

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษ¹

ทิพจุกา ฉันทนสุขกิจ²

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 179 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 – 267 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2560 และระเบียบราชทัณฑ์ว่าด้วยการเสนอเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2554 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการขอพระราชทานอภัยโทษ ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษ วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย และอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษและข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอพระราชทานอภัยโทษ

เมื่อดำเนินการศึกษาแล้ว ทำให้ทราบว่า มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ผู้ต้องคำพิพากษาคิดถึงที่สุด หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องไม่ทราบถึงสิทธิในการขอพระราชทานอภัยโทษตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 ซึ่งเป็นมาตราแรกที่บัญญัติในเรื่องนี้ โดยเขียนไว้แต่เพียงกว้าง ๆ ว่า ผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุด หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง จะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษ แต่ก็มีได้บัญญัติกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า ต้องให้ผู้ใด หรือหน่วยงานใด ที่จะเป็นผู้แจ้งสิทธิในการขอพระราชทานอภัยโทษนี้ ดังนั้น จึงมีผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดจำนวนมาก หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องไม่ทราบว่า ตนมีสิทธิที่จะยื่นฎีกาในการขอพระราชทานอภัยโทษนี้ ซึ่งเป็นสิทธิที่กฎหมายได้ให้ไว้สำหรับผู้ต้องคำพิพากษาคิดถึงที่สุดทุกคน จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องคำพิพากษาดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่สอง การยื่นฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องขอพระราชทานอภัยโทษ มาตรา 259 – 267 ไม่มีบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้ในแต่ละขั้นตอน จึงทำให้ผู้ยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ไม่ทราบว่าจะใช้ระยะเวลาเท่าไร

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ จรัส เล็งวิทยา และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จึงจะได้ทราบผลฎีกา ซึ่งต่างกับการขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปที่จะมีกำหนดระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับการอภัยโทษเอาไว้ว่าให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน

ประเด็นปัญหาที่สาม ถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใด ๆ นั้น หมายถึงโทษประเภทใด และความหมายคำว่าโทษอย่างใด มีความหมายอย่างไร จะแปลว่าเป็นโทษทางอาญาเพียงอย่างเดียว หรือโทษทางวินัย หรือโทษทางแพ่ง หรือโทษใดบ้าง และไม่อาจทราบได้ว่าเป็นโทษตามกฎหมายใด จะเป็นโทษทางกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียว หรือเป็นโทษทางกฎหมายแพ่ง หรือจะเป็นโทษตามกฎหมายอื่น ๆ รวมด้วยหรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สี่ ในการขอพระราชทานอภัยโทษ ยังไม่มีรูปแบบการเขียนฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษไว้อย่างชัดเจน และเป็นมาตรฐาน เปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 ในเรื่องรูปแบบของคำฟ้อง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดรูปแบบไว้ชัดเจนว่า ในการฟ้องคดีนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์เกี่ยวกับอะไรบ้าง ที่เป็นสาระสำคัญในการฟ้องที่จะต้องมี แต่ในส่วนการขอพระราชทานอภัยโทษนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ ทำให้เมื่อมีการขอพระราชทานอภัยโทษแต่ละคน แต่ละฝ่าย และแต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำตามความถนัดและตามความเข้าใจของตน ทำให้ฎีกาการทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานอภัยโทษมีมากมาย หลากหลาย ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการขอพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องโดยผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิในการขอพระราชทานอภัยโทษ แก่ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 จากเดิม มาตรา 259 บัญญัติว่า ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใด ๆ หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วถ้าจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษจะขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้

แก้ไขโดยให้เพิ่มข้อความในมาตรา 259 ดังนี้

มาตรา 259 บัญญัติว่า ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใด ๆ หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วถ้าจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษจะขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้เมื่อผู้ต้องคำพิพากษาถึงเรือนจำหรือทัณฑสถานในคราวแรกเจ้าหน้าที่เรือนจำหรือทัณฑสถานมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิในการขอพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดที่พำนักอยู่ที่เรือนจำหรือทัณฑสถานนั้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาดำเนินการขอพระราชทานอภัยโทษ แก่ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 264 จากเดิม มาตรา 264 เรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษอย่างอื่นซึ่งมิใช่โทษประหารชีวิต ถ้าถูกยกหนหนึ่งแล้ว จะยื่นใหม่อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นสองปีนับแต่วันถูกยกครั้งก่อน

แก้ไขโดยให้เพิ่มเติมข้อความในวรรค 2 ดังนี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 264 เรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษอย่างอื่น ซึ่งมีโทษประหารชีวิต ถ้าถูกยกหนหนึ่งแล้ว จะยื่นใหม่อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นสองปีนับแต่วันถูกยกครั้งก่อน

วรรค 2 กำหนดระยะเวลาพิจารณาฎีกาขออภัยโทษ ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการอภัยโทษ ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับเรื่องราว หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆละไม่เกิน 15 วัน เว้นแต่ในชั้นตอนทูลเกล้าฯถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษให้อยู่ในพระราชวินิจฉัยตามพระราชอัธยาศัย

3. ปัญหาเกี่ยวกับประเภทของโทษ และความหมายคำว่า โทษอย่างใดๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 259 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 259 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากเดิม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 259 บัญญัติว่า ผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษอย่างใดๆ หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วถ้าจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษจะขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้

แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 259 วรรค 2

มาตรา 259 บัญญัติว่า ผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษอย่างใดๆ หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วถ้าจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษจะขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้

วรรค 2 คำว่ารับโทษอย่างใดๆ...หรือโทษอย่างอื่น...หมายความว่าโทษตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาเท่านั้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับแบบการเขียนฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ

จากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ในส่วน อภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า ยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดรูปแบบการเขียนฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษไว้ ว่าในการขออภัยโทษจะต้องมีรายละเอียด หรือสาระสำคัญใดบ้างในฎีกา จึงเห็นควรว่า เพิ่มเติมมาตรา 262/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังนี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 262/1 รูปแบบฎีกาทูลเกล้าฯขอพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล ต้องทำเป็นหนังสือ และมี

1. สถานที่เขียนฎีกาทูลเกล้าฯขอพระราชทานอภัยโทษ และวันเดือนปีที่เขียน
2. ชื่อตัว วันเดือนปีเกิด สังกัดเรือนจำหรือทัณฑสถาน ฐานความผิด กำหนดโทษจำคุกจำคุกมาแล้วกี่ปี และยังต้องจำคุกอีกเท่าไร เป็นนักโทษชั้นใด

- 3.สรุปข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ (ถ้ามี) และศาลฎีกา (ถ้ามี)
4. ความประพฤติดระหว่างจำคุก
5. ความรับผิดชอบก่อนต้องโทษ (ต่อบุคคลในครอบครัว)
6. การช่วยเหลือสังคมก่อนต้องโทษ (พร้อมภาพประกอบหรือมีหนังสือรับรอง)
7. การพัฒนาตัวเองขณะต้องโทษ (การศึกษาการฝึกวิชาชีพการอบรมต่างๆ)
8. คำรับรองของบุคคลที่น่าเชื่อถืออย่างน้อย 2 คน
- 9.ลายมือชื่อผู้ยื่นฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ
10. เอกสารประกอบฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ (ตามที่กฎหมายกำหนด)

เอกสารอ้างอิง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2560.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพุทธศักราช 2477.

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการเสนอเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ
พุทธศักราช 2554.

กิตติพัฒน์ เดชะพหล. คู่มือบริหารงานการขอพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล. หลักสูตรการบริหารงาน
ตำรวจชั้นสูง รุ่นที่ 38. กรุงเทพมหานคร: กองบัญชาการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. 2557.