

ปัญหาการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำและพิจารณาการได้รับพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป :
ศึกษาเฉพาะคดีที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต*

The Problem of Determining a Minimum Term and Individualized
Consideration of General Royal Pardons : A Study of Cases with
Final Judgments Imposing the Death Penalty
or Life Imprisonment

เสาวภา โปสท์แก้ว**

Saowapa Bostkaew

บทคัดย่อ

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตของไทย ยังมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำและพิจารณาก่อนได้รับพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ส่งผลให้ระยะเวลาการรับโทษจริงไม่ได้เป็นไปตามคำพิพากษาอันอาจนำมาสู่การกระทำความผิดซ้ำและความไม่ปลอดภัยของสังคม

จากการศึกษาแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสและรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา พบว่ามีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำก่อนการพิจารณาปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไข โดยมีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำของการบังคับโทษและมีคณะกรรมการพิจารณารายบุคคลที่แน่นอนเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินความสำนึกผิด การแก้ไขฟื้นฟู และความพร้อมของนักโทษก่อนกลับคืนสู่สังคม ตลอดจนปกป้องความปลอดภัยของสังคม ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษทั้งในด้านการแก้แค้นทดแทน การข่มขู่ยับยั้ง และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

หากประเทศไทยสามารถจัดให้มีมาตรการทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว ทำให้การบังคับโทษเป็นไปตามคำพิพากษาและสามารถการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดีได้ ดังนั้น จึงควรต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ประการแรก ให้มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ต้องโทษได้รับโทษในระยะเวลาที่สอดคล้องเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดและได้รับการแก้ไขฟื้นฟูอย่างแท้จริงแล้วก่อนได้รับการพระราชทานอภัยโทษ โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระ เรื่อง “ปัญหาการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำและพิจารณาการได้รับพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป : ศึกษาเฉพาะคดีที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่อยู่: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

E-mail: Saowapa.bostkaew@gmail.com

ประการที่สอง ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาเป็นรายบุคคล โดยประกอบด้วยผู้แทนจากราชทัณฑ์ ผู้พิพากษา นักจิตวิทยาหรือจิตแพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ และผู้เสียหายหรือครอบครัวผู้เสียหาย จะทำให้การพิจารณาปล่อยตัวนักโทษโดยคำนึงระยะเวลาการรับโทษตามคำพิพากษา การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และคำนึงถึงความรู้สึกและสภาพจิตใจของเหยื่อเป็นสำคัญ

งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำและพิจารณาก่อนได้รับพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต วิเคราะห์แนวทางและกฎหมายเปรียบเทียบ เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อให้การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป, โทษประหารชีวิต, โทษจำคุกตลอดชีวิต

Abstract

General Royal Pardons in Thailand for Cases with Final Judgments Imposing the Death Penalty or Life Imprisonment: Problems Concerning the Determination of Minimum Terms and Individualized Consideration

In Thailand, the granting of general royal pardons in cases where the courts have rendered final judgments imposing the death penalty or life imprisonment still presents significant problems regarding the absence of measures for determining a minimum term of imprisonment and conducting individual consideration of pardon. As a result, the actual period of punishment served often does not correspond to the sentence imposed by the courts, which may lead to recidivism and pose risks to public safety.

A comparative study of legal frameworks in other jurisdictions, such as the French Republic and the State of California, United States of America, reveals that a minimum period of incarceration is prescribed before conditional release can be considered. These systems establish clear criteria requiring prisoners to serve a minimum portion of their sentence, and they also employ specialized parole boards to evaluate each case individually. Such mechanisms aim to assess the offender's remorse, rehabilitation, and readiness for reintegration into society, while simultaneously safeguarding public safety. These approaches are consistent with the principal theories of punishment, namely retribution, deterrence, and rehabilitation.

If Thailand were to adopt both of these measures, the enforcement of punishment could better reflect the seriousness of judicial sentences and enhance the rehabilitative prospects of offenders. Therefore, legal reform is required, specifically as follows:

First, a statutory minimum period of imprisonment should be established for cases where final judgments impose the death penalty or life imprisonment, ensuring that convicted persons serve a sentence proportionate to the gravity of their crimes and undergo genuine rehabilitation prior to eligibility for royal pardon. Such provisions should be codified in the Corrections Act.

Second, an individualized consideration board should be established, composed of representatives from the Department of Corrections, members of the judiciary, psychologists or psychiatrists, social workers, and victims or their families. This board would ensure that decisions on release adequately consider the judicial sentence, the offender's rehabilitation, and, importantly, the perspectives and psychological conditions of victims.

Accordingly, the purpose of this research is to examine the problems concerning the determination of minimum terms and pre-consideration in granting general royal pardons for cases with final judgments imposing the death penalty or life imprisonment, to analyze comparative legal approaches, and to propose suitable legal reforms. These measures would enable the institution of royal pardons to fulfill its objectives more effectively.

Keywords: General royal pardon, death penalty, life imprisonment

1. บทนำ

การพระราชทานอภัยโทษโดยทั่วไป เป็นความกรุณาของพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้พระราชอำนาจ พระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษที่เข้าเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ แต่ละฉบับกำหนดไว้ เพื่อให้ นักโทษเหล่านี้ได้มีโอกาสกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อีกครั้งหนึ่งโดยการ พระราชทานอภัยโทษโดยทั่วไปนั้นจะมีขึ้นเนื่องในวันสำคัญต่างๆ การพระราชทานอภัยโทษจึงเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่จูงใจให้นักโทษประพฤติตนเป็นคนดีในระหว่างที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำเพื่อจะได้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ทำให้ ถูกปล่อยตัวจากเรือนจำได้เร็วกว่าโทษที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา ไม่ว่าจะเป็นคดีเล็กน้อย หรือเป็นคดีที่ร้ายแรง ส่งผลกระทบต่อสังคม โดยเฉพาะคดีศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคดีอุกฉกรรจ์รุนแรง นักโทษเหล่านี้ก็ได้รับประโยชน์จากการพระราชทานอภัยโทษด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น คดีนาย ก. (นามสมมติ) ฆาตกรรมแพนสาว ในปี พ.ศ. 2541 และศาลฎีกาลงโทษให้จำคุกตลอด ชีวิต แต่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษลดโทษถึง 5 ครั้ง ตามวาระต่างๆ เหลือจำคุกจริงเพียงแค่ 13 ปี 9 เดือน¹ หรือ คดีนาย ข. (นามสมมติ) ฆาตกรรมภรรยา ในปี พ.ศ. 2544 ศาลฎีกาลงโทษให้ประหารชีวิต แต่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษลดโทษหลายครั้ง เหลือแต่จำคุกจริงเพียงแค่ 10 ปี 9 เดือน² หรือ ในกรณี คดีนาย ค. (นามสมมติ) ฆาตกรรมหญิงสาวจำนวน 5 ศพ ในปี พ.ศ. 2548 ศาลฎีกาก็ได้ลงโทษให้จำคุกตลอด ชีวิตเช่นกัน แต่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษ 5 ครั้ง เหลือจำคุกจริงเพียงแค่ 13 ปี 11 เดือน³ โดยในกรณีของ นาย ค. (นามสมมติ) เมื่อได้รับการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวแล้ว ต่อมาอีกประมาณ 6 เดือน ก็ได้กระทำความผิดซ้ำอีกในลักษณะเดียวกัน⁴

เห็นได้ว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดโดยการกำหนดอัตราโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิด ของจำเลยเป็นรายกรณีแล้ว การบังคับโทษตามคำพิพากษานั้นจากนั้นจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยกรม ราชทัณฑ์ นอกจากการบังคับโทษตามคำพิพากษาแล้ว กรมราชทัณฑ์ยังมีอำนาจในการลดโทษการพักโทษ และการอภัยโทษ โดยไม่ต้องขออำนาจศาลในการแก้ไขโทษตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งจากสถิติการปล่อยตัว ของนักโทษของกรมราชทัณฑ์ใน ปี 2568 พบอัตราการกระทำผิดซ้ำภายหลังที่ได้รับการปล่อยตัว ปรากฏ ตามตารางสถิติ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.1 สถิติ 5 อันดับประเภทคดีที่มีอัตราการกระทำผิดซ้ำที่ได้รับการปล่อยตัวในปีงบประมาณ 2568
ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2568⁵

¹ ทีมข่าวอาชญากรรม, ‘ย้อนรอยคดีโหด “ฆ่าหั่นศพ” จากมุมมืดของ “ความรัก” สู่ฆาตกรรม “อำมหิต”’ (MGR Online, 25 มิถุนายน 2561) <<https://mgronline.com/crime/detail/9610000063111>> สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2568.

² MGR Online, ‘ย้อนรอยคดี “นพ.วิสุทธิ์” ฆาตกรรมช้อนเงือกฆ่าหั่นศพเมีย’ (MGR Online, 4 สิงหาคม 2557) < <https://mgronline.com/online/section/detail/9570000088468> > สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2568.

³ The Reporters, ‘CRIME: เปิดใหม่ไลน์การต้องโทษจำคุกและการได้รับอภัยโทษของ นายสมคิด พุ่มพวง ผู้ก่อคดีฆาตกรรม ต่อเนื่อง’ (The Reporters, 17 ธันวาคม 2562) <<https://www.facebook.com/TheReportersTH/photos/a.2341794622737591/2497231473860571/>> สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2568.

⁴ Thai PBS, ‘ศาลตัดสินประหารชีวิต “สมคิด พุ่มพวง” ฆาตกรต่อเนื่อง’ (Thai PBS, 2 เมษายน 2564) <<https://www.thaipbs.or.th/news/content/303022>> สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2568.

⁵ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม, ‘5 อันดับประเภทคดีที่มีอัตราการกระทำผิดซ้ำที่ได้รับการปล่อยตัวในปีงบประมาณ 2568’ (กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม, 1 พฤศจิกายน 2568) <<http://www.correct.go.th/recstats/>> สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2568.

อันดับที่	ประเภทคดี	อัตราการกระทำผิดซ้ำ
อันดับที่ 1	ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด	67.95%
อันดับที่ 2	ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์	13.12%
อันดับที่ 3	อื่น ๆ	8.98%
อันดับที่ 4	ความผิดเกี่ยวกับชีวิตร่างกาย	5.58%
อันดับที่ 5	ความผิดเกี่ยวกับเพศ	2.02%

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อนักโทษได้รับการปล่อยตัวไปแล้ว กลับปรากฏว่าได้กระทำผิดซ้ำเกิดขึ้นอีก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการได้รับการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามคำพิพากษายังคงเป็นปัญหาที่ต้องให้ความสำคัญกับระยะเวลาการบังคับโทษ ที่ไม่ได้คำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนระหว่างความรุนแรงของการกระทำความผิดกับระยะเวลาการบังคับโทษที่เหมาะสมแก่ตัวบุคคล (Individualization of punishment) ตามคำพิพากษาที่ศาลกำหนดไว้นักโทษควรจะต้องรับโทษให้ครบถ้วนมาระยะเวลาหนึ่งตามคำพิพากษาแล้ว จึงจะได้รับการลดโทษ การพักโทษ และการอภัยโทษ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ป้องกันไม่ให้เกิดการหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต

ประเทศไทย มีการจัดลำดับชั้นนักโทษเพื่อจูงใจให้นักโทษประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัย และใช้เป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาให้ได้รับประโยชน์จากการพระราชทานอภัยโทษ โดยแบ่งลำดับชั้นนักโทษออกเป็น 6 ระดับ⁶ ได้แก่ 1) ชั้นเยี่ยม 2) ชั้นดีมาก 3) ชั้นดี 4) ชั้นปานกลาง 5) ชั้นปรับปรุง และ 6) ชั้นปรับปรุงมาก

ในกรณีนักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษประหารชีวิต กฎหมายกำหนดให้นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษประหารชีวิต และได้รับพระราชทานอภัยโทษแล้วให้เปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิต เมื่อจำคุกมาแล้วอย่างน้อย 15 ปี หากได้รับพระราชทานอภัยโทษอีกครั้ง จะลดโทษจากจำคุกตลอดชีวิตเป็นจำคุกห้าสิบปี และลดโทษลงอีกตามลำดับชั้นของการพระราชทานอภัยโทษ⁷

และในกรณีนักโทษต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต หากได้รับการพระราชทานอภัยโทษ จะเปลี่ยนเป็นกำหนดโทษจำคุกห้าสิบปีแล้วให้ลดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาด⁸ ซึ่งจะทำให้ นักโทษสามารถได้รับการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล

⁶ ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562.

⁷ มาตรา 18 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2569 บัญญัติว่า “นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษประหารชีวิตให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษลงเป็นจำคุกตลอดชีวิต นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษประหารชีวิตที่เคยได้รับพระราชทานอภัยโทษแล้ว และได้รับโทษจำคุกมาแล้วถึงวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับเกินสิบห้าปี และเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษจากกำหนดโทษลง 1 ใน 8 กรณีที่เคยได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต ให้เปลี่ยนกำหนดโทษจำคุกห้าสิบปีแล้วให้ลดโทษจากกำหนดโทษลง 1 ใน 8”

⁸ มาตรา 9 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2569 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 18 นักโทษเด็ดขาดซึ่งมีได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวตาม มาตรา 8 ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต ให้เปลี่ยนเป็นกำหนดโทษจำคุกห้าสิบปีแล้วให้ลดโทษตามลำดับชั้นนักโทษเด็ดขาดตาม กฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์หรือกฎหมายว่าด้วยเรือนจำทหาร ดังต่อไปนี้

ชั้นเยี่ยม 1 ใน 4

ชั้นดีมาก 1 ใน 5

จะเห็นได้ว่า ในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิต มีระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษก่อนการได้ประโยชน์จากการพระราชทานอภัยโทษเพียงแค่ 15 ปี และในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิต ไม่มีระยะเวลาจำคุกขั้นต่ำก่อนการได้ประโยชน์จากการพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งถือว่าไม่ได้สัดส่วนกับโทษประหารชีวิตและโทษจำคุกตลอดชีวิต เมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายอาญากำหนดว่าในคดีที่ศาลพิพากษาจำคุกจำเลยตลอดชีวิต ศาลจะต้องกำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยคือ 18 ปี และหากศาลเห็นว่าพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดมีความร้ายแรง ศาลสามารถขยายระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยได้เป็น 22 ปี⁹ สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงมีระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมที่ยาวนานเพียงพอและเหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับโทษจำคุกตลอดชีวิตของประเทศไทย

ส่วนรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา กฎหมายกำหนดความผิดฐานอาชญากรรมระดับหนึ่ง (first-degree murder)¹⁰ เช่น ฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน โดยความผิดดังกล่าวอาจมีโทษจำคุกตั้งแต่ 25 ปีถึงตลอดชีวิต¹¹ ทั้งนี้ ทั้งนี้ ผู้ต้องโทษจำคุก 25 ปีถึงตลอดชีวิตจะยังไม่มีสิทธิได้รับการปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไข จนกว่าจะรับโทษครบระยะเวลาขั้นต่ำ 25 ปี¹² ส่วนอาชญากรรมระดับสอง (second-degree murder) เช่น ฆาตกรรมโดยไม่ได้ไตร่ตรองล่วงหน้า ต้องรับโทษไม่น้อยกว่า 15 ปี¹³ การกำหนดระยะเวลาดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อประเมินความน่าเชื่อถือ พฤติกรรมในเรือนจำ และความเสี่ยงที่จะกลับไปอาชญากรรมซ้ำ นอกจากนี้ คดีร้ายแรงบางประเภท เช่น กรณีมีเหตุพิเศษ อาจถูกกำหนดโทษจำคุกตลอดชีวิตโดยไม่มีสิทธิ

ชั้นดี 1 ใน 6

โดยให้รับโทษจำคุกนั้นตั้งแต่วันที่ต้องรับโทษ เว้นแต่กรณีที่จะต้องนับโทษต่อจากคดีอื่น ให้รับโทษต่อจากคดีอื่นนั้น

⁹ Code penal, Article 132-23, para. 2. “The duration of the security period shall be one-half of the sentence or, in the case of a sentence of life imprisonment, eighteen years. However, the Assize Court or the court may, by a special decision, either increase these periods up to two-thirds of the sentence or, in the case of life imprisonment, up to twenty-two years, or decide to reduce these periods.”

¹⁰ California Penal Code § 189(a) “All murder that is perpetrated by means of a destructive device or explosive, a weapon of mass destruction, knowing use of ammunition designed primarily to penetrate metal or armor, poison, lying in wait, torture, or by any other kind of willful, deliberate, and premeditated killing, or that is committed in the perpetration of, or attempt to perpetrate, arson, rape, carjacking, robbery, burglary, mayhem, kidnapping, train wrecking, or any act punishable under Section 206, 286, 287, 288, or 289, or former Section 288a, or murder that is perpetrated by means of discharging a firearm from a motor vehicle, intentionally at another person outside of the vehicle with the intent to inflict death, is murder of the first degree.”

¹¹ California Penal Code § 190(a) “Every person guilty of murder in the first degree shall be punished by death, imprisonment in the state prison for life without the possibility of parole, or imprisonment in the state prison for a term of 25 years to life. The penalty to be applied shall be determined as provided in Sections 190.1, 190.2, 190.3, 190.4, and 190.5.

Except as provided in subdivision (b), (c), or (d), every person guilty of murder in the second degree shall be punished by imprisonment in the state prison for a term of 15 years to life.”

¹² California Penal Code § 3046(a) “An inmate imprisoned under a life sentence shall not be paroled until he or she has served the greater of the following:

- (1) A term of at least seven calendar years.
- (2) A term as established pursuant to any other law that establishes a minimum term or minimum period of confinement under a life sentence before eligibility for parole.”

¹³ California Penal Code § 190(a)

ทัศน์บน ซึ่งหมายความว่าผู้ต้องโทษจะไม่มีโอกาสได้รับการปล่อยตัวตลอดชีวิต มาตรการนี้สะท้อนแนวความคิดการคุ้มครองสังคมและการป้องกันอาชญากรรมซ้ำ โดยให้ความสำคัญกับการประเมินรายบุคคลมากกว่าการลดโทษแบบเหมารวม

เมื่อเปรียบเทียบการพิจารณาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในประเทศไทยแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยจะพิจารณาตามประเภทคดีเป็นสำคัญ โดยคดีร้ายแรงจะถูกกำหนดไว้ในบัญชีลักษณะความผิดท้ายพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งบัญชีดังกล่าวจะมีการปรับเปลี่ยนไปตามพระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับและอาจไม่เหมือนกันทุกครั้ง แม้คดีเหล่านี้จะได้รับโทษลดน้อยกว่าคดีอื่นแต่ก็ยังคงได้รับสิทธิประโยชน์จากการพระราชทานอภัยโทษเช่นกัน การพิจารณาในลักษณะนี้จึงมุ่งเน้นไปที่ลักษณะความผิดโดยรวม มิได้ประเมินพฤติการณ์เฉพาะตัวของนักโทษ ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดร้ายแรงบางรายได้รับการปล่อยตัวก่อนเวลาอันควร และอาจกลับมาก่อคดีซ้ำได้อีก ดังปรากฏในกรณีของนายสมคิด พุ่มพวง เป็นต้น

ดังนั้น การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปจึงมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ควรได้รับการพิจารณาดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ ปัญหาการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ต้องรับโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต โดยในความเป็นจริงแล้วนักโทษกลุ่มนี้ได้รับโทษจำคุกจริงตามคำพิพากษาสูงสุดไม่เกิน 20 ปี เท่านั้น เช่น คดีพล.ต.ท. A (นามสมมติ) มีความผิดร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน จากคดีโจรกรรมเครื่องเพชรชาวติดอาวุธ ศาลมีคำพิพากษาให้ประหารชีวิต แต่ติดคุกจริง 19 ปี, คดีนายแพทย์ B (นามสมมติ) ฆาตกรรมภรรยา ศาลพิพากษาประหารชีวิต ติดคุกจริง 10 ปี 7 เดือน, คดีนักศึกษาแพทย์ C (นามสมมติ) ฆาตกรรมแฟนสาว ศาลพิพากษาจำคุกตลอดชีวิต ติดคุกจริง 13 ปี 9 เดือน, และ คดีนาย D (นามสมมติ) ฆาตกรรมผู้ว่าราชการจังหวัดโยธยา ศาลพิพากษาประหารชีวิต ติดคุกจริง 14 ปี เป็นต้น การได้รับโทษตามระยะเวลาดังกล่าว เป็นผลมาจากสิทธิประโยชน์หลายประการ ได้แก่ การลดโทษ การพักโทษ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นักโทษได้รับการปล่อยตัวเร็วกว่ากำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล แสดงให้เห็นถึงการได้รับโทษตามคำพิพากษาในระยะเวลาที่สั้นเกินไปเมื่อพิจารณาประกอบกับคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตและจำคุกตลอดชีวิตแล้ว ดังนั้น ควรเพิ่มระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตและจำคุกตลอดชีวิต ให้เพิ่มขึ้นเพื่อให้ได้สัดส่วนกับความรุนแรงในการกระทำความผิดเสียก่อน ว่าระยะเวลาดังกล่าวเพียงพอต่อการแก้ไขฟื้นฟูว่าผู้กระทำความผิดอย่างแท้จริงก่อนได้รับการพระราชทานอภัยโทษ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าผู้ต้องโทษที่พ้นโทษไปแล้วจะไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก

ประการที่สอง คือ ปัญหาเรื่องการพิจารณาการอภัยโทษเป็นรายบุคคล หลังจากครบกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษ เฉพาะคดีที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตและจำคุกตลอดชีวิต เนื่องจากเมื่อนักโทษเข้าเกณฑ์ที่ได้รับประโยชน์จากการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแต่ละฉบับแล้ว ก็จะได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษหรือพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว โดยไม่มีคณะกรรมการพิจารณาลั่นกรองถึงความเหมาะสม หรือความพร้อมที่จะให้นักโทษกลับคืนสู่สังคมเร็วกว่าโทษที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา หากได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณานักโทษเป็นรายบุคคลดังกล่าว ย่อมอาจทำให้อัตราการกระทำความผิดซ้ำในคดีประเภทนี้ลดลงได้

ดังนั้น ภายหลังจากที่นักโทษคดีซึ่งศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต เมื่อนักโทษผู้นั้นจะได้รับโทษจำคุกตามระยะเวลาขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม และมีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ก็ยังจำเป็นต้องผ่านการพิจารณาเป็นรายบุคคลอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน โดยควรจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรอง ตรวจสอบพฤติกรรม ความสำนึกผิด และประเมิน

ความเสี่ยงต่อสังคมอย่างรอบด้านก่อนที่จะได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป เพื่อสร้างความปลอดภัยให้แก่สังคมว่าผู้ต้องโทษได้ผ่านกระบวนการประเมินอย่างละเอียด และลดความเสี่ยงในการกระทำผิดซ้ำหลังจากได้รับการปล่อยตัว

2. หลักการที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษให้เหมาะสมกับตัวบุคคล

2.1 ความมุ่งหมายของการลงโทษที่เหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิด

ในทฤษฎีประโยชน์นิยม (Utilitarianism) เสนอว่า การลงโทษควรคำนึงถึงผลกระทบที่ดีที่สุดต่อส่วนรวม¹⁴ โดยกำหนดบทลงโทษในลักษณะที่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดซ้ำ อย่างไรก็ตามความเหมาะสมของโทษไม่ได้หมายถึงการลงโทษหนักที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ควรเป็นโทษที่ได้ผลในการป้องกัน และไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้กระทำความผิด

2.2 การกำหนดโทษให้เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล

หลักการกำหนดโทษให้เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล (Individualization of Punishment) เป็นแนวคิดที่เน้นการพิจารณาโทษที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิดแต่ละราย ไม่ใช่ใช้โทษแบบเหมารวมตามประเภทของความผิดเท่านั้น หลักการนี้ถือเป็นกลไกสำคัญในการลดโทษซ้ำซ้อนและป้องกันการเกิดอาชญากรรมซ้ำ โดยยึดหลักการว่าโทษควรสะท้อน “อันตรายเฉพาะตัว” (Individual Dangerousness) และพฤติกรรมพื้นฐานของผู้กระทำความผิดอย่างแท้จริงการประเมินบุคลิกภาพและพฤติกรรมพื้นฐานของแต่ละบุคคล เช่น แนวโน้มความรุนแรง ความสามารถในการสำนึกผิด หรือการเปิดใจรับการฟื้นฟู นั้นเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการตัดสินใจโทษที่มีความยุติธรรมและสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชน การกำหนดโทษที่ละเลยความแตกต่างเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิด อาจนำไปสู่โทษ ที่ไม่ได้สัดส่วน (Disproportionate Sentences) โดยแนวทางนี้ควรเป็นฐานในการกำหนด “ระยะเวลาขั้นต่ำ” สำหรับการลงโทษคดีอุกฉกรรจ์ เพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าบุคคลนั้นยังคงมีอันตรายต่อสังคมหรือไม่ ก่อนจะได้รับการลดโทษหรืออภัยโทษ¹⁵

2.3 ระยะเวลาที่เหมาะสมในการบังคับโทษ

ปัจจุบัน หลายประเทศได้กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำที่ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษก่อนเข้าสู่การพิจารณาปล่อยตัว เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยสำหรับผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตไว้ 18 ปี ส่วนรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ใช้ระบบโทษจำคุกแบบไม่แน่นอน (Indeterminate Sentence) โดยเมื่อผู้ต้องโทษมีสิทธิเข้ารับการพิจารณาปล่อยตัว คณะกรรมการพิจารณาทัณฑ์บน (Board of Parole Hearings) จะพิจารณาความเหมาะสมเป็นรายบุคคล ทั้งนี้ การพิจารณาดำเนินการโดยคณะพิจารณาซึ่งประกอบด้วย กรรมการ (Commissioner) และ รองผู้บัญชาการ (Deputy Commissioner) ทำหน้าที่ประเมินว่าผู้ต้องโทษยังเป็นอันตรายต่อสังคมหรือไม่ โดยพิจารณาจากพฤติกรรมแห่งคดี ประวัติและพฤติกรรมระหว่างจำคุก การฟื้นฟู และความพร้อมในการกลับคืนสู่สังคม¹⁶ ซึ่งแตกต่างจากระบบของประเทศ

¹⁴ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Clarendon Press 1907) 178.

¹⁵ ปกป้อง ศรีสนิท, ‘ระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคม’ (2567) 4 วารสารนิติศาสตร์ 1079, 1095-1096.

¹⁶ California Penal Code § 3041 “At a prisoner’s initial parole hearing, a BPH panel ‘shall’ set a parole date unless it determines that the gravity of the offense... requires a more lengthy period of incarceration.”

ไทยที่ยังไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงเช่นนั้น การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำจึงเป็นกลไกสำคัญเพื่อความปลอดภัยของสังคม

นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประธานาธิบดียังมีอำนาจยกเลิกระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยโดยการใช้อำนาจอภัยโทษเป็นรายบุคคล ซึ่งเป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐที่ใช้เฉพาะในกรณีจำเป็นเช่น เมื่อกระบวนการยุติธรรมเกิดความผิดพลาด หรือมีการคุมขังที่ไม่เป็นธรรม อาทิ นักโทษอยู่ในสถานะที่ไม่เหมาะสมต่อการจำคุก

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.1 ประเทศไทย

3.1.1 การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษ

กรณีนักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2569 ไม่มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการจำคุกก่อนการได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษ หากกรณีนักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษประหารชีวิต ให้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษลดโทษลงเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต และการพระราชทานอภัยโทษในครั้งถัดไป จะต้องอยู่ในเงื่อนไขว่าต้องได้รับโทษจำคุกมาเกิน 15 ปี และเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม จะเห็นได้ว่านักโทษที่จำคุกตลอดชีวิตไม่มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำก่อนมีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ส่วนนักโทษประหารชีวิต มีระยะเวลาขั้นต่ำที่ต้องถูกจำคุกอย่างน้อย 15 ปี

ขณะเดียวกันการพิจารณาพระราชทานอภัยโทษลดโทษ ยังสัมพันธ์กับการแบ่งลำดับชั้นนักโทษและการจัดลำดับชั้นนักโทษ โดยเป็นไปตาม ข้อ 2 และข้อ 3 (5) แห่งกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562¹⁷ และข้อ 1 แห่งประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง กำหนดความผิดในคดีอุกฉกรรจ์ คดีสะเทือนขวัญ หรือคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน พ.ศ. 2563¹⁸

ทั้งนี้ สิทธิในการได้รับการลดโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษยังขึ้นอยู่กับบัญชีลักษณะความผิดท้ายพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแต่ละฉบับ กล่าวคือ ในกรณีที่นักโทษเด็ดขาดมิได้กระทำความผิดตามลักษณะความผิดที่ระบุไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ หากต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต จะมีสิทธิได้รับการลดโทษเหลือจำคุกห้าสิบปี และเมื่อพิจารณาประกอบกับลำดับชั้นของ

¹⁷ กฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562

ข้อ 2 “การแบ่งชั้นนักโทษเด็ดขาดมีดังต่อไปนี้

- (1) ชั้นเยี่ยม
- (2) ชั้นดีมาก
- (3) ชั้นดี
- (4) ชั้นกลาง
- (5) ชั้นต้องปรับปรุง
- (6) ชั้นต้องปรับปรุงมาก”

ข้อ 3 “นักโทษเด็ดขาดเข้าใหม่ ให้จัดอยู่ในชั้นกลาง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้.....

- (5) นักโทษเด็ดขาดซึ่งกระทำความผิดในคดีอุกฉกรรจ์ คดีสะเทือนขวัญ หรือคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชนตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้จัดอยู่ในชั้นต้องปรับปรุงมาก”

¹⁸ ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง กำหนดความผิดในคดีอุกฉกรรจ์ คดีสะเทือนขวัญ หรือคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน พ.ศ. 2563

ข้อ 1 “ความผิดในคดีอุกฉกรรจ์ คดีสะเทือนขวัญ หรือคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชนดังต่อไปนี้ให้จัดชั้นนักโทษเด็ดขาดเข้าใหม่อยู่ในชั้นต้องปรับปรุงมาก”

นักโทษ จะถูกลดโทษลงมากกว่า เช่น เป็นนักโทษชั้นเยี่ยมจะได้รับการลดโทษ 1 ใน 5¹⁹ เห็นได้ว่าระยะเวลาที่ได้ลดนั้นน้อยกว่าความผิดที่ไม่ได้ระบุไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

3.1.2 การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการปล่อยตัวนักโทษเป็นรายบุคคลภายหลังพ้นกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำ

ในประเทศไทย แม้จะมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการรวม 3 คนมีหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ ผู้พิพากษาแห่งท้องที่หรือตุลาการศาลทหารแห่งท้องที่หนึ่งคน และพนักงานอัยการแห่งท้องที่หรืออัยการทหารแห่งท้องที่หนึ่งคน²⁰ มีหน้าที่เพียงตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษและส่งรายชื่อต่อศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาออกหมายสั่งปล่อยหรือลดโทษ

3.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.2.1 การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษ

กฎหมายอาญาฝรั่งเศสกำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมไว้สองรูปแบบ ได้แก่ ระยะเวลาบังคับ (période de sûreté obligatoire) และระยะเวลาที่ศาลใช้ดุลพินิจกำหนด (période de sûreté facultative)²¹ กล่าวคือ ในกรณีของระยะเวลาบังคับ ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปในฐานความผิดร้ายแรงที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะกรณีที่พิพากษาให้จำคุกตลอดชีวิต เช่น ความผิดฐานฆาตกรรมโดยมีเหตุกรรจ์ การทรมาน การข่มขืนจนเสียชีวิต หรือการก่อการร้าย ในกรณีนี้ กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการกำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมไว้ไม่น้อยกว่า 18 ปี²² ซึ่งหมายความว่าผู้ต้องโทษจะไม่สามารถยื่นคำร้องขอปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไขใดๆ ได้เลยในช่วงเวลาอย่างน้อย 18 ปีดังกล่าว

สำหรับระยะเวลาตามดุลพินิจของศาล ใช้ในกรณีที่โทษจำคุกเริ่มตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป โดยศาลมีอำนาจที่จะพิจารณาว่าจะกำหนดหรือไม่กำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมก็ได้ หากศาลเห็นสมควรว่า ผู้กระทำความผิดมีพฤติการณ์ร้ายแรง หรือมีความเสี่ยงต่อสังคมหากได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนด ศาลสามารถกำหนดช่วงเวลาห้ามการปล่อยตัวได้ตามดุลพินิจ โดยกำหนดได้ไม่เกิน 2 ใน 3 ของโทษจำคุก หรือไม่เกิน 22 ปี ในกรณีที่โทษจำคุกตลอดชีวิต²³

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้ระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมบังคับ 30 ปี หรือไม่มีการลดหย่อนโทษได้ ซึ่งใช้กับความผิดที่ร้ายแรงที่สุดในฐาน²⁴ ได้แก่ 1) การฆ่าเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี โดยใช้วิธีการทรมานหรือโหดร้าย 2) การฆ่าข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการปราบปราม

¹⁹ มาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2569

²⁰ มาตรา 21 วรรค 1 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2569 บัญญัติ “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ ผู้พิพากษาแห่งท้องที่ หรือตุลาการศาลทหารแห่งท้องที่หนึ่งคน และพนักงานอัยการแห่งท้องที่หรืออัยการทหารแห่งท้องที่หนึ่งคน รวมสามคนเป็นคณะกรรมการ มีหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับการพระราชทานอภัยโทษและส่งรายชื่อต่อศาลแห่งท้องที่ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ เพื่อความสะดวกแก่ศาลแห่งท้องที่นั้นพิจารณาออกหมายสั่งปล่อยหรือลดโทษ หรือออกคำสั่งยกเลิกการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ แล้วแต่กรณี”

²¹ ปกป้อง ศรีสนิท (เชิงอรรถ 15) 1084-1085.

²² Code penal, Article 132-23.

²³ Code penal, Article 132-23.

²⁴ Code penal, Article 221-3.

อาชญากรรม 3) การฆ่าเจ้าหน้าที่รัฐโดยมีเจตนากีดขวางการปฏิบัติหน้าที่ และ 4) การก่อการร้ายที่มีลักษณะโหดร้ายเป็นพิเศษ โดยกรณีเหล่านี้ ผู้ต้องโทษจะไม่มีสิทธิเข้าสู่กระบวนการปล่อยตัวก่อนครบโทษไม่ว่าในลักษณะใด

3.2.2 การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการปล่อยตัวนักโทษเป็นรายบุคคลภายหลังพ้นกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การพิจารณาปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไขสำหรับผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต ภายหลังพ้นระยะเวลาขั้นต่ำ อยู่ในอำนาจของศาลบังคับโทษ (tribunal de l'application des peines)²⁵ โดยศาลจะพิจารณาเป็นรายบุคคลจากข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรม การฟื้นฟู และความพร้อมในการกลับคืนสู่สังคม ประกอบกับการประเมินความเป็นอันตรายแบบสหวิชาชีพและความเห็นทางการแพทย์ เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าผู้ต้องโทษมีความเหมาะสมที่จะได้รับการปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไขหรือไม่

3.3 รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา

3.3.1 การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษ

เมื่อศาลพิจารณาคดีอาญาและมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าจำเลยมีความผิด ขั้นตอนแรก ของกระบวนการลงโทษจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดโทษหลัก โดยศาลจะพิจารณาจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ 1) การกำหนดโทษจำคุกแบบกำหนดแน่นอน (Determinate Sentence)²⁶ เช่น ศาลพิพากษาจำคุกเป็นเวลา 10 ปี และ 2) โทษจำคุกไม่กำหนดแน่นอน (Indeterminate Sentence)²⁷ เช่น ศาลพิพากษาจำคุกเป็นเวลา 15 ปี ถึงตลอดชีวิตหรือ หรือ ศาลพิพากษาจำคุกเป็นเวลา 25 ปี ถึงตลอดชีวิต เป็นต้น

เมื่อศาลกำหนดโทษหลักเสร็จสิ้นแล้ว จะมีการตรวจสอบว่าความผิดดังกล่าวเข้าข่ายเป็น ความผิดร้ายแรง (Serious Felony)²⁸ หรือความผิดที่ใช้ความรุนแรง (Violent Felony)²⁹ หรือไม่ ซึ่งกำหนดรายการความผิด เช่น ฆาตกรรม พยายามฆ่า ข่มขืน ปล้นทรัพย์โดยใช้อาวุธ การลักพาตัว และการกระทำอนาจารรุนแรงต่อเด็ก เป็นต้น หากความผิดนั้นเข้าข่าย จะถูกจัดเป็นความผิดออกฉกรรจ์ที่ต้อง ได้รับการพิจารณา เพิ่มโทษหรือจำกัดสิทธิในการปล่อยตัวก่อนกำหนด หลังจากนั้น ศาลจะเข้าสู่ขั้นตอน การพิจารณาบทเพิ่มโทษ (Enhancements) ในกรณีที่จำเลยมีประวัติการกระทำผิดซ้ำ หรือเคยต้องโทษ ตามความผิดร้ายแรงหรือความผิดที่ใช้ความรุนแรง การเพิ่มโทษนี้จะทำให้โทษจำคุกถูกเพิ่มขึ้นตามเกณฑ์ที่

²⁵ Code de procédure pénale, Article 730-2, 1° “Where a person has been sentenced to life imprisonment, or where the person has been sentenced either to a term of imprisonment of fifteen years or more for an offence for which socio-judicial supervision may be imposed, or to a term of imprisonment of ten years or more for an offence referred to in Article 706-53-13, conditional release may be granted only:

1° By the sentence enforcement court (tribunal de l'application des peines), irrespective of the length of the custodial sentence remaining to be served”

²⁶ California Penal Code § 1170.

²⁷ California Penal Code § 190.

²⁸ California Penal Code § 667.5(c).

²⁹ California Penal Code § 1192.7(c).

กฎหมายกำหนด เช่น เพิ่มโทษอีก 1 ถึง 5 ปี หรือถ้าเข้าเงื่อนไขของกฎหมาย ต้องเพิ่มโทษหากกระทำความผิดติดต่อกัน 3 ครั้ง หรือ Three Strikes Law³⁰ ซึ่งอาจต้องโทษจำคุก 25 ปี ถึงตลอดชีวิต

เมื่อรวมโทษหลักและบทเพิ่มโทษแล้ว จะเข้าสู่ขั้นตอนพิจารณาสิทธิการขอปล่อยตัวก่อนกำหนด โดยในกรณีโทษจำคุกตลอดชีวิตแบบไม่แน่นอน (Indeterminate sentence) ผู้ต้องโทษจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอปล่อยตัวแบบมีทัณฑ์บนจะกว่าจะครบกำหนด ซึ่งเรียกว่า วันที่นักโทษมีสิทธิขอพิจารณาปล่อยตัวแบบมีทัณฑ์บน (Minimum Eligible Parole Date) หรือ เช่น หากโทษจำคุก 15 ปี ถึงตลอดชีวิต นักโทษจะต้องรับโทษ อย่างน้อย 15 ปี จึงจะมีสิทธิยื่นขอพิจารณาปล่อยตัวแบบมีทัณฑ์บนได้ ส่วนโทษจำคุก 25 ปีถึงตลอดชีวิต นักโทษจะต้องรับโทษอย่างน้อย 25 ปี³¹ เป็นต้น นอกจากนี้ การประเมินเพื่ออนุมัติการพักโทษจะพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบด้วย เช่น พฤติกรรมระหว่างต้องโทษ ความสำนึกผิด ความเสี่ยงต่อสังคม และประวัติการกระทำผิดก่อนหน้า ทั้งนี้ ในความผิดที่เข้าข่ายเป็นความผิดร้ายแรง (Serious Felony) หรือความผิดที่ใช้ความรุนแรง (Violent Felony) การพิจารณาปล่อยตัวก่อนกำหนดจะถูกจำกัดเข้มงวดมากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดร้ายแรงกลับออกสู่สังคมก่อนมีความพร้อมจริง

3.3.2 การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการปล่อยตัวนักโทษเป็นรายบุคคลภายหลังพ้นกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำ

ระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษก่อนปล่อยตัวก่อนกำหนดโดยมีเงื่อนไขของรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ เช่น

1) โทษจำคุกตลอดชีวิตโดยไม่มีสิทธิได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนด หรือ Life Without the Possibility of Parole (LWOP) ซึ่งถือเป็นโทษสูงสุดรองจากโทษประหารชีวิต โทษนี้กำหนดให้ผู้ต้องโทษ ต้องอยู่ในเรือนจำตลอดชีวิตโดยไม่มีโอกาสยื่นคำขอพักโทษหรือปล่อยตัวก่อนกำหนด ไม่ว่าพฤติกรรมจะดีเพียงใด โทษจำคุกตลอดชีวิตโดยไม่มีสิทธิได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนดนี้ มักใช้กับคดีฆาตกรรมขั้นแรก (First-degree Murder) และมีเหตุพิเศษ (Special Circumstances) ตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายอาญาของรัฐแคลิฟอร์เนีย California Penal Code § 190.2³² เช่น การฆ่าเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระหว่างปฏิบัติหน้าที่, การฆ่าพยานในคดีอาญา, การฆ่ามากกว่าหนึ่งคน หรือการฆาตกรรมที่กระทำด้วยความโหดร้ายทารุณเป็นพิเศษ เป็นต้น

2) โทษจำคุก 25 ปี ถึงตลอดชีวิต หรือ 25 Years to Life เป็นโทษที่กำหนดให้ผู้ต้องโทษต้องรับโทษขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 25 ปี ก่อนที่จะมีสิทธิยื่นขอปล่อยตัวแบบมีทัณฑ์บน ในกรณีผู้กระทำความผิดซ้ำสามครั้งตามกฎหมายการกระทำผิดซ้ำ 3 ครั้ง (Three Strikes Law) จะอ้างอิงจากประมวลกฎหมายอาญาของรัฐแคลิฟอร์เนีย California Penal Code § 667 (e) (2) (A) ซึ่งกำหนดว่า หากผู้กระทำความผิดมีประวัติความผิดร้ายแรงหรือความผิดที่ใช้ความรุนแรงสองครั้ง และกระทำความผิด ครั้งที่สามอีก จะต้องได้รับโทษจำคุก 25 ปี ถึงตลอดชีวิต นอกจากนี้ โทษประเภทยังปรากฏในคดีฆาตกรรมขั้นแรกที่ไม่เข้าข่ายเหตุพิเศษ

³⁰ California Penal Code § 667(b)-(i).

³¹ California Penal Code § 3046

³² California Penal Code § 190.2. “(a) The penalty for a defendant who is found guilty of murder in the first degree is death or imprisonment in the state prison for life without the possibility of parole if one or more of the following special circumstances has been found under Section 190.4 to be true...”

โดยอ้างอิงตาม California Penal Code § 190 (a)³³ ซึ่งกำหนดให้ผู้ต้องโทษต้องรับโทษขั้นต่ำ 25 ปี ตาม California Penal Code § 3046 (a)³⁴ ก่อนที่จะสามารถยื่นขอพิจารณาปล่อยตัวก่อนกำหนดโดยมีเงื่อนไขได้

3) โทษจำคุกตลอดชีวิตโดยมีสิทธิได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนด หรือ Life With the Possibility of Parole (LWPP) ซึ่งผู้ต้องโทษจะได้รับโอกาสยื่นขอปล่อยตัวแบบมีทัณฑ์บนหลังครบระยะเวลาขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด โดยทั่วไปแล้วสำหรับคดีอาชญากรรมระดับหนึ่ง (first-degree murder) แบบไม่มีเหตุพิเศษ ผู้ต้องโทษจะต้องรับโทษไม่น้อยกว่า 25 ปี ตาม California Penal Code § 190 (a) และ § 3046 (a) ส่วนในคดีอาชญากรรมระดับสอง (second-degree murder) ซึ่งมีโทษ 15 ปี ถึงตลอดชีวิต ผู้ต้องโทษจะต้องรับโทษไม่น้อยกว่า 15 ปี ตาม California Penal Code § 190 (b) และ § 3046 (a) ก่อนมีสิทธิยื่นขอปล่อยตัวก่อนกำหนดโดยมีเงื่อนไข

4. บทวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษกรณีได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป และการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการปล่อยตัวเป็นรายบุคคล

เมื่อเปรียบเทียบระบบกฎหมายของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการสำคัญหลายประการในการควบคุมและประเมินนักโทษก่อนการปล่อยตัว ทั้งในด้านการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษกรณีได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป และการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการปล่อยตัวเป็นรายบุคคล จึงมีผลการศึกษาและอภิปรายผล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษที่ได้รับการพิจารณาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

ประเทศไทยมีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับโทษประหารชีวิตและจำคุกตลอดชีวิต แต่เกณฑ์ดังกล่าวยังคงมีปัญหาคือสำคัญ โดยเฉพาะการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษระหว่างนักโทษประหารชีวิตและนักโทษจำคุกตลอดชีวิต ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2569 โดยกำหนดให้นักโทษที่ได้รับโทษประหารชีวิตต้องได้รับการลดโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิตก่อน จากนั้นต้องรับโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 15 ปี และเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม จึงจะมีสิทธิพิจารณาขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ในขณะที่นักโทษจำคุกตลอดชีวิตไม่มีกำหนดระยะเวลาจำคุกขั้นต่ำก็มีสิทธิได้รับการพิจารณาพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำที่สั้นและตายตัวเช่นนี้ แม้จะมีลักษณะเป็นเงื่อนไขของระยะเวลาขั้นต่ำเชิงบังคับในทางกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงอาจกลับไม่เพียงพอที่จะให้นักโทษเกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือสำนึกผิดได้อย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้น การปล่อยตัวนักโทษหลัง

³³ California Penal Code § 190 (a) “Every person guilty of murder in the first degree shall be punished by death, imprisonment in the state prison for life without the possibility of parole, or imprisonment in the state prison for a term of 25 years to life...”

(b) Except as provided in subdivision “a”

³⁴ California Penal Code § 3046 “(a) An inmate imprisoned under a life sentence shall not be paroled until he or she has served the greater of the following:

(1) A term of at least seven calendar years.

(2) A term as established pursuant to any other law that establishes a minimum term or minimum period of confinement under a life sentence before eligibility for parole.”

ครบระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษยังอิงอยู่กับการพิจารณาแบบเหมารวม โดยไม่ได้มีการประเมินเชิงลึกเป็นรายบุคคล ทำให้ผู้กระทำความผิดในคดีร้ายแรงหลายรายสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้เร็วกว่าที่ควร และอาจนำไปสู่การกระทำผิดซ้ำ เช่นกรณีนาย ค. (นามสมมติ) ที่ก่อเหตุฆาตกรรมต่อเนื่องในช่วงเดือนมกราคมถึงมิถุนายน พ.ศ. 2548 รวมทั้งหมด 5 ศพ และศาลได้พิพากษาประหารชีวิต แต่ภายหลังกลับได้รับการลดโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิต และได้รับการลดโทษเนื่องจากได้รับการพระราชทานอภัยโทษเรื่อยมา สุดท้ายได้รับโทษเพียง 16 ปี 6 เดือนเศษ และเมื่อพ้นโทษได้เพียง 6 เดือน ก็กลับมาก่อเหตุฆาตกรรมซ้ำ ในปี พ.ศ. 2562 ดังที่ปรากฏเป็นข่าว³⁵

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษก่อนได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนี้ จึงเป็นข้อบกพร่องสำคัญในระบบกฎหมายอาญาของไทย ซึ่งไม่เพียงแต่ลดทอนหลักการได้สัดส่วนระหว่างโทษกับความร้ายแรงของการกระทำ แต่ยังเป็นการสร้างความปลอดภัยต่อสังคมส่วนรวมอีกด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษของกฎหมายต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา แล้วจะเห็นว่า

สาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้นักโทษที่ได้รับโทษจำคุกตลอดชีวิตจะต้องรับโทษจำคุกอย่างน้อย 18 ปี จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องขอปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไข (période de sûreté obligatoire) แต่สำหรับคดีที่ร้ายแรงมาก ศาลสามารถกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำให้ได้รับโทษจำคุกสูงสุดถึง 30 ปี ได้

การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำโดยอาศัยดุลพินิจของศาลถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบกฎหมายอาญา เนื่องจากช่วยสร้างสมดุลระหว่างความร้ายแรงของการกระทำความผิดกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องโทษ การที่กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกำหนดระยะเวลาแบบคงที่ แต่เปิดโอกาสให้ศาลพิจารณากำหนดหรือไม่กำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมตามพฤติการณ์แห่งคดีและพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด ย่อมแสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นและความเหมาะสมในการบังคับใช้โทษ การให้อำนาจศาลกำหนดระยะเวลาที่ห้ามปล่อยตัวได้ไม่เกิน 2 ใน 3 ของโทษจำคุก หรือไม่เกิน 22 ปี ในกรณีโทษจำคุกตลอดชีวิต ย่อมทำให้การลงโทษมีความสอดคล้องกับลักษณะการกระทำและบุคลิกภาพของนักโทษรายตัว

การกำหนดมาตรการลักษณะนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของระบบกฎหมายในการรับประกันว่าผู้กระทำความผิดร้ายแรงจะได้รับโทษอย่างเพียงพอสมควรแก่กรณี ขณะเดียวกันก็ยังเปิดโอกาสให้มีการทบทวนและประเมินความพร้อมของนักโทษในการกลับคืนสู่สังคม หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากลที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยอมรับว่าการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตไม่อาจปิดกั้นสิทธิในการกลับคืนสู่สังคมอย่างสิ้นเชิง หากแต่ต้องคงไว้ซึ่งช่องทางในการทบทวนหรือผ่อนระยะเวลาเมื่อปรากฏเหตุสมควร ทั้งนี้ข้อมูลเชิงสถิติในยุโรปก็แสดงให้เห็นว่านักโทษโทษจำคุกตลอดชีวิตส่วนใหญ่มักได้รับการปล่อยตัวหลังจากถูกจำคุกจริงเฉลี่ยราว 25-30 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการลงโทษเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูและการคุ้มครองสังคมไปพร้อมกัน

ส่วนรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ได้มีการแบ่งกำหนดการรับโทษไว้ในกฎหมายฆาตกรรมไว้โดยมีการแบ่งการรับโทษออกเป็น อาชญากรรมระดับหนึ่ง (first-degree murder) และอาชญากรรมระดับสอง (second-degree murder) โดยอาชญากรรมระดับหนึ่งมีโทษสูงสุดถึงประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต โดยไม่มีสิทธิได้รับการปล่อยตัว หรือจำคุกตลอดชีวิตโดยสามารถยื่นขอปล่อยตัวได้เมื่อจำคุกมาแล้วอย่างน้อย 25 ปี ส่วน

³⁵ ThaiPBS (เชิงอรรถ 4)

อาชญากรรมระดับสอง มีโทษจำคุกตลอดชีวิต และสามารถยื่นขอปล่อยตัวได้เมื่อจำคุกมาแล้วอย่างน้อย 15 ปี นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายการกระทำความผิดสามครั้ง หรือ Three Strikes Law ซึ่งกำหนดว่า ผู้ที่กระทำความผิดร้ายแรงหรือรุนแรงเป็นครั้งที่สาม ต้องรับโทษจำคุก ไม่น้อยกว่า 25 ปี จนถึงตลอดชีวิต โดยไม่สามารถขอลดโทษก่อนได้

เมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ซึ่งต่างมีแนวคิดร่วมกันในการกำหนด “ระยะเวลาขั้นต่ำ” ที่ผู้ต้องโทษต้องรับโทษจริงก่อนจะมีสิทธิยื่นคำขอปล่อยตัว ประเทศไทยยังคงมีระยะเวลาขั้นต่ำที่สั้นเมื่อเทียบกับประเทศดังกล่าว ตัวอย่างเช่น โทษจำคุกตลอดชีวิตของประเทศไทยไม่ได้กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำไว้ ในขณะที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดไว้ 18-30 ปี และแคลิฟอร์เนีย กำหนดไว้ 15-25 ปีขึ้นไป ความแตกต่างนี้แสดงให้เห็นว่าระบบกฎหมายของต่างประเทศให้ความสำคัญกับการรับโทษตามสัดส่วนความร้ายแรงของคดี และการให้เวลาเพียงพอสำหรับการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมก่อนการปล่อยตัวมากกว่าของประเทศไทย

ดังนั้น ประเทศไทยควรปรับเพิ่มระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษ โดยเหตุผลในการปรับเพิ่มสามารถอ้างอิงได้จากแนวทางในกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งต่างมีแนวคิดร่วมกันในการกำหนด “ระยะเวลาขั้นต่ำ” ที่ผู้ต้องโทษต้องรับโทษจริงก่อนจะมีสิทธิยื่นคำขอปล่อยตัว

โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้รับโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต โดยจะคำนวณจากงานวิจัยของ The Sentencing Project³⁶ ซึ่งจะใช้อัตราโทษจำคุก 50 ปีขึ้นไปเป็นเกณฑ์ประมาณการ สำหรับจำแนกโทษที่มีระยะเวลายาวนานจนผู้ต้องโทษมีแนวโน้มจะเสียชีวิตในเรือนจำ หรือที่เรียกว่า “โทษจำคุกเสมือนตลอดชีวิต” (virtual life sentence) การใช้ตัวเลข 50 ปี จึงเป็นเพียงเครื่องมือทางวิชาการที่ใช้ในการวิเคราะห์เชิงนโยบาย เพื่อคำนวณสัดส่วนระยะเวลาขั้นต่ำหรือเปรียบเทียบมาตรการระหว่างประเทศ

โดยในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้รับโทษประหารชีวิตหากเพิ่มระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษจากเดิม 15 ปี เป็น 20 ปี จะเท่ากับร้อยละ 40 ของโทษจำคุกตลอดชีวิตในทางแนวคิด ($20 \div 50 \times 100$) ขณะที่ระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษสำหรับโทษจำคุกตลอดชีวิตไม่ได้กำหนดไว้ จึงควรกำหนดเป็น 15 ปี จะเท่ากับร้อยละ 30 ($15 \div 50 \times 100$) ซึ่งอาจพอใกล้เคียงกับสัดส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 40 และรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 50

ดังนั้น แนวทางการปรับเพิ่มระยะเวลาขั้นต่ำควรอ้างอิงทั้งสัดส่วนเชิงตัวเลขและความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติตามแนวของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยในคดีที่ศาลพิพากษาโทษประหารชีวิตควรกำหนดกรอบขั้นต่ำที่ยืดหยุ่นตามระหว่าง 20-25 ปี ขณะที่โทษจำคุกตลอดชีวิตควรกำหนดกรอบขั้นต่ำที่ 15-18 ปี การคำนวณระยะเวลาขั้นต่ำข้างต้น นอกจากจะคำนึงถึงความร้ายแรงของคดีและการคุ้มครองสังคมแล้วยังเป็นการให้เวลาที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของนักโทษ และยังเป็นการป้องกันสังคมในกรณีนักโทษที่อาจยังไม่พร้อมกลับคืนสู่สังคมอย่างแท้จริงอีกด้วย

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณานักโทษรายบุคคลก่อนปล่อยตัว

ในประเทศไทย แม้จะมีคณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบผู้ต้องโทษก่อนได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกา แต่การพิจารณาตรวจสอบยังเป็นไปในลักษณะเชิงปริมาณมากกว่า

³⁶ Ashley Nellis and Celeste Barry, ‘The Scope and Impact of Life and Long Term Imprisonment in The United States’ (Thesentencingproject, 8 January 2025) <<https://www.sentencingproject.org/reports/a-matter-of-life-the-scope-and-impact-of-life-and-long-term-imprisonment-in-the-united-states/>> accessed 26 September 2025.

เชิงคุณภาพ และคณะกรรมการไม่มีอำนาจหรือกลไกในการประเมินพฤติกรรม ความสำนึกผิด หรือความพร้อมทางจิตใจของนักโทษเป็นรายบุคคลอย่างละเอียด โดยในการพิจารณาจะอิงเพียงข้อมูลเบื้องต้นเท่านั้น เช่น เงื่อนไขพื้นฐานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวยังไม่มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระหรือคณะกรรมการเฉพาะกิจที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในการทำหน้าที่ประเมินพฤติกรรมรายบุคคลโดยเฉพาะ การปล่อยตัวนักโทษจึงขาดกระบวนการกลั่นกรองและรัดกุม ทำให้ขาดมาตรการตรวจสอบนักโทษเป็นรายบุคคล ความโปร่งใส และการประเมินเชิงพฤติกรรมอย่างแท้จริง ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดในคดีร้ายแรงอาจได้รับการปล่อยตัวโดยที่ยังไม่พร้อมกลับคืนสู่สังคม และนำไปสู่การกระทำผิดซ้ำได้ จะเห็นได้จากสถิติการกระทำผิดซ้ำ แสดงให้เห็นว่า การเน้นมาตรการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเพื่อลดความแออัดในเรือนจำ โดยไม่มีระบบประเมินความเสี่ยงเชิงพฤติกรรมรายบุคคล ไม่สามารถป้องกันการกระทำผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา แล้วจะเห็นว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลบังคับโทษ (tribunal de l'application des peines) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาและตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียวเกี่ยวกับการปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไข โดยพิจารณาจากรายงานและข้อมูลจากหลายฝ่าย เช่น รายงานพฤติกรรมจากเจ้าหน้าที่เรือนจำ รายงานการประเมินด้านจิตเวชหรือจิตวิทยา ความเห็นจากหน่วยงานคุมประพฤติและฟื้นฟู รวมถึงข้อมูลด้านสังคมและครอบครัวทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาปล่อยตัว มีความรอบคอบ ครอบคลุมทั้งมิติด้านกฎหมาย พฤติกรรม และสังคม นอกจากนี้เมื่อผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวแล้ว ก็ยังจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่คุมประพฤติ โดยมีข้อกำหนดให้ผู้พ้นโทษต้องรายงานตัวตามกำหนด ห้ามเดินทางออกนอกพื้นที่ ห้ามติดต่อกับบุคคลหรือสถานที่ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการกระทำผิดซ้ำ และอาจต้องเข้าร่วมโครงการฟื้นฟู บำบัด เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้ถูกคิดค้นขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้พ้นโทษสามารถปรับตัวกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดและเป็นระบบ หากไม่ปฏิบัติตามศาลอาจยกเลิกการปล่อยตัวนั้นได้

รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไข ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกผู้มีประสบการณ์ในด้านการราชทัณฑ์ การบังคับใช้กฎหมาย สุขภาพจิต และกระบวนการยุติธรรมสำหรับเยาวชน นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือครอบครัวผู้เสียหายเข้าร่วมให้ความคิดเห็นหรือข้อมูลเพิ่มเติม ตามกฎหมาย Marsy's Law³⁷ หรือเป็นชื่อเรียกโดยทั่วไปของกฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายทางอาญา โดยถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญรัฐแคลิฟอร์เนีย³⁸ เพื่อประเมินโอกาสในการกลับมากระทำความผิดซ้ำ (risk assessment) และสร้างสมดุลระหว่างการให้โอกาสผู้ต้องขังกับการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของผู้เสียหายและสังคมโดยรวม และการใช้ระบบการปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไขยังมีการกำหนดรายละเอียดไว้ใน California Penal Code, Sections 3000 ถึง 3067 ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ได้รับ

³⁷ Marsy's Law หมายถึง กฎหมายว่าด้วยสิทธิผู้เสียหายในคดีอาญา (Victims' Bill of Rights) ซึ่งริเริ่มในรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 2008 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อขยายและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย เช่น สิทธิในการได้รับแจ้งข่าวสารเกี่ยวกับคดี สิทธิในการเข้าร่วมการพิจารณาคดี และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำผิด กฎหมายนี้ถูกนำชื่อว่า Marsy's Law เพื่อเป็นเกียรติแก่ Marsy Nicholas หญิงสาวผู้ถูกฆาตกรรมจากผู้ต้องหา โดยครอบครัวของเธอไม่ได้รับการแจ้งว่าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวหลังจากถูกจับกุม ซึ่งกรณีของเธอเป็นแรงผลักดันสำคัญในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว เพื่อป้องกันผลกระทบทางจิตใจและคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เสียหาย ครอบครัวผู้เสียหาย และสังคมส่วนรวม

³⁸ California Constitution, Article I, Section 28(b)(13) "To provide information to the probation department, the parole authority, and the court regarding the impact of the offense on the victim and the victim's family and any sentencing recommendations before the sentencing of the defendant."

การปล่อยตัวจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่คุมประพฤติ และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเข้มงวด เช่น ต้องรายงานตัวตามกำหนดเวลา การห้ามเสพหรือครอบครองสารเสพติด การตรวจปัสสาวะหาสารเสพติด การเข้าร่วมโปรแกรมฟื้นฟูหรือการอบรมอาชีพ การจำกัดการเดินทาง รวมถึงการกำหนดชั่วโมงเคอร์ฟิว โดยเจ้าหน้าที่คุมประพฤติมีอำนาจในการตรวจเยี่ยมบ้านและตรวจสอบสถานที่ทำงาน ซึ่งมาตรการเหล่านี้ถูกวางโครงสร้างไว้เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ และสร้างโอกาสให้นักโทษได้ปรับตัวก่อนกลับเข้าสู่สังคมอย่างเต็มที่

เมื่อเปรียบเทียบการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณารายบุคคลก่อนปล่อยตัว กรณีได้รับพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปกับมาตรการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นว่าการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณารายบุคคลก่อนปล่อยตัวกรณีได้รับพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปของประเทศไทยยังคงแตกต่างอย่างมากจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสและรัฐแคลิฟอร์เนีย ในด้านการพิจารณาการปล่อยตัวนักโทษรายบุคคล โดยกฎหมายไทยยังขาดกลไกที่เน้นการประเมินเชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขา และไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งแตกต่างจากแนวทางของต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับการบูรณาการข้อมูลจากหลายฝ่าย ทั้งด้านพฤติกรรมจิตวิทยา และความคิดเห็นของผู้เสียหาย เพื่อให้เกิดความรอบคอบ โปร่งใส และลดโอกาสการกระทำผิดซ้ำ

จึงเห็นว่าหากประเทศไทยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการปล่อยตัวนักโทษรายบุคคลหลังได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ในลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการทัณฑ์บน แม้นักโทษจะถูกบังคับโทษครบกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำแล้วก็ตาม เพื่อเพิ่มมาตรการคัดกรองขั้นสุดท้าย ซึ่งคณะกรรมการควรประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาชีพ เช่น ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ นักจิตวิทยาหรือจิตแพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ และผู้เสียหายหรือครอบครัวของผู้เสียหาย การมีคณะกรรมการนี้จะช่วยให้มีการพิจารณาประเมินได้อย่างรอบด้าน ทั้งในแง่ความสำนึกผิด ความพร้อมในการปรับตัว และการยอมรับจากสังคม เสริมสร้างความเชื่อมั่นให้สาธารณชนว่ากระบวนการปล่อยตัวเป็นไปโดยยุติธรรม โปร่งใส และคำนึงถึงความปลอดภัยสาธารณะ โดยเฉพาะนักโทษที่ศาลมีคำพิพากษาให้ประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้สามารถกำหนด “มาตรการฟื้นฟูหลังปล่อยตัว” (post-release rehabilitation measures) เช่น การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับติดตามตัว (Electronic Monitoring) แบบ GPS และให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักในการติดตามและกำกับดูแลผู้พ้นโทษ จะเป็นมาตรการเสริมที่สำคัญที่จะช่วยสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังและการป้องกันสังคมจากอาชญากรรมและ ลดโอกาสการกระทำผิดซ้ำได้อย่างเหมาะสม

5. บทสรุปผลการศึกษา

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ถือเป็นมาตรการสำคัญที่สะท้อนหลักเมตตาธรรม และการให้โอกาสผู้กระทำผิดได้กลับคืนสู่สังคมในฐานะพลเมืองที่สามารถปรับปรุงแก้ไขตนเองได้ โดยเฉพาะในสังคมที่ให้คุณค่าแก่การให้อภัยและการแก้ไขฟื้นฟู การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป จึงมิได้เป็นเพียงการลดโทษหรือการปล่อยตัวผู้ต้องโทษ แต่ยังเป็นสัญลักษณ์ของความเชื่อมั่นในศักยภาพของมนุษย์ที่จะกลับตัวกลับใจเป็นคนดีอีกครั้งหนึ่ง และเป็นการลดภาระด้านการบริหารงานของรัฐ เช่น การลดความแออัดในเรือนจำ อย่างไรก็ดี การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปยังคงเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดข้อถกเถียงในสังคมเกี่ยวกับความเหมาะสม ความยุติธรรม และความปลอดภัยของสังคม โดยเฉพาะในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคดีอุกฉกรรจ์รุนแรง ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตร่างกาย การปล่อยตัวผู้ต้องโทษก่อนครบกำหนดโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน อาจก่อให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในสังคม และบั่นทอนความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษก่อนได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป และการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการปล่อยตัวเป็นรายบุคคล จึงเป็นมาตรการสำคัญที่ควรนำมาใช้เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการให้โอกาสผู้กระทำความผิดกับการคุ้มครองสังคม ตลอดจนรักษาหลักความได้สัดส่วนของโทษตามหลักการอาญาสมัยใหม่

แม้โทษประหารชีวิตจะถือเป็นโทษสูงสุดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอาญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษขั้นรุนแรงที่สุดอันเป็นการตัดความสามารถในการกระทำความผิด แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกลับพบว่า โทษประหารชีวิตไม่ได้ถูกนำมาใช้บังคับอย่างจริงจังเท่าใดนัก โดยมักจะมีการได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป และในหลายกรณีก็ได้รับการพระราชทานลดโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิตแทน จากนั้นยังถูกลดหย่อนโทษตามลำดับขั้นเรื่อยมา โดยในประเทศไทยกรณีล่าสุดมีการลงโทษประหารชีวิตจริง คือ ในปี พ.ศ. 2561 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีโทษประหารชีวิตอยู่ในกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกลับเน้นไปที่การลดโทษและการให้โอกาสกลับตัวตามแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษตามทฤษฎีการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม ทฤษฎีการแก้แค้นทดแทน และทฤษฎีการข่มขู่ ยับยั้ง

ส่วนโทษจำคุกตลอดชีวิต แม้จะถูกกำหนดไว้เพื่อใช้ลงโทษในกรณีความผิดร้ายแรง รองลงมาจากโทษประหารชีวิต และสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้กระทำความผิดรับโทษในระยะยาว แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับพบว่าผู้ต้องโทษส่วนใหญ่ได้รับการลดโทษจากจำคุกตลอดชีวิตเป็นจำคุก 50 ปี และค่อยๆ ลดหย่อนลงตามลำดับขั้นของมาตรการการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป จนทำให้ระยะเวลาการรับโทษจริงสั้นลงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการใช้โทษจำคุกตลอดชีวิตไม่ได้คงความเข้มงวดดังเช่นที่กฎหมายบัญญัติไว้

เมื่อพิจารณาถึงโทษดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการบัญญัติโทษดังกล่าวไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการลงโทษสูงสุดและแสดงถึงความรุนแรงของการกระทำความผิด แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเข้มงวด ผู้ต้องโทษยังคงได้รับโอกาสในการได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปจนทำให้สังคมตั้งข้อสงสัยในประสิทธิภาพของการลงโทษ และขาดความเชื่อมั่นต่อระบบยุติธรรมอาญา

การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษ สำหรับผู้ต้องโทษในคดีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ที่จะมีสิทธิได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปได้นั้น ปรากฏว่าปัจจุบันยังคงมีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษสั้นมากเมื่อเทียบกับระดับความร้ายแรงของความผิด โดยกรณีโทษประหารชีวิต กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษไว้เพียง 15 ปี และในกรณีโทษจำคุกตลอดชีวิต ไม่ได้กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษไว้ ซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับโทษที่ศาลได้พิจารณาและลงโทษไว้ตามกระบวนการพิจารณาคดีที่ได้ผ่านการกลั่นกรองแล้วอย่างรอบคอบ

การไม่กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตและการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับผู้ต้องโทษประหารชีวิตที่กำหนดไว้อย่างจำกัดเช่นนี้ ยังไม่เพียงพอสำหรับกระบวนการฟื้นฟูและแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำความผิด ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเวลาในการปลูกฝังความสำนึกผิด การประเมินการปรับตัว และการทดสอบความพร้อมในการกลับคืนสู่สังคมโดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายซ้ำ อีกทั้งยังไม่สามารถรับประกันได้ว่าผู้ต้องขังรายนั้นได้ผ่านกระบวนการปรับเปลี่ยนอย่างแท้จริง อันอาจนำไปสู่ปัญหาการกระทำความผิดซ้ำ (recidivism) อีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเสนอให้มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปโดยไม่สัมพันธ์กับระยะเวลาแห่งการรับโทษที่เหมาะสม ยังถือเป็นการแทรกแซงอำนาจของฝ่ายตุลาการซึ่งได้พิจารณาและกำหนดบทลงโทษตามกฎหมายไว้แล้วในกระบวนการพิจารณาคดีที่มีความเป็นอิสระ การลดหรือเปลี่ยนแปลงผลแห่งคำพิพากษาด้วยเหตุผลทางนโยบายหรือบริบททางการเมือง อันถือเป็นการบั่นทอนหลักการแบ่งแยกอำนาจอีกด้วย

อีกทั้ง การที่ยังไม่มีคณะกรรมการพิจารณาเป็นรายบุคคลก่อนการปล่อยตัวนักโทษก่อนกำหนด โดยเฉพาะในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งถือเป็นคดีอุกฉกรรจ์ และก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อชีวิตและความปลอดภัยของสังคม นับเป็นข้อบกพร่องสำคัญ เนื่องจากไม่มีการประเมินอย่างแท้จริงว่าผู้ต้องโทษรายนั้นได้ผ่านการแก้ไขฟื้นฟู มีความสำนึกผิด และพร้อมจะกลับเข้าสู่สังคมแล้วหรือไม่ หากมีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจะทำให้การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปได้รับการทบทวนตรวจสอบถึงความพร้อมของผู้ต้องโทษ ก่อนปล่อยตัวนักโทษไปสู่สังคม

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดมาตรการติดตามเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยกำหนด “มาตรการฟื้นฟูหลังปล่อยตัว” (post-release rehabilitation measures) โดยเน้นมาตรการใหม่และทันสมัยเพิ่มเติมจากระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยในการกำหนดระยะเวลาการใช้มาตรการควบคุมหลังปล่อยตัวดังกล่าว (Periodic Review) เอาไว้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ไม่ให้มาตรการดังกล่าวกลายเป็นการจำกัดเสรีภาพถาวรเพื่อเชื่อมั่นต่อมาตรการลงโทษและสังคมปลอดภัยของสังคมอย่างแท้จริง

6. ข้อเสนอแนะการศึกษา

จากปัญหาการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตและลงโทษจำคุกตลอดชีวิตข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอแนะให้มีการปรับปรุง การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษก่อนได้รับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป และการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการปล่อยตัวเป็นรายบุคคล ดังนี้

ประการแรก เสนอให้กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการบังคับโทษสำหรับคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ได้รับโทษประหารชีวิตและจำคุกตลอดชีวิต โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เพื่อให้ต้องโทษต้องรับโทษจริงเป็นระยะเวลาหนึ่งก่อนจะสามารถยื่นขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปได้ เช่น ในกรณีโทษประหารชีวิตต้องรับโทษไม่น้อยกว่า 20 ปี และกรณีโทษจำคุกตลอดชีวิตต้องรับโทษไม่น้อยกว่า 15 ปี การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำนี้จะช่วยให้ผู้ต้องโทษผ่านกระบวนการฟื้นฟู ปรับปรุงพฤติกรรม และได้รับการประเมินความพร้อมอย่างละเอียดก่อนกลับเข้าสู่สังคม โดยแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เป็นมาตรา... ดังนี้

“มาตรา... ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิต หากผู้ต้องโทษได้รับการลดโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกมีกำหนดเวลา ให้ผู้ต้องโทษต้องได้รับการบังคับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องขอพักการลงโทษและพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกตลอดชีวิต ให้ผู้ต้องโทษต้องได้รับการบังคับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบห้าปี จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องขอพักการลงโทษและพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปได้

ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลได้กำหนดระยะเวลาการบังคับโทษที่ยาวกว่าระยะเวลาขั้นต่ำตามที่บัญญัติไว้วรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้บังคับโทษตามระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องขอพักการลงโทษและพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปได้”

ประการที่สอง เสนอให้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล ภายหลังจากที่ผู้ต้องโทษซึ่งมีอัตราโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตได้อยู่ในเรือนจำครบตามระยะเวลา ขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในข้อเสนอประการแรกแล้ว โดยแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ซึ่งคณะกรรมการนี้ควรประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขา เช่น ตัวแทนจากหน่วยงานราชทัณฑ์ ผู้พิพากษานักจิตวิทยาหรือจิตแพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ ผู้แทนจากภาคประชาสังคม และผู้เสียหายหรือครอบครัวของผู้เสียหาย เข้าร่วมในการพิจารณาด้วย เพื่อสะท้อนความคิดเห็น ความรู้สึกด้านจิตใจ และความกังวลของ

ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และคุ้มครองสังคมได้อย่างแท้จริง โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจกลั่นกรอง ตรวจสอบถึงความพร้อมของผู้พ้นโทษ ก่อนปล่อยตัวไปสู่สังคม และให้มีอำนาจในการกำหนดมาตรการฟื้นฟู หลังปล่อยตัวเพื่อติดตามและกำกับดูแลผู้พ้นโทษได้ด้วย

โดยแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เป็นมาตรา... ดังนี้

“มาตรา... ให้มี คณะกรรมการพิจารณาการปล่อยตัวก่อนกำหนด สำหรับผู้ต้องโทษที่มีคำพิพากษา อันถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งได้รับการบังคับโทษครบตามระยะเวลาขั้นต่ำ ตามที่ กฎหมายกำหนดแล้ว

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสาขาวิชา ได้แก่ ตัวแทน จากหน่วยงานราชทัณฑ์ ผู้พิพากษา นักจิตวิทยาหรือจิตแพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ ผู้แทนจากภาคประชาสังคม รวมทั้งต้องมีผู้เสียหาย ผู้แทนหรือครอบครัวผู้เสียหายร่วมเป็นกรรมการด้วย

การพิจารณาของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นการพิจารณารายบุคคล โดยต้องคำนึงถึง พฤติกรรมระหว่างการต้องโทษ ความสำนึกผิด การแก้ไขฟื้นฟู ความพร้อมในการกลับคืนสู่สังคม และความปลอดภัยของสังคมเป็นสำคัญ

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้ต้องโทษซึ่งได้รับการปล่อยตัว ยังมิได้ผ่านการแก้ไขฟื้นฟู อย่างเพียงพอ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าอาจกลับมากระทำความผิดซ้ำ ให้มีอำนาจกำหนดมาตรการ ติดตามและกำกับดูแลภายหลังปล่อยตัว ทั้งนี้ ให้การกำหนดมาตรการดังกล่าวเป็นไปตาม พระราชบัญญัติ มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565 มาปรับใช้กับ กรณีผู้ต้องโทษประหารชีวิตและโทษจำคุกตลอดชีวิตที่ได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนดด้วย”