอันมีภูมิหลังและวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนานยิ่งกว่าพระราชอำนาจอื่นใด การอภัยโทษมีมาตั้งแต่โบราณกาลสืบเนื่องมาจนถึงสมัยปัจจุบัน โดยมีพื้นฐานจากคติสากลที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม ซึ่งได้สอดคล้องกับแนวความคิด “ธรรมราชา” พ้องกับลูก และ “เจ้าชีวิต” อันเป็นคติเก่าแก่ที่ใช้ในการปกครองประเทศ การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษมิได้เป็นเพียงเครื่องมือในการแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรมที่จัดปิดเป่าความทุกข์เชิงของราษฎรเท่านั้น หากยังเป็นเสมือน “ห่วงทอง” ที่คล้องสานความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพลชนิกของพระองค์ให้กระชับแน่นแฟ้นเป็นมาอย่างยาวนานนับพันปีโดยพระราชอำนาจในการอภัยโทษถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงแสดงออกผ่าน

ทางฝ่ายบริหาร แม้บทบัญญัติเกี่ยวกับการอภัยโทษจะปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ก็ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสิ้นสุดที่การบังคับคดี แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของกรณีกฎหมายจึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ (Strafvollzugsrecht หรือ penalty law)

ในต่างประเทศนั้นก็มีการใช้วิธีการอภัยโทษให้กับผู้ต้องโทษ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา การอภัยโทษนั้นถือว่าเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐได้แก่ประธานาธิบดี และผู้ว่าการรัฐ โดยได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นใช้วิธีการอภัยโทษในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขหรือจะเป็นการอภัยโทษโดยมีเงื่อนไขก็ได้ ทั้งนี้ก็มีหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการพิจารณาอภัยโทษ มุ่งเน้นไปที่การกลับตัวเป็นคนดีของผู้กระทำความผิด เช่น ผู้กระทำความผิดประพฤติดี ตั้งใจทำงาน พยายามแก้ไขการกระทำความผิดของตน ในประเทศอังกฤษการพระราชทานอภัยโทษเป็นของพระมหากษัตริย์ กระทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การขอพระราชทานอภัยโทษก่อนนำความขึ้นกราบบังคมทูลจึงต้องได้รับการกลั่นกรองเป็นอย่างดี ซึ่งย่อมหมายถึง กระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องการขออภัยโทษต้องเป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุม การพระราชทานอภัยโทษในประเทศอังกฤษแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ การพระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขการพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข และการพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ประเภทของการแบ่งการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล และการพระราชทานการอภัยโทษในประเทศญี่ปุ่นมีแนวความคิดเกี่ยวกับกับการให้ความกรุณาปราณีแก่ผู้ต้องโทษ โดยบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญและมีกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษโดยตรง ทั้งยังมีวิธีการปฏิบัติที่มีกฎกระทรวงยุติธรรมวางไว้เป็นแนวทางบัญญัติ ในประเทศญี่ปุ่นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญประกอบกฎหมายว่าด้วยเหตุยกเว้นโทษได้จำแนกความกรุณาปราณีของรัฐไว้ 5 ประเภท คือ การอภัยโทษเป็นการทั่วไป การอภัยโทษเป็นรายบุคคล การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา การพักการลงโทษ และการกลับคืนสิทธิ

สำหรับการอภัยโทษในประเทศไทยแบ่งออกเป็นสองประเภท กล่าวคือ การพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลโดยยื่นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ และการพระราชทานอภัยโทษทั่วไป หรือที่เรียกกันว่าการอภัยโทษหมู่แก่ผู้ต้องโทษในวโรกาสสำคัญของบ้านเมืองโดยมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ การอภัยโทษทั้งสองประเภทนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระราชทานอภัยโทษแก่พสกนิกรของพระองค์ที่ได้กระทำความผิดและถูกลงโทษให้ได้รับรู้สึก

สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ ได้มีโอกาสประพุดิตตนเป็นคนดีของบ้านเมือง แต่อาจทำให้เกิดอาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้นเพราะผู้กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง

ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการอภัยโทษในประเทศไทย ได้แก่ ความผิดที่ไม่ควรอภัยโทษ เช่น คดียาเสพติด กรณีการอภัยโทษเพราะผู้ต้องขังล้นเรือนจำ หรือกรณีคดีความผิดเล็กๆ น้อยๆ ซ้ำสอง เช่น คดีทำร้ายร่างกายไม่ได้รับการอภัยโทษสมควรแล้วหรือไม่ ซึ่งทำให้ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอภัยโทษ

ดังนั้น การอภัยโทษควรได้คำนึงถึงหลักการอภัยโทษโดยพิจารณาตัวผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคลหรือหลัก Individualization ซึ่งต้องพิจารณาอย่างจริงจังถึงความจริงที่ว่ามนุษย์แต่ละคนมีความสามารถไม่เท่าเทียมกันในการรับผิดชอบ ทั้งยังมีบุคคลหลายประเภทที่ควรจะได้รับ การอภัยโทษโดยมุ่งเน้นที่ตัวผู้กระทำความผิดโดยตรง มุ่งที่จะปรับปรุง แก้ไข อบรมบ่มนิสัย ของผู้กระทำความผิดให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นพลเมืองที่ดีและกลับคืนสู่สังคมได้ อย่างไรก็ตามการอภัยโทษก็ควรพิจารณาถึงนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) ซึ่งเป็นการพิจารณาทั้งในส่วนที่เป็นอดีตวิสัยของผู้กระทำความผิด และนโยบายทางอาญาในการเสนอให้อภัยโทษ ไม่ว่าจะเป็นการอภัยโทษเฉพาะรายหรือการอภัยโทษทั่วไปซึ่งเป็นการพิจารณาในส่วนที่เป็นภาวะวิสัยอีกด้วย

นโยบายทางอาญาของรัฐมีหลายด้าน เช่น นโยบายด้านการลงโทษ นโยบายด้านการป้องกัน นโยบายด้านการป้องกันปราบปรามฯ แต่นโยบายทางอาญาของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดมีสองด้าน กล่าวคือ นโยบายด้านการลงโทษและนโยบายด้านการแก้ไข ซึ่งนโยบายทั้งสองนี้มีลักษณะเป็นพลวัตร คือเปลี่ยนกลับไปมาเรื่อยๆ จะผันแปรในรูปใดย่อมถูกจำกัดโดยอิทธิพลทางวัฒนธรรม ค่านิยม ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองของสังคมนั้นเป็นพื้นฐาน ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องทำการศึกษา ค้นคว้า หาแบบอย่างและเหตุผล เพื่อเป็นหลักการในการพิจารณาอภัยโทษของไทยให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการอภัยโทษ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎีการลงโทษกับแนวคิดของการอภัยโทษ
2. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการในการอภัยโทษในประเทศไทย และการอภัยโทษในต่างประเทศ โดยจะศึกษาการอภัยโทษของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ว่ามีความเหมือนหรือความแตกต่างในสาระสำคัญของ การอภัยโทษในประเทศไทยอย่างไร

3. เพื่อศึกษาปัญหาการอภัยโทษในประเทศไทย โดยศึกษาถึงกรณีความผิดที่ไม่ควรให้อภัย กรณีศาลให้รอลงอาญา กรณีจำคุกแต่ไม่ได้ตัวมา กรณีการอภัยโทษเพื่อแก้ปัญหาค้นคืนเรือนจำ และกรณีความผิดเล็กน้อยที่กระทำความผิดซ้ำ

4. เพื่อศึกษาถึงระบบการอภัยโทษในประเทศไทยว่ามีอย่างไร โดยศึกษาถึงหลักการพิจารณาตัวผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล หรือหลัก Individualization และพิจารณานโยบายทางอาญา (Criminal Policy)

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แนวความคิดและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการอภัยโทษ คือ การให้ความกรุณาปราณีแก่ผู้ต้องโทษที่กลับตัวเป็นคนดีก่อนเสร็จสิ้นการบังคับโทษตามคำพิพากษา แสดงถึงความประพฤตินที่เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นมาตรฐานในการส่งเสริมให้กลับตัวเป็นคนดี และกลับคืนสู่การใช้ชีวิตตามปกติในสังคม ซึ่งเมื่อมาพิจารณาเกี่ยวกับการอภัยโทษในประเทศไทยเห็นได้ว่ายังไม่สอดคล้องกับแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการอภัยโทษดังกล่าว เนื่องจากในบางกรณีการอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษ มิได้นำหลักการพิจารณาตัวผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล หรือหลัก Individualization และพิจารณานโยบายทางอาญา (Criminal Policy) ซึ่งเป็นการพิจารณาในส่วนที่เป็นอัตถวิสัยของผู้กระทำความผิด และนโยบายทางอาญาในการเสนอให้อภัยโทษไม่ว่าจะเป็นการอภัยโทษเฉพาะรายและการอภัยโทษทั่วไป ซึ่งเป็นการพิจารณาในส่วนที่เป็นภาวะวิสัย

อย่างไรก็ตามหากนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาการอภัยโทษในประเทศไทย ก็จะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการอภัยโทษ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึง แนวคิด ทฤษฎีการอภัยโทษในประเทศไทย ศึกษากรณีการอภัยโทษเฉพาะรายและการอภัยโทษทั่วไป โดยศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับการอภัยโทษในต่างประเทศ เพื่อที่จะนำมาเปรียบเทียบให้เห็นถึงความเหมือน ความแตกต่างการอภัยโทษในประเทศไทย และมุ่งศึกษาถึงหลักการพิจารณาตัวผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล หรือหลัก Individualization และพิจารณานโยบายทางอาญา (Criminal Policy) เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาอภัยโทษให้กับผู้ต้องโทษ และนำมาเป็นแนวทางเพื่อแก้ไข ปรับปรุง การอภัยโทษในประเทศไทยให้ดีขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูล โดยศึกษาจากหนังสือกฎหมาย ตำราทางวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ วารสารทั้งในภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ และตัวบทกฎหมายต่างๆ รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอภัยโทษ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงทฤษฎีการลงโทษและแนวคิดของการอภัยโทษ รวมถึงความหมาย วัตถุประสงค์ และลักษณะวิธีการอภัยโทษ
2. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ ในการอภัยโทษในประเทศไทย และต่างประเทศ โดยนำมา เปรียบเทียบความเหมือน ความแตกต่างในสาระสำคัญของการอภัยโทษ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาการอภัยโทษในประเทศไทยเพื่อหาวิธีการดำเนินการให้ถูกต้องตาม วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการอภัยโทษ ก็เพื่อให้ผู้ต้องโทษที่ได้รับการอภัยโทษได้ มีความประพฤติที่เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น เพื่อกลับคืนสู่การใช้ชีวิตตามปกติในสังคมได้อย่างมี ความสุขซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอภัยโทษแต่ดั้งเดิม
4. ทำให้ทราบถึงแนวคิด รูปแบบ หลักเกณฑ์หลักการพิจารณาตัวผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล หรือหลัก Individualization และนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) ที่ถูกต้องในการพิจารณาการ อภัยโทษเฉพาะรายและการอภัยโทษทั่วไป และจะได้นำมาเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง การ อภัยโทษในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น