

ผลทางกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษต่อการกักขังแทนค่าปรับ LEGAL EFFECT OF THE ROYAL PARDON DECREE ON THE CONFINEMENT IN LIEN

กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร/¹ KRITZ WONGVISADETHORN¹
กัณฑ์พิชญ์ อินชมพู/² KUNTAPITCH INCHOMPOO²

บทคัดย่อ

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลทำให้ผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับได้รับการปล่อยตัว แต่ไม่เป็นการลบล้างโทษปรับที่ได้รับตามคำพิพากษา เนื่องจากเป็นมาตรการเสริมที่กฎหมายกำหนดให้ศาลสามารถนำมาใช้ได้ตามมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับ แต่ไม่มีทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอื่นใดในอันที่จะชำระค่าปรับได้ รัฐย่อมมีอำนาจในการบังคับให้มีการชำระค่าปรับตามคำพิพากษาได้

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาที่ตามมาภายหลังจากผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับได้รับการอภัยโทษ แต่ไม่มีทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอื่นใดในการชำระค่าปรับได้ ข้อปัญหาที่สำคัญคือ ศาลจะสามารถสั่งกักขังแทนค่าปรับได้อีกหรือไม่และเพียงใดหากไม่มีการชำระค่าปรับ

ผลจากการศึกษาพบว่า การตีความให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและการตราพระราชกฤษฎีกาในการพระราชทานอภัยโทษนั้น ศาลไม่สามารถมีคำสั่งกักขังแทนค่าปรับได้อีก ทำได้แต่เพียงการสั่งให้ทำงานบริการสังคมหรือทำสาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น

คำสำคัญ: พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ, การกักขังแทนค่าปรับ, โทษปรับ, หลีกทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ

¹อาจารย์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา*kritz.wo@ssru.ac.th

²อัยการจังหวัดผู้ช่วย สำนักงานอัยการจังหวัดหลังสวน จังหวัดชุมพร สำนักงานอัยการสูงสุด

ABSTRACT

The royal pardon decree has consequence to remit offenders who incarcerated from confinement in lien. However, a remaining fine under the judgment is not revoked. The confinement in lien is an additional measure prescribed in section 30 of the Criminal Code, in case the offender fails to pay the fine or have no property or other right of claim to be seized to pay for the fine. The government has power to force the payment according to the judgment.

This article aimed to study problems after emancipation from incarceration by an effect of royal pardon and still have no property or other right of claim to pay the remaining fine. Whether the court has the power to order the offender to carry out confinement in lien and, if yes, how much of a prison sentence must be served.

The result of this study revealed that to interpret according to the spirit of the constitution and the royal decree establishment, the court has no power to impose a confinement in lien on offenders again and the court can only give a measure to the defendant to provide community service or public contribution as prescribed in the Criminal Code.

Keywords: royal pardon decree, confinement in lien, fine, general principle of constitutional law

1. บทนำ

การกักขังแทนค่าปรับเป็นมาตรการหนึ่งที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนดไว้ในกรณีที่จำเลยไม่อาจชำระค่าปรับจนครบถ้วนได้ตามคำพิพากษา อย่างไรก็ตามในวโรกาสอันสำคัญเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์มักมีการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษออกใช้บังคับ เป็นผลให้บรรดาผู้ต้องโทษทั้งหลายได้รับผลดีจากการพระราชทานอภัยโทษไม่ว่าจะเป็นการลดโทษ หรือปล่อยตัวจากที่คุมขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับก็ได้รับการปล่อยตัวโดยผลแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาทางกฎหมายว่าผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับที่ได้รับการปล่อยตัวด้วยเหตุได้รับพระราชทานอภัยโทษนี้ หากความยังคงปรากฏว่า จำเลยไม่มีทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้องใดที่จะสามารถชำระค่าปรับได้ ผลจะเป็นเช่นไรในทางกฎหมายซึ่งบทความนี้มุ่งหมายพิจารณา วิเคราะห์ การตีความเพื่อนำเสนอแนวทางที่สอดคล้องกับทฤษฎีและนิติวิธีในทางกฎหมายต่อไป

2. การกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา

การกักขังแทนค่าปรับเป็นมาตรการหนึ่งในการบังคับคดีโทษปรับ ในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับ ไม่มีความสามารถทางเศรษฐกิจในการชำระค่าปรับจึงต้องถูกกักขังแทนจำนวนค่าปรับที่ต้องชำระ จนหมดสิ้นแต่ไม่เกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

2.1 วิวัฒนาการของการกักขังแทนค่าปรับในระบบกฎหมายไทย

วิวัฒนาการของการกักขังแทนค่าปรับเริ่มปรากฏชัดขึ้นจากกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายสมัยใหม่ (modern law) ฉบับแรกของไทย โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 18 มีสาระสำคัญว่า ผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้ปรับ และไม่ได้ชำระภายใน 15 วัน ให้ยึดทรัพย์ มาใช้ค่าปรับ หรือให้จำคุกแทนค่าปรับ และกำหนดให้การจำคุก 1 วัน แทนจำนวนค่าปรับ 1 บาท (หยุด แสงอุทัย, 2548: 95)

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ได้มีการกำหนดโทษ กักขังขึ้นและมีการกำหนดการกักขังแทนค่าปรับไว้แทนการจำคุกแทนค่าปรับ โดยกำหนดอัตรา การกักขังแทนค่าปรับไว้ที่ 5 บาท ต่อการกักขัง 1 วัน และได้มีการเพิ่มอัตราการกักขังแทนค่าปรับ เรื่อยมาจากรอดิศจนถึงปัจจุบัน โดยกำหนดอัตราการกักขังแทนค่าปรับไว้ที่ 20 บาท ต่อการกักขัง 1 วัน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2518 กำหนดอัตราการกักขัง แทนค่าปรับไว้ที่ 70 บาท ต่อการกักขัง 1 วัน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมาย อาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2530 กำหนดอัตราการกักขังแทนค่าปรับไว้ที่ 200 บาท ต่อการกักขัง 1 วัน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545 และในปัจจุบันกำหนด อัตราการกักขังแทนค่าปรับไว้ที่ 500 บาท ต่อการกักขัง 1 วัน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มประมวล กฎหมายอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2559 ซึ่งเหตุผลสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราการกักขังแทน ค่าปรับให้เพิ่มขึ้นตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมายอาญา ดังกล่าว คือ การปรับมูลค่าของเงินให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคม ณ เวลานั้น

โทษกักขังเป็นโทษที่บัญญัติขึ้นครั้งแรกในประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 โดยเปลี่ยนโทษจำคุกแทนค่าปรับเป็นการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งผู้ร่างมองว่าจะเป็นผลดีต่อผู้ต้องโทษ มากกว่าโทษจำคุก (สกุลรัตน์ ทิพย์บุญทรัพย์, 2552: 94) แม้ว่าโทษกักขังจะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ คล้ายโทษจำคุกแต่มีลักษณะความรุนแรงและรูปแบบการควบคุมที่น้อยกว่า ผู้ที่ต้องโทษกักขัง จะกักตัวไว้ในสถานที่กักขังอันมิใช่เรือนจำเหมือนโทษจำคุก โทษกักขังไม่ได้เป็นโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดโดยตรงแต่เป็นโทษที่เปลี่ยนมาจากโทษอื่น เช่น เปลี่ยนมาจากโทษจำคุกกระยะสั้น หรือ โทษปรับ (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2551: 859)

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่า การกักขังแทนค่าปรับเป็นเพียงมาตรการในการบังคับคดีอาญาในโทษปรับเท่านั้น ไม่ใช่โทษด้วยวัตถุประสงค์ของโทษปรับเป็นการบังคับจากฐานทรัพย์สิน

ของผู้กระทำความผิดเพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลกำไรจากการกระทำความผิดและเมื่อผู้ต้องโทษไม่มี
ความสามารถในการชำระ จึงต้องใช้มาตรการบังคับอื่นเพื่อบังคับผลแห่งโทษปรับ

2.2 การบังคับโทษปรับโดยการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา

กระบวนการในการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา เริ่มจากเมื่อศาล
มีคำพิพากษาลงโทษปรับแล้ว จำเลยจะต้องนำเงินตามจำนวนที่กำหนดมาชำระต่อศาลภายใน
30 วัน หากไม่ชำระภายในระยะเวลาดังกล่าวจะต้องถูกยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้อง
ใช้ค่าปรับหรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29, 30
ซึ่งหากพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้ว ผู้ต้องโทษปรับจะต้องหาเงินมาชำระภายใน 30 วัน หาก
ไม่ชำระจะต้องนำมาตรการยึดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 29/1 มาใช้ค่าปรับก่อน
หากไม่ปรากฏทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่จะถูกยึดอายัดจึงจะใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับ
(เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2551: 863) แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษปรับ ศาลจะสั่ง
ในคำพิพากษาว่า “ถ้าจำเลยไม่นำเงินมาชำระให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29, 30”
และศาลจะออกหมายกักขังแทนค่าปรับทันทีหากผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินเสียค่าปรับในวันดังกล่าว
(คณิต ณ นคร, 2548: 64)

หลักเกณฑ์การกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา

2.2.1 ถ้อยอัตรา 500 บาท ต่อ 1 วัน และห้ามกักขังเกิน 1 ปี เว้นแต่ในกรณีที่ศาลพิพากษา
ให้ปรับตั้งแต่ 200,000 บาท ขึ้นไป ศาลจะสั่งให้กักขังเกินกว่า 1 ปี แต่ไม่เกิน 2 ปีได้ แต่ศาลจะต้องระบุ
ไว้อย่างชัดแจ้งในคำพิพากษา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30

2.2.2 สถานที่กักขังแทนค่าปรับ ให้กักตัวไว้ในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ สถานที่ตำรวจ
หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน (สถานที่กักขังแทนค่าปรับไม่มีบทกฎหมายกำหนด
ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้รูปแบบของโทษกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 24 แต่ไม่สามารถ
กักขังไว้ในที่อาศัยของผู้นั้นเองหรือผู้อื่นที่ยินยอมหรือสถานที่อื่นที่อาจกักขังได้)

2.2.3 การกักขังแทนค่าปรับไม่สามารถใช้กับผู้ต้องโทษปรับที่เป็นนิติบุคคลได้
โดยสภาพตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1

2.3 การบังคับโทษปรับโดยการทำงานบริการสังคมหรือทำงานบริการสาธารณประโยชน์

นอกจากการบังคับโทษปรับด้วยการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับและกักขังแทนค่าปรับ
ในปัจจุบันผู้ต้องโทษปรับสามารถยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดีเพื่อขอทำงานบริการสังคม
หรือทำงานบริการสาธารณประโยชน์ หรือหากมีข้อเท็จจริงปรากฏแก่ศาลในขณะพิพากษาคดี
ว่าผู้ต้องโทษปรับอยู่ในเกณฑ์ที่จะทำงานดังกล่าวได้และผู้ต้องโทษปรับยินยอม ศาลจะมีคำสั่ง
ให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้ ซึ่งการทำงานแทนค่าปรับ
จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับเป็นคนดีต่อสังคม อย่างไรก็ตามการทำงานบริการสังคมหรือ
ทำงานสาธารณประโยชน์ไม่สามารถใช้กับผู้ต้องโทษปรับที่เป็นนิติบุคคลได้ ตามประมวลกฎหมาย
อาญา มาตรา 30/1

การลงโทษปรับเป็นการป้องปราม (deterrence) ผู้กระทำความผิด ผ่านการลงโทษที่เป็นตัวเงิน (monetary sanction) ซึ่งจะไม่มีผลดีเพียงพอในการแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง และจะเป็นผลเสียยิ่งต่อผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ ที่ไม่มีทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใด และไม่ได้รับการทำงานบริการสังคมหรือบริการสาธารณประโยชน์ เพราะจะทำให้บุคคลดังกล่าวต้องถูกบังคับคดีอาญาโทษปรับโดยการกักขังขังแทนค่าปรับ ที่ต้องใช้ลักษณะเดียวกับโทษกักขัง โดยการถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพซึ่งมีสภาพที่รุนแรงกว่าโทษปรับยิ่ง

3. การอภัยโทษเป็นการทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3.1 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการอภัยโทษ

อำนาจในการอภัยโทษเป็นอำนาจดั้งเดิม (traditional prerogative) ของประมุขของรัฐ (Ardant & Mathieu, 2013: 395) ในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอำนาจดังกล่าวถือว่าเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ (royal prerogative) เช่น ในประเทศอังกฤษ พระราชอำนาจในการอภัยโทษ (the prerogative of mercy) เป็นของสมเด็จพระราชินีซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ อย่างไรก็ตามเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แม้การอภัยโทษจะเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ แต่กษัตริย์อังกฤษมิได้ทรงใช้อำนาจด้วยพระองค์เอง และมีได้ทรงมีส่วนได้เสียเป็นการส่วนพระองค์ในกระบวนการพระราชทานอภัยโทษนี้ (Bennett, 2013: 36) โดยการดำเนินการทั้งหลายจะเป็นไปโดยคำแนะนำและดำเนินการตามหน้าที่ของ The Secretary of State for the Home Department (อาจเทียบเคียงโดยอนุโลมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย)

ในระบบกฎหมายประเทศอังกฤษยอมรับเป็นที่ยุติว่า พระราชอำนาจในการอภัยโทษ (the prerogative of mercy) ไม่อาจถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้ (unreviewable) ดังที่ปรากฏในความเห็นทางกฎหมายของลอร์ดดิพล็อก (Lord Diplock) ในคดี De Freitas v Benry ซึ่งเขาให้ความเห็นว่า พระราชอำนาจในการอภัยโทษต้องถือว่าเป็น “ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional convention) ไม่ใช่เรื่องประเด็นในทางกฎหมายที่ศาลจะเข้ามาพิจารณาตัดสินได้ (Herling & Lyon, 2004: 63-64)

กระนั้นก็ตาม ในคดี Bentley ในปี 1994 (Bennett, 2013: 96, Herling & Lyon, 2004: 64-65) ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลในประเด็นเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการอภัยโทษอีกครั้งหนึ่ง โดยข้อเท็จจริงสืบเนื่องมาจาก นายดิเรก เบนเลย์ (Derek Bentley) และนายคริสโตเฟอร์แคริก (Christopher Craig) ได้ถูกฟ้องร้องต่อศาลว่าร่วมกันสังหารนายตำรวจผู้หนึ่ง ศาลในคดีได้พิพากษาตัดสินว่าทั้งสองมีความผิดจริง ซึ่งตามกฎหมายอังกฤษมีโทษประหารชีวิตโดยการแขวนคอ อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่ว่านายแคริกมีอายุต่ำกว่า 16 ปี ตามกฎหมายอังกฤษจึงได้รับความคุ้มครองไม่ต้องโทษประหารชีวิตแต่ได้รับโทษจำคุกตลอดชีวิตแทน แต่นายเบนเลย์ มีอายุ 19 ปี จึงมิได้รับ

ความคุ้มครองในการห้ามมิให้ประหารชีวิตเช่นเดียวกับนายเคิร์ก จึงต้องรับโทษประหารชีวิตด้วยการแขวนคอ ต่อมามีการยื่นขอพระราชทานอภัยโทษไปยัง Home secretary ซึ่งได้รับการปฏิเสธที่จะนำความขึ้นทูลเกล้าถวายคำแนะนำให้สมเด็จพระราชินีทรงพระราชทานอภัยโทษ เป็นผลให้มีการบังคับโทษประหารโดยการแขวนคอบนนายเบนเลย์ในเวลาต่อมา ครอบครัวเบนเลย์จึงยื่นคำฟ้องต่อศาลเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการอภัยโทษในคดีนี้

Council for the Home secretary ได้ยกข้อต่อสู้ขึ้นว่า พระราชอำนาจอภัยโทษไม่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาล ซึ่งศาลในคดีได้พิจารณาและให้เหตุผลว่า จริงอยู่พระราชอำนาจในการอภัยโทษไม่อยู่ในขอบเขตที่จะถูกตรวจสอบโดยศาล แต่สำหรับการดำเนินการของ Home secretary ศาลสามารถพิจารณาได้ และเห็นว่าเป็นข้อบกพร่องที่มีได้นำความขึ้นทูลเกล้าถวายคำแนะนำให้สมเด็จพระราชินีนาถทรงพระราชทานอภัยโทษแก่นายเบนเลย์

มีข้อสังเกตว่า ในคดีนี้ศาลหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบพระราชอำนาจอภัยโทษโดยตรง แต่กลับใช้เทคนิควิธีในการตรวจสอบโดยเลี่ยงไปตรวจสอบการกระทำของ Home secretary แทน และต่อมาในปี ค.ศ. 1993 ได้มีการพระราชทานอภัยโทษแก่นายเบนเลย์แม้ว่าเขาจะถูกดำเนินการประหารชีวิตไปแล้ว โดยเรียกการอภัยโทษในลักษณะนี้ว่า “การอภัยโทษภายหลังวายชนม์” (posthumous pardon)

ในประเทศที่มีได้มีกษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจในการอภัยโทษเป็นของประธานาธิบดี เช่น ในประเทศฝรั่งเศสรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในมาตรา 17 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2008 ความว่า “ประธานาธิบดีมีสิทธิเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในการอภัยโทษ” (Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel) ซึ่งจะทำโดยการประกาศรัฐกฤษฎีกาอภัยโทษ (décret de grâce) ลงนามโดยประธานาธิบดี ซึ่งมีผู้ลงนามรับสนองรัฐกฤษฎีกา (contresigné) คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อย่างไรก็ตามรัฐกฤษฎีกานี้ จะไม่มีการประกาศเป็นการทั่วไปในรัฐกิจจานุเบกษา (Journal Officiel) เป็นเพียงแต่แจ้งไปยังผู้ได้รับการอภัยโทษโดยตรงเป็นการเฉพาะ (DILA, 2016)

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การใช้อำนาจอภัยโทษของประธานาธิบดีตามมาตรา 17 นี้ เป็นการอภัยโทษเฉพาะรายบุคคล มิใช่การอภัยโทษเป็นการทั่วไป (grâces collectives) ซึ่งแตกต่างจากอำนาจของรัฐสภาในการออกอภัยโทษนิรโทษกรรม (amnistie) ตามความในรัฐธรรมนูญมาตรา 34 ซึ่งเดิมเป็นธรรมเนียมสาธารณรัฐ (La tradition républicaine) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 ถือปฏิบัติว่า ทุกครั้งที่มีการขึ้นดำรงตำแหน่งใหม่ของประธานาธิบดี รัฐบาลจะยื่นเสนอร่างกฎหมายนิรโทษกรรมเป็นการทั่วไปต่อรัฐสภา โดยมีการกำหนดความผิดที่จะอภัยไว้เป็นประเภท อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติดังกล่าวได้สิ้นสุดลงในสมัยประธานาธิบดีนิโกลาส ซาโกซี (Nicolas Sarkozy) ในปี ค.ศ. 2007 (Gicquel & Gicquel, 2013: 613)

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจในการอภัยโทษ (power to pardon) เป็นของประธานาธิบดี ซึ่งเป็นประมุขของรัฐเช่นกัน โดยในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ส่วนที่ 2 ความบัญญัติว่า “...(ประธานาธิบดี) มีอำนาจในการยกเว้นโทษ (reprieves) หรืออภัยโทษ (pardon) ความผิดที่กระทำต่อสหรัฐอเมริกา เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (impeachment)” ประธานาธิบดีมีดุลพินิจในการกำหนดรูปแบบของการอภัยโทษ แต่โดยส่วนมากมักจะเป็นการอภัยโทษรายบุคคล (Chemerinsky, 2006: 363-364)

3.2 การอภัยโทษเป็นการทั่วไปในระบบกฎหมายไทย

3.2.1 ความเป็นมา

แต่เดิมในประเทศไทยอำนาจอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดขององค์พระมหากษัตริย์ ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญพระราชอำนาจที่ทรงมีมาแต่เดิมบางประการได้ถูกรับรองไว้โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระราชอำนาจในการอภัยโทษก็ได้ถูกบัญญัติรับรองไว้รัฐธรรมนูญด้วยเช่นเดียวกัน โดยการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปจะกระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกามีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการคือนายกรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแล้วพบว่า ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2517 การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปมีการอ้างอิงฐานที่มาแห่งอำนาจจากรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้นโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งมีค่าบังคับเป็นรัฐธรรมนูญ ได้มีจำนวนบทบัญญัติเพียง 20 มาตรา เพียงเท่านั้น และได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเอาไว้ แต่ทว่าในปี พ.ศ. 2504 และ 2506 อันเป็นช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้มีผลใช้บังคับอยู่ ก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป และไม่ปรากฏการอ้างอิงแหล่งที่มาในการตราพระราชกฤษฎีกาว่ามาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังเช่นฉบับที่ผ่าน ๆ มา

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งบัญญัติรับรองพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเอาไว้เช่นที่ผ่านมา ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในช่วงเวลาการใช้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็กลับมามีอ้างอิงฐานที่มาในการตราพระราชกฤษฎีกาจากรัฐธรรมนูญเช่นเดิม

ในปี พ.ศ. 2515 มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งก็ได้มีบทบัญญัติรับรองพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเอาไว้แต่อย่างไร แต่ทว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2515 ซึ่งอ้างอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515

มาตรา 16 ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” แทน

พัฒนาการในเชิงรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษครั้งใหญ่ อันส่งผลถึงปัจจุบัน เกิดขึ้นด้วยเหตุที่ว่า เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แม้จะมีการบัญญัติรับรองเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษไว้ก็ตาม แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกาแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ มาตรา 192 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น” จากแต่เดิมที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเพียงว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา” เท่านั้น การเพิ่มเติมถ้อยคำ “ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น” ก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายตามมาว่าการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษนั้น แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษไว้ก็ตาม แต่มิได้บัญญัติว่าให้สามารถออกเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ ดังนั้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.... เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 261 ทวิ โดยมีความว่า

“ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้

การพระราชทานอภัยโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

ในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 19 วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2517 (2517, น. 631-645) เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวนี้ ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติที่เป็นนักนิติศาสตร์ อาทิ นายธานินทร์ ภัยวิเชียร นายปรีดี เกษมทรัพย์ นายไพโรจน์ ชัยนาม นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์ นายสมภพ โหตระกิตย์ และนายเฉลิมชัย วสินนท์ เป็นต้น โดยหลายฝ่ายมีความเห็นคัดค้านร่างกฎหมายฉบับนี้ แต่ก็มีรายละเอียดซึ่งแตกต่างกันอยู่หลายแนวทางดังนี้

ความเห็นในแนวทางแรก เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด เนื่องด้วยการพระราชทานอภัยโทษแต่เดิมมาก็ดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในทุกครั้ง การปฏิบัติสืบเนื่องกันมาเช่นนี้ถือว่าเป็นประเพณีการปกครอง (Kritz Wongvisadethorn, 2016) เป็นจารีตประเพณีแล้ว แม้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกาเอาไว้ก็ตาม ก็ย่อมสามารถตราออกใช้ได้

ความเห็นในแนวทางที่สอง ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับนี้โดยมองว่าการพระราชทานอภัยโทษไม่จำเป็นต้องกระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาดังที่เคยปฏิบัติกันมาเมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ที่จะพระราชทานอภัยโทษได้แล้ว ย่อมกระทำได้ เช่น

ดำเนินการออกเป็น “พระบรมราชโองการ” การที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจพระมหากษัตริย์ไว้ แต่กลับต้องมาใช้พระราชอำนาจโดยกฎหมายลำดับที่เล็กกว่าย่อมไม่น่าจะถูกต้อง

ความเห็นในแนวทางที่สามเสนอโดยนายปรีดี เกษมทรัพย์ เห็นว่าการอภัยโทษเป็นการทั่วไป แท้ที่จริงแล้วคือการนิรโทษกรรม (amnesty) ประเภทหนึ่งซึ่งส่งผลให้เป็นการยกเว้นกฎหมายที่ออกโดยสภา ดังนั้น สมควรพระราชทานอภัยโทษโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อจะดำเนินการพิจารณาโดยรัฐสภาว่าจะยกเว้นกฎหมายนั้นหรือไม่ การตราออกเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร ไม่สมควรให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการพิจารณาว่าจะยกเว้นกฎหมายใด ซึ่งกลายเป็นเรื่องที่ไม่เรียบร้อย

อย่างไรก็ตาม แม้มีความเห็นคัดค้านอยู่หลายแนวทาง แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยผลการลงมติสมาชิกเสียงข้างมากเห็นชอบจำนวน 80 คน และไม่เห็นชอบ 10 คน และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 ส่งผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 261 ทวิ ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ในทุกครั้งที่การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปจะมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและมาตรา 261 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสมอ

3.2.2 การพระราชทานอภัยโทษผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับ

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการอภัยโทษเป็นการทั่วไปจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ทั้งหมด 35 ครั้ง โดยกระทำในวโรกาสอันสำคัญเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่อพิจารณาเนื้อความตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ นับแต่อดีตมา พบว่ามีการอภัยโทษให้แก่ผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับด้วย โดยในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2478 มาตรา 3 ข้อ 3 (ก) ซึ่งเป็นฉบับแรก ได้มีความบัญญัติว่าผู้ที่ต้องจำแทนเงินค่าปรับให้ปล่อยตัวไป แม้ในปัจจุบันคำว่า “จำแทนเงินค่าปรับ” ได้เปลี่ยนมาใช้คำว่า “กักขังแทนค่าปรับ” แล้ว แต่ก็มีความหมายเช่นเดียวกันนั่นเอง ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับได้รับผลจากการพระราชทานอภัยโทษมาโดยตลอดในทุกครั้งที่ผ่านมา

ผลของการอภัยโทษผู้ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับคือ การกักขังแทนค่าปรับตามคำสั่งศาลเป็นอันสิ้นสุดลง โดยผู้นั้นได้รับการปล่อยตัวไป อย่างไรก็ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลเพียงแก่ผู้ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับได้รับการปล่อยตัวไปเท่านั้น มิได้หมายความว่าโทษปรับตามคำพิพากษาที่มีมาแต่เดิมนั้นสิ้นสุดลงไปด้วย บุคคลผู้นั้นยังต้องชำระค่าปรับตามคำพิพากษา ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 18280/2557 และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องกรมราชทัณฑ์ขอหารือกรณีการพระราชทานอภัยโทษในส่วนของการกักขังแทนค่าปรับ เรื่องเสรีที่ 1161/2559 ซึ่งมีประเด็นปัญหาในทางข้อกฎหมายบางประการซึ่งจะได้พิจารณาวิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป

4. สภาพปัญหาและบทวิเคราะห์

4.1 สภาพปัญหา

ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้วว่า ผลจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษนั้น การกักขังแทนค่าปรับตามคำสั่งศาลถือว่าสิ้นสุดลงและให้ปล่อยตัวจำเลยในคดีไปดังเช่นตัวอย่างที่ปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 18280/2557

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 18280/2557 จำเลยเป็นนักโทษเด็ดขาดและยังไม่ได้ถูกกักขังแทนค่าปรับก่อนที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ ซึ่งมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บัญญัติว่า “ผู้ต้องโทษ ดังต่อไปนี้ ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป (1) ผู้ต้องกักขัง...” และมาตรา 5 วรรคสอง บัญญัติว่า “กรณีผู้ต้องกักขังตามวรรคหนึ่ง (1) ซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดและยังไม่ได้รับโทษกักขังแทนโทษจำคุกหรือยังไม่ได้ถูกกักขังแทนค่าปรับ ให้ผู้ต้องกักขังนั้นได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไปในส่วนของโทษกักขังแทนโทษจำคุกหรือในส่วนของ การกักขังแทนค่าปรับ แล้วแต่กรณี” ดังนั้น จำเลยจึงได้รับประโยชน์ตามมาตรา 5 วรรคสองแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เฉพาะในส่วนที่ไม่ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับหากจำเลยยังไม่ชำระค่าปรับ แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้ให้จำเลยพ้นจากโทษปรับด้วย โทษปรับตามคำพิพากษาของจำเลยยังคงมีอยู่ เมื่อจำเลยไม่ชำระค่าปรับ โจทก์จึงขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีอายัดสิทธิเรียกร้องเงินของจำเลยจำนวน 100,000 บาท ได้ กรณีไม่มีเหตุที่จะยกเลิกหมายบังคับคดีและคืนเงินดังกล่าวให้แก่จำเลย

คำพิพากษาดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลอย่างน้อยสองประการ คือ

ประการแรก พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นผลเฉพาะการกักขังแทนค่าปรับเท่านั้น แต่ไม่มีผลเป็นการอภัยโทษสำหรับโทษปรับซึ่งเป็นฐานโทษหลักของคดี จำเลยยังคงต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาลอยู่ตามเดิม

ประการที่สอง สืบเนื่องมาจากผลในประการแรกซึ่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษไม่มีผลเป็นการลบล้างโทษปรับ ส่งผลให้การยึดทรัพย์หรืออายัดสิทธิเรียกร้องที่ได้กระทำลงเพื่อชำระค่าปรับไปแล้วบางส่วน ภายหลังการอภัยโทษจำเลยไม่มีสิทธิในการขอเงินค่าปรับหรือทรัพย์สินที่ดีใช้เป็นค่าปรับคืนหรือไม่อาจขอถอนหมายอายัดได้

อย่างไรก็ตาม ผลจากคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติราชการของกรมราชทัณฑ์จึงมีหนังสือหรือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหาวิธีว่ากรณีโทษปรับได้ถูกเปลี่ยนเป็นการกักขังแทนค่าปรับตามคำพิพากษาและหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ภายหลังจากเมื่อนักโทษได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2553 สำหรับนักโทษกักขังแทนค่าปรับแล้ว นักโทษยังมีหน้าที่ต้องชำระค่าปรับอีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ประชุมพิจารณาและตอบข้อหาหรือตาม บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรมราชทัณฑ์ขอหาหรือกรณีการพระราชทานอภัยโทษในส่วนของ การกักขังแทนค่าปรับ

เรื่องเสรีที่ 1161/2559 ความสรุปได้ว่า “...การกักขังผู้ต้องโทษปรับเป็นเพียงมาตรการเสริมในกรณีที่ไม่มีการชำระค่าปรับและไม่อาจบังคับเอาจากทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับได้เท่านั้น การกักขังแทนค่าปรับมิใช่เป็นการเปลี่ยนโทษปรับเป็นการกักขังอันจะทำให้โทษปรับยุติลง หากมีการกักขังแทนค่าปรับจะหักค่าปรับให้ในอัตราห้าร้อยบาทต่อหนึ่งวันในระหว่างที่ถูกกักขัง และเมื่อชำระค่าปรับส่วนที่เหลือจนครบผู้ต้องโทษปรับจะได้รับการปล่อยตัวไป ฉะนั้น หากในระหว่างที่ผู้ต้องโทษปรับถูกกักขังแทนค่าปรับได้มีการอภัยโทษแก่ผู้ต้องกักขังโดยไม่มีการอภัยโทษปรับ ผู้ต้องกักขังจะได้รับการปล่อยตัวไป แต่โทษปรับที่ยังชำระไม่ครบยังคงอยู่”

เมื่อพิจารณาตามแนวทางข้อหาหรือของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มองว่าการกักขังแทนค่าปรับเป็นเพียงมาตรการเสริมมิใช่การเปลี่ยนฐานโทษจากโทษปรับเป็นโทษกักขัง เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาอภัยโทษจึงมีเฉพาะการอภัยโทษกักขังแทนค่าปรับเท่านั้น ไม่ได้เป็นการยุติโทษปรับ จำเลยยังคงต้องชำระค่าปรับอยู่ตามเดิมนั้น ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามมาว่า หากจำเลยยังคงไม่มีเงินชำระค่าปรับตามคำพิพากษาได้ จะดำเนินการเช่นไรต่อไป โดยเรื่องนี้อาจพิจารณาได้เป็นสองแนวทาง คือ

แนวทางแรก ศาลสามารถนำกระบวนการตามมาตรา 30 ประมวลกฎหมายอาญา เรื่องการกักขังแทนค่าปรับมาใช้ได้อีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ จำเลยมีหน้าที่ชำระค่าปรับในส่วนที่เหลือให้หมดสิ้นภายใน 30 วัน และหากจำเลยไม่ชำระค่าปรับดังกล่าว ศาลสามารถสั่งยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับหรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับอีกได้ ทั้งนี้รวมถึงจำเลยอาจร้องขอต่อศาลเพื่อทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับก็ได้แล้วแต่ศาลจะพิจารณา กล่าวโดยสรุปคือ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลเพียงเฉพาะการกักขังแทนค่าปรับที่กำลังดำเนินการอยู่แต่ไม่ส่งผลไปถึงการตัดอำนาจศาลในอันที่จะดำเนินการพิจารณาสั่งกักขังแทนค่าปรับได้อีก หากจำเลยไม่ชำระค่าปรับ

แนวทางที่สอง ศาลไม่สามารถนำกระบวนการตามมาตรา 30 ประมวลกฎหมายอาญา เรื่องการกักขังแทนค่าปรับมาใช้ได้อีก แม้จำเลยยังคงต้องชำระค่าปรับจนครบจำนวนก็ตาม

4.2 บทวิเคราะห์

จากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าสามารถวิเคราะห์ได้ 3 แง่มุมด้วยกันกล่าวคือ

4.2.1 แง่มุมในทางกฎหมาย

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าอำนาจในการอภัยโทษเป็นอำนาจของประมุขของรัฐ (Head of state) ในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐอำนาจในการอภัยโทษเป็นของประธานาธิบดีและสำหรับประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษย่อมเป็นของพระมหากษัตริย์หลักการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็น “หลักทั่วไปในทางรัฐธรรมนูญ” หรือ “ประเพณีการปกครอง” ซึ่งบรรดากฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญหรือการกระทำ

ขององค์กรอื่นใดของรัฐย่อมไม่อาจกระทำขัดหรือแย้งต่อหลักการดังกล่าวได้ มิเช่นนั้นย่อมต้องถือว่ากฎหมายหรือการใช้อำนาจนั้น “ขัดต่อรัฐธรรมนูญ” (unconstitutional)

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าหากตีความตามแนวทางแรกจะก่อให้เกิดผลอย่างน่าประหลาด กล่าวคือ การที่จำเลยถูกกักขังแทนค่าปรับในคราวแรกย่อมขัดแย้งอยู่ในที่ว่า จำเลยไม่มีความสามารถในการชำระค่าปรับได้ จึงยอมถูกกักขังแทนค่าปรับ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ แม้จำเลยได้รับการปล่อยตัวแต่ก็ยังไม่สามารถหาเงินมาชำระค่าปรับได้อยู่ดี หากศาลสั่งกักขังแทนค่าปรับ ย่อมเท่ากับว่าแท้จริงแล้วนั้น จำเลยไม่ได้รับผลดีของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแม้แต่น้อย คงมีผลเพียงแต่การพักการกักขังแทนค่าปรับเอาไว้ชั่วคราวระยะเวลาไม่เกิน 30 วันเท่านั้น หลังจากนั้นจำเลยย่อมถูกกักขังแทนค่าปรับเช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษและเป็นการตีความที่ขัดต่อหลักทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ (unconstitutional) ที่ให้อำนาจพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษและหากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะพบว่าการตีความในลักษณะที่ให้ศาลสามารถส่งลงโทษกักขังแทนค่าปรับได้อีกคราวหนึ่งนั้นย่อมเท่ากับว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการกระทบต่อสารัตถะหรือแก่นของหลักทั่วไปทางรัฐธรรมนูญก้าวล่วงไปเป็นการสร้าง “ข้อยกเว้น” ของการใช้พระราชอำนาจในทางรัฐธรรมนูญ (contra constitutionem) ไปก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ (constitutional change) ซึ่งไม่อาจกระทำได้

แม้การตีความตามแนวทางที่สองจะเป็นการตัดทอนอำนาจในการสั่งกักขังแทนค่าปรับของศาล หากจำเลยไม่มีทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอื่นใดในการบังคับโทษปรับ จะเหลือเพียงการสั่งให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณะประโยชน์เพียงประการเดียวก็ตาม แต่คณะผู้วิจัยเห็นว่าการตีความตามแนวทางนี้ ไม่ก่อให้เกิดผลอันน่าประหลาดและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมากที่สุด กล่าวคือ จำเลยได้รับผลดีจากการพระราชทานอภัยโทษให้พ้นจากการกักขังแทนค่าปรับ ย่อมเป็นการไม่สมควรที่จะนำจำเลยไปกักขังแทนค่าปรับซ้ำจำเดิมอีก เพราะเท่ากับว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษไม่ก่อให้เกิดผลอย่างแท้จริงต่อผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งไม่น่าจะเป็นเรื่องที่ถูกต้องนัก อีกทั้งหากเทียบกับกรณีผู้ต้องโทษจำคุกในคดีอาญาอื่นที่เข้าเกณฑ์ได้รับการอภัยโทษ พบว่าบุคคลเหล่านี้พ้นจากโทษจำคุกโดยสิ้นเชิง มีสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิตตามปกติ ในขณะที่ผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับยังคงต้องชำระค่าปรับ และหากตีความไปในแนวทางแรก บุคคลผู้นั้นอาจถูกกักขังแทนค่าปรับได้อีกอันก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการรับโทษ เพราะโดยทั่วไปแล้วนั้นคดีที่มีอัตราโทษปรับรุนแรงมักเป็นความผิดที่ละเมิดคุณธรรมทางกฎหมาย (rechtsgut) หรือส่งผลกระทบต่อสังคมไม่มากนัก มิใช่คดีอุกฤษโทษที่ต้องกันพื้นที่บุคคลผู้กระทำความผิดออกจากสังคมอย่างเช่นในคดีที่มีโทษจำคุก การที่ผู้ต้องโทษจำคุกได้รับการลดโทษหรือปล่อยตัว ในขณะที่ผู้ต้องโทษปรับและไม่มีทรัพย์สินหรือสิทธิ

เรียกร้อยอื่นใดพอจะชำระค่าปรับจึงถูกกักขังแทนค่าปรับ เมื่อพ้นจากการกักขังโดยผลแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษกลับอาจถูกกักแทนค่าปรับได้อีกทั้ง ๆ ที่มีใช้เป็นการกระทำ ความผิดขึ้นใหม่แต่อย่างใด ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและหลักพื้นฐานแห่งสิทธิมนุษยชนอย่างชัดแจ้งและเห็นประจักษ์

4.2.2. แง่มุมในทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษปรับ จำเลยจะต้องชำระค่าปรับให้ครบถ้วน ภายในสามสิบวันนับแต่มีคำพิพากษา หากจำเลยไม่ชำระค่าปรับ จึงจะดำเนินการยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของจำเลยใช้แทนค่าปรับ อย่างไรก็ตามในกรณีนี้ที่จำเลยไม่มีทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใดในทรัพย์สินอยู่เลยหรือมีทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องแต่ไม่เพียงพอต่อการชำระค่าปรับ จะเข้าสู่กระบวนการใช้การกักขังแทนค่าปรับในการบังคับค่าปรับต่อไป ซึ่งในความเป็นจริงนั้น บุคคลย่อมหวงแหนเสรีภาพของตน และยินยอมสูญเสียทรัพย์สินมากกว่าเสรีภาพในการดำรงชีวิต การกักขังแทนค่าปรับจึงเป็นทางเลือกสุดท้าย (ultima ratio) ของบุคคลเนื่องมาจากไม่สามารถหาทรัพย์สินมาชำระค่าปรับได้แล้วอย่างแท้จริง

ผู้วิจัยเห็นว่าหากผู้ถูกกักขังได้รับการปล่อยตัวโดยผลของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ผู้ถูกกักขังย่อมไม่มีความสามารถในทางเศรษฐกิจที่จะชำระค่าปรับได้เช่นเดิม หากศาลสามารถนำมาตรการกักขังแทนค่าปรับมาใช้บังคับได้อีกตามแนวทางแรกจะส่งผลให้จำเลยได้รับผลร้ายจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซ้ำซ้อนขัดต่อหลักนิติธรรมทางอาญาที่ว่า “บุคคลย่อมไม่อาจรับผลร้ายซ้ำซ้อนจากการกระทำครั้งเดียวของตน” (non bis in idem) โดยเหตุที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีผลแต่เพียงทำให้การกักขังแทนค่าปรับในครั้งแรกสิ้นสุดลงเท่านั้น แต่ไม่ทำให้โทษปรับสิ้นสุดลงไปด้วย การที่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจสั่งกักขังแทนค่าปรับซ้ำอีกครั้งหนึ่งย่อมเท่ากับจำเลยได้รับผลร้าย (ในเสรีภาพ) ซ้ำจำเดิมในมูลเหตุเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมุ่งประสงค์ให้จำเลยพ้นจากสภาวะทุกร้อนที่เป็นอยู่ในเรือนจำหรือที่กักขัง

หากพิจารณาในทางกลับกันตามแนวทางที่สอง ได้จำกัดอำนาจศาลในการนำมาตรการกักขังแทนค่าปรับมาใช้ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยจำเลยอาจร้องขอต่อศาลหรือศาลพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏเอง ให้จำเลยทำงานบริการสังคมหรือทำงานบริการสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ อันเป็นมาตรการบังคับโทษปรับอื่นที่เหลืออยู่เท่ากับว่าจำเลยได้รับผลดีตามความมุ่งหมายของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ และมีได้รับผลร้ายซ้ำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

4.2.3. แง่มุมในทางสังคมและเศรษฐกิจ

แง่มุมในทางสังคมและเศรษฐกิจ พบว่าโทษปรับ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องปรามผู้กระทำความผิดผ่านการลงโทษที่เป็นตัวเงินโดยการถ่ายโอนอำนาจทางเศรษฐกิจจากผู้ต้องโทษ

มาที่รัฐ ก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ ซึ่งสร้างรอยมลทินทางสังคม (social stigma) แก่ผู้กระทำความผิดน้อยที่สุด ในขณะที่การกักขังแทนค่าปรับในฐานะมาตรการเสริม กลับส่งผลกระทบต่อทางสังคมและเศรษฐกิจในเชิงลบมากกว่าโทษปรับ โดยปกติในกรณีนี้ที่จำเลยไม่มีความสามารถในการชำระค่าปรับศาลมักจะมีคำสั่งกักขังแทนค่าปรับจำเลยก่อนพิจารณาใช้มาตรการอื่น เมื่อพิจารณาในมิติทางเศรษฐกิจจะพบว่า การกักขังแทนค่าปรับส่งผลให้รัฐสูญเสียรายได้จากการชำระค่าปรับ ไม่ก่อให้เกิดมูลค่าอย่างใด ๆ ในทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งรัฐจะมีต้นทุนเพิ่มในการบริหารจัดการควบคุมตัวจำเลยในสถานที่กักขัง รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดู ค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้ควบคุม นอกจากนี้รัฐต้องสูญเสียทรัพยากรมนุษย์จากตลาดแรงงาน เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากกำลังแรงงานที่หายไปจากระบบเศรษฐกิจ และยิ่งไปกว่านั้น การนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการกักขัง ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางเศรษฐกิจในครอบครัวของจำเลย อีกทั้งในทางสังคม ภายหลังจากการกักขังแทนค่าปรับแล้ว จำเลยจะมีรอยมลทินทางสังคม (social stigma) จากการถูกกักขังเป็นอันมาก ประกอบกับสังคมยังไม่สามารถแยกแยะความแตกต่างระหว่างการถูกจำคุกและการถูกกักขังได้ ทำให้การได้รับโอกาสในการทำงานน้อยลงและมีโอกาสกระทำความผิดซ้ำ นอกจากนี้ปฏิกริยาทางสังคมอาจส่งผลให้ผู้ถูกกักขังสูญเสียความภูมิใจในตนเองและนำไปสู่ผลกระทบในทางจิตใจในที่สุด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การตีความตามแนวทางที่สอง อันเป็นการตัดอำนาจศาลในการใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับในการบังคับโทษปรับซ้ำอีกครั้ง เป็นแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมกว่าแนวทางแรกโดยทั้งนี้ ให้ศาลมีอำนาจเพียงสั่งใช้มาตรการทำงานบริการสังคมหรือทำงานบริการสาธารณประโยชน์แก่จำเลยแทนค่าปรับ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทางสังคมและเศรษฐกิจในเชิงลบน้อยกว่าการกักขังแทนค่าปรับ

5. สรุป

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบนิติรัฐประชาธิปไตยแล้วนั้น องค์กรอธิปไตยย่อมมีสถานะที่เท่ากัน สามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระหว่างองค์กรอธิปไตยย่อม “สามารถใช้อำนาจหนึ่งหยุดอีกอำนาจหนึ่งได้” แม้พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมีลักษณะจำกัดดุลพินิจในการสั่งกักขังแทนค่าปรับของศาลเป็นครั้งที่สองและทำให้ศาลถูกบังคับโดยปริยายว่าสามารถสั่งได้เพียงให้จำเลยทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ แต่ทว่าก็เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารแบบหนึ่งที่ถ่วงดุลกับการใช้อำนาจของตุลาการในการบรรเทาความเดือดร้อนของจำเลยที่มีโทษปรับในจำนวนที่สูง การที่จำเลยไม่มีทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอย่างใด ๆ ในอันที่จะชำระค่าปรับได้ ย่อมแสดงในข้อเท็จจริงแล้วว่า จำเลยมีฐานะขัดสนจนยาก การกักขังแทนค่าปรับย่อมมิใช่ทางออกที่คุ้มค่า มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากนัก

ในทางตรงกันข้าม การทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณะประโยชน์นอกจากจะเป็นการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของรัฐในการจัดหาที่กักขัง จัดหาอาหารไม่ก่อให้เกิดมลทินแก่จำเลย ยังก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มแก่ตัวจำเลยให้เกิดความนับถือตนเอง สร้างทัศนคติและเปลี่ยนแปลงความประพฤติ มีคุณค่าต่อสังคมส่วนรวมมากกว่า และสุดท้ายจะได้คนดีกลับคืนสู่ท้องถื่นต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บททั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: พลสยาม พริ้นติ้ง.
- คณิต ณ นคร. (2548). การบังคับคดีอาญากรณีศาลลงโทษปรับ. นิติธรรมอำพรางในนิติศาสตร์ไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สกุรัตน์ ทิพย์บุญทรัพย์. (2552). การบังคับคดีอาญา: ศึกษาการบังคับโทษปรับ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2517). รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 19 วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2517. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.
- หยุดแสงอุทัย. (2548). คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Ardant, P. & Mathieu, B. (2013). Institutions Politiques et Droit Constitutionnel (25th ed.). Paris: LGDJ.
- Barnett, H. (2013). Constitutional & administrative law (10th ed.). London: Routledge.
- Chemersinsky, E. (2006). Constitutional law principles and policies (3rd ed.). New York: ASPEN.
- Direction de l'information légale et administrative (DILA). (2016). Qu'est-ce qu'une grâce présidentielle ?. Retrieved 11 January 2018, from <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F780>,
- Gicquel, J. & Gicquel, J. (2013). Droit constitutionnel et institutions politiques (27th ed.). Paris: LGDJ.
- Herling, D. & Lyon, A. (2004). Briefcase on constitutional & administrative law (4th ed.). London: Cavendish.
- Kritz Wongvisadthorn. (2016). The basic concept of constitutional customary law in Thai legal system. In 18th IASTEM International Conference (29 March, pp. 36-38). Berlin: IASTEM.