

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ การลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษ ให้แก่นักโทษคดีทุจริตคอร์รัปชันและคดีความผิดร้ายแรง¹

พีรพัฒน์ สุขสบาย²

การประกาศพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษในโอกาสวันคล้ายวันพระบรมราชสมภพของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร วันชาติ และวันพ่อแห่งชาติ พ.ศ. 2564 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2564 เพื่อให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ ทำให้มีการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ในคดีความผิดต่าง ๆ ตั้งแต่คดีความผิดเล็กน้อยไปจนถึงคดีความผิดร้ายแรง รวมถึงคดีทุจริตคอร์รัปชัน และสังคมกึ่งวิพากษ์วิจารณ์หน่วยงานของรัฐ คือ กรมราชทัณฑ์ ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานฝ่ายบริหารว่ามีอำนาจเหนือศาลและเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในการลดโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดได้อาจอย่างนั้นหรือ

ตามแนวคิดที่ให้หน่วยงานฝ่ายบริหารลดโทษจำคุกตามคำพิพากษาหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด เป็นการบริหารโทษเพื่อแก้ปัญหานักโทษล้นคุก และจากรายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์จากเว็บไซต์กรมราชทัณฑ์ สัปดาห์ ณ วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2564 มีนักโทษคดีอาชญากรรมคิดเป็นร้อยละ 83 ของจำนวนนักโทษที่ต้องขังในเรือนจำ ดังนั้น สาเหตุของปัญหานักโทษล้นคุกส่วนใหญ่มาจากนักโทษคดีอาชญากรรม ไม่ได้มาจากนักโทษคดีทุจริตคอร์รัปชันและคดีความผิดร้ายแรงประเภทอื่น ๆ การแก้ปัญหานักโทษล้นคุกต้องมุ่งเน้นไปที่นักโทษคดีอาชญากรรมที่เป็นสาเหตุหลักของปัญหานักโทษล้นคุก การบริหารโทษโดยลดโทษจำคุกให้กับนักโทษคดีความผิดต่าง ๆ ตั้งแต่คดีความผิดเล็กน้อยไปจนถึงคดีความผิดร้ายแรง รวมถึงคดีทุจริตคอร์รัปชัน เป็นการกระทำภายใต้กรอบของกฎหมายโดยมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้และไม่ได้เลือกปฏิบัติแก่นักโทษเฉพาะแค่คนใดคนหนึ่งเท่านั้น

การไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องการลดโทษจำคุกครั้งนี้ สังคมไม่ได้เห็นว่าเป็นธรรมแต่เป็นการใช้กฎหมายบริหารโทษโดยมีเจตนาแอบแฝงเพื่อเป็นช่องทางเอื้อประโยชน์ให้ความช่วยเหลือกลุ่มนักโทษคดีทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง หรือผู้บริหารบริษัทเอกชน เพราะนักโทษคดีทุจริตคอร์รัปชันย่อมได้รับประโยชน์จากการลดโทษจำคุก ทำให้ระยะเวลารับโทษจำคุกลดน้อยลงและเพียงรับโทษจำคุกอยู่ในเรือนจำไม่นานก็จะได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนดตามคำพิพากษา

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ การลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษ ให้แก่นักโทษคดีทุจริตคอร์รัปชันและคดีความผิดร้ายแรง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และ รองศาสตราจารย์ กำธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตัวอย่างกรณีคดีทุจริตรับจำนำข้าวที่สร้างความเสียหายแก่ประเทศมากที่สุด ในประวัติศาสตร์คิดเป็นจำนวนเงินค่าเสียหายกว่าเจ็ดแสนล้านบาท เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2562 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีคำพิพากษาลงโทษอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 151 ประกอบมาตรา 157 ความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ความผิดฐานฮั้วประมูล ต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ลงโทษจำคุกรวม 48 ปี ตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2563 จนถึงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2564 ช่วงระยะเวลา 1 ปี 4 เดือนที่ผ่านมา ได้รับพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป โดยรับการลดโทษถึง 4 ครั้ง คิดต่อกัน รวมได้รับการลดโทษจำคุกกว่า 30 ปี คงเหลือแค่โทษจำคุกแค่เพียง 10 ปี 8 เดือนเท่านั้น และไม่มีประเทศใดในโลกที่นักโทษคดีทุจริตคอร์ปชั่นซึ่งเป็นนักโทษคดีอุกฉกรรจ์หันตโทษที่เป็นภัยร้ายสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงให้แก่สังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติจะได้รับประโยชน์จากการพระราชทานอภัยโทษลดโทษถึง 4 ครั้ง คิดต่อกัน

เหตุการณ์นี้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศอย่างมาก เพราะว่าการหาพยานหลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือเพื่อนำมาพิสูจน์ว่านักโทษเหล่านี้มีความผิดในคดีทุจริตคอร์ปชั่นนั้นต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองจากหลายหน่วยงานและหลายขั้นตอนจึงจะสามารถพิสูจน์ความผิดได้ และเมื่อศาลพิพากษาลงโทษจำคุกอย่างสูงแล้ว แต่ก็มีการบริหารโทษที่เป็นต้นเหตุทำลายกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แม้จะอ้างว่าปฏิบัติตามกฎหมายแต่ก็เป็นการฝ่าฝืนสำนึกความเป็นธรรมของสังคม และฝ่าฝืนสำนึกสุจริตชน การลดโทษให้นักโทษคดีทุจริตคอร์ปชั่นที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นการป้องกันการทุจริตคอร์ปชั่น แต่อาจเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์ปชั่นซึ่งนักโทษคดีทุจริตคอร์ปชั่นเหล่านี้สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลแก่สังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ควรที่จะได้รับประโยชน์จากการพระราชทานอภัยโทษ หากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไปคงไม่มีนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง หรือผู้บริหารบริษัทเอกชน คนใดกลัวเกรงเรื่องทุจริตคอร์ปชั่น เพราะการกระทำผิดทุจริตคอร์ปชั่นนั้นพิสูจน์ความผิดได้ยากประกอบกับมีผลตอบแทนเป็นจำนวนเงินมหาศาล แม้ศาลจะกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงไว้ก็ตาม แต่เมื่อเข้าเรือนจำแล้วคงต้องโทษจำคุกเพียงไม่กี่ปีก็ได้ปล่อยตัวออกจากเรือนจำก่อนกำหนดตามคำพิพากษา เพราะอย่างไรแล้วก็จะได้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจในการบริหารโทษของหน่วยงานฝ่ายบริหารนั่นเอง

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ การลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษ ให้นักโทษคดีทุจริตคอร์ปชั่นและคดีความผิดร้ายแรง ผู้เขียนเห็นว่ายังมีปัญหาบางประการในตัวกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทคดีในการพระราชทานอภัยโทษ ระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคม และการพิจารณาเลื่อนชั้นนักโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการใช้มาเป็นเวลานานทำให้เนื้อหา หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของคดีในการขอพระราชทานอภัยโทษ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 ประกอบมาตรา 261 ทวิ กำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ ว่า ผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดซึ่งได้รับโทษทุกชนิดที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญาสามารถขอรับพระราชทานอภัยโทษได้ทั้งสิ้นโดยไม่มีการจำแนกประเภทของนักโทษในการขอพระราชทานอภัยโทษ ทำให้นักโทษคดีทุจริตคอร์รัปชันและคดีความผิดร้ายแรงจำนวนมากที่สร้างความเสียหายแก่สังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศได้รับประโยชน์จากการขอพระราชทานอภัยโทษลดโทษจำคุก ส่งผลให้การขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปไม่เหมาะสมและฝ่าฝืนสำนึกความเป็นธรรมของสังคม นักโทษเด็ดขาดคดีทุจริตคอร์รัปชันและคดีความผิดร้ายแรงเหล่านี้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาเป็นรายบุคคล หากได้รับการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา ทั้งที่ยังไม่ได้กลับตัวกลับใจเป็นคนดี ไม่สำนึกผิดในการกระทำ ย่อมมีโอกาสที่จะออกไปก่อความเดือดร้อนให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทั่วไป นอกจากนั้นยังส่งผลให้เป็นการทำลายโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศ เพราะแม้ว่าจะจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษและศาลลงโทษจำคุกอย่างสูงเพียงใด แต่ก็จะมีช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษที่ฝ่ายบริหารใช้บริหารโทษเอื้อประโยชน์ให้นักโทษเด็ดขาดเหล่านี้ได้รับการลดโทษจำคุก

2. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมในการลดวันต้องโทษและการพักการลงโทษพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 52 (5) และ (7) กำหนดไว้เช่นเดียวกันว่านักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามคำพิพากษา หรือในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตต้องรับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีจึงจะมีสิทธิได้รับการลดวันต้องโทษหรือการพักการลงโทษและนำมาใช้กับนักโทษทุกคนตั้งแต่คดีความผิดเล็กน้อยไปจนถึงคดีความผิดร้ายแรง รวมถึงคดีทุจริตคอร์รัปชันโดยไม่มีการจำแนกระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมให้เหมาะสมกับนักโทษตามประเภทคดีความผิด ทำให้เมื่อนำระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมมาใช้กับนักโทษเด็ดขาดคดีความผิดร้ายแรงและคดีทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมที่มีระยะสั้น ส่งผลให้ระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมที่นักโทษเด็ดขาดเหล่านี้จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาพฤติกรรมอยู่ในเรือนจำลดลง หากได้รับการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดในคำพิพากษาทั้งที่ยังไม่ได้กลับตัวกลับใจเป็นคนดีก็มีแนวโน้มที่จะกลับมาก่อทำความผิดซ้ำอีก

3. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นนักโทษเด็ดขาด

กฎกระทรวง กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษ และได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 10 กำหนดการพิจารณาเลื่อนขั้นนักโทษเด็ดขาดให้คำนึงถึงผลดีต่อการปกครองบังคับบัญชาและการรักษาวินัยของเรือนจำ ประโยชน์ต่อการพัฒนาพฤตินิสัยของนักโทษเด็ดขาดผู้นั้นให้กลับตัวเป็นคนดี การเสียสละทำงานเพื่อส่วนรวม มีความวิริยะอุตสาหะ มีความขยันหมั่นเพียร มีความมานะอดทน หรือทำงานให้เกิดผลดีแก่ทางราชการและส่วนรวม และต้องพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นนามธรรม

ไม่มีความชัดเจนเมื่อต่อระบบอุปถัมภ์เป็นช่องทางทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ใช้ดุลพินิจประกอบการตัดสินใจพิจารณาเลื่อนชั้น โดยมีขอบและเกิดการทุจริตเรียกรับหรือยอมจะรับสินบนสำหรับการเลื่อนชั้นเป็นนักโทษชั้นสูงกว่าเดิม ส่งผลให้การเลื่อนชั้นไม่สัมพันธ์กับการปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรม นักโทษเด็ดขาดคดีทุจริตคอร์รัปชันและคดีความผิดร้ายแรงที่ได้รับโทษจำคุกเป็นเวลานานจะรอเพียงระยะเวลาที่ได้รับการเลื่อนชั้นโดยไม่พยายามปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรม เมื่อพ้นโทษจากเรือนจำย่อมจะหวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ การลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษให้แก่ นักโทษคดีทุจริตคอร์รัปชันและคดีความผิดร้ายแรง ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของคดีในการขอพระราชทานอภัยโทษ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 ประกอบมาตรา 261 ทวิ

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 ทวิ เรื่อง การกำหนดประเภทคดีทุจริตคอร์รัปชันหรือคดีความผิดอุกฉกรรจ์ให้ไปกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชกฤษฎีกาและกำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคม รวมทั้งการเว้นช่วงเวลาในการขอรับพระราชทานอภัยโทษโดยการขอรับพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปให้กับนักโทษคดีทุจริตคอร์รัปชันหรือคดีความผิดอุกฉกรรจ์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะกระทำได้อีกเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นหรือไม่น้อยกว่าสิบห้าปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลาโดยขอพระราชทานอภัยโทษได้ปีละหนึ่งครั้ง

2. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมในการลดวันต้องโทษและการพักการลงโทษ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 52 (5) และ (7)

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 52 (5) และ (7) โดยกำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมที่จะนำมาใช้กับนักโทษเด็ดขาดคดีความผิดเล็กน้อยหรือนักโทษเด็ดขาดคดีทุจริตคอร์รัปชันและคดีความผิดร้ายแรงให้มีระยะเวลาที่แตกต่างกัน สำหรับนักโทษเด็ดขาดคดีทุจริตคอร์รัปชันและคดีความผิดร้ายแรงจะกำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมให้นานขึ้น และให้องค์กรตุลาการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ดังนี้ นักโทษเด็ดขาดคดีทุจริตคอร์รัปชันหรือคดีความผิดอุกฉกรรจ์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะได้รับการลดวันต้องโทษหรือการพักการลงโทษต่อเมื่อรับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นหรือไม่น้อยกว่าสิบห้าปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา โดยเมื่อครบระยะเวลาดังกล่าวให้เสนอเรื่องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาเป็นรายกรณี

3. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนชั้นนักโทษเด็ดขาด ตามกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 10

แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษ และได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 10 โดยนำเกณฑ์การสะสมคะแนนมาใช้เพื่อให้หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนชั้นนักโทษเด็ดขาดมีความชัดเจนมากขึ้น นักโทษเด็ดขาดต้องเก็บสะสมคะแนนจากการพัฒนาพฤติกรรมในด้านศึกษาอบรม การฝึกวิชาชีพ ทักษะการทำงาน การทำงานสาธารณะ และจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับของเรือนจำ เพื่อให้ครบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับการเลื่อนชั้นนักโทษและให้มีคณะกรรมการประเมินให้คะแนน ทั้งนี้ ในการประเมินให้ยึดหลักตามระบบคุณธรรม

เอกสารอ้างอิง

กุลพล พลวัน และรัชนิกร โชติชัยสถิต. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ หน่วยที่ 10

สิทธิของผู้ต้องขัง. พิมพ์ครั้งที่ 10. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2552.

ธานี วรภัทร์. หลักกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

นัทธิ จิตสว่าง. หลักทัณฑวิทยา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิปิบลสงครามกรมราชทัณฑ์, ม.ป.ป..

ปกป้อง ศรีสนิท. “แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันอันตรายจากผู้กระทำความผิดหรือผู้พ้นโทษ ที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อสังคมระยะที่ 1.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 50, 4 (ธันวาคม 2564): 518-519.

ประวีณ ฦ นนท. “การพิทักษ์ระบบคุณธรรม.” วารสารข้าราชการ 55, 5 (กันยายน-ตุลาคม 2553): 3-5.