

ภาคที่ 118 ควรใช้กฎหมายนิรโทษกรรมเท่าที่มีเหตุจำเป็น

ที่มา: สราวุธ เบญจกุล

รองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และโฆษกสำนักงานศาลยุติธรรม



สถานการณ์บ้านเมืองในขณะนี้คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ประชาชนต่างพูดถึงคำว่า “นิรโทษกรรม” กันอย่างกว้างขวาง ทั้งประชาชนบางกลุ่มตอบรับ ในขณะที่ประชาชนบางกลุ่มปฏิเสธ จึงควร จะศึกษาให้ดีกว่าแท้จริงแล้วการนิรโทษกรรมคืออะไร มีความเหมือนหรือต่างกับการ พระราชทานอภัยโทษอย่างไร

การพระราชทานอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษ (Pardon or Grace) หมายถึงการยกเว้นโทษให้ทั้งหมด หรือ บางส่วน หรือลดหย่อนผ่อนโทษลงไปแก่นักโทษผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้รับโทษนั้น โดยยังถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดและเคยต้องคำพิพากษา การพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ การต้องโทษจะมีได้ก็โดยคำพิพากษาของศาลซึ่งทำในนาม พระมหากษัตริย์ ดังนั้น การพระราชทานอภัยโทษจึงเป็นพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์

อันนับเนื่องในพระมหากรุณาธิคุณส่วนหนึ่ง การพระราชทานอภัยโทษนั้นจะเกิดขึ้น ได้ต่อเมื่อมีผู้ร้องขอหรือถวายเรื่องต่อพระมหากษัตริย์ และใช้เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ ลงโทษผู้กระทำความผิดแล้วเท่านั้น ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษนั้นไม่ ต้องรับโทษอีกเลยหรือลดโทษให้มีการรับโทษแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้ผลของการพระราชทาน อภัยโทษนั้นหาทำให้สิทธิต่างๆที่ต้องสูญเสียไปเพราะคำพิพากษากลับคืนมาไม่

การนิรโทษกรรม

การนิรโทษกรรม (Amnesty) หมายถึง การที่กฎหมายไม่ถือว่าการกระทำการกระทำ เป็นความผิด และโทษซึ่งเป็นผลสำหรับกรนั้นไม่จำเป็นต้องถูกนำมาบังคับใช้ ซึ่งตามปกติการ

กระทำความผิดเป็นความผิด หรือเป็นการยกโทษให้ทั้งหมด ทั้งถือเสมือนหนึ่งว่าได้เคย ต้องโทษนั้นมาเลย คือให้ลืมความผิดนั้นเสีย ผลของการนิรโทษกรรมนั้นมุ่งโดยตรงไปที่การ กระทำผิดนั่นเอง ซึ่งถือว่าไม่เป็นการผิดกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้ความผิดซึ่งจะตกไปยังตัวบุคคล ผู้กระทำความผิดนั้นย่อมต้องถูกลบล้างตามไปด้วย นิรโทษกรรมนั้นเป็นการกระทำโดยฝ่ายนิติ บัญญัติคือ รัฐสภา จะต้องออกเป็น “พระราชบัญญัติ” ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อการนิรโทษกรรมเป็นการ ถือเสมือนหนึ่งว่า ผู้กระทำความผิดนั้นๆมิได้กระทำความผิดเลยก็เท่ากับเป็นการลบล้าง กฎหมายฉบับก่อนๆซึ่งเป็นการออกกฎหมายย้อนหลัง(Non-Retroactive) แต่เป็นการย้อนหลัง ที่ให้คุณแก่ผู้กระทำความผิดจึงสามารถบังคับใช้ได้ ดังนั้น จึงควรให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา เป็นผู้ออก

ประเภทของการนิรโทษกรรม

การนิรโทษกรรมสามารถกระทำได้ทั้งก่อนและหลังมีคำพิพากษาและอาจมีการตรา กฎหมายนิรโทษกรรมขึ้นมาได้โดยที่ไม่มีผู้ร้องขอ เงื่อนไขทั่วไปของกฎหมายนิรโทษกรรมถูก กำหนดไว้ 3 เงื่อนไขคือ ระยะเวลาในการกระทำความผิด การกำหนดตัวผู้กระทำความผิด และ ประเภทของความผิดที่จะได้รับการนิรโทษกรรม โดยอาจแบ่งประเภทของกฎหมายนิรโทษ กรรมออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. การนิรโทษกรรมเป็นการทั่วไปหรือการนิรโทษกรรมโดยเฉพาะเจาะจง เช่น การนิรโทษ กรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดทางการเมือง (Political Offence) ทุกประเภท หรือ ให้เฉพาะแก่ ผู้กระทำความผิดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษโดยกำหนดไว้ชัดเจน

การนิรโทษกรรมความผิดทางการเมืองนี้อีกนัยหนึ่งถูกมองว่า เป็นการแสดงออกให้มีผลเป็นกฎหมายของการกระทำทางการเมือง เพื่อส่งเสริมหรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและในหลายกรณีเกี่ยวข้องกับการกลับคืนสู่หรือสร้างเสถียรภาพแก่ประชาธิปไตย

2. การนิรโทษกรรมโดยมีเงื่อนไขหรือโดยไม่มีเงื่อนไข กล่าวคือ เป็นการนิรโทษกรรมที่เด็ดขาดหรือไม่นั่นเอง การนิรโทษกรรมโดยเด็ดขาดนั้นเป็นการออกกฎหมายมาแล้วเพียงแต่มีองค์ประกอบครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็ถือว่าบุคคลผู้นั้นไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด แต่หากการนิรโทษกรรมนั้นเป็นการนิรโทษกรรมโดยมีเงื่อนไข ผู้กระทำความผิดจะได้รับผลของการนิรโทษกรรมต่อเมื่อตนได้ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว

ผลของการนิรโทษกรรม

ผลของการนิรโทษกรรมนั้นคือ ถือเสมือนว่าไม่เคยมีการกระทำผิดนั้นๆ ขึ้นมาก่อนเลย หากผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรมยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการต้องระงับการสอบสวนหรือฟ้องร้องแล้วแต่กรณีนั้นเสีย แต่หากได้ถูกฟ้องร้องต่อศาลแล้วพนักงานอัยการต้องดำเนินการถอนฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการไม่ถอนฟ้อง เมื่อจำเลยร้องขอหรือศาลเห็นเอง ศาลก็จะพิพากษายกฟ้องหรือจำหน่ายคดีไปและสิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องย้อนมะเร็งไปด้วย

หากคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในศาลแล้วผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำหรือหากผู้กระทำความผิดกำลังรับการลงโทษก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลงและให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดมาก่อนเลย ศาลจะพิพากษาเพิ่มโทษโดยอ้างว่าเป็นการกระทำความผิดซ้ำไม่ได้ จะไม่รอการลงโทษหรือไม่รอลงอาญาที่ไม่ได้เช่นเดียวกัน เพราะกฎหมายนิรโทษกรรมถือว่าผู้นั้นไม่เคยกระทำความผิดใดๆมาก่อน

การนิรโทษกรรมนั้นไม่ได้ลบล้างข้อเท็จจริงว่าได้กระทำความผิดแต่เป็นการลบล้างองค์ประกอบของกฎหมายทำให้ไม่ต้องรับผิดในทางอาญาเท่านั้น หากมีผู้ใดได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา และการกระทำความผิดนั้นได้รับการนิรโทษกรรม ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำความผิดทางแพ่ง เช่น ความผิดในมูลละเมิดได้

ส่วนสิทธิอื่นๆที่เคยสูญเสียไปโดยผลของคำพิพากษานั้น ก็จะได้รับกลับคืนมา เช่น สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้ารับราชการ แต่ไม่มีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์คืน และไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ ตามกฎหมายนิตินโทษกรรมแต่ก็อาจได้รับกลับคืนตามกฎหมายอื่นได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนิตินโทษกรรมในประเทศไทย

ในประเทศไทย อำนาจในการนิตินโทษกรรมเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงต้องกระทำโดยการตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่กรณีเร่งด่วนซึ่งรัฐบาลสามารถตราเป็นพระราชกำหนดนิตินโทษกรรมขึ้นใช้บังคับได้ โดยต้องผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติในภายหลัง การนิตินโทษกรรมครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2475 ที่ออกให้แก่การกระทำความผิดทางการเมือง อย่างไรก็ตามหลักการของการนิตินโทษกรรมคือเป็นกฎหมายที่ออกมาภายหลังการกระทำความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษสำหรับความผิดที่กระทำลงไป จึงสามารถจำแนกกฎหมายนิตินโทษกรรมได้เป็น 2 รูปแบบ คือ กรณีที่เกี่ยวกับความผิดทางการเมือง และกรณีที่ไม่เกี่ยวกับความผิดทางการเมือง

1. กรณีที่เกี่ยวกับความผิดทางการเมือง

ศาสตราจารย์จิติ ดิงศัททีย์ มีความเห็นว่า การจะเป็นความผิดทางการเมืองนั้นต้องเป็นการกระทำความผิดต่อองค์การการเมืองแห่งรัฐ ต่อรูปแบบการปกครอง หรือต่อสิทธิทางการเมืองของประชาชน ซึ่งอาจพิจารณาได้จากสภาพความผิดหรือมูลเหตุจูงใจ หรือจุดประสงค์ในการกระทำความผิด ทั้งนี้กฎหมายนิตินโทษกรรมที่เกี่ยวกับความผิดทางการเมือง มีทั้งกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิวัติรัฐประหารไม่ว่าจะสำเร็จหรือไม่ก็ตาม ได้แก่กฎหมายดังต่อไปนี้ คือ พระราชกำหนดนิตินโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 พรบ. ล้างมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง ร.ศ. 130 พ.ศ. 2475 พรบ.นิตินโทษกรรมในการจัดการให้คณะรัฐมนตรีลาออกเพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 พรบ. อนุมัติพระราชกำหนดนิตินโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล พ.ศ. 2488 พรบ. นิตินโทษกรรมแก่ผู้กระทำรัฐประหาร พ.ศ. 2490 พรบ.นิตินโทษกรรมแก่ผู้ที่ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 กลับมาใช้ พ.ศ. 2494 พรบ. นิตินโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการ

บริหารราชการแผ่นดินเมื่อวันที่ 16 กันยายน พุทธศักราช 2500 พ.ศ. 2500 พรบ.นิรโทษกรรม
ในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ. 2499 พรบ. นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติเมื่อวันที่
20 ตุลาคม พุทธศักราช 2501 พ.ศ. 2502 พรบ. นิรโทษกรรมในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2502 พรบ.นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน
พุทธศักราช 2514 พ.ศ. 2515 พรบ.ยกเลิกคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ 36/2515 ลงวันที่ 22
มิถุนายน พุทธศักราช 2515 พ.ศ. 2517 พรบ.นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครอง
ประเทศเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 พ.ศ. 2519 พรบ.นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอัน
เป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มีนาคม
พุทธศักราช 2520 พ.ศ. 2520 พรบ.นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน
เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2520 พ.ศ. 2520 พรบ.นิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อ
ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2524
พ.ศ. 2524 พรบ.นิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครอง แผ่นดินระหว่าง
วันที่ 8 และวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 พุทธศักราช 2531 พรบ.นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการ
ยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2534 พ.ศ. 2534

นอกจากนี้การนิรโทษกรรมที่เกี่ยวกับความผิดทางการเมืองในกรณีอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการ
ปฏิวัติรัฐประหารอันอาจเกิดขึ้นจากการที่กลุ่มบุคคลเข้าร่วมกันเพื่อต่อต้านนโยบายด้านการเมือง
ของรัฐบาล และภายหลังรัฐบาลอาจเห็นว่าไม่ควรดำเนินคดีหรือลงโทษผู้กระทำการเช่นนั้น เช่น
กรณีของผู้กระทำการต่อต้านญี่ปุ่นในสมัยสงครามเอเชียบูรพา หรือ การประท้วงรัฐบาลในกรณีต่างๆ
โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ พรบ.นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการต่อต้านการดำเนินสงครามของญี่ปุ่น
พ.ศ. 2489 พรบ.นิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชนซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับ
การเดินขบวนเมื่อ วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2516 พรบ.นิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่อง
ในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519
พ.ศ. 2521 พรบ. นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร
ตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
พ.ศ. 2532

2. กรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับความคิดทางการเมือง

มักใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดระเบียบโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดการปฏิบัติ ตามกฎหมายในภายหน้า เพื่อให้ลืมนึกและไม่ลงโทษในการกระทำความผิดที่ทำมาก่อนนั้นและชัก จูงให้ผู้กระทำความผิดได้เริ่มต้นกระทำการที่ถูกต้องกฎหมายต่อไป ซึ่งกฎหมายประเภทนี้มักจะไม่ใช่คำวา นิรโทษกรรมโดยตรงแต่เนื้อหาของบทบัญญัติแสดงให้เห็นว่าหากมีการกระทำตามเงื่อนไขของ กฎหมายที่ได้ออกมาบังคับใช้ภายหลังแล้ว ผู้กระทำความผิดก็จะได้รับการยกเว้นและไม่ต้องถูกลงโทษ จากการกระทำนั้น ตัวอย่างของกฎหมายนิรโทษกรรมประเภทนี้ได้แก่ พรบ. ยกความผิดให้แก่ผู้ทำผิด พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร และผู้ขาดหนีราชการทหารและตำรวจ พ.ศ. 2475 หรือ พระราชบัญญัติ ยกโทษและทัณฑ์ให้แก่ทหารกองประจำการซึ่งขาดหรือหนีราชการ พ.ศ. 2532 ที่บัญญัติยกโทษ ยกความผิดให้แก่ผู้หนีทหาร พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติยกเว้นโทษและจูงใจให้ประชาชนที่มีอาวุธ ปืนและอุปกรณ์ต่างๆ ที่บัญญัติไว้ มาขอรับอนุญาตจากนายทะเบียน และให้นำอาวุธสงครามมา มอบให้แก่ทางราชการ หรือในกรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2529 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้ผู้ที่ไม่เคยเสียภาษีหรือเสียไม่ครบถ้วนให้เข้ามาเสียภาษี โดยจะไม่ถูกลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา

สรุป

อย่างไรก็ตามการจะออกกฎหมายนิรโทษกรรมหรือไม่นั้นเป็นอำนาจและอยู่ภายใต้ดุลยพินิจ ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เนื่องจากกฎหมายนิรโทษกรรมถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไป จึงควร พิจารณาถึงผลกระทบที่จะตามมาภายหลังออกกฎหมายนิรโทษกรรมนั้นแล้ว และควรใช้กฎหมาย นิรโทษกรรมเท่าที่มีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น
