

กสม. ๑

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๙/๒๕๖๖

เรื่อง สิทธิของผู้ต้องขัง อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม กรณีกล่าวอ้างว่า กระทรวงยุติธรรมกำหนดหลักเกณฑ์การขอพระราชทานอภัยโทษขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ผู้ร้อง

[REDACTED]

ผู้ถูกร้อง

คณะรัฐมนตรี

ที่ ๑

กระทรวงยุติธรรม

ที่ ๒

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องได้ร้องเรียนทางไปรษณีย์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๑๖๕/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๕ กล่าวอ้างว่า คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้องที่ ๑) ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕ เสนอแนะให้กระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกร้องที่ ๒) พิจารณาทบทวนและปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการขอรับพระราชทานอภัยโทษให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ต่อมา ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้จัดทำหลักเกณฑ์การขอรับพระราชทานอภัยโทษขึ้นใหม่ในปี ๒๕๖๕ โดยให้ถือเป็นหลักการว่า นักโทษทุกระดับชั้นที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษจะต้องรับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของระยะเวลาที่ถูกพิพากษาจำคุกหรือรับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๘ ปี (แล้วแต่กรณีใดถึงก่อน) จากนั้นจึงจะพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบ เช่น อายุ สุขภาพ ชั้นของนักโทษ รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอรับพระราชทานอภัยโทษสำหรับฐานความผิดในคดีร้ายแรงที่เป็นประเด็นหรือมีผลกระทบต่อความรู้สึกประชาชน เช่น คดียาเสพติด คดีทุจริต ให้มีความเหมาะสมและรัดกุมขึ้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้นักโทษที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษจะต้องเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไปเท่านั้น ผู้ร้องเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการขอรับพระราชทานอภัยโทษที่ให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่เป็นผลร้าย ไม่ควรบังคับใช้กับนักโทษเดิมที่อยู่ในระหว่างการถูกลงโทษตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว และกรณีดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับนโยบายลดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำด้วย จึงขอให้ตรวจสอบและให้ผู้ถูกร้องทั้งสองทบทวนหลักเกณฑ์ข้างต้น

๒. การพิจารณาคำร้องเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาจากข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขังอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖

๓. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากเอกสารและหลักฐาน ดังนี้

๓.๑ สำเนารายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๑๐๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๔ เรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังอันเกี่ยวกับความเสมอภาค กรณีกล่าวอ้างว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดเกณฑ์การได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

๓.๒ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๓๗/๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๔

๓.๓ สำเนารายงานการประชุม คณะกรรมการราชทัณฑ์ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๕ ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๑๐ - ๐๑ อาคารกระทรวงยุติธรรม

๓.๔ สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล) ๑๐๐๔๑ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๕ ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เรื่อง ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษ

๓.๕ สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการราชทัณฑ์ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๑๐-๐๑ อาคารกระทรวงยุติธรรม

๓.๖ สำเนาหนังสือกระทรวงยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๗๐๓.๔/๘๕๐ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึง เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี เรื่อง การพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ ในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗๐ พรรษา ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๙๐ พรรษา ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง

๓.๗ สำเนาหนังสือเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๙๙๙ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.

๓.๘ สำเนาคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ [REDACTED] คดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] ลงวันที่ [REDACTED]

๓.๙ บันทึกการให้ถ้อยคำของบุตรผู้ร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ เรือนจำกลางคลองเปรม ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

๓.๑๐ หนังสือกรมราชทัณฑ์ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๗๐๓.๔/๓๕๗๔๙ ลงวันที่ - มกราคม ๒๕๖๖ ถึง เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๔. รัฐธรรมนูญ พันธกรณีระหว่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๔.๒ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๔.๓ กฎกระทรวง กำหนดประโยชน์นักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. ๒๕๖๒

๔.๔ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

๔.๕ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๔.๖ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

๕. ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้อง ข้อเท็จจริงจากผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ดังนี้

๕.๑ ข้อเท็จจริงจากผู้ร้อง

๕.๑.๑ บุตรชายของ [REDACTED] เป็นผู้ต้องขังของเรือนจำกลางคลองเปรมถูกจำคุกตั้งแต่วันที่ [REDACTED] ในความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติด ฐานมียาเสพติดให้โทษ ๑ คดี ความผิดตามพระราชบัญญัติวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ๑ คดี โทษจำคุก ๑๒ เดือน และ ๑ ปี ๑๕ วัน ตามลำดับ และในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น ๑ คดี โทษจำคุก ๘ ปี ๙ เดือน ๑๐ วัน

๕.๑.๒ ระหว่างถูกคุมขัง บุตรชายของ [REDACTED] ถูกลดชั้นนักโทษจากชั้นกลางเป็นชั้นต้องปรับปรุง จนกระทั่งเดือน [REDACTED] จึงได้เลื่อนกลับมาเป็นนักโทษชั้นกลาง บุตรชายของ [REDACTED] เป็นผู้อยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงยุติธรรมที่กำหนดไว้ใน ปี ๒๕๖๔

/๕.๑.๓ ในปี...

๕.๑.๓ ในปี ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องที่ ๒ โดยการเสนอแนะของผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอรับพระราชทานอภัยโทษขึ้นใหม่ เป็นผลให้บุตรชายของ [REDACTED] มีคุณสมบัติไม่เข้าข่ายที่จะได้รับการพระราชทานอภัยโทษ ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย กล่าวคือ หลักเกณฑ์ในการขอรับพระราชทานอภัยโทษปี ๒๕๖๕ กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษต้องรับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของระยะเวลาที่ถูกพิพากษาจำคุก หรือรับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๘ ปี (แล้วแต่กรณีใดถึงก่อน) จากนั้นจึงจะพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบ เช่น อายุ สุขภาพ ชั้นนักโทษ รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอรับพระราชทานอภัยโทษสำหรับความผิด เช่น คดียาเสพติด คดีทุจริต ให้รัดกุมขึ้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้นักโทษที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ จะต้องเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป

๕.๑.๔ ผู้ร้องเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ ในปี ๒๕๖๕ นี้ ทำให้บุตรของ [REDACTED] ซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นกลางไม่เข้าข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของนักโทษ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักความยุติธรรมทางอาญา ขัดต่อรัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชนที่กำหนดไว้

๕.๑.๕ บุตรของ [REDACTED] กับผู้ต้องขังเรือนจำกลางคลองเปรมร่วมสี่คน ได้นำเรื่องดังกล่าวยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง โดยต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามคดีหมายเลขดำที่ [REDACTED] คดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] ลงวันที่ [REDACTED] เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา มีใจความสำคัญว่า

๑) บุตรของ [REDACTED] กับพวก [REDACTED] ได้ฟ้องกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้างว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗๐ พรรษา ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๙๐ พรรษา ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง พ.ศ. ๒๕๖๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดหลักนิติธรรม สร้างความไม่เป็นธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของนักโทษเกินสมควร และเป็นการบังคับใช้หลักเกณฑ์ย้อนหลังในทางที่เป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น

๒) ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยใช้พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงตามมาตรา ๑๗๕ ประกอบกับมาตรา ๑๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถวายคำแนะนำตามขั้นตอนที่บัญญัติในมาตรา

๒๖๑ ทวิ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่เป็น การกระทำทางปกครองที่อาจโต้แย้งได้ ในกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองย่อมมิได้อยู่ในสถานะที่เป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษจึงไม่อยู่ในอำนาจ การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่จะรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๑๑ (๒)

๕.๒ ข้อเท็จจริงจากกระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกร้องที่ ๒)

๕.๒.๑ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การได้รับพระราชทานอภัยโทษขึ้นใหม่ เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้องที่ ๑) ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์โดยอาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กับมาตรา ๒๖๑ ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗๐ พรรษา ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๙๐ พรรษา ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง พ.ศ. ๒๕๖๕ ขึ้นใช้บังคับ

๕.๒.๒ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอพระราชทานอภัยโทษขึ้นใหม่โดย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี อันจะเป็นคุณประโยชน์แก่ ประเทศชาติสืบไป ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงเห็นสมควรเสนอให้มีการพระราชทานอภัยโทษ โดยกำหนด หลักเกณฑ์สรุปได้ว่า

๑) การกำหนดสัดส่วนการลงโทษและการเว้นช่วงเวลาในการขอรับ พระราชทานอภัยโทษ โดยให้ถือเป็นหลักการว่านักโทษทุกระดับชั้นที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ จะต้องได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของระยะเวลาที่ถูกพิพากษาจำคุก หรือรับโทษจำคุกมาแล้ว อย่างน้อย ๘ ปี (แล้วแต่กรณีใดถึงก่อน) ทั้งนี้ เพื่อให้ให้นักโทษได้รับโทษเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมตาม หลักการบริหารโทษ อันประกอบด้วย ช่วงที่ ๑ ระยะเวลาลงโทษ (Shock incarceration) ที่มุ่งให้นักโทษได้ สำนึกถึงความผิดที่ตนเองได้กระทำลงไป ช่วงที่ ๒ ระยะเวลาแก้ไข (Rehabilitation) เมื่อนักโทษได้แสดงถึง ความตั้งใจที่จะกลับตนเป็นคนดี ก็จะเข้าสู่การฟื้นฟูต่อไป ช่วงที่ ๓ ระยะเวลาเตรียมการกลับคืนสู่สังคม (Preparation for release) เนื่องจากนักโทษออกไปจากสังคมเป็นระยะเวลานาน ก่อนกลับคืนสู่สังคม จะต้องใช้เวลาในการปรับพฤติกรรมเพื่อจะได้ไม่ทำผิดซ้ำอีก ดังนั้น ในระยะแรก นักโทษเด็ดขาดที่เข้า มาอยู่ในเรือนจำจะต้องได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษตามคำพิพากษา

/๒) เมื่อนักโทษ ...

๒) เมื่อนักโทษเด็ดขาดรับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษตามคำพิพากษา และได้แสดงถึงความมุ่งมั่นที่จะกลับตนเป็นคนดี ครองชั้นดี สมควรได้รับประโยชน์จากการพระราชทานอภัยโทษ

๓) จากนั้น จะเป็นการพิจารณาด้วยหลักความเห็นอกเห็นใจ (Compassionate ground) โดยนักโทษเด็ดขาดที่อยู่ในกลุ่มนี้จะประกอบด้วย คนพิการ คนเจ็บป่วย หญิงต้องโทษจำคุกครั้งแรก คนชราอายุไม่ต่ำกว่า ๖๐ ปี ผู้ต้องโทษครั้งแรกอายุไม่ครบ ๒๐ ปี ผู้ที่เหลือโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี และนักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมที่เหลือโทษจำคุกต่อไปไม่เกิน ๒ ปี ซึ่งนักโทษเหล่านี้จะได้รับการปล่อยตัวไป แต่จะต้องได้รับโทษจำคุกมาแล้ว ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษตามคำพิพากษา

๔) กลุ่มนักโทษเด็ดขาดที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้แก่ (๑) นักโทษเด็ดขาด ลงโทษประหารชีวิตที่เคยได้รับพระราชทานอภัยโทษแล้ว และได้รับโทษจำคุกมาแล้วยังไม่เกินสิบห้าปี และมีใช้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม (๒) ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี หรือจำคุกตลอดชีวิต ภายหลังจากพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๖๔ บังคับใช้ ในความผิดฐานผลิต นำเข้า หรือส่งออก หรือผลิต นำเข้า หรือส่งออก เพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท (๓) ผู้ต้องขังที่กระทำความผิดซ้ำและมีใช้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม และ (๔) นักโทษเด็ดขาดชั้นกลาง ชั้นต้องปรับปรุง หรือชั้นต้องปรับปรุงมาก

๕) สำหรับนักโทษเด็ดขาดคดีทุจริตนั้น เนื่องจากการจำแนกโดยใช้กำหนดโทษจำคุก ไม่เป็นการสื่อถึงความร้ายแรงและมูลค่าความเสียหายที่แท้จริง อาจทำให้นักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเล็กน้อยในคดีทุจริต ต้องรับโทษหนักเกินกว่าความจำเป็น ในเรื่องนี้กระทรวงยุติธรรมจะดำเนินการสำรวจนักโทษเด็ดขาดในคดีทุจริต ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๕๐๐ คน และนำมาแยกประเภทเพื่อหาเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำหนดสัดส่วนการลดโทษในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษคราวต่อไป

๕.๓ ข้อเท็จจริงจากการแสวงหาของพนักงานเจ้าหน้าที่

๕.๓.๑ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่ง ที่ ๓๓๗/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๔ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษ เพื่อถ่วงดุล และตรวจสอบหลักเกณฑ์ของผู้ถูกร้องที่ ๒ ปี ๒๕๖๔ และกระบวนการในชั้นของผู้ถูกร้องที่ ๒ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความรอบคอบ รัดกุม โปร่งใส และถูกต้องเป็นธรรม ตลอดจนมีข้อเสนอแนะมาตรการในการดำเนินการต่อไปในอนาคตเพื่อให้การขอพระราชทานอภัยโทษบังเกิดประโยชน์ต่อผู้ต้องโทษและสังคมโดยรวมอย่างแท้จริง สนองพระมหากรุณาธิคุณในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงบำเพ็ญอภัยทานในวาระและโอกาสพิเศษ โดยผู้ต้องโทษต้องได้รับโทษานุโทษไปแล้ว

ส่วนหนึ่งและพร้อมที่จะกลับประพฤตินเป็นพลเมืองดีอันจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป ทั้งให้ผู้กระทำความผิดรายอื่น ๆ ได้ตระหนักในผลแห่งการกระทำความผิดของตน โดยเฉพาะความผิดอาญาร้ายแรงบางฐานซึ่งก่อความเดือดร้อนต่อสังคมอย่างรุนแรง มิให้เกิดความประมาทหรือชะล่าใจว่าจะได้ประโยชน์จากหลักเกณฑ์ในการขอพระราชทานอภัยโทษเกินความเหมาะสม ประกอบกับมิให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้ถูกร้อยที่ ๒ และวิธีการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาอันอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร

๕.๓.๒ คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษ ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก โดยกำหนดให้มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ความเป็นมา และการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติในการขอรับพระราชทานอภัยโทษ และกำหนดชั้นนักโทษของกรมราชทัณฑ์เพื่อป้องกันมิให้นักโทษเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับตามกฎหมาย และอาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือผู้ช่วยเลขานุการ เพื่อดำเนินการเฉพาะเรื่องตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๕.๓.๓ คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษ มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ๖ ประการต่อผู้ถูกร้อยที่ ๑ และนายกรัฐมนตรี ดังนี้

๑) การตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ควรต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์ที่นักโทษพึงได้รับจากการประพฤดีดี กับความรู้สึกของประชาชนในสังคมที่ต้องการเห็นคนทำผิดรับโทษ

๒) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอภัยโทษให้เหมาะสมกับช่วงเวลา ที่เสนอพระราชกฤษฎีกา และหากเสนอให้มีการพระราชทานอภัยโทษในห้วงเวลาใกล้เคียงกัน ควรงดเว้นการอภัยโทษแก่นักโทษที่กระทำผิดรุนแรงหรือเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อสาธารณชน

๓) ไม่ควรกำหนดสัดส่วนโทษที่สูงเกินไป

๔) การกำหนดระยะเวลาปลอดภัย ที่กำหนดเป็นเงื่อนไขการพระราชทานอภัยโทษที่ต้องได้รับโทษมาแล้วเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมเช่น ต้องได้รับโทษ ๑ ใน ๓ ของโทษ หรือไม่น้อยกว่า ๘ ปี ก่อนจะได้รับประโยชน์จากการอภัยโทษ ที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน

๕) การกำหนดหลักเกณฑ์การอภัยโทษสำหรับความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบอาจต้องกำหนดเป็นพิเศษในลักษณะเดียวกับความผิดฐานผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้เพื่อจำหน่ายยาเสพติด

๖) การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ ควรต้องมีองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดเป็นหลัก

/๕.๓.๔ นายกรัฐมนตรี...

๕.๓.๔ นายกรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงได้มีข้อสั่งการเพิ่มเติมถึงผู้ถูกร้องที่ ๒ เพื่อพิจารณาทบทวนและปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการขอรับพระราชทานอภัยโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ๓ ข้อ ดังนี้

๑) ผู้อยู่ในข่ายจะได้รับเสนอชื่อเพื่อขอรับพระราชทานอภัยโทษควรให้ความสำคัญแก่ทัศนคติหรือความสำนึกผิดชอบชั่วดีในความผิดที่ตนได้กระทำความผิด และกระตือรือร้นเต็มใจจะกลับตนเป็นพลเมืองดีของสังคมมากกว่าการเป็นผู้มีความประพฤติเรียบร้อยหรือไม่ก่อความวุ่นวายในระหว่างต้องโทษ ซึ่งโดยปกติผู้ต้องโทษต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับผู้ต้องโทษอยู่แล้ว ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป และบุคคลดังกล่าวควรต้องรับโทษตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ และสัดส่วนการลดโทษนั้น ควรเสนอลดโทษไม่เกิน ๑ ใน ๔ เพื่อให้การลงโทษอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการลงโทษอาญาที่เป็นสากล เพื่อรักษาความปลอดภัยของสังคม

๒) ปรับปรุงกระบวนการจัดชั้นนักโทษ การตรวจสอบรายชื่อ รวมทั้งพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงความสำนึกผิดชอบชั่วดีของผู้ได้รับเสนอชื่อเพื่อรับพระราชทานอภัยโทษ โดยให้พนักงานอัยการหรือศาลเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินพฤติกรรมและให้ความเห็นประกอบด้วย

๓) ให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ นำเสนอแนวปฏิบัติ ปรับปรุงกฎระเบียบ ให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ทราบโดยเร็วที่สุด ให้มีความพร้อมดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ รัดกุม รอบคอบ และโปร่งใส เพื่อไม่ให้เกิดเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ขึ้นในสังคมเหมือนอย่างที่ผ่านมาเป็นอันขาด

๕.๓.๕ ที่ประชุมคณะกรรมการราชทัณฑ์ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๕ ได้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอภัยโทษ และมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำข้อเสนอการอภัยโทษตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และกรมราชทัณฑ์รับข้อสังเกตของคณะกรรมการราชทัณฑ์ ตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปปรับปรุงและนำมาเสนอคณะกรรมการราชทัณฑ์พิจารณาต่อไป

๕.๓.๖ ที่ประชุมคณะกรรมการราชทัณฑ์ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ได้รับทราบผลการดำเนินการของกรมราชทัณฑ์ สรุปได้ดังนี้

๑) คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอการอภัยโทษได้จัดประชุมหารือหลายครั้ง รวมถึงขอรับคำปรึกษาจากกองมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี จนได้ข้อสรุปในการจัดทำร่างกรอบแนวคิดในการออกหลักเกณฑ์ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ซึ่งเป็นไปตามหลักปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่มี ๓ ช่วง คือ ช่วงลงโทษ ช่วงแก้ไข และช่วงเตรียมการกลับคืนสู่สังคม เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสังคม และการกำหนดให้การบังคับโทษจำคุกต้องมีความเหมาะสมและสมมูล ดังนั้น ในการยกร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในคราวต่อไป ทางคณะกรรมการฯ เห็นควรให้กำหนดเงื่อนไขหลัก คือ นักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับประโยชน์จากพระราชกฤษฎีกาพระราชทาน

อภัยโทษจะต้องได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษตามคำพิพากษาหรือไม่น้อยกว่า ๘ ปี สุดแต่ระยะเวลาใดจะน้อยกว่า จึงจะได้รับประโยชน์จากการขอพระราชทานอภัยโทษโดยการปล่อยตัวหรือลดโทษตามสัดส่วนต่อไป รวมทั้งกำหนดให้ผู้กระทำความผิดในคดีร้ายแรง ได้รับประโยชน์น้อยลง สำหรับเรื่องการปรับปรุงกระบวนการจัดชั้น การเลื่อนชั้น การพักการลงโทษ เป็นการดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้มอบหมายกรมราชทัณฑ์ให้ดำเนินการแก้ไขกระบวนการให้สอดคล้องและมีความเหมาะสมต่อไปแล้ว โดยคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๕ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการ และให้ดำเนินการในรายละเอียดให้พร้อม รวมทั้งสร้างการรับรู้สื่อสังคมให้เห็นถึงความก้าวหน้าในเรื่องนี้เป็นระยะ

๒) สำหรับแนวทางการปรับกระบวนการจัดชั้นและเลื่อนชั้นนักโทษเด็ดขาด ควรมีการกำหนดระยะเวลาปลอดภัย ซึ่งหมายความว่า สังคมต้องสร้างสมดุลกรณีคนกระทำความผิด ว่าคนที่กระทำความผิดสมควรได้รับโทษขั้นต่ำมากน้อยเท่าใด โดยชั่งน้ำหนักจากฐานความผิด ซึ่งระยะเวลาปลอดภัยคือจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษตามคำพิพากษา หรือไม่น้อยกว่า ๘ ปี ซึ่งภายหลังการศึกษาของกรมราชทัณฑ์พบว่า หากเงื่อนไขดังกล่าวครอบคลุมไปถึงการจัดชั้นโดยไม่มีทำให้คุณให้โทษใด ๆ เลย จะทำให้ยากต่อการควบคุม และนักโทษต้องครองชั้นตัวเองไว้ให้ดี เมื่อครบกำหนดระยะเวลาปลอดภัยของสังคมแล้ว จึงมาดูว่าจะได้รับประโยชน์จากการได้รับพระราชทานอภัยโทษมากน้อยเพียงใด

๓) คณะกรรมการราชทัณฑ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ โดยมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ รับผิดชอบและดำเนินการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ และดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการราชทัณฑ์มอบหมาย

๔) ผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้ความเห็นว่า การพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นการใช้พระราชอำนาจโดยผ่านทางฝ่ายบริหาร ในกรณีที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เห็นเป็นการสมควรถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๑ ทวิ ขณะที่ยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ถือเป็นเรื่อง “ลับมาก” มิควรเปิดเผย เนื่องจากมีผลต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ ทัณฑสถาน และสถานกักขัง รวมทั้งอาจมีการวิพากษ์วิจารณ์ กระทบต่อกระบวนการยุติธรรม และการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

๕.๔ ข้อเท็จจริงจากรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เคยวินิจฉัย เรื่อง สิทธิของผู้ต้องขัง อันเกี่ยวเนื่องกับความเสมอภาค กรณีกล่าวอ้างว่าพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดเกณฑ์การได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๐๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๔ สรุปว่า

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตราขึ้นใช้บังคับ เนื่องในโอกาสสมหามงคลพระบรมราชาภิเษก เพื่อเป็นการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ และให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีอันจะเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป และมีผลบังคับเป็นการทั่วไป มิได้เฉพาะเจาะจงแก่นักโทษเด็ดขาดรายบุคคล หลักเกณฑ์ที่จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนได้ก็ต่อเมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นไปตามอำเภอใจโดยปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง การที่ผู้ถูกร้อง (คณะรัฐมนตรี) ได้กำหนดเกณฑ์โดยอาศัยเหตุผลในเรื่องความแตกต่างในแต่ละประเภทของการกระทำ ความผิดและอื่น ๆ มาประกอบพิจารณาแล้ว แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้คำนึงถึงหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้แล้ว จึงเห็นว่าผู้ถูกร้องมิได้กำหนดเกณฑ์เป็นไปตามอำเภอใจแต่อย่างใด จึงมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และมีมติให้ยุติเรื่อง

๖. ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณากรณีตามคำร้องแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า มติของผู้ถูกร้องที่ ๑ และการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกร้องที่ ๒ กรณีกำหนดหลักเกณฑ์ในการได้รับพระราชทานอภัยโทษขึ้นใหม่ ปี ๒๕๖๕ เป็นการลิดรอนสิทธิของนักโทษ ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดต่อหลักความเสมอภาค และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างหรือไม่ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๖.๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗^๑ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)^๒ กติการะหว่างประเทศ

ว่าด้วยสิทธิ...

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

^๒ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR)

ข้อ ๑ มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิต่าง ๆ มีเหตุและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ

ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)^๓ และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)^๔ ได้วางหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ และรับรองหลักความเสมอภาคเพื่อเป็นประกันว่าประชาชนจะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียม และควบคุมรัฐมิให้ใช้อำนาจเป็นไปตามอำเภอใจหรือเพื่อให้ประโยชน์แก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๖.๒) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การขอพระราชทานอภัยโทษขึ้นใหม่ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้เสนอหลักเกณฑ์การได้รับพระราชทานอภัยโทษ โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อให้การขอพระราชทานอภัยโทษบังเกิดประโยชน์แก่ผู้ต้องโทษและสังคมโดยรวมอย่างแท้จริง สนองพระมหากรุณาธิคุณในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงบำเพ็ญอภัยทานในวาระและโอกาสพิเศษ โดยให้ผู้ต้องโทษที่ได้รับโทษานุโทษไปแล้วส่วนหนึ่งและพร้อมที่จะกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีอันจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป ทั้งให้ผู้กระทำความผิดรายอื่น ๆ ได้ตระหนักในผลแห่งการกระทำความผิดของตน โดยเฉพาะความผิดอาญาร้ายแรงซึ่งก่อความเดือดร้อนต่อสังคมอย่างรุนแรง มิให้เกิดความประมาทหรือความชะล่าใจว่าจะได้รับประโยชน์จากหลักเกณฑ์ในการขอพระราชทานอภัยโทษ และมีให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ โดยนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษ และคณะอนุกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการพิจารณาโดยตรงที่จะให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพระราชทานอภัยโทษ โดยรัฐบาลกำหนดแนวนโยบายอันเป็นหลักการสำคัญของการพระราชทานอภัยโทษแต่ละครั้งไว้เพื่อให้ถือเป็นแนวทางพิจารณาให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอพระราชทานอภัยโทษให้เป็นไปอย่างถูกต้อง

/๖.๓) การที่จะ...

^๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

ข้อ ๒๖ บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในกรณีนี้ กฎหมายจะต้องห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุใด ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สินกำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ

^๔ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)

ข้อกำหนด ๒ (๑) ข้อกำหนดนี้พึงใช้ได้ทั่วไปโดยปราศจากความลำเอียง จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยเหตุของความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด สัญชาติ หรือฐานะทางสังคม ทรัพย์สิน ถิ่นกำเนิด หรือสถานะอื่นใดของผู้ต้องขัง ทั้งต้องให้ความเคารพต่อความเชื่อทางศาสนาและศาสนกิจที่ผู้ต้องขังยึดถือ

๖.๓) การที่จะเข้าลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้น ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ใช้อำนาจตามอำเภอใจปราศจากเหตุผลอันสมควร จึงจะเป็นการใช้ อำนาจปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือในเรื่องอื่นใด ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้^๕

๖.๔) เมื่อการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในหลักเกณฑ์ของผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่กำหนด ระยะเวลาปลอดภัยสำหรับผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษคือ นักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกจะต้องได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษตามคำพิพากษา หรือไม่น้อยกว่า ๘ ปี แล้วแต่กรณีใดถึงก่อน และการได้รับพระราชทานอภัยโทษลดโทษที่กำหนดชั้นโทษให้ต้องเป็น นักโทษชั้นดีขึ้นไป ซึ่งมีความเข้มงวดขึ้นจากหลักเกณฑ์เดิมของผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่กำหนดไว้ก่อนหน้า เพื่อให้ กรมราชทัณฑ์ได้มีเวลาในการประเมินความพร้อมของนักโทษ และพิจารณาถึงความสำนึกและความ มุ่งมั่นที่จะกลับตัวเป็นคนดีของนักโทษ ประกอบกับเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสังคม และให้การบังคับ โทษจำคุกมีความเหมาะสมและสมดุล ผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับหลักการ ลงโทษสากล ๓ ช่วง ตามที่ปรากฏในข้อ ๕.๒.๒

๖.๕) ด้วยเหตุนี้ทำให้นักโทษที่มีความประสงค์ที่จะได้รับประโยชน์จากการอภัยโทษ ในแต่ละครั้ง ได้คำนึงถึงความกระตือรือร้นเต็มใจจะกลับตนเป็นพลเมืองดีของสังคมมากกว่าการเป็น ผู้ประพฤติเรียบร้อยหรือไม่ก่อความวุ่นวายในระหว่างต้องโทษ แสดงถึงความมุ่งมั่นที่จะกลับตนเป็นคนดี และมีให้นักโทษเกิดความประมาทว่าจะได้ประโยชน์จากหลักเกณฑ์ในการขอพระราชทานอภัยโทษ จนไม่ประพฤติตนกลับตัวเป็นคนดีและก่อความวุ่นวายภายในเรือนจำ นอกจากนี้ยังเป็นการรักษา ความปลอดภัยของสังคมเพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จนก่อให้เกิดการสร้าง ความหวาดกลัวแก่ประชาชนเกินสมควร และคำนึงถึงความต้องการของสังคมที่จะเห็นผู้กระทำความผิดได้รับโทษ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะกลับคืนสู่สังคมอย่างแท้จริงและมีคุณภาพ ไม่กลับมา กระทำความผิดซ้ำอีก และคำนึงถึงความผิดอาญาที่ประชาชนเห็นว่าจะเป็นการร้ายแรงต่อสังคมเป็นสำคัญ ประกอบกัน รวมทั้งมิให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมเฉกเช่นที่แล้วมา ให้เกิดความสงบเรียบร้อย ภายในบ้านเมือง และมีก่อให้เกิดอาชญากรรมและปัญหาสังคมที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสังคมและต่อ ประเทศชาติ โดยเฉพาะความผิดอาญาร้ายแรงบางฐานซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนรุนแรง

/๖.๖) ด้วยเหตุผล...

^๕ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๑/๒๕๕๓ การที่ผู้ใช้อำนาจรัฐปฏิบัติต่อบุคคล แตกต่างกันเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ หรือในเรื่องอื่นใด จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ก็ต่อเมื่อ การปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันเพราะเหตุแห่ง ความแตกต่างในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจรัฐปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังเท่านั้น

๖.๖) ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วแสดงให้เห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ใช้ดุลพินิจกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยกำหนดการจัดชั้นโทษ ใช้ช่วงระยะเวลาตามหลักการบริหารโทษที่แบ่งออกเป็น ๓ ช่วง รวมถึงการกำหนดระยะเวลาปลอดภัยซึ่งผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษจำคุกไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษตามคำพิพากษา หรือไม่น้อยกว่า ๘ ปี แล้วแต่กรณีใดถึงก่อน ซึ่งสอดคล้องตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ของกติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง^๖ และข้อกำหนด ๔ วรรคหนึ่ง แห่งข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งองค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง^๗ จึงถือได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงคุณภาพของประโยชน์สาธารณะและความเสียหายของนักโทษแล้ว และการที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ใช้ดุลพินิจกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว และผู้ถูกร้องที่ ๑ มีมติเห็นชอบกับหลักเกณฑ์นั้น จึงมิได้เป็นไปตามอำเภอใจ

๖.๗) นอกจากนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การขอพระราชทานอภัยโทษขึ้นใหม่ของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นการขอพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดทุกคนที่เข้าเกณฑ์กำหนดที่จะอยู่ในข่ายพระมหากรุณาธิคุณ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^๘ มาตรา ๒๖๑ และมาตรา ๒๖๑ ทวิ ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยลดหลั่นมากและน้อยตามประเภทของนักโทษหรือตามลำดับชั้นของนักโทษแล้วแต่กรณีอย่างทั่วกัน มิได้บังคับใช้กับบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

/ตั้งนั้น...

^๖ กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้อ ๑๐

๑. บุคคลทั้งปวงที่ถูกไล่ออนเสรีภาพต้องได้รับการประติบัติด้วยความมีมนุษยธรรม และความเคารพในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดแห่งความเป็นมนุษย์

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. ระบบราชทัณฑ์ต้องประกอบด้วย การประติบัติต่อนักโทษ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้นักโทษกลับตัวและฟื้นฟูทางสังคม ผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนต้องได้รับการจำแนกออกจากผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ และต้องได้รับการประติบัติให้เหมาะสมกับวัยและสถานะทางกฎหมาย

^๗ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งองค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

ข้อกำหนด ๔

๑. เป้าประสงค์ของการลงโทษจำคุกหรือการใช้มาตรการที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการจำกัดอิสระและเสรีภาพของบุคคลนั้น โดยเบื้องต้นแล้วก็เพื่อที่จะคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมและลดการกระทำผิดซ้ำ ความประสงค์ดังกล่าวสามารถบรรลุได้ต่อเมื่อระยะเวลาในการคุมขังได้ถูกนำมาใช้เพื่อประกันเท่าที่จะเป็นไปได้ว่าบุคคลเช่นนั้นจะสามารถกลับคืนสู่สังคมได้เมื่อได้รับการปล่อยตัว โดยสามารถดำรงชีวิตที่ไม่ละเมิดกฎหมายและพึงตนเองได้

^๘ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๒๖๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์พร้อมทั้งถวายความเห็นว่าจะขอพระราชทานอภัยโทษหรือไม่

ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นเป็นการสมควร จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษานั้นก็ได้

มาตรา ๒๖๑ ทวิ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้

การพระราชทานอภัยโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ดังนั้น เห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงเป็นคุณสมบัติอันแก่นักโทษ เด็ดขาดทุกคนที่เข้าเกณฑ์กำหนด และหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไป มิได้เฉพาะเจาะจง แก่นักโทษเฉพาะรายบุคคล และการที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ใช้ดุลพินิจกำหนดหลักเกณฑ์การขอพระราชทาน อภัยโทษขึ้นใหม่ ปี ๒๕๖๕ ตลอดจนการที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีมติเห็นชอบกับการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ ตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗๐ พรรษา ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๙๐ พรรษา ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง พ.ศ. ๒๕๖๕ มิได้มี ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและละเมิดสิทธิมนุษยชนของนักโทษแต่อย่างใด

๗. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุม ด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๙/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จึงมีมติว่า มติของผู้ถูกร้องที่ ๑ และการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกร้องที่ ๒ กรณีกำหนดหลักเกณฑ์ในการได้รับพระราชทาน อภัยโทษขึ้นใหม่ ปี ๒๕๖๕ มิได้เป็นการลิดรอนสิทธิของนักโทษ หรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่อย่างใด

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลิกสี

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

