



สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เอกสารวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

# เงื่อนไขและผลของ กฎหมายนิรโทษกรรม



จัดทำโดย

นายอติวิชญ์ แสงสุวรรณ  
กลุ่มงานกฎหมาย ๓ สำนักกฎหมาย  
มีนาคม ๒๕๖๘

## คำนำ

บทความฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายนิรโทษกรรมตามอำนาจและหน้าที่ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่กำหนดให้สำนักกฎหมายเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายสนับสนุนงานของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า เกี่ยวกับแนวคิด ลักษณะ เจเนอไซและผลของกฎหมายนิรโทษกรรม

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษา เรื่อง เจเนอไซและผลของกฎหมายนิรโทษกรรมในบทความฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจศึกษา และเป็นแหล่งความรู้สำหรับอ้างอิง ประกอบการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายนิรโทษกรรมต่อไป

ผู้จัดทำ  
อติวิษณุ แสงสุวรรณ

## บทสรุปผู้บริหาร

เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมรับทราบรายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ นั้น กรรมการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปราย ถกเถียงเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในรอบระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา ส่วนการนิรโทษกรรมในประเด็นที่มีความอ่อนไหวยังมีข้อถกเถียงและไม่เป็นที่ยุติ สภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติไม่ส่งรายงานฉบับดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ องค์การอัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทราบหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามข้อสั่งการนั้นประการใดหรือไม่ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๕ อย่างไรก็ดี ด้วยการตรากฎหมายนิรโทษกรรม แม้จะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภา แต่ด้วยวัตถุประสงค์ เงื่อนไขและผลของกฎหมายนิรโทษกรรมจะมีลักษณะเฉพาะ ให้มีผลย้อนหลัง ยกเว้นบทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้ง แนวคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมายนิรโทษกรรมจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้คนในสังคมลืมเหตุการณ์ความขัดแย้ง รุนแรง ล้มการกระทำของผู้กระทำความผิดและให้ยกเว้นโทษ ทั้งนี้ เพื่อการสร้างความสุข สันติ สร้างความปรองดอง หรือลดปัญหาความขัดแย้งที่มีความรุนแรง โดยมุ่งป้องกันมิให้เกิดโศกนาฏกรรมที่เลวร้ายนั้นเกิดขึ้นอีก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการตรากฎหมายยกเว้นโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดในช่วงเหตุการณ์ตามที่กฎหมายกำหนดและให้มีผลย้อนหลัง โดยให้ถือว่าผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดเลย กล่าวคือ ในกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วก็ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิด และหากยังรับโทษอยู่ การลงโทษนั้นก็สิ้นสุดลงโดยศาลต้องสั่งปล่อยผู้ต้องโทษจากเรือนจำ นอกจากนี้ถ้ามีกฎหมายนิรโทษกรรมในเรื่องใดจะมีการฟ้องร้องไม่ได้ เพราะเหตุว่ากฎหมายได้ลบล้างการกระทำนั้น ๆ อันถือว่าเป็นความผิดเสียแล้ว หรือถ้าหากได้ฟ้องไปแล้ว ศาลต้องยกฟ้องและปล่อยตัวไป ดังนั้น หากสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาจะตรากฎหมายนิรโทษกรรม สภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาจึงควรกำหนดขอบเขตของเหตุการณ์ความขัดแย้ง ความรุนแรงที่จะนิรโทษกรรม กำหนดช่วงระยะเวลาของเหตุการณ์อันได้กระทำตั้งแต่เมื่อใด ผู้กระทำหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำความผิดฐานใดจะได้รับการนิรโทษกรรมให้มีความชัดเจนอย่างจำเพาะเจาะจง อีกทั้ง สภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา ควรพิจารณาซึ่งน้ำหนักของเหตุผลให้เพียงพอต่อความจำเป็นอย่างความคุ้มค่าในการตรากฎหมายนิรโทษกรรมฉบับนั้นอันจะสามารถสร้างความสงบสุข สันติ สร้างความปรองดองให้กับคนในชาติได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด และต้องพึงระมัดระวังเสมอว่า การนิรโทษกรรมถือเป็นการยกเว้นกฎหมาย หากมีการใช้อย่างไม่มีขอบเขตจะทำลายกฎหมาย หรืออาจจะสร้างความขัดแย้งครั้งใหม่ได้ ดังเหตุการณ์ความขัดแย้งที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงที่มีการผลักดันการตรากฎหมายนิรโทษกรรมสุดซอย หรือดังทรรศนะของนักปราชญ์โบราณที่กล่าวไว้ว่า การนิรโทษกรรมเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ “ผู้ใดทำผิด ผู้นั้นต้องรับผิดเพื่อการกระทำของตน” กฎหมายเป็นหลักแห่งความศักดิ์สิทธิ์ หากทำให้กฎหมายเสื่อมไปแล้วโดยนิรโทษกรรมแก่กระทำความผิด สังคมย่อมจะปั่นป่วน ประชาชนจะสับสน เยาวชนจะไม่มีหลักยึด และในที่สุดการตรากฎหมายยกเว้นความผิดก็จะปราศจากขอบเขต

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ข
สารบัญ	ง
๑. ความเป็นมาและความสำคัญ	๑
๒. แนวคิดเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม	๔
๓. วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนิรโทษกรรม	๖
๔. ลักษณะของกฎหมายนิรโทษกรรม	๘
๕. ความแตกต่างระหว่างการนิรโทษกรรม การอภัยโทษ และการล้างมลทิน	๑๒
๖. เจือไนไขของกฎหมายนิรโทษกรรม	๑๔
๗. ผลของกฎหมายนิรโทษกรรม	๒๐
๘. สรุป วิเคราะห์และความเห็น	๒๔
บรรณานุกรม	

# เงื่อนไขและผลของกฎหมายนิรโทษกรรม\*

อติวิชญ์ แสงสุวรรณ

กลุ่มงานกฎหมาย ๓ สำนักกฎหมาย

## ๑. ความเป็นมาและความสำคัญ

ในคราวการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗ เวลา ๐๙.๐๐ น. ห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบรายงานของคณะกรรมการการศึกษาคณะกรรมาธิการที่พิจารณาเสร็จแล้ว ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม (นางสาวชัตติยา สวัสดิผล เป็นผู้เสนอ) และมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ในการพิจารณารับทราบรายงานของคณะกรรมการฉบับดังกล่าว เป็นการพิจารณาตามมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบการพิจารณาตามระเบียบข้อ ๒๓ (๔)<sup>๑</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ในการพิจารณารับทราบรายงานการพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมของคณะกรรมการฉบับดังกล่าว นั้น สภาผู้แทนราษฎรมิได้ไม่เห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ๒๖๙ เสียง เห็นด้วย ๑๕๑ เสียง งดออกเสียง ๕ เสียง ไม่ลงคะแนนเสียง ๑ เสียง สภาผู้แทนราษฎร จึงไม่ส่งรายงานฉบับดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๕<sup>๒</sup>

\* ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นความเห็นส่วนตัว สำนักกฎหมายและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

<sup>๑</sup> ข้อ ๒๓ การจัดระเบียบวาระการประชุม ให้จัดลำดับ ดังต่อไปนี้

...

(๔) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

...

<sup>๒</sup> ข้อ ๑๐๕ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้

ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาพิจารณา

ในการพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการ ให้สภาลงมติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยโดยไม่มีกรอภิปราย ในกรณีที่สภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ให้ประธานสภาส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ประธานสภาส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการให้คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทราบ คณะรัฐมนตรีศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้นประการใดหรือไม่ ให้ประธานสภาแจ้งให้ที่ประชุมทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุม

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อถกเถียงตามคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับกฎหมายนิรโทษกรรม ข้อสังเกตของคณะกรรมการเกี่ยวกับการตรากฎหมายนิรโทษกรรมซึ่งมีความเห็นต่างในประเด็นอ่อนไหวทางการเมืองตามมาตรา ๑๑๐ และมาตรา ๑๑๒ ของรัฐธรรมนูญ (ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) โดยกรรมาธิการได้มีการแสดงความคิดเห็นออกเป็น ๓ แนวทาง<sup>๓</sup> ดังนี้

**แนวทางที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับการนิรโทษกรรมคดีที่มีความอ่อนไหว** เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความเห็นคัดค้านที่ไม่เห็นด้วยให้มีการออกกฎหมายนิรโทษกรรม ประกอบมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดมิได้” ดังนั้น การนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๒ จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ไม่พบว่ามียุทธศาสตร์การศึกษาระดับใดที่เสนอให้มีการนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๒ อีกทั้ง การนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๒ จะนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง และขัดหรือแย้งต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ การนิรโทษกรรมตามมาตรา ๑๑๒ เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและเป็นเรื่องความมั่นคงและอาจจะสร้างความขัดแย้งครั้งใหม่ได้

**แนวทางที่ ๒ เห็นด้วยกับการนิรโทษกรรมคดีที่มีความอ่อนไหวโดยมีเงื่อนไข** โดยควรหาแนวทางที่จะทำให้เยาวชนที่ถูกดำเนินคดีกลับมาใช้ชีวิตปกติได้ การแยกนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดแยกในแต่ละคดี การกำหนดเงื่อนไขและมาตรการป้องกันการกระทำผิดซ้ำที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดการกระทำผิดซ้ำอีกหรือจะมีการกระทำความผิดมากขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อรักษาหลักการในการออกกฎหมายหรือการใช้บังคับกฎหมาย ต้องมีความเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย หรือการออกกฎหมายเพื่อไปใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของสถาบันกษัตริย์ที่อยู่ร่วมกับระบอบประชาธิปไตยด้วยความสถาพรทั้งยังเป็นโอกาสอันดีที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองด้วยวิถีทางประชาธิปไตยอีกด้วย

**แนวทางที่ ๓ เห็นด้วยกับการนิรโทษกรรมคดีที่มีความอ่อนไหวโดยไม่มีเงื่อนไข** เนื่องจากคดีดังกล่าวมีการผูกโยงกับประเด็นทางเมือง หรือคดีที่ผู้กระทำความผิดมีแรงจูงใจทางการเมือง หรือ คดีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ มีความใกล้เคียงกับความผิดฐานหมิ่นประมาท แต่เป็นการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน และมีการนำกฎหมายมาตรานี้มาใช้ในทางการเมือง จึงเห็นว่าคดีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ เป็นคดีทางการเมือง และเมื่อสังคมต้องการความปรองดอง จึงเห็นด้วยกับการนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒

ในการประชุมรับรายงานของคณะกรรมการนั้น<sup>๔</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการตรากฎหมายนิรโทษกรรม โดยสมาชิกบางส่วนเห็นว่า ความขัดแย้งทางการเมืองในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา เป็นความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ การนิรโทษกรรมจึงเป็นกระบวนการที่มุ่งให้สังคมไทยได้มีโอกาสพูดคุย อันจะช่วยบรรเทาความขัดแย้งเหล่านี้ได้อย่างไร อีกทั้ง ภายหลังจากเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมา พรรคการเมืองที่เคยเชื่อว่ามีอุดมการณ์หรือมีความเห็นต่างกันสุดขั้วแต่กลับมาจับมือกันได้

<sup>๓</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม, หนังสือค่วนที่ สผ ๐๐๑๘.๑๓/๕๗๒๔, ๓๘-๕๗.

<sup>๔</sup> สรุปการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง), [https://web.parliament.go.th/assets/portals/1/news/4802/1\\_4802.pdf](https://web.parliament.go.th/assets/portals/1/news/4802/1_4802.pdf) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

แบบไม่มีในอดีต แล้วเหตุใดการนิรโทษกรรมประชาชนถึงจะเกิดขึ้นไม่ได้ การนิรโทษกรรมจึงไม่ใช่การแก้ไขกฎหมาย เพียงแต่ให้ประชาชนได้กลับไปเริ่มต้นชีวิตใหม่ อย่างไรก็ตาม สมาชิกบางส่วนได้ตั้งคำถาม หรือไม่เห็นด้วยกับการนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๒<sup>๕</sup> โดยเห็นว่า การนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดในเรื่องดังกล่าว เป็นข้อถกเถียงในสังคม ประชาชนมีความเห็นต่าง ยังไม่มีข้อยุติ และเป็นประเด็นอ่อนไหว หากไม่พิจารณาอย่างระมัดระวังอาจกลายเป็นปัญหาและเกิดความขัดแย้งรอบใหม่อันนำไปสู่ความแตกแยกครั้งใหญ่ในประเทศ ดังเช่นการผลักดันร่างกฎหมายนิรโทษกรรมแบบสุดซอย<sup>๖</sup> จึงขอให้พรรคการเมืองได้ไปพิจารณาศึกษาจะมีกระบวนการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในสังคม พิจารณากฎหมายนิรโทษกรรมเพื่อก้าวข้ามความขัดแย้งด้วยความรอบคอบในอนาคต ประกอบกับประเทศไทยมีการกฎหมายนิรโทษกรรมทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวมาแล้วจำนวน ๒๓ ครั้ง<sup>๗</sup>

ด้วยข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายนิรโทษกรรมตามรายงานของ คณะกรรมาธิการที่พิจารณาเสร็จแล้วนั้น มีประเด็นที่มีข้อถกเถียง มีความอ่อนไหวอันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง เช่น ในปี ๒๕๕๖ กรณีเสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ... (วรชัย เหมะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ต่อสภาผู้แทนราษฎร<sup>๘</sup> โดยเป็นร่างกฎหมายที่จะนิรโทษกรรมการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง ความขัดแย้งทางการเมือง ที่เกิดขึ้นหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ทั้งหมด โดยไม่ได้ระบุฐานความผิดเอาไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดความที่เข้าใจขำขันกว้างขวางมาก อันเป็นจุดพลิกผันสำคัญอันนำไปสู่การประกาศยุบสภาของนายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ อันเนื่องมาจาก กระแสต่อต้าน “ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฉบับดังกล่าว”<sup>๙</sup> หรือ กรณีการตราพระราชกำหนดในเหตุการณ์ เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ ตามพระราชบัญญัติกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกัน ระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีประเด็นข้อโต้แย้งทางวิชาการ เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเงื่อนไขและแบบพิธีการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี<sup>๑๐</sup> เป็นต้น อีกทั้ง ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมนั้น เป็นการแสดงออกทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยที่มีความแตกต่าง หลากหลาย เป็นประโยชน์สาธารณะและประชาชนต่างให้ความสนใจ ประกอบกับในทางวิชาการจะมีแนวคิด ขอบเขต หลักการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการตรากฎหมายนิรโทษกรรม และหน้าที่และอำนาจของสำนักกฎหมาย<sup>๑๑</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในการทำหน้าที่สนับสนุน

<sup>๕</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี

<sup>๖</sup> นิรโทษ‘สุดซอย’ถึง‘หมาแข่ง ๑๑ปี เดิมพัน “ทักษิณ-เพื่อไทย”, <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1129739> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

<sup>๗</sup> Ilaw, ย้อนดูกฎหมายนิรโทษกรรมของไทย ๒๓ ฉบับ เว้นโทษให้คณะรัฐประหารไปแล้วถึง ๑๑ ครั้ง, <https://www.ilaw.or.th/articles/4873> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

<sup>๘</sup> เติยปร่างกฎหมายนิรโทษกรรม พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๖, <https://www.ilaw.or.th/articles/๖๓๐๔> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

<sup>๙</sup> นิรโทษกรรมหมาแข่ง, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?...> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

<sup>๑๐</sup> นิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด, ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมานพรัตน์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ ปภักดี ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ -- กรุงเทพฯ : ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖, ๑๒๑-๑๘๓.

<sup>๑๑</sup> ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการ ในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๓ (ข้อ ๓ (๑๕))

งานวิชาการด้านนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุคคลในงานของรัฐสภา รวมถึงการเผยแพร่องค์ความรู้ ด้านกฎหมายให้แก่ประชาชนทั่วไป จึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย ของกฎหมายนิรโทษกรรม สำหรับสนับสนุนงานนิติบัญญัติตามบทบาท หน้าที่และอำนาจของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

## ๒. แนวคิดเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม

การนิรโทษกรรมเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ๔๐๓ ก่อนคริสตศักราช<sup>๑๒</sup> โดย Thrasylbulus ภายหลังขับไล่ พวกทรราชย์ (The Tyrants) ออกจากกรุงเอเธนส์ และในสมัยโรมันปรากฏหลักเรื่อง Restitutio in integrum ซึ่งทางปฏิบัติมีผลเป็นการนิรโทษกรรม ในยุคสมัยโบราณ การนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดจะกระทำ โดยผู้มีอำนาจรัฐทั้งสิ้น เช่น ผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ต่อมาเมื่อสถาบันกษัตริย์มีอำนาจ การนิรโทษกรรม จึงตกเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยมีความเห็นของ แบล็คสโตน (Blackstone) กล่าวว่า

*การให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดจะเป็นเครื่องเชื่อมโยงระหว่างพระมหากษัตริย์กับพลกนิกร โดยถือประโยชน์อันยิ่งใหญ่ของระบบกษัตริย์ซึ่งจะช่วยผ่อนปรนคลายความเคร่งครัดกฎหมาย เช่น ในคดีอาญา จะยกเว้นผู้กระทำความผิดจากการถูกลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีลักษณะพิเศษ (exceptional cases) อาจเกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นที่ต้องมีการยกโทษหรือลดโทษแก่ผู้กระทำความผิด*

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวได้เสื่อมถอยลง หลังยุคสมัยใหม่ ที่ยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่ (The Rule of Law) โดยซีชาร์ เบคาเรีย เห็นว่า การป้องกันอาชญากรรมไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของโทษ แต่ขึ้นอยู่กับความสม่ำเสมอในการลงโทษ ดังนั้น ควรจะพิจารณาคดีและมีการลงโทษตามที่กำหนดในกฎหมาย อย่างเคร่งครัด การให้ความกรุณาควรจะถูกกันออกจากระบบการนิติบัญญัติที่สมบูรณ์ซึ่งมีการลงโทษไม่รุนแรง ใดๆก็ตาม ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดก็ยังคงมีอยู่ แข็งแรงอยู่ ประกอบกับปัจจุบัน การให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรมมีอยู่หลายวิธี เช่น การให้ดุลพินิจ การคุมประพฤติ การออกกฎหมายเพื่อลดโทษสำหรับนักโทษที่ประพฤติดี การขจัดรอยตราความผิดหรือการล้างมลทิน การนิรโทษกรรมจึงถือเสมือนว่าไม่เคยมีการกระทำผิดนั้น ๆ เกิดขึ้นมาก่อนเลยโดยปกติการนิรโทษกรรม จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ต้องการให้สังคม ลืมการกระทำความผิดที่มีมาแล้วเสมือนหนึ่งการกระทำความผิดมิได้เกิดขึ้นเลย

ในต่างประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส<sup>๑๓</sup> เป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะลืมการกระทำผิด ที่ผ่านมาแล้ว โดยเฉพาะความผิดทางการเมือง โดยคืนสถานะให้ผู้กระทำความผิดทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นความผิด อุกฤษฏ์โทษ ความผิดมธยมโทษ หรือความผิดลหุโทษ รวมถึงการไม่ฟ้องร้องคดีแก่ผู้กระทำความผิดและลบล้าง คำพิพากษาที่ลงโทษไปแล้ว การนิรโทษกรรมจะแตกต่างจากการอภัยโทษซึ่งการอภัยโทษ เป็นการคืนสถานะ ให้เฉพาะบุคคลที่ถูกพิพากษาลงโทษโดยมิได้ลบล้างการกระทำความผิด แต่การนิรโทษกรรมเป็นการลืม คือ ลืมว่า ได้มีการกระทำผิด ฉะนั้นจึงมีผลย้อนหลัง โดยถือว่าไม่ได้กระทำความผิดเลย ในกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ก็ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิด และหากยังรับโทษอยู่ การลงโทษนั้นก็สิ้นสุดลงโดย ศาลต้องสั่งปล่อยผู้ต้องโทษจากเรือนจำ นอกจากนี้ถ้ามีกฎหมายนิรโทษกรรมในเรื่องใดจะมีการฟ้องร้องไม่ได้

<sup>๑๒</sup> สุรพล คงลาภ, นิรโทษกรรม : ศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔), ๖-๑๐.

<sup>๑๓</sup> สุรพล คงลาภ, เรื่องเดียวกัน, ๑๐.

เพราะเหตุว่ากฎหมายได้บดบังการกระทำนั้น ๆ อันถือว่าเป็นความผิดเสียแล้ว หรือถ้าหากได้ฟ้องไปแล้ว ศาลต้องยกฟ้องและปล่อยตัวไป

ในประเทศอังกฤษ<sup>๑๔</sup> พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจพิเศษที่เรียกว่า Prerogative พระราชอำนาจดังกล่าวมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพิวคัล ซึ่งพระมหากษัตริย์มีเอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกดำเนินคดี (Procedura Privilege) แต่ต่อมาภายหลังพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจดังกล่าวโดยเด็ดขาด ในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ ๑ ได้ทรงแยกพระราชอำนาจพิเศษดังกล่าว เป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ที่อยู่ภายใต้กฎหมาย และพระราชอำนาจโดยเด็ดขาด ซึ่งอยู่นอกเหนือจากกฎหมายซึ่งต่อมาแนวความคิดเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงไปโดยเห็นว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นจะมีได้ต่อเมื่อกฎหมายยินยอมและจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย พระราชอำนาจประการหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับ ได้แก่ พระราชอำนาจในการพระราชทานความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิด (The Royal Prerogative of Mercy) ทั้งนี้เนื่องจาก พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีต่าง ๆ หรือในการลงโทษผู้กระทำความผิดจึงทรงมีการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดด้วย

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>๑๕</sup> การนิรโทษกรรมถือเป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับสังคมที่จะยกโทษ (forgive) ให้กับการกระทำความผิดซึ่งโดยปกติเป็นความผิดทางการเมือง การนิรโทษกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา มีความสัมพันธ์กับการอภัยโทษและใช้ปะปนกัน จนมีผู้เห็นว่าการนิรโทษกรรมก็คือการอภัยโทษให้กับกลุ่มบุคคลที่กระทำความผิด ในทางประวัติศาสตร์ สหรัฐอเมริกามีการประกาศอภัยโทษเป็นการทั่วไป และการนิรโทษกรรมสำหรับความผิดทางการเมืองหลายครั้งเริ่มต้นจาก ปี ค.ศ. ๑๗๙๔ ประธานาธิบดีวอชิงตันได้ประกาศอภัยโทษ (full, free and entire pardon) ให้กับผู้มีส่วนในการกบฏที่เรียกว่า Whiskey Rebellion และต่อมาประธานาธิบดีได้ประกาศอภัยโทษเพื่อแก้ไขปัญหาความแตกร้างภายในชาติบ่อยครั้ง อีกทั้ง การอภัยโทษเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความแตกร้างภายในชาติหรือความขัดแย้งภายในประเทศ โดยการอภัยโทษเป็นอำนาจของประธานาธิบดีและสภาองเกรส<sup>๑๖</sup>

สำหรับประเทศไทยในยุคสมัยการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งอำนาจอภัยโทษตามจารีตประเพณีสืบทอดมาตั้งแต่สมัยอยุธยา อีกทั้ง ด้วยแนวคิดพื้นฐานพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (The King is the Fountain of Justice) เป็นบ่อเกิดของหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมากมายโดยเฉพาะพระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม อันจะมีผลต่อการดำเนินคดีหรือการบังคับโทษต่าง ๆ การพระราชทานอภัยโทษก็เป็นพระราชอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการบังคับโทษในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา<sup>๑๗</sup> แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดในสมัยนั้นที่ถือว่ารัฐเป็นสมบัติของพระเจ้าแผ่นดิน ทำให้พระเจ้าแผ่นดินมีสิทธิขาดในชีวิตและทรัพย์สินของพลเมือง โดยปรากฏชัดเจนดังกล่าวของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ แห่งฝรั่งเศสที่กล่าวไว้ว่า รัฐคือข้าพเจ้า “ข้าพเจ้าคือรัฐ” “I am the state”

<sup>๑๔</sup> สุรพล คงลาภ, เรื่องเดียวกัน, ๕.

<sup>๑๕</sup> สุรพล คงลาภ, เรื่องเดียวกัน, ๓๙-๔๒.

<sup>๑๖</sup> รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา หมวด ๒ มาตรา ๒ บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจเลื่อนการลงโทษ (reprive) และอภัยโทษ (pardon) สำหรับความผิดต่อกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (Federal Law) เว้นแต่ในกรณี Impeachment นอกจากประธานาธิบดีจะมีอำนาจนิรโทษกรรมแล้ว สภาองเกรสก็มีอำนาจนิรโทษกรรมได้ โดยศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา ได้วินิจฉัยในคดี Brown V. Walker ว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้อำนาจประธานาธิบดีในการเลื่อนการลงโทษและอภัยโทษสำหรับความผิดต่อสหรัฐอเมริกาเว้นแต่ในกรณี impeachment แล้ว อำนาจดังกล่าวนี้ไม่ได้ตัดอำนาจของสภาองเกรสที่จะผ่านกฎหมายนิรโทษกรรม (general amnesty)

<sup>๑๗</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, “พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ”, *วารสารวิชาการศาลปกครอง* ๙, ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๒) : ๒๕-๕๖.

(l'etat c'est moi) ฝรั่งเศสทั้งประเทศคือคนเดียว ต่อมาเมื่อมีรัฐสมัยใหม่ถือกำเนิดขึ้น อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน รัฐมีหน้าที่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กิจกรรมทั้งปวงของชาติดำเนินไปภายใต้หลักนิติรัฐ (The Rule of Law)<sup>๑๘</sup> หรืออาจเรียกว่าหลักภายใต้หลักกฎหมายเป็นใหญ่ การใช้อำนาจในรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงไม่เป็นที่ยอมรับ อย่างไรก็ตาม ในรัฐสมัยใหม่ประมุขของรัฐยังทรงไว้ซึ่งอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญให้อภัยโทษ เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา หมวด ๒ มาตรา ๒ บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจเลื่อนการลงโทษ (reprise) และอภัยโทษ (pardon) สำหรับความผิดต่อกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (Federal Law) เว้นแต่ในกรณี Impeachment ส่วนในประเทศอังกฤษ พระราชอำนาจประการหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับ ได้แก่ พระราชอำนาจในการพระราชทาน ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิด (The Royal Prerogative of Mercy) ทั้งนี้เนื่องจาก พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีต่าง ๆ หรือในการลงโทษผู้กระทำความผิด จึงทรงมีการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดด้วย โดยปัจจุบัน ประเทศไทย พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีพระราชอำนาจในด้านต่าง ๆ หลายด้านตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยเฉพาะพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๙ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ส่วนการนิรโทษกรรม เป็นมาตรการทั่วไปที่จะกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองให้เกิดความสงบสุขขึ้นในสังคม การนิรโทษกรรมของประเทศไทยจึงไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนตายตัวว่าการกระทำอย่างใด จะมีการนิรโทษกรรมให้บ้าง ผลในทางกฎหมายจึงขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับ ซึ่งอาจยกเว้นทั้งความผิดทางอาญาและความผิดในทางแพ่งด้วยก็ได้<sup>๑๙</sup>

### ๓. วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนิรโทษกรรม

ด้วยแนวคิดเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม เป็นวิธีการลบล้างการกระทำความผิดที่ไม่ควรถือเอาเป็นความผิด และบังคับให้ใช้โทษแก่การกระทำใด ๆ เมื่อเห็นถึงประโยชน์อื่นที่มากกว่า ได้แก่ ความสงบสุขของประชาชน ทั้งนี้ จะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมือง ในการพิจารณาตามควรแก่กรณี การนิรโทษกรรมจึงไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว แต่โดยทั่วไปการตรากฎหมายนิรโทษกรรมจะมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสรุปได้ ๖ ประการ ดังนี้<sup>๒๐</sup>

๓.๑ เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่นักโทษทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าทำการต่อต้านรัฐเพราะความเชื่อทางการเมืองหรือศาสนาและได้ถูกลงโทษเนื่องจากกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเพราะเป็นกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การนิรโทษกรรมตามนัยนี้เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าการดำเนินคดีอาญาแก่นักโทษทางการเมืองเหล่านั้นที่ผ่านมานั้นไม่ยุติธรรม แต่การนิรโทษกรรมให้แก่นักโทษทางการเมืองในกรณีนี้จะแตกต่างจากการนิรโทษกรรมแก่บุคคลที่ต่อต้านรัฐโดยใช้กำลังและเกี่ยวพันกับการก่อความผิดทางอาญาที่รุนแรง เพราะนักโทษทางการเมืองในกรณีนี้จะไม่ใช่ นักโทษทางการเมืองที่ก่อความรุนแรง แต่เป็นผู้ที่แสดงการต่อต้านรัฐตามสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่

<sup>๑๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

วรรคสอง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

ประกอบหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๕ - ๔๙ บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

<sup>๑๙</sup> “หลักนิติรัฐกับการตรากฎหมายนิรโทษกรรม”, *จุลนิติ* ๖, ฉ. ๖ (พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๕๒) : ๕-๖.

<sup>๒๐</sup> จุฑามาศ ตั้งวงศ์, ข้อจำกัดอำนาจในการตรากฎหมายนิรโทษกรรม, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙), ๑๔-๑๘.

เท่านั้นดังที่ได้ใช้เป็นเหตุผลสำหรับการปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองหลายคนตามกฎหมายนิรโทษกรรมของประเทศเอลซัลวาดอร์ ในปี ค.ศ. ๑๙๘๗

๓.๒ เพื่อยุติความขัดแย้งรุนแรง ไม่ว่าจะเป็ความขัดแย้งภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ โดยการนิรโทษกรรมเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระหว่างที่มีความขัดแย้ง เพราะเป็นตัวสร้างเงื่อนไขให้เกิดการเจรจาสันติภาพขึ้น กรณีนี้ถือเป็นราคาที่ต้องจ่ายเพื่อยุติสงครามหรือถดถอยรัฐบาลที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในอดีต ถ้าไม่มีการนิรโทษกรรมเช่นว่านี้การละเมิดสิทธิมนุษยชนก็อาจจะยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างกรณีนี้ คือ บทบัญญัติเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมใน the Lomé Peace Accord ที่คณะกรรมการความจริงและความปรองดองของ Sierra Leone อธิบายว่า การนิรโทษกรรมเป็นสิ่งจำเป็น ผู้ที่โต้แย้งว่าความสงบไม่สามารถต่อรองแลกเปลี่ยนกับความยุติธรรมได้ในทุกสถานการณ์จะต้องหาข้อแก้ตัวสำหรับความขัดแย้งที่ยังคงดำเนินต่อไป การนิรโทษกรรมอาจจะไม่เป็นที่ปรารถนาในหลาย ๆ กรณี แต่อย่างไรก็ตาม การนิรโทษกรรมก็ไม่ควรถูกกำจัดไปทั้งหมดจากกลไกในการพยายามให้มีการเจรจาเพื่อยุติความเกลียดชังภายหลังจากช่วงเวลาแห่งความขัดแย้งที่รุนแรง การไม่อนุญาตให้มีการนิรโทษกรรมในทุกกรณีนั้นจะเท่ากับเป็นการปฏิเสธสภาพความเป็นจริงของความขัดแย้งรุนแรงและความต้องการเร่งด่วนที่จะยุติการต่อสู้และความทุกข์ทรมานจากความขัดแย้งรุนแรงนั้น

๓.๓ เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความปรองดองแม้ว่าหนึ่งในข้อเรียกร้องพื้นฐานสำหรับความยุติธรรมคือผู้กระทำผิดต้องไม่ถูกปล่อยไปโดยไม่ได้รับ กล่าวคือ ในช่วงที่มีกระบวนการสร้างความสงบและความปรองดอง ภายหลังจากเหตุการณ์ความขัดแย้ง ความยุติธรรมอาจจะไม่ใช่ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด แต่การเยียวยา การฟื้นฟู และสร้างความปรองดองให้แก่สังคมที่ถูกทำลายเพราะความเกลียดชังและความขัดแย้งมานานอาจจะเป็ทางเลือกที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ดังนั้นการสร้างความปรองดองในชาติจึงเป็นวัตถุประสงค์หลักของการนำกฎหมายนิรโทษกรรมมาใช้การลงโทษ ดังตัวอย่างกฎหมายนิรโทษกรรมของประเทศแอฟริกาใต้ ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ตามที่ปรากฏในบันทึกการร่างกฎหมายนิรโทษกรรมดังกล่าวว่า การแบ่งแยกและการต่อสู้ในอดีตก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง กฎหมายนิรโทษกรรมจึงเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งช่วยให้เกิดความเป็อันหนึ่งอันเดียวกันของชาวแอฟริกาใต้ที่มีความแตกแยกกันอย่างฝังรากลึกเนื่องมาจากการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้คือการเสริมสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและความปรองดอง

๓.๔ เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านเป็นแนวคิดที่มุ่งจัดการกับความรุนแรงที่เกิดขึ้นในอดีต โดยมีกระบวนการที่นำมาปรับใช้กับสังคมที่เปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งไปสู่ความสงบหรือจากการเปลี่ยนผ่านระบอบเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยมีจุดมุ่งหมายหลักของกระบวนการสร้างความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน คือ แก้ไขโศกนาฏกรรมความรุนแรงที่เกิดขึ้นในอดีต และป้องกันไม่ให้โศกนาฏกรรมอันเลวร้ายอย่างที่เคยเกิดขึ้นกลับมาซ้ำรอยอีก ดังตัวอย่างในกรณีกฎหมายนิรโทษกรรมของประเทศเฮติในปีค.ศ. ๑๙๙๑ ซึ่งรัฐบาลชั่วคราวประเทศเฮติ ได้กล่าวว่า การนิรโทษกรรมเป็นสิ่งจำเป็นต่อการสร้างบรรยากาศที่ดีให้นำไปสู่การสถาปนาประชาธิปไตยในเฮติ นอกจากนี้บางรัฐบาลยังใช้การนิรโทษกรรมเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศ อย่างกรณีของประเทศเบนิน ในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ หลังจากมีการประท้วงทางการเมืองภายในประเทศ ประธานาธิบดีก็ให้นิรโทษกรรมแก่ผู้ต่อต้านที่ถูกเนรเทศและเรียกประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับการสถาปนาประชาธิปไตย

๓.๕ เพื่อใช้คุ้มกันความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายนิรโทษกรรมในบางกรณีมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการที่ไม่ต้องมีความรับผิดชอบ เช่น ในกรณีกฎหมายนิรโทษกรรมของประเทศกัวเตมาลาในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ที่กำหนดความคุ้มกันความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่กองกำลังความมั่นคงผู้ปฏิบัติหน้าที่

ในการร่วมกันต่อสู้กับผู้ที่ลบล้างรัฐบาล สำหรับกรณีการนิรโทษกรรมตนเอง หรือ self-amnesty โดยเผด็จการที่หมดอำนาจลง เพื่อปกป้องตนเองจากการไม่ต้องมีความรับผิดชอบในอนาคต ก็ถือเป็นการนิรโทษกรรมโดยมีวัตถุประสงค์นำมาใช้คุ้มกันความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐเช่นกัน

๓.๖ เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ของรัฐ บางครั้งการนิรโทษกรรมยังถูกใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐในการดำเนินการตามภารกิจของรัฐ โดยให้ลี้ภัยและไม่ลงโทษการกระทำความผิดที่ทำมาก่อนหน้านั้น เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้กระทำผิดกลับมามีชีวิตที่ดีขึ้นตามกฎหมายซึ่งจะก่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายในภายหน้าต่อไป กฎหมายนิรโทษกรรมตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ ที่พบบ่อยก็คือ การนิรโทษกรรมทางภาษีอากร

เนื่องจากการนิรโทษกรรมเป็นแนวคิดเกี่ยวกับความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิด ขจัดความแค้นร้าย ลี้ภัยการกระทำความผิดของบุคคล เสมือนว่าไม่เคยมีผู้กระทำความผิดในเหตุการณ์นั้นมาก่อน การตรากฎหมายนิรโทษกรรมจึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อมุ่งสร้างความปรองดอง สลายความขัดแย้ง และสร้างสันติสุขให้กับคนในชาติและในสังคม อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายนิรโทษกรรมจะไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนตายตัว ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ ผู้ทรงอำนาจของรัฐ และวัตถุประสงค์การตรากฎหมายนิรโทษกรรมในแต่ละครั้ง

#### ๔. ลักษณะของกฎหมายนิรโทษกรรม

ด้วยการนิรโทษกรรมจะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมือง ในการพิจารณาตามควรแก่กรณีจึงไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว โดยส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขความขัดแย้งทางการเมือง วัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคมภายหลังเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรืออาจมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นข้อกำหนดในสนธิสัญญาสันติภาพหรือใช้เป็นมาตรการลดจำนวนในเรือนจำ ยกตัวอย่างเช่น การนิรโทษกรรมในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งมาก<sup>๒๑</sup> เนื่องจากมีสงครามกลางเมือง (civil strife) เกิดขึ้นอยู่เสมอ การนิรโทษกรรมครั้งแรกรู้จักในนามของ lettres de remission generale และในปี ค.ศ. ๑๔๑๓ มีส่วนที่เรียกว่า The lettres d'abolition ของข้อตกลงพักรบชั่วคราวระหว่าง Armagnacs และ the Burgundians ซึ่งถือเป็นการนิรโทษกรรมทำนองเดียวกับความวุ่นวายที่ Bordeaux ในปี ค.ศ. ๑๕๔๙ ก็ได้มีการนิรโทษกรรมเช่นกันหรือโองการที่เมืองนองส์ (The Edict of Nantes) มีบางส่วนที่เป็นการนิรโทษกรรม นอกจากนี้ตลอดศตวรรษที่ ๑๙ มีการนิรโทษกรรมเป็นระยะ ๆ ตั้งแต่สมัยนโปเลียนในปี ค.ศ. ๑๘๐๒ จนถึงปี ค.ศ. ๑๘๘๑ เป็นต้น

ในประเทศอังกฤษ การนิรโทษกรรมอาจเกิดจากการใช้อำนาจโดยกษัตริย์หรืออาจมาจากการบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาซึ่งในอดีตมักมีการนิรโทษกรรมในโอกาสของวันราชาภิเษกหรือวันสำคัญที่คล้ายคลึงกันนี้ การนิรโทษกรรมจึงถือเป็นการกระทำด้วยความกรุณา (act of grace) การนิรโทษกรรม ครั้งที่มีชื่อเสียง ได้แก่ การนิรโทษกรรมภายหลังสงครามกลางเมืองในปี ค.ศ. ๑๖๕๑ และการนิรโทษกรรมโดยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๒ ในปี ค.ศ. ๑๖๖๘ ซึ่งไม่รวมถึงบุคคลที่มีส่วนร่วมในการประหารชีวิตพระราชบิดาของพระองค์ (พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑) การนิรโทษกรรมครั้งสุดท้ายของประเทศอังกฤษประกาศในปี ค.ศ. ๑๗๔๗ โดยนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ร่วมกระทำความผิดในการกบฏที่เรียกว่า The Second Jacobite Rebellion ทั้งนี้ ในประเทศอังกฤษ<sup>๒๒</sup> คำว่า “นิรโทษกรรม” ไม่ใช่คำในกฎหมาย ซึ่งผิดกับ “การอภัยโทษ” และจะไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ของประเทศอังกฤษ ทั้งผู้แต่งตำราและสภากฎหมายอังกฤษก็แทบจะไม่ใช้คำนี้ เมื่อจะพิจารณากฎหมายนิรโทษกรรมของประเทศ

<sup>๒๑</sup> สุรพล คงลาภ, นิรโทษกรรม : ศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔), ๑๔-๑๕.

<sup>๒๒</sup> สุรพล คงลาภ, เรื่องเดียวกัน, ๔๓.

อังกฤษมักจะอ้างถึงการอภัยโทษที่เป็นการทั่วไปและโดยเด็ดขาด (Acts for the King's most Eracious, general and free pardon) ดังนั้นการใช้คำว่า อภัยโทษ จึงหมายถึงการนิรโทษกรรมด้วย

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>๒๓</sup> การนิรโทษกรรมครั้งที่สำคัญได้แก่ประกาศนิรโทษกรรม ภายหลังจากเกิดสงครามกลางเมืองโดยประธานาธิบดีลินคอล์นเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ปี ค.ศ. ๑๘๖๓ และโดยประธานาธิบดีจอห์นสัน เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๖๕ วันที่ ๗ กันยายน ค.ศ. ๑๘๖๗ วันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๘๖๘ และวันที่ ๒๕ ธันวาคม ค.ศ. ๑๘๖๘ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าการนิรโทษกรรมได้กลายเป็นสิ่งจำเป็น ในฐานะที่เป็นวิธีที่จะผ่อนคลายความขมขื่น (bitterness) ภายหลังจากสงครามของบุคคลบางกลุ่ม หรือชนกลุ่มน้อย หรือ ผู้ขาดหนี้ราชการและไปเข้าร่วมกับฝ่ายที่ก่อการปฏิวัติไม่สำเร็จ หรือผู้กระทำความผิดทางการเมือง บุคคล เหล่านี้มักจะได้รับการนิรโทษกรรม โดยการนิรโทษกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเช่นเดียวกับ ประเทศอังกฤษที่ไม่ค่อยเคร่งครัดในการแยกความแตกต่างระหว่างการนิรโทษกรรมกับการอภัยโทษ ดังนั้น การอภัยโทษทั่วไป (general pardon) ซึ่งเป็นการอภัยโทษให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งกระทำความผิด ต่อกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง จึงถูกถือว่าเป็นการนิรโทษกรรม ในแง่นี้การนิรโทษกรรมจึงต่างจากการอภัยโทษ คือการอภัยโทษมีผลต่อบุคคลเฉพาะราย แต่การนิรโทษกรรมขยายไปถึงกลุ่มบุคคลและชุมชน<sup>๒๔</sup>

กรณีของประเทศไทย การนิรโทษกรรมจะตราเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่กรณีเร่งด่วนซึ่งรัฐบาล ได้ตราเป็นพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ แต่ภายหลังต้องให้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา กฎหมายนิรโทษกรรมของประเทศไทยเกิดครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๔๗๕ ภายหลังจากคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครอง ด้วยวิธีการตราเป็นพระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ประเทศไทยได้เผชิญกับความขัดแย้งทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง<sup>๒๕</sup> เห็นได้จากการกระทำรัฐประหารถึงสองครั้งในปีถัดมาโดยครั้งแรกเป็นการล้มล้างอำนาจนายกรัฐมนตรีคนแรกนั้น คือ พระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งเป็นผู้ที่คณะราษฎรได้เชิญให้มารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและคณะราษฎรอีก เช่นกันที่กระทำการรัฐประหารในครั้งนั้น พร้อมกับการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมที่มีชื่อว่า “พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในการจัดการให้คณะรัฐมนตรีลาออกเพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๗๖” ส่วนอีกครั้งหนึ่งเป็นการพยายามกระทำการรัฐประหาร ซึ่งได้ก่อให้เกิดความรุนแรงจนลุกลาม กลายเป็นสงครามกลางเมืองขึ้น เรียกว่า “กบฏบวรเดช” นำโดยพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดช ทำให้คนไทย จำนวนไม่น้อยเสียชีวิต ในสงครามกลางเมืองครั้งนั้นและอีกหลายร้อยคนถูกขังในคุก แต่การกระทำผิดจากเหตุการณ์ ครั้งนั้นก็ได้รับการนิรโทษกรรม ในปี พุทธศักราช ๒๔๘๘ โดยตราเป็น “พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจลพุทธศักราช ๒๔๘๘” ด้วยเหตุผลที่ว่า “เพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแห่งประเทศไทยให้เจริญวัฒนาถาวรยิ่ง ๆ ขึ้น” ถือได้ว่าเป็นการลบเลือนความผิดให้แก่ผู้กระทำผิด โดยแม้ผู้กระทำผิดจะถูกฟ้องหรือได้รับโทษตามคำพิพากษาแล้วหรือไม่ รวมถึงผู้กระทำผิดที่กำลังจะหลบหนี ทำให้ผู้กระทำผิดเหล่านั้นได้พ้นจากความผิดทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณากฎหมายนิรโทษกรรมของไทยที่ได้ประกาศและมีผลใช้บังคับมาแล้วตั้งแต่ปี ๒๔๗๕-๒๕๖๗ ด้วยวิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติและการตราเป็นพระราชกำหนด จำนวน ๒๐ ครั้ง บัญญัติ

<sup>๒๓</sup> สุรพล คงลาภ, เรื่องเดียวกัน, ๑๔-๑๕.

<sup>๒๔</sup> สุรพล คงลาภ, เรื่องเดียวกัน, ๔๔.

<sup>๒๕</sup> ทวีโชค ไช้มุกด์, “การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายนิรโทษกรรม ระหว่างปีพ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๔๘, วารสารรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ๗, ฉ. ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๙): ๒๑-๔๘.

ไว้ในรัฐธรรมนูญภายหลังการรัฐประหารจำนวน ๒ ครั้ง คือ ภายหลังการรัฐประหารในปี ๒๕๔๙ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๗<sup>๒๖</sup> นิรโทษกรรมการกระทำรัฐประหารรัฐบาล เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งกระทำโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙<sup>๒๗</sup> บัญญัติรับรองการกระทำรัฐประหารที่ได้รับการนิรโทษกรรม ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวทั้งก่อนและหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป<sup>๒๘</sup> ส่วนการรัฐประหารในปี ๒๕๕๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๘<sup>๒๙</sup> บัญญัติให้นิรโทษกรรมการกระทำรัฐประหารรัฐบาล เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งกระทำโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๙<sup>๓๐</sup> นิรโทษกรรมผู้กระทำการ

<sup>๒๖</sup> “มาตรา ๓๗ บรรดาการกระทำทั้งหลาย ซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึด และควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ของหัวหน้า และคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขรวมตลอดทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว หรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้า หรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอันได้กระทำไป เพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น การกระทำดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่เป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ รวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการการอย่างอื่น ไม่ว่ากระทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำ และไม่ว่ากระทำในวันดังกล่าวหรือก่อน หรือหลังวันดังกล่าวนี้ หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมาย ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิด และความรับผิดโดยสิ้นเชิง”

<sup>๒๗</sup> “มาตรา ๓๐๙ บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้”

<sup>๒๘</sup> ณวัฒน์ ศรีปีตธา, ลักษณะบางประการเกี่ยวกับกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย, <https://kpi-lib.com/multim/Journal%20Index/%E0%B8%9B%E0%B8%B5%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%8811%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%881/b18514.pdf>.

(สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

<sup>๒๙</sup> “มาตรา ๔๘ บรรดาการกระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ของหัวหน้าและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าวหรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือของผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อันได้กระทำไปเพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น การกระทำดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ รวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการการอย่างอื่น ไม่ว่ากระทำในฐานะตัวการผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำ และไม่ว่ากระทำในวันดังกล่าวหรือก่อนหรือหลังวันดังกล่าวนี้ หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมาย ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง”

<sup>๓๐</sup> “มาตรา ๒๗๙ บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ไม่ว่าเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศคำสั่ง หรือการกระทำนั้น เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑)

และผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด และให้การกระทำที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และแก้ไขเพิ่มเติมนั้นชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

ส่วนการนิรโทษกรรมด้วยวิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติและการตราเป็นพระราชกำหนด จำนวน ๒๐ ฉบับนั้น<sup>๓๑</sup> ส่วนใหญ่ คือ จำนวน ๑๖ ฉบับ จะตราเป็นพระราชบัญญัติ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในการจัดการให้คณะรัฐมนตรีลาออก เพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๗๖ (๒) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ (๓) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ที่ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ กลับมาใช้ พ.ศ. ๒๔๙๔ (๔) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษ พ.ศ. ๒๔๙๙ (๕) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ (๖) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ (๗) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ พ.ศ. ๒๕๑๕ (๘) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวกับการเดินขบวนเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๖ (๙) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๑๙ (๑๐) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ (๑๑) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรระหว่างวันที่ ๒๕ และวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๒๐ (๑๒) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ ๔ ถึงวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๒๑ (๑๓) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ ๓๑ มีนาคม ถึงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๔ (๑๔) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ ๘ และวันที่ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๘ พ.ศ. ๒๕๓๑ (๑๕) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๕๓๒ (๑๖) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ๒๕๓๔ และอีกจำนวน ๔ ฉบับซึ่งเป็นส่วนน้อยจะตราเป็นพระราชกำหนด ได้แก่ (๑) พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ (๒) พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำผิดฐานกบฏ และจลาจล พ.ศ. ๒๔๘๘ (๓) พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ ๓๑ มีนาคม ถึงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๔ และ (๔) พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๓๒</sup>

เนื่องจากการนิรโทษกรรมเป็นลักษณะการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมือง ในการพิจารณาตามควรแก่กรณีจึงไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว อีกทั้ง กฎหมายนิรโทษกรรมได้ตราขึ้นภายหลังการกระทำความผิดและจะมีผลย้อนหลังไปในเวลาที่มีการกระทำความผิดและทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ถูกดำเนินคดีในความผิดที่กระทำลงไปเฉพาะครั้งเฉพาะคราวหรือเฉพาะช่วงเหตุการณ์ชั่วคราวตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย การนิรโทษกรรมนั้น

พุทธศักราช ๒๕๕๙ ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

<sup>๓๑</sup> ทวีโชค ไช้มุกด์, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ๗ ฉ. ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๙): ๒๑-๒๘.

<sup>๓๒</sup> พระราชกำหนดฉบับนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเห็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๑๗๒ และได้ส่งไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยผลปรากฏว่า “ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ”

มีผลทำให้กฎหมายไม่มีบังคับกับข้อเท็จจริงบางอย่างที่เกิดขึ้น การนิรโทษกรรมจึงอยู่นอกโครงสร้างของความผิดทางอาญาและแตกต่างจากเหตุที่มีอำนาจกระทำได้ (justification) และเหตุยกเว้นโทษ (excuse) ตามกฎหมายอาญาอย่าไรก็ตาม การนิรโทษกรรม จะมีความแตกต่างจากการอภัยโทษ และการล้างมลทิน ดังกล่าวในลำดับต่อไป

## ๕. ความแตกต่างระหว่างการนิรโทษกรรม การอภัยโทษ และการล้างมลทิน

กฎหมายนิรโทษกรรมเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เฉพาะกับเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งโดยเจาะจงเป็นครั้งไป ไม่ได้ใช้ถาวรทุกครั้งหรือทุกสถานการณ์ ดังนั้นบทบัญญัติจึงมีสาระแตกต่างกันไม่ตายตัว จะครอบคลุมเพียงใดขึ้นอยู่กับเนื้อหาของกฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับเป็นหลัก แต่สิ่งที่จะต้องกล่าวถึงหรือหลักของการนิรโทษกรรมซึ่งจำเป็นต้องมีเหมือนกันในทุกครั้ง คือ ต้องการจะนิรโทษกรรมผู้ใด ซึ่งกระทำการอันใดในฐานความผิดไหน อันได้กระทำตั้งแต่เมื่อใด รายละเอียดเงื่อนไขหรือหลักการนิรโทษกรรมเหล่านี้จะต้องมีแต่จะแตกต่างกันไปตามกฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับ<sup>๓๓</sup> สรุปได้ดังนี้

๑) ผู้กระทำความผิด หมายถึง กฎหมายนิรโทษกรรมในครั้งนั้นจะมีผลกับผู้ใดแบบเจาะจงรายชื่อตัวบุคคล เฉพาะกลุ่มบุคคลโดยพิจารณาจากสภาพความผิด มิได้พิจารณาตัวผู้กระทำความผิดเฉพาะบุคคลหรือบุคคลทั่วไปทั้งหมดไม่เจาะจง หากบุคคลใดกระทำความผิดตามที่กฎหมายนิรโทษกรรมระบุบุคคลเหล่านั้นจะได้รับนิรโทษกรรมทั้งหมด

๒) ฐานความผิด นอกจากจะระบุว่าผู้ใดบ้างที่จะได้รับการนิรโทษกรรมแล้ว ความผิดฐานใดที่จะได้รับการนิรโทษกรรมจะต้องระบุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายนิรโทษกรรมด้วย มิใช่ว่าทุกฐานความผิด เพราะเหตุว่าบุคคลนั้นอาจก่อความผิดหลายฐานความผิด แต่กฎหมายไม่ได้มีเจตนานิรโทษกรรมทุกความผิด จะนิรโทษกรรมเรื่องใดขึ้นกับความประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ

๓) เวลาที่กระทำความผิด เนื่องจากกฎหมายนิรโทษกรรมเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เฉพาะรายครั้ง ใช้กับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นก่อนวันประกาศใช้กฎหมายนิรโทษกรรม หรือช่วงเวลาใดระบุนวันที่เริ่มเกิดเหตุการณ์จนถึงวันสิ้นสุด แต่ต้องเป็นเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้ว มิเช่นนั้นหากใช้กับการกระทำความผิดหลังการนิรโทษกรรม จะกลายเป็นการนิรโทษกรรมล่วงหน้าในความผิดที่กำลังจะก่อขึ้น และกฎหมายนิรโทษกรรมก็ไม่ได้ถือให้มีผลตลอดไปในภายหลัง เช่นว่า การทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต หากไม่กำหนดช่วงเวลาเกิดเหตุไว้แล้ว ในอนาคตการทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต จะไม่ถือเป็นความผิดอีกต่อไปด้วย เงื่อนไขเรื่องเวลากระทำความผิดจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ด้วยการนิรโทษกรรม การอภัยโทษและการล้างมลทิน หลายคนอาจใช้กันสับสน อีกทั้ง กฎหมายประเทศไทยเริ่มมีการแบ่งแยกระหว่างการนิรโทษกรรมกับการอภัยโทษตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญโดยอำนาจในการอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตลอดมาว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ประกอบกับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๕๙ บัญญัติว่า “ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใด ๆ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ถ้าจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขอรับพระราชทานอภัยโทษ จะยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้” และมาตรา ๒๖๑ ทวิ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้ การพระราชทานอภัยโทษตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” แสดงว่าการอภัยโทษจะกระทำต่อเมื่อมีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้ว ซึ่งมีผลเป็นการลดโทษหรือยกเว้นโทษโดยไม่ต้องรับโทษสำหรับความผิด แต่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยยังไม่เคยมีการบัญญัติ

<sup>๓๓</sup> นุชิต จิโรจพงศ์, “การนิรโทษกรรมความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓”, (การศึกษาค้นคว้าอิสระตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตวิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๖๐), ๒๑.

เกี่ยวกับอำนาจในการนิรโทษกรรมไว้โดยตรง<sup>๓๔</sup> อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่าอำนาจนิรโทษกรรมเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยต้องตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งการนิรโทษกรรมจะมีผลให้ผู้กระทำผิดพ้นจากความผิดโดยไม่คำนึงว่าจะต้องมีคำพิพากษาแล้วหรือไม่ แม้จะยังไม่มีกรฟ้องร้องเกิดขึ้นก็นิรโทษกรรมได้ ส่วนการล้างมลทินกฎหมายล้างมลทินในประเทศไทยมักจะตราขึ้นในโอกาสสำคัญของประเทศ ซึ่งกระทำได้เฉพาะคดีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ และมีการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นแล้ว โดยการล้างมลทินจะมีผลไปลบล้างโทษให้กับผู้ที่เคยได้รับโทษโดยถือว่าผู้นั้นไม่เคยถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษมาก่อน การล้างมลทินจึงเป็นการลบล้างเฉพาะโทษไม่ได้เป็นการลบล้างความผิดซึ่งจะแตกต่างกับการนิรโทษกรรมที่เป็นการลบล้างความผิด จากแนวคิดและหลักการดังกล่าวจึงอาจสรุปความแตกต่างระหว่างการนิรโทษกรรม การอภัยโทษ และการล้างมลทิน ได้ดังนี้<sup>๓๕</sup>

๑) องค์กรผู้ใช้อำนาจนิรโทษกรรม อำนาจในการนิรโทษกรรมและล้างมลทินเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนอำนาจในการอภัยโทษเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอภัยโทษ

๒) ด้านเวลาการบังคับใช้ การนิรโทษกรรมกระทำได้ทั้งก่อนและหลังมีคำพิพากษา การอภัยโทษกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนการล้างมลทินผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษและพ้นโทษไปแล้ว

๓) ด้านผลในทางกฎหมาย การนิรโทษกรรมเป็นการลบล้างการกระทำความผิด โดยอาจจะยกเว้นโทษหรือยกเว้นความผิดให้แก่ผู้กระทำความผิด การอภัยโทษ เป็นการยกโทษตามคำพิพากษาให้โดยไม่ต้องรับโทษเลย หรือลดโทษให้และรับโทษเพียงบางส่วน ส่วนการล้างมลทินผู้กระทำความผิดต้องเคยได้รับโทษตามคำพิพากษามาแล้ว นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมกฎหมายถือว่าผู้นั้นไม่เคยกระทำความผิด หรือไม่เคย ต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดเช่นนั้นมาก่อน แต่ผู้ที่ได้รับการอภัยโทษกฎหมายยังถือว่าเป็น ผู้กระทำความผิดและต้องคำพิพากษาให้ลงโทษ ส่วนผู้ที่ได้รับการล้างมลทินจะถือว่ามิได้เคยถูกพิพากษาลงโทษในความผิดนั้น ๆ มาก่อน ดังนั้น ในกรณีที่มีการกระทำความผิดซ้ำอีก ศาลจึงไม่อาจเพิ่มโทษแก่ผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรมหรือได้รับการล้างมลทินได้ และศาลยังอาจอ้างเป็นเหตุเพื่อบรรเทาการลงอาญาบุคคลดังกล่าวได้

โดยสรุป การนิรโทษกรรม คือ การให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดรูปแบบหนึ่งซึ่งมีผลทำให้ผู้กระทำผิดพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด โดยถือว่าเป็นการลบล้างความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำก่อนที่มีการนิรโทษกรรม ทำให้ไม่มีการดำเนินคดีและลงโทษแก่ผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจในการนิรโทษกรรม ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะนิรโทษกรรมในช่วงก่อนการฟ้องคดี ระหว่างการดำเนินคดี หรือภายหลังศาลมีคำพิพากษาแล้วก็ได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการที่จะตรากฎหมายนิรโทษกรรมจะต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ต้องมีการพิจารณาซึ่งน้ำหนักให้ดี เนื่องจากการนิรโทษกรรมเป็นกฎหมายที่มีผลเฉพาะบุคคลบางกลุ่ม กฎหมายนิรโทษกรรมถือเป็นการยกเว้นกฎหมาย หากมีการใช้อย่างไม่มีขอบเขตจะทำลายกฎหมายได้ กล่าวคือ การนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดนั้น<sup>๓๖</sup> เปรียบเสมือนเป็นการทำลายหลักกฎหมายทั่วไปและทำลายหลักนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งเป็นเสาหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักให้ดีว่าจะมีความคุ้มค่าหรือไม่ กับการที่ต้องทำลายหลักการดังกล่าว ดังที่นักปราชญ์แต่โบราณได้แสดงทรรศนะไว้ว่า การนิรโทษกรรมเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำเพราะหลักที่ว่า “ผู้ใดทำผิด ผู้นั้นต้อง

<sup>๓๔</sup> จุฑามาศ ตั้งวงศ์, “ข้อจำกัดอำนาจในการตรากฎหมายนิรโทษกรรม”, (วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตสาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙), ๑๐.

<sup>๓๕</sup> จุฑามาศ ตั้งวงศ์, เรื่องเดียวกัน, ๑๑-๑๒.

<sup>๓๖</sup> “หลักนิติรัฐกับการตรากฎหมายนิรโทษกรรม”, จุลินิติ ๖, ฉ. ๖ (พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๕๒) : ๓-๔.

รับผิดชอบเพื่อการทำหน้าที่ของตน” เป็นหลักศักดิ์สิทธิ์ หากทำให้เสื่อมไปแล้ว สังคมย่อมจะปั่นป่วน ประชาชนจะสับสน เยาวชนจะไม่มีหลักยึด และในที่สุดการออกกฎหมายยกเว้นความผิดก็จะปราศจากขอบเขต ส่วน พลาโต (Plato) นักปรัชญาชาวกรีกโบราณซึ่งคัดค้านการออกกฎหมายยกเว้นผู้กระทำผิดให้พ้นผิด เห็นว่า “การทำ ความผิดนั้นนับเป็นสิ่งชั่วร้าย แต่ยังต้องนับว่าเป็นสิ่งชั่วร้ายลำดับสอง เพราะสิ่งชั่วร้ายอันดับหนึ่งก็คือ การ ปลอ่ยให้ผู้กระทำผิดลอยนวล” นอกจากนี้ ด้วยผลของการนิรโทษกรรมอาจจะส่งผลและกลายเป็น บรรทัดฐานที่ใช้อ้างอิงในอนาคตเพื่อตรากฎหมายนิรโทษกรรมในภายหน้า อันสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ให้ความสำคัญต่อหลักนิติรัฐ (Legal State) เนื่องจากหลักการดังกล่าวมานี้ มิได้มีไว้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐ หรือผู้ปกครองเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ยังสามารถกำหนดหน้าที่ของผู้ถูกปกครองซึ่งได้แก่ประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายด้วย

## ๖. เจือปนของกฎหมายนิรโทษกรรม

ในต่างประเทศ<sup>๓๓๗</sup> การนิรโทษกรรมมักจะให้อภัยแก่บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทั้งหมดมากกว่าที่จะใช้ในการอภัยโทษแก่บุคคลเป็นรายบุคคล โดยในประเทศฝรั่งเศสอำนาจในการนิรโทษกรรม เป็นของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๑๙๖๘ ในประเทศอังกฤษ การนิรโทษกรรม กระทำโดยการตราพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) ซึ่งรัฐสภาได้ลงมติให้ใช้ได้ตามคำแนะนำของพระราชินี ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา การนิรโทษกรรมกระทำโดยประธานาธิบดีหรือสภาองเกรส จึงอาจกล่าวได้ว่า การนิรโทษกรรมเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจที่การกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส<sup>๓๓๘</sup> ภายหลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ประชาชน (Parties) ก็มักจะเรียกร้องให้นำ วิธีการนิรโทษกรรมมาใช้เพื่อดับความรุ่มร้อนทางสังคม นอกจากนี้ในการกระทำบางอย่าง การให้อภัยจะเป็นวิธีการ ที่ดีกว่าการลงโทษ แต่เดิมการนิรโทษกรรมมักจะใช้เพื่อยกเลิกการกระทำผิดทางการเมืองบาง ประการที่ได้กระทำขึ้นในช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง โดยให้ถือว่าไม่เป็นความผิดเพื่อจะได้ลืมความ แดกแยกทางการเมืองเสีย นิรโทษกรรมในลักษณะเช่นนี้มีลักษณะเป็นนิรโทษกรรมที่แท้ (Re Elle) โดยนิรโทษ กรรมกระทำที่กำหนดไว้ตายตัว แต่ในปัจจุบันไม่มีข้อจำกัดประเภทของความผิดที่จะทำการนิรโทษกรรม โดยอาจมีการนิรโทษกรรมในการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายอาชญากรรม กฎหมายศุลกากร กฎหมายป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับการล่าสัตว์ กฎหมายเกี่ยวกับจราจร และการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายผังเมืองการ ก่อสร้าง การทำลายสภาพแวดล้อมหรือโบราณสถาน รวมถึงการกระทำผิดของผู้เข้าร่วมชุมนุมประท้วง นอกจากนี้ยังขยายไปถึงการนิรโทษกรรมความผิดทางวินัยและความผิดทางปกครองด้วย ส่วนผู้มีอำนาจในการนิร โทษกรรมนั้น จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของระบอบการปกครอง กล่าวคือ ในระหว่างที่มีการปกครอง รูปแบบเสรีนิยม กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาในการออกกฎหมายนิรโทษกรรม แต่ถ้าเป็นช่วงที่

<sup>๓๓๗</sup> วาสนา รอดเอี่ยม, “การลบล้างคำพิพากษาลงโทษจำคุก”, (วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔), ๑๐๖-๑๐๘.

<sup>๓๓๘</sup> ไชยรัตน์ ปาวะกะนันท์, “ข้อพิจารณาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม : ศึกษากรณีนิรโทษกรรม ความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง”, (วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), ๗๐-๗๓.

ประเทศปกครองในรูปแบบการรวมอำนาจ กฎหมายจะบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประมุขแห่งรัฐคือ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการออกกฎหมายนิรโทษกรรม ปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจในการนิรโทษกรรมเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ในประเทศฝรั่งเศสยังมีประเพณีที่เรียกว่า การนิรโทษกรรมของประธานาธิบดีหลังจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรัฐสภาที่มาจากพรรคเดียวกันนั้น รัฐสภาจะมีการลงคะแนนเสียงในการประกาศกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ักโทษที่กระทำผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายนิรโทษกรรมนี้ อาจจะเป็นการให้อำนาจประธานาธิบดีในการนิรโทษกรรมนักโทษบางคนถ้าตรงตามเงื่อนไข นักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่า “การนิรโทษกรรมนี้เป็นการลดประชากรนักโทษในคุกอีกด้วย”

การนิรโทษกรรมในประเทศฝรั่งเศสมีหลายรูปแบบโดยมีการจัดแบ่งตามลักษณะของผู้มีอำนาจหรือมีการจัดแบ่งตามประเภทของการนิรโทษกรรมโดยสามารถจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ ๓ ประเภท ดังนี้คือ (๑) การนิรโทษกรรมกรณีธรรมดา เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดประเภทของผู้ที่จะได้รับการนิรโทษกรรม และขอบเขตที่จะได้รับการนิรโทษกรรมเมื่อกฎหมายมีผลบังคับโดยจะพิจารณาจากความเหมาะสมเป็นราย ๆ ไป จึงทำให้เกิดผลเสียในแง่ที่ว่าแม้จะเป็นผู้กระทำความผิดซ้ำผู้นั้นก็ไม่มีประวัติการกระทำความผิดอยู่เลย (๒) การอภัยโทษกึ่งนิรโทษกรรม เป็นการผสมรูปแบบของการนิรโทษกรรมกับการอภัยโทษ โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับบุคคลบางจำพวก และฝ่ายบริหารจะต้องออกพระราชกฤษฎีกา (décret de grâce) เพื่อให้อภัยโทษภายในเวลาที่กำหนดโดยในการนิรโทษกรรมมักจะกระทำเป็นการทั่วไป และผู้กระทำความผิดจะได้รับผลโดยทันทีที่การอภัยโทษจะมาช่วยจำแนกบุคคลที่เหมาะสมซึ่งควรให้ได้รับผลจากการนิรโทษกรรม และผลของการนิรโทษกรรมรูปแบบนี้จะทำให้คำพิพากษาถูกลบล้างและได้สิทธิต่าง ๆ กลับคืนมาต่างจากการอภัยโทษโดยทั่วไป ซึ่งจะลบล้างเฉพาะโทษประธานเท่านั้น มิได้ลบล้างโทษประกอบ โทษอุปกรณ์และสิทธิต่าง ๆ ที่ถูกตัดไปจากคำพิพากษาของศาล (๓) การนิรโทษกรรมโดยองค์กรศาลนี้เป็นการพิจารณาในรูปแบบรายบุคคล โดยศาลจะมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดตามที่มิใช่กฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบกฎหมายไว้ และอยู่ในเงื่อนไขที่ว่าผู้กระทำความผิดจะต้องถูกศาลพิพากษาลงโทษในความผิดที่ได้กระทำให้ได้รับโทษต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายนิรโทษกรรม หรือได้รับการรอกการลงโทษ หรือได้รับเฉพาะโทษอุปกรณ์ ดังนั้นผู้กระทำความผิดรายใดจะได้รับการนิรโทษกรรมหรือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีดังกล่าวว่าสมควรจะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดสถานใด โดยการนิรโทษกรรมในประเทศฝรั่งเศสจะมีกฎหมายนิรโทษกรรมมีลักษณะเฉพาะ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้<sup>๓๙</sup>

๑) กฎหมายนิรโทษกรรมมีเนื้อหาแตกต่างกันไปในกฎหมายแต่ละฉบับที่ออกบังคับใช้และไม่มีบทบัญญัติทั่วไปที่จะระบุเงื่อนไข ขอบเขต หรือผลจากกฎหมาย แต่กฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในประเด็นดังนี้คือ (๑) ไม่มีผลเป็นการโต้แย้งสิทธิของบุคคลที่สาม (๒) ห้ามอ้างว่าผู้ได้รับการนิรโทษกรรมมีประวัติอาชญากรรม เนื่องจากคำพิพากษาลงโทษผู้นั้นได้ถูกลบล้างไปโดยผลของการนิรโทษกรรมแล้ว (๓) ไม่มีผลกระทบต่อมาตรการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการนิรโทษกรรมจะลบล้างโทษที่มีวัตถุประสงค์เป็นการแก้แค้น แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างมาตรการที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งไม่มีลักษณะเป็นโทษ เช่น การทำลายอาคารที่เสื่อมโทรม และเป็นอันตรายต่อผู้สัญจรไปมา หรือการกำหนดให้ก่อสร้างอาคารตามกฎหมายผังเมือง เป็นต้น และยังไม่มีกระทบถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัย ซึ่งกำหนดไว้ตามสภาพของผู้กระทำความผิดอีกด้วย

<sup>๓๙</sup> สุรพล คงลาภ, นิรโทษกรรม : ศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔), ๕๐-๕๑.

๒) กฎหมายนิรโทษกรรมจะต้องตีความโดยเคร่งครัด จะนำบทบัญญัติของกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับก่อน ๆ มาใช้กล่าวอ้างไม่ได้ เพราะวัตถุประสงค์ของการนิรโทษกรรมในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกันไป กฎหมายฉบับหลังจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติการนิรโทษกรรมดังฉบับก่อน ๆ การบังคับใช้จะต้องเคร่งครัดตามตัวอักษร ศาลไม่มีอำนาจตีความขยายขอบเขตให้ครอบคลุมไปถึงกรณีอื่น ๆ ที่ไม่ได้บัญญัติไว้

๓) กฎหมายนิรโทษกรรมใช้บังคับได้เฉพาะภายในอาณาเขตของประเทศเท่านั้น

๔) กฎหมายนิรโทษกรรม เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในระหว่างการพิจารณาคดีนั้นหากเป็นที่ปรากฏต่อศาลว่า จำเลยมีสิทธิจะได้รับการนิรโทษกรรมแล้ว ศาลสามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้ทันที

ส่วนการนิรโทษกรรมหรือการอภัยโทษในสหรัฐอเมริกานั้น<sup>๔๐</sup>เป็นอำนาจที่สำคัญอย่างหนึ่งของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ที่จะใช้อำนาจนี้ในทางบริหารเพื่อทำการนิรโทษกรรมหรืออภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (Federal offenses) ได้ทุกประเภทไม่เว้นแต่ความผิดทางการเมือง ความผิดอาญาต่อกฎหมายสหรัฐอเมริกา ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร หรือความผิดต่อกฎหมายมลรัฐ (States offenses) ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าการรัฐที่จะใช้ในกรณีที่มีการละเมิดต่อกฎหมายของมลรัฐ โดยอำนาจในการนิรโทษกรรมหรืออภัยโทษนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๒ มาตรา ๒ ซึ่งบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการเลื่อนการลงโทษ (reprieve) และอภัยโทษ (pardon) สำหรับความผิดต่อกฎหมายสหรัฐอเมริกา (Federal Law) ยกเว้นในกรณีความผิดที่มีการยื่นถอดถอนประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา (Impeachment) เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่มีอำนาจมีประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวที่จะอภัยโทษตนเองจึงถูกห้ามไว้ นอกจากนี้แล้วในรัฐธรรมนูญของมลรัฐก็ได้บัญญัติให้อำนาจอภัยโทษดังกล่าวเป็นของผู้ว่าการรัฐแต่ละมลรัฐด้วย โดยหากการนิรโทษกรรมนั้นได้กระทำโดยอำนาจของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาจะทำในรูปแบบของประกาศ (Proclamation of Amnesty) ส่วนการประกาศนิรโทษกรรมโดยสภาองเกรส (ฝ่ายนิติบัญญัติ) จะต้องทำขึ้นในรูปของรัฐบาลบัญญัติ (Act) เช่น รัฐบาลบัญญัติลงวันที่ ๖ มิถุนายน ค.ศ. ๑๘๘๘

ในสหรัฐอเมริกา การนิรโทษกรรมจะมีเงื่อนไขแบ่งออกได้ ๒ กรณี คือ (๑) กรณีแบ่งแบบไม่มีเงื่อนไข จะเป็นการปล่อยตัวบุคคลผู้กระทำความผิดจากการลงโทษโดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งการนิรโทษกรรมโดยไม่มีเงื่อนไขนี้มีผลทำให้เป็นการยกเว้นความผิดจากการถูกลงโทษตามคำพิพากษา และเป็นกรยกเว้นความรับผิดชอบ (guilt) ด้วย อันเป็นผลทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับสิทธิต่าง ๆ คืนมา (๒) กรณีแบบมีเงื่อนไข (Conditional Amnesty) การนิรโทษกรรมหรืออภัยโทษยังจะไม่เกิดผลจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ถูกกำหนดไว้ เช่น เงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องเดินทางออกนอกประเทศเสียก่อน หรือต้องงดเว้นจากการดื่มสุรา หรือต้องจ่ายเงินค่าปรับให้ครบถ้วนเสียก่อน เป็นต้น การนิรโทษกรรม แม้ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำรูปแบบกฎหมายจากประเทศอังกฤษมาใช้ตั้งนั้นการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการอภัยโทษ และการนิรโทษกรรม จึงไม่มีความชัดเจนอย่างเช่นของประเทศไทย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา คดีระหว่าง Burdick V. United States ได้วินิจฉัยการนิรโทษกรรมเปรียบเทียบกับกรอภัยโทษ สรุปได้ว่า การนิรโทษกรรมเป็นการมองข้ามความผิด (Overlook offense) โดยปกติจะใช้กับความผิดที่กระทำต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ

<sup>๔๐</sup> ไชยรัตน์ ปาวะกะนันท์, “ข้อพิจารณาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม : ศึกษากรณีนิรโทษกรรมความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง”, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), ๕๙-๖๕.

หรือความผิดทางการเมือง ซึ่งการยกโทษให้จะเป็นการเหมาะสมสำหรับสังคม (Expedient for the public welfare) มากกว่าการดำเนินคดีหรือลงโทษ ส่วนการอภัยโทษนั้นเป็นการยกโทษให้ (Remits punishment) จะใช้กับการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของรัฐ อีกทั้ง การนิรโทษกรรมโดยปกติใช้เป็นการทั่วไป โดยใช้กับกลุ่มบุคคลหรือชุมชน เป็นการกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติ (Statutory) หรือเป็นการกระทำของศาลสูงสุด (The Supreme Magistrate) ผู้ได้รับการนิรโทษกรรมจะยินยอมรับการนิรโทษกรรมหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าสิทธิอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับการยินยอมนั้นและมีการอ้างสิทธิดังกล่าวจะต้องมีหลักฐานโดยชัดแจ้งในการยอมรับผลการนิรโทษกรรมนั้น

สำหรับประเทศไทย เจือนไขของกฎหมายนิรโทษกรรมจะใช้กับเหตุการณ์เฉพาะเจาะจงโดยประกาศใช้เป็นครั้งคราว มิได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติทั่วไป ประกอบกับเมื่อพิจารณากฎหมายนิรโทษกรรมที่ได้ประกาศใช้บังคับมาแล้วตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ จนถึงปี ๒๕๖๗ ประเทศไทยมีการตรากฎหมายนิรโทษกรรมจำนวน ๒๔ ฉบับ โดยมีการตราเป็นกฎหมายใน ๒ ลำดับชั้น คือ (๑) การตราขึ้นในลำดับพระราชบัญญัติโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในกรณีเร่งด่วนรัฐบาลสามารถตราขึ้นเป็นพระราชกำหนดนิรโทษกรรม โดยต้องผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติในภายหลัง และ (๒) การตราไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นลำดับที่สูงกว่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด โดยการนิรโทษกรรมครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ออกให้แก่การกระทำความผิดทางการเมือง<sup>๔๑</sup> ส่วนการจำแนกประเภทของกฎหมายนิรโทษกรรมที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมืองนั้น อาจพิจารณาจากลักษณะของความผิด คือ กฎหมายนิรโทษกรรมในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมืองและกฎหมายนิรโทษกรรมในกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมือง ดังนี้

### ๑) การนิรโทษกรรมที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมือง

ความผิดทางการเมืองเป็นการกระทำความผิดต่อองค์กรการเมืองแห่งรัฐ ต่อรูปแบบการปกครองหรือต่อสิทธิทางการเมืองของประชาชน ซึ่งอาจพิจารณาได้จากสภาพความผิดหรือมูลเหตุจูงใจ หรือจุดประสงค์ในการกระทำความผิด อีกทั้ง กฎหมายนิรโทษกรรมส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เมื่อผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารแต่ไม่สำเร็จ การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการดังกล่าวมักจะใช้เหตุผลว่า เพื่อให้เกิดความสามัคคีขึ้นในชาติ หากก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จมักจะให้เหตุผลเพื่อสร้างความชอบธรรมในการตรากฎหมายนิรโทษกรรมในแต่ละครั้งว่า เพื่อขจัดความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นในชาติ มิได้ปรารถนาประโยชน์ส่วนตนหรือบำเหน็จตอบแทนแต่อย่างใด<sup>๔๒</sup> บางกรณีรัฐธรรมนูญยังได้รับรองว่าการกระทำของผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งแม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติดังกล่าวแล้วยังมีการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมเพื่อป้องกันมิให้ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารถูกดำเนินคดีหรือฟ้องคดีในภายหลัง เช่น มาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และแก้ไขเพิ่มเติมว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้

<sup>๔๑</sup>ไปรยา ทิศนสกุล, การนิรโทษกรรม (Amnesty) รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๗ : ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามหลักนิติธรรม, <https://elibrary.constitutionalcourt.or.th/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmvw&db=Main&skin=s&mmid=24&bid=11002>. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

<sup>๔๒</sup> สุรพล คงลาภ, “ลักษณะของกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย”, *วารสารนิติศาสตร์* ๒๑, ฉ. ๓ : ๔๒๑-๔๒๓.

และกฎหมาย หรือตัวอย่างเหตุผลในการตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินระหว่างวันที่ ๑ มีนาคม ถึงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๔ พ.ศ. ๒๕๒๔ ปรากฏความตอนหนึ่งว่า

“และเมื่อคำนึงถึงสถานการณ์ในปัจจุบันของประเทศที่มีศัตรูของประเทศชาติและประชาชนอยู่รอบด้านทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ความสามัคคีของชนในชาติจึงเป็นสิ่งจำเป็นและรีบด่วนที่จะต้องสร้างสรรค์ให้มีขึ้นให้จงได้ การดำเนินการทางคดีต่อไปมีแต่จะก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชนยิ่งขึ้นไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และจะทำให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศในที่สุด”

หรือตัวอย่างเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ๒๕๓๔ ปรากฏความตอนหนึ่งว่า

“คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้กระทำไปด้วยความปรารถนาที่จะแก้ไขสถานการณ์ซึ่งเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ สถาบันพระมหากษัตริย์และประชาชน เพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความเป็นธรรมในการปกครองประเทศ ความสามัคคีของชนในชาติ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความผาสุกของประชาชนชาวไทย และความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ ทั้งได้กระทำไปโดยมิได้ปรารถนาแสวงหาประโยชน์ส่วนตนหรือบำเหน็จตอบแทนแต่ประการใด”

โดยกฎหมายนิรโทษกรรมที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมืองนั้น อาจแบ่งแยกออกได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้<sup>๔๓</sup>

๑.๑) การนิรโทษกรรมแก่การปฏิวัติหรือรัฐประหาร เป็นกรณีที่มีเหตุการณ์ปฏิวัติหรือรัฐประหาร ซึ่งเป็นการกระทำความผิดต่อรัฐที่มีโทษร้ายแรงเกิดขึ้นแล้ว ต่อมามีการนิรโทษกรรมความผิดที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติรัฐประหารนั้น ๆ เพื่อที่กระทำการปฏิวัติรัฐประหารไม่ต้องรับผิดในการก่อการดังกล่าว หรือไม่เอาโทษแก่ผู้ที่กระทำการปฏิวัติรัฐประหารแต่ไม่สำเร็จ การนิรโทษกรรมในลักษณะดังกล่าว เช่น พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ประกาศโดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในคราวที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จ โดยให้การกระทำทั้งหลายของคณะราษฎรที่เป็นการละเมิดกฎหมาย ไม่ให้เป็นการละเมิดบทกฎหมายเลย พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ที่ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ กลับมาใช้ พ.ศ. ๒๔๙๔ ออกโดยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นการรัฐประหารของจอมพล ป. พิบูลสงครามซึ่งเป็นครั้งแรกที่เรียกได้ว่าเป็นการรัฐประหารตัวเอง (ยึดอำนาจตัวเอง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ บัญญัติรับรองการกระทำรัฐประหารที่ได้รับการนิรโทษกรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวทั้งก่อนและหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป เป็นต้น

๑.๒) การนิรโทษกรรมที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิวัติหรือรัฐประหาร การนิรโทษกรรมประเภทนี้อาจเกิดขึ้นจากการที่กลุ่มบุคคลเข้าร่วมกันเพื่อต่อต้านนโยบายด้านการเมืองของรัฐบาล โดยมิได้มีการดำเนินการปฏิวัติหรือรัฐประหารในเหตุการณ์นั้นด้วยและภายหลังรัฐบาลอาจเห็นว่าไม่ควรดำเนินคดีหรือลงโทษผู้กระทำการเช่นนั้น การนิรโทษกรรมกรณีนี้จึงมุ่งประสงค์จะลดความขัดแย้งและก่อความสามัคคีขึ้นในชาติ ลดความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ในสังคม ได้แก่ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษ พ.ศ. ๒๔๙๙

<sup>๔๓</sup> ณวัฒน์ ศรีปัดดา, “ลักษณะบางประการเกี่ยวกับกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย”, <https://kpi-lib.com/multim/Journal%20Index/%E0%B8%9B%E0%B8%B5%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%8811%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%881/b18514.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

สำหรับบรรดาการกระทำของบุคคลใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องจากการป้องกันระงับหรือปราบปรามการกบฏ การก่อการจลาจล ก่อนวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๙ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการต่อต้านการดำเนินสงครามของญี่ปุ่น พ.ศ. ๒๔๘๙ เป็นการยกโทษให้แก่ผู้ที่ต่อต้านญี่ปุ่นในครั้งที่ญี่ปุ่นเข้ามาไทย ในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียนนิสิต นักศึกษาและประชาชนซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการเดินขบวนเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ระหว่างวันที่ ๔ ถึงวันที่ ๖ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๕๓๒ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๓๕

## ๒) การนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดต่อความมั่นคง ซึ่งส่วนมากจะกระทำเนื่องในโอกาสสำคัญทางการเมือง

กรณีนี้มักใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดระเบียบโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายในภายหน้า เพื่อให้ลืมและไม่หลงโทษในการกระทำความผิดที่ทำมาก่อนนั้นและชักจูงให้ผู้ กระทำผิดได้เริ่มต้นกระทำการที่ถูกกฎหมายต่อไป ซึ่งกฎหมายประเภทนี้มักจะไม่ใช้คำว่านิรโทษกรรมโดยตรงแต่เนื้อหาของบทบัญญัติมักจะแสดงให้เห็นว่าหากมีการกระทำตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ได้ออกมาบังคับใช้ภายหลังแล้วผู้กระทำความผิดก็จะได้รับการยกเว้นและไม่ต้องถูกลงโทษจากการกระทำนั้น กฎหมายนิรโทษกรรมประเภทนี้ ได้แก่<sup>๔๔</sup>

๒.๑) พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการยกความผิดหรือการยกโทษให้ผู้ขาดหนีราชการ ในการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการยกความผิด หรือการยกโทษให้ผู้ขาดหนีราชการเนื่องจากทางราชการต้องการแก้ปัญหากรณีมีผู้หนีการเกณฑ์ทหาร หรือหนีราชการทหารเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดกลับมารายงานตัวยังต้นสังกัดภายในเวลาที่กำหนด หากผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามจะฟ้องร้องเอาโทษแก่ผู้นั้นไม่ได้ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติยกโทษและทัณฑ์ให้แก่ทหารกองประจำการซึ่งขาดหรือหนีราชการ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งบัญญัติว่า ทหารกองประจำการซึ่งขาดหรือหนีราชการไปก่อน หรือในวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๑ และได้กลับมาสู่ต้นสังกัดไม่ว่าด้วยเหตุใด ก่อนหรือภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (๑) ถ้ายังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล หรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ให้ระงับคดี (๒) ถ้ายังมีได้มีการพิจารณาหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาลงทัณฑ์ให้ระงับการพิจารณาลงทัณฑ์ (๓) ถ้ากำลังได้รับโทษหรือทัณฑ์อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยกโทษหรือทัณฑ์ที่ยังมีได้รับนั้น

๒.๒) พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ บางฉบับ จะมีบทบัญญัติยกเว้นโทษโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนนำอาวุธปืนฯ ที่ไม่ได้รับอนุญาตมาขอรับอนุญาตจากนายทะเบียน หรือให้นำเอาอาวุธที่ใช้ในการสงครามมามอบให้แก่ทางราชการ เมื่อผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษสำหรับความผิดที่กระทำไปแล้ว

๒.๓) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๒๙ ตามมาตรา ๓๐ วรรคแรก แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ยกเว้นความผิดอาญาตามประมวลรัษฎากรแก่ผู้ที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งกำหนดไว้ ความว่า

<sup>๔๔</sup> สุรพล คงลาภ, “ลักษณะของกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย”, *วารสารนิติศาสตร์* ๒๑, ฉ. ๓. : ๔๒๔-๔๒๕.

“ในกรณีที่ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีอากรผู้ใด ซึ่งยังไม่ได้เสียภาษีอากร หรือเสียไว้ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่บริบูรณ์ ได้ยื่นคำขอเสียภาษีอากรตามแบบที่อธิบดีกำหนดภายในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ และได้ชำระภาษีอากรตามจำนวนที่ต้องเสียตามมาตรา นี้ ภายในระยะเวลาและหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วัน ยื่นคำขอให้ผู้นั้นได้รับการยกเว้นจากการเรียกตรวจสอบไตสวน ประเมิน หรือสั่งให้เสียภาษีอากร และความผิดอาญาตามประมวลรัษฎากร สำหรับเงินได้หรือรายรับที่มีอยู่ก่อนหรือไม่ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือรอระยะเวลาบัญชีที่สิ้นสุดลงก่อนหรือในวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๗”

การนิรโทษกรรมภาษีหรือที่เรียกว่า การอภัยโทษทางภาษีอากรนั้น จึงเป็นการยกเว้นโทษให้แก่ผู้ที่หลีกเลี่ยงการชำระภาษีอากร เพื่อชักจูงให้ผู้นั้นมาแสดงตัวและชำระภาษี ซึ่งเป็นประโยชน์ในการควบคุมให้ผู้นั้นปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป

โดยสรุป กฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทยเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เฉพาะกับเหตุการณ์ใด เหตุการณ์หนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ได้ใช้ถาวรทุกครั้งหรือทุกสถานการณ์ ดังนั้น บทบัญญัติจึงมีสาระแตกต่างกันไม่ตายตัว จะครอบคลุมเพียงใดขึ้นอยู่กับเนื้อหาของกฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะต้องกล่าวถึงหรือหลักของการนิรโทษกรรมซึ่งจำเป็นต้องมีเหมือนกันในทุกครั้ง คือ ต้องการจะนิรโทษกรรมผู้ใด ซึ่งกระทำการอันใด ในฐานความผิดไหน อันได้กระทำตั้งแต่เมื่อใด ส่วนรายละเอียดเงื่อนไขหรือหลักการนิรโทษกรรมเหล่านี้จะต้องมีแต่ละฉบับแตกต่างกันไปตามกฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขของกฎหมายนิรโทษกรรม ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดขอบเขตของการนิรโทษกรรมในแต่ละครั้ง จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับเวลาที่กระทำความผิด เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด เงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของความผิด บางกรณีอาจมีเงื่อนไขเกี่ยวกับองค์การผู้มีอำนาจพิจารณาว่าบุคคลใดอยู่ในข่ายที่จะได้รับนิรโทษกรรมด้วย เงื่อนไขเกี่ยวกับเวลาที่กระทำความผิดที่สำคัญ คือ การกระทำความผิดที่จะนิรโทษกรรมได้ต้องเป็นการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นก่อนวันประกาศใช้กฎหมายนิรโทษกรรมสำหรับเงื่อนไขเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดและเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของความผิดที่จะได้รับนิรโทษกรรมนั้น ขึ้นอยู่กับกฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับจะกำหนดเป็นกรณี ๆ ไป

## ๗. ผลของกฎหมายนิรโทษกรรม

โดยทั่วไปการนิรโทษกรรมจะพิจารณาจากสภาพของความผิดหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยกฎหมายนิรโทษกรรมจะมีลักษณะเฉพาะ มีเนื้อหาแตกต่างกันไปในกฎหมายแต่ละฉบับที่ออกบังคับใช้ โดยกฎหมายของนานาประเทศนั้น “นิรโทษกรรม” มีผลเป็นเรื่องการล้างมลทินในความผิดอาญา และถ้าประสงค์ให้มีผลอื่นใดนอกจากนั้น ก็ต้องระบุให้ชัดแจ้ง กรณีประเทศไทย เงื่อนไขของกฎหมายนิรโทษกรรมที่ได้ประกาศและมีผลใช้บังคับมาแล้วตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จนถึงปี ๒๕๖๗ จำนวน ๒๔ ฉบับ จะมีผลใช้บังคับโดยกำหนดเงื่อนไขของเหตุการณ์ช่วงเวลา ขอบเขตการนิรโทษอย่างเจาะจง ประกาศใช้เป็นครั้งคราว มิได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติทั่วไป ประกอบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) เรื่องเสร็จ ๒๔/๒๕๔๘ ได้มีความเห็นคำว่า (๑) “นิรโทษกรรม” ที่ใช้ในพระราชกำหนด เห็นว่า ไม่ใช่ “นิรโทษกรรม” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๔๙ ถึง มาตรา ๔๕๐<sup>๔๕</sup>) ซึ่งเป็นบัญญัติที่ว่าด้วยความไม่ต้องรับผิดค่าสินไหมทดแทนในการกระทำ

<sup>๔๕</sup> “มาตรา ๔๔๙ บุคคลใดเมื่อกระทำการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมายก็ดี กระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายก็ดี หากก่อให้เกิดเสียหายแก่ผู้อื่นไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นหาต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่

ของบุคคลอื่นเกี่ยวกับการป้องกันภัยอันตราย สิทธิ หรือความเสียหาย ฯลฯ (๒) ในกฎหมายของนานาประเทศ “นิรโทษกรรม (amnesty)” มีผลเป็นเรื่องการลบล้างมลทินในความผิดทางอาญา และถ้ามีความประสงค์ให้มีผลอื่นใดนอกไปจากนั้น ก็ต้องระบุอย่างชัดแจ้ง (๓) นีรโทษกรรม ตามกฎหมายไทย ยังไม่มีบทบัญญัติวางหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ ดังเช่น การอภัยโทษ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉะนั้นจึงต้องพิจารณาความมุ่งหมายของนิรโทษกรรมเป็นพระราชบัญญัติไปเท่าที่เคยใช้มาแล้ว

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๓๑๕/๒๕๒๔ โดยเห็นว่า กฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน กฎหมายนิรโทษกรรมจะตราขึ้นภายหลังเพื่อใช้บังคับแก่การกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นแล้ว โดยลบล้างองค์ประกอบทางกฎหมายของการกระทำนั้น แต่มีอาจลบล้างข้อเท็จจริงของการกระทำนั้น ความว่า

การนิรโทษกรรม คือ การที่รัฐต้องการลบล้างการกระทำอันเป็นความผิดอาญาบางประเภทโดยให้ถือว่าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดอาญาอีกต่อไป ซึ่งต่างกับการอภัยโทษอันเป็นการยกโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดอาญาเพื่อที่ผู้นั้นจะไม่ต้องรับโทษอีกต่อไป แต่มิได้ลบล้างการกระทำความผิดอาญาแต่อย่างใด การกระทำใดจะเป็นความผิดอาญาได้ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ องค์ประกอบทางกฎหมาย (element legal) องค์ประกอบทางการกระทำ (element materiel) และองค์ประกอบทางจิตใจ (element moral) การกระทำใดจะเป็นความผิดอาญาได้ต้องมีกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นบัญญัติว่าเป็นความผิดการนิรโทษกรรมที่เป็นการลบล้างความผิดอาญาจึงต้องทำเป็นกฎหมายเช่นเดียวกัน กฎหมายนิรโทษกรรมตราขึ้นภายหลังเพื่อใช้บังคับแก่การกระทำความผิดอาญาซึ่งได้เกิดขึ้นแล้ว โดยลบล้างองค์ประกอบทางกฎหมายของการกระทำนั้น เนื่องจากว่าการกระทำอันเป็นข้อเท็จจริงนั้นได้เกิดขึ้นแล้วโดยกฎหมายนิรโทษกรรมไม่อาจลบล้างได้คงลบล้างได้แต่เพียงองค์ประกอบทางกฎหมาย เพื่อไม่ให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาอีกต่อไป กฎหมายนิรโทษกรรมจึงมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่มีการกระทำนั้นโดยลบล้างมลทินความผิดอาญาเท่าที่จะทำได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติ มาตรา ๓ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง”

กฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน การที่พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ ในกรณีที่เป็นปัญหานี้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “ความในวรรคหนึ่ง ไม่กระทบกระเทือนถึงการริบของกลางที่ได้กระทำไปแล้วตามคำสั่งของนายกรัชมุนตรีที่ ๔/๒๕๒๐” ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และบัญญัติไว้

---

ผู้ต้องเสียหายอาจเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้เป็นต้นเหตุให้ต้องป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือจากบุคคลผู้ให้คำสั่งโดยละเมินั้นก็ได้

“มาตรา ๔๕๐ ถ้าบุคคลทำบุบสลาย หรือทำลายทรัพย์สินหนึ่งสิ่งใด เพื่อจะบำบัดปิดป้องภัยอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน ท่านว่าไม่จำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หากความเสียหายนั้นไม่เกินสมควรแก่เหตุภัยอันตราย

ถ้าบุคคลทำบุบสลาย หรือทำลายทรัพย์สินหนึ่งสิ่งใด เพื่อจะบำบัดปิดป้องภัยอันตรายอันมีแก่เอกชนโดยฉุกเฉิน ผู้นั้นจะต้องใช้คืนทรัพย์สินนั้น

ถ้าบุคคลทำบุบสลาย หรือทำลายทรัพย์สินหนึ่งสิ่งใด เพื่อจะป้องกันสิทธิของตนหรือของบุคคลภายนอก ภัยอันตรายอันมีมาโดยฉุกเฉิน เพราะตัวทรัพย์สินนั้นเองเป็นเหตุ บุคคลเช่นว่านี้หาต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ หากว่าความเสียหายนั้นไม่เกินสมควรแก่เหตุ แต่ถ้าภัยอันตรายนั้นเกิดขึ้นเพราะความผิดของบุคคลนั้นเองแล้ว ท่านว่าจำต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้”

ในมาตรา ว่า “การนิรโทษกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับนิรโทษกรรมในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น” นั้น ก็เพราะว่ากฎหมายนิรโทษกรรมมีผลย้อนหลังนั่นเอง ในเมื่อการกระทำที่เคยเป็นความผิดอาญาและเป็นมูลฐานของการริบทรัพย์ของกลาง และเป็นเหตุให้ต้องเสียสิทธิและประโยชน์ใด ๆ ไปไม่เป็นความผิดอาญาอีกต่อไป โดยหลักแล้วการริบทรัพย์โดยปราศจากมูลความผิดย่อมทำไม่ได้และจะต้องคืนทรัพย์นั้นไป และผู้ที่เสียสิทธิและประโยชน์ใด ๆ ไปเพราะการถูกลงโทษทางอาญานั้นก็ชอบที่จะกลับคืนสู่สถานะเดิม แต่พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ ต้องการยกเว้นในเรื่องนี้ จึงต้องบัญญัติข้อยกเว้นไว้ให้ชัดเจน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ มีผลย้อนหลัง

...ในเมื่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้ยกเว้นความผิดวินัย เพียงแต่ลบล้างองค์ประกอบทางกฎหมายของความผิดอาญา มิได้ลบล้างองค์ประกอบทางการกระทำอันเป็น ข้อเท็จจริงไปด้วย และโดยหลักแล้วการพิจารณาโทษทางวินัยก็เป็นเรื่องการปกครองบังคับบัญชา อันเป็นเอกเทศจากการลงโทษทางอาญา การลงโทษทางวินัยไม่มีผลต่อการลงโทษทางอาญา แต่การลงโทษทางอาญาอาจมีผลต่อการลงโทษทางวินัยได้ในกรณีที่มีการกำหนดให้การกระทำผิดอาญาบางประเภทเป็นความผิดวินัย ผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาโทษทางวินัยของ...ต่อไปได้ แต่การที่จะลงโทษทางวินัยได้เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการกระทำอันเป็นมูลฐานของความผิดวินัย ถ้าความผิดวินัยมูลฐานมาจาก “การถูกลงโทษทางอาญา” ในความผิดอาญาที่ได้รับการนิรโทษกรรมไปแล้วก็ไม่อาจอาศัยการถูกลงโทษทางอาญานั้นเป็นมูลฐานในการลงโทษทางวินัยได้อีก...

ด้วยเงื่อนไขของกฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับมีลักษณะเฉพาะในการยกเว้นโทษแก่การกระทำ ความผิด กฎหมายนิรโทษกรรมจึงมีเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปในแต่ละฉบับที่ออกบังคับใช้ โดยผลใช้บังคับกฎหมายนิรโทษกรรมจะนำบทบัญญัติของกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับก่อน ๆ มาใช้กล่าวอ้างไม่ได้ อีกทั้ง การตีความกฎหมายนิรโทษกรรมต้องตีความอย่างเคร่งครัดตามตัวอักษร ศาลไม่มีอำนาจตีความขยายขอบเขตให้ครอบคลุมไปถึงกรณีอื่นที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ ดังนั้น ในการพิเคราะห์ผลของกฎหมายนิรโทษกรรมจึงจำเป็นต้องพิจารณาความมุ่งหมายของการนิรโทษกรรมโดยถือเอาถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนั้นเป็นหลัก จะอาศัยความหมายของคำว่านิรโทษกรรมจากพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งไม่ได้ ด้วยข้อสรุปดังกล่าว อาจแยกผลในทางกฎหมายนิรโทษกรรม โดยแบ่งออกเป็น ๓ ประการ<sup>๔๖</sup> ดังนี้

๑) ผลต่อการกระทำผิดทางอาญา การนิรโทษกรรมอาจจะให้มีผลเป็นการยกเว้นความผิด โดยลบล้างความผิดอาญานั้นจนเสมือนไม่เคยมีการกระทำผิดก็ได้ หรืออาจจะให้ผลเป็นการยกเว้นโทษ โดยมีได้ลบล้างความผิดก็ได้ ซึ่งผลดังกล่าวต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายนิรโทษกรรมในแต่ละฉบับเป็นสำคัญ เช่น พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันกระทำความผิดอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๕๓๒ นิรโทษกรรมผู้กระทำการอันเป็นความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันกระทำความผิดอันเป็นคอมมิวนิสต์ หรือ มาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองการกระทำรัฐประหารที่ได้รับการนิรโทษกรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมาย และรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวทั้งก่อนและหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป หรือ มาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบ

<sup>๔๖</sup> ศราวุธ ทอนโพธิ์, “การนิรโทษกรรมทางภาษีอากร”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕), ๑๑-๑๓.

แห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และแก้ไขเพิ่มเติมว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย

๒) ผลต่อกระบวนการพิจารณาคดีอาญา กฎหมายนิรโทษกรรมถือเป็นเงื่อนไขระงับคดีตามมาตรา ๓๙ (๗) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น หากผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรมยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาลในวันที่ถูกกฎหมายนิรโทษกรรมใช้บังคับ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการต้องระงับการสอบสวนหรือการฟ้องร้องแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎหมายนิรโทษกรรมภายหลังมีคำพิพากษาแล้วและผู้นั้นกำลังรับโทษอยู่ การลงโทษนั้นต้องสิ้นสุดลง นอกจากนี้ หากมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษและผู้นั้นพ้นโทษแล้ว โดยปกติจะถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิด ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายนิรโทษกรรมมิได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งให้ลบล้างคำพิพากษาดังกล่าว เช่น กรณีกฎหมายนิรโทษกรรมที่บัญญัติยกเว้นโทษสำหรับผู้ที่กำลังรับโทษตามคำพิพากษา แต่มิได้บัญญัติว่าหากผู้นั้นรับโทษตามคำพิพากษาแล้วคำพิพากษาจะถูกลบล้างหรือไม่ ในกรณีที่มิได้บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดอยู่ในบังคับของวิธีการเพื่อความปลอดภัยนั้น ในประเทศไทยยังไม่เคยมีตัวอย่างว่าการนิรโทษกรรมจะมีผลอย่างไรกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ศาลกำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาว่าวิธีการเพื่อความปลอดภัยมุ่งโดยตรงถึงสภาพในตัวบุคคลซึ่งน่าจะเป็นภัยแก่บุคคลอื่น มิได้ต้องการแก้แค้นทดแทนความผิดที่ได้กระทำการนิรโทษกรรมจึงไม่ควรจะมีผลกระทบกระเทือนวิธีการเพื่อความปลอดภัย

๓) ผลในประการอื่น เนื่องจากการนิรโทษกรรมมีผลเป็นการลบล้างแต่เพียงลักษณะของความผิด แต่ไม่มีผลลบล้างข้อเท็จจริงของการกระทำความผิด จึงนำไปสู่ผลที่ว่า แม้ข้อเท็จจริงของการกระทำความผิดที่ได้รับนิรโทษกรรมจะใช้เป็นข้ออ้างในคดีอาญาไม่ได้ แต่ก็ยังสามารถใช้อ้างประกอบการพิจารณาโทษทางวินัยได้ ทั้งนี้เป็นไปตามแนวความคิดดั้งเดิมที่แยกการกระทำทางวินัยออกจากการกระทำทางอาญา ทำให้สามารถพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยในข้อเท็จจริงที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาได้ ด้วยหลักเดียวกันที่ว่า การนิรโทษกรรมนั้นไม่ได้ลบล้างข้อเท็จจริงว่าได้กระทำความผิด ดังนั้นหากมีผู้ใดได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา แม้การกระทำความผิดนั้นจะได้รับการนิรโทษกรรม ผู้ได้รับความเสียหายก็มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำความผิดทางแพ่งได้ นอกจากนี้ การนิรโทษกรรมไม่มีผลให้ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรือประโยชน์ที่สูญเสียไปจากการถูกลงโทษคืน รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับเบี้ยหวัดบำเหน็จ บำนาญ อย่างไรก็ตาม การนิรโทษกรรมอาจจะกำหนดผลทางกฎหมายแตกต่างไปจากที่ได้กล่าวมาก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และความมุ่งหมายในการออกกฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับเป็นสำคัญว่าต้องการจะให้กฎหมายมีผลเช่นใด

๔) ผลไม่ต้องรับโทษทางอาญาในการกระทำที่กฎหมายไม่กำหนดความผิด ตามหลัก “ไม่มี ความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่กฎหมาย” ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๐/๒๕๖๓ กรณีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ไม่ได้กำหนดให้การไม่มารายงานตัวต้องรับโทษทางอาญา แต่ต่อมาในวันเดียวกัน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัว ตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ กำหนดให้บุคคลที่มีรายชื่อตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ไม่มารายงานตัวภายในวันเวลาที่กำหนดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เนื่องจากการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งเรียกให้มารายงานตัวก่อนแล้วออกประกาศกำหนดโทษของการกระทำนั้นให้ทราบทั่วกันในภายหลัง (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับ

ที่ ๒๙/๒๕๕๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗) ประกอบประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัวเป็นความผิด ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้กำหนดให้บุคคลที่ฝ่าฝืนคำสั่ง เป็นความผิด ต้องรับโทษทางอาญา เมื่อประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เป็นการกำหนดโทษทางอาญาให้มีผลย้อนหลังแก่บุคคล ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๑/๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนโทษทางอาญา จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเฉพาะประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๙/๒๕๕๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ดังนั้น แม้มาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะได้รับรองบรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่หากประกาศ คำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็สามารถเข้าไปตรวจสอบสถานะของประกาศ คำสั่งที่นั้นได้

โดยสรุป ผลของนิรโทษกรรมนั้น จำเป็นต้องถือเอาหลักเกณฑ์ที่กำหนดเฉพาะในกฎหมายนั้นตามแก่กรณี จะอาศัยความหมายของคำว่านิรโทษกรรมจากพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งไม่ได้ และโดยส่วนใหญ่มักจะบัญญัติให้บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของบุคคลใด ๆ ก่อนวันใช้กฎหมายนิรโทษกรรม หากเป็นการผิดกฎหมายใด ๆ ก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง และการใด ๆ ที่ได้กระทำตลอดจนประกาศและคำสั่งใด ๆ ที่ได้ออกสืบเนื่องในการกระทำที่กล่าวแล้ว ให้ถือว่าเป็นอันชอบด้วยกฎหมายทุกประการ อนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องสมควรนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่ได้กระทำความผิดฐานกบฏจลาจล และผู้ได้กระทำความผิดอันเกี่ยวเนื่องจากการกระทำการป้องกันระงับหรือปราบปรามการกบฏหรือจลาจลบรรดาการกระทำของบุคคลใด ๆ หากเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ฐานกบฏในราชอาณาจักร ฐานก่อจลาจล หรือตามกฎหมายอื่นซึ่งเป็นความผิด ทำนองเดียวกันกับความผิดดังกล่าวแล้ว ก็ให้การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป และให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และผู้กระทำความผิดดังกล่าวถูกควบคุมตัวในระหว่างการสอบสวนให้ปล่อยตัวไปในวันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ หรือผู้กระทำความผิดอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี ให้ปล่อยตัวไปโดยเร็วและได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้าผู้นั้นรับโทษอยู่ ก็ให้การรับโทษนั้นสิ้นสุด ส่วนผลในทางวินัยนั้น หากกฎหมายนิรโทษกรรมมิได้ยกเว้นความผิดวินัยโดยหลักแล้วการพิจารณาโทษทางวินัยก็เป็นเรื่องของฝ่ายปกครองโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งจะอันเป็นเอกเทศจากการลงโทษทางอาญา แต่การที่จะลงโทษทางวินัยได้เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการกระทำอันเป็นมูลฐานของความผิดวินัย

## ๘. สรุป วิเคราะห์และความเห็น

การนิรโทษกรรม แม้จะมีความมุ่งหมายเพื่อสร้างความสงบสุขของสังคม เพื่อลดความขัดแย้ง และ สร้างความปรองดองของผู้คนในสังคม แต่ด้วยการตรากฎหมายนิรโทษกรรม ถือเป็นการยกเว้นกฎหมายให้แก่ผู้กระทำความผิดเพื่อที่ผู้นั้นจะไม่ต้องรับโทษอีกต่อไป จึงอาจไม่ให้ความสำคัญต่อหลักนิติรัฐ (Legal State) อีกทั้ง หากกฎหมายนิรโทษกรรมมีการตราใช้อย่างไม่มีขอบเขตจะทำลายกฎหมายได้ ดังที่กล่าวไว้ว่า การนิรโทษกรรมเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำตามหลักที่ว่า “ผู้ใดทำผิด ผู้นั้นต้องรับผิดเพื่อการกระทำของตน” ด้วยหลักดังกล่าวเป็นหลักศักดิ์สิทธิ์ หากทำให้เสื่อมไปแล้ว สังคมย่อมจะปั่นป่วน ประชาชนจะสับสน เยาวชนจะไม่มีหลักยึด และในที่สุดการออกกฎหมายยกเว้นความผิดก็จะปราศจากขอบเขต ดังนั้น ในการตรากฎหมายนิรโทษกรรม

จึงต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักให้ติระหว่างความคุ้มค่ากับการที่ต้องทำลายหลักการดังกล่าว นอกจากนี้ ด้วยผลของการนิรโทษกรรมอาจจะส่งผลและกลายเป็นบรรทัดฐานที่ใช้อ้างอิงในอนาคตในภายหน้า มิได้มีไว้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ยังสามารถกำหนดหน้าที่ของผู้ถูกปกครองซึ่งได้แก่ประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายด้วย ประกอบการตรากฎหมายนิรโทษกรรมจะตราขึ้นภายหลังเพื่อใช้บังคับแก่การกระทำ ความผิดอาญาที่เกิดขึ้นแล้ว โดยลบล้างองค์ประกอบทางกฎหมายของการกระทำนั้นโดยเป็นยกเว้นของกฎหมาย ที่มีได้กระทำในลักษณะทั่วไป แต่เป็นการกระทำเฉพาะเหตุการณ์โดยพิจารณาเป็นกรณีไป

เมื่อพิเคราะห์รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประกอบรายงานผลการศึกษาของ คณะกรรมาธิการวิสามัญและการพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยสาระสำคัญ คือการอภิปราย ถกเถียงเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ การอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๒ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า การนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดในเรื่องดังกล่าวเป็นข้อถกเถียงในสังคม ประชาชนมีความเห็นต่าง ยังไม่มีข้อยุติ และเป็นประเด็นอ่อนไหว หากไม่พิจารณาอย่างระมัดระวังอาจกลายเป็นปัญหาและเกิดความขัดแย้ง รอบใหม่อันนำไปสู่ความแตกแยกครั้งใหญ่ในประเทศ ดังเช่นการผลักดันร่างกฎหมายนิรโทษกรรมแบบสุดขั้ว ประกอบกับภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ หรือ ในช่วง ๒๐ ที่ผ่านมานั้น ประเทศไทย มีปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในหลายเหตุการณ์ จึงมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ระยะเวลาและสถานที่ที่กระทำความผิดหลายเหตุการณ์ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือไม่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยเป็นกระทำความผิดทางอาญา หรือทางแพ่งและไม่อาจนำมาพิจารณาร่วมกับความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าว ประกอบกฎหมายนิรโทษกรรมถือเป็นการยกเว้นกฎหมาย โดยถือว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำความผิดในช่วงเหตุการณ์ตาม ระยะเวลาและสถานที่ที่กฎหมายบัญญัติ จะไม่ถือเป็นความผิด ได้รับยกเว้นโทษหรือยกเว้นความผิดให้แก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าว

เมื่อความขัดแย้งทางการเมืองที่คณะกรรมาธิการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายในที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎร เป็นประเด็นความขัดแย้งที่มีขอบเขตของความขัดแย้งไม่เฉพาะเจาะจง ประกอบหลักการ ตรากฎหมายนิรโทษกรรมจะมีความมุ่งหมายเพื่อสร้างความสงบสุขของสังคม ลดความขัดแย้งและสร้างความปรองดอง ของผู้คนในสังคม โดยถือเป็นการยกเว้นกฎหมายให้แก่ผู้กระทำความผิดเพื่อที่ผู้นั้นจะไม่ต้องรับโทษ จะต้องมิเงื่อนไข และขอบเขตการนิรโทษกรรมผู้ที่กระทำความผิดและฐานความผิดที่สมควรได้รับการยกเว้นโทษเอาไว้อย่างชัดเจน เมื่อเงื่อนไขการนิรโทษกรรมมีขอบเขตที่กว้าง ไม่ชัดเจน จึงขาดความเหมาะสม ดังนั้น การนิรโทษกรรมจึงจำเป็นต้อง พิจารณาอย่างรอบครอบ ระมัดระวัง โดยพิจารณาความจำเป็นทางการเมือง ความสงบเรียบร้อย ในช่วงเวลา ของแต่ละเหตุการณ์ซึ่งเป็นมูลเหตุความขัดแย้งเป็นรายกรณีโดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากการที่จะตรากฎหมาย นิรโทษกรรมจะต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ต้องมีการพิจารณาซึ่งน้ำหนักให้ดี เนื่องจากการนิรโทษกรรม เป็นกฎหมายที่มีผลเฉพาะบุคคลบางกลุ่ม กฎหมายนิรโทษกรรมถือเป็นการยกเว้นกฎหมาย หากมีการใช้ อย่างไม่มีขอบเขตจะทำลายกฎหมาย หรืออาจจะสร้างความขัดแย้งทางการเมืองครั้งใหม่ได้

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

อมร จันทรสุมบุรณ์ และคณะ. *นิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.

### บทความวารสาร

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และคณะ. “หลักนิติรัฐกับการตรากฎหมายนิรโทษกรรม”. *จุลนิติ*, ๖ ฉ. ๖ (พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๕๒) : ๑-๑๖.

ทวีโชค ไช่มุกด์. (การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายนิรโทษกรรมของไทย ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๔๙ Comparative Study of Amnesty Law in Thailand Duging B.E. 2475-2549. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, ๗ (๑), (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๙) : ๒๕-๒๖

ไพบรียา ทศนกุล. “การนิรโทษกรรม (Amnesty)”. *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๗ : ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามหลักนิติธรรม* : กรุงเทพฯ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๑ : ๖๐๘-๖๒๕.

ประภาศน์ อวยชัย. “ความแตกต่างระหว่างอภัยโทษและนิรโทษกรรม”. *บทบัญญัติ*, เล่มที่ ๔๗ ตอน ๒ (มิถุนายน ๒๕๓๔) : ๗-๒๒.

สุรพล คงลาภ. “ลักษณะของกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย”. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ๒๑, ฉ. ๓ (กันยายน ๒๕๓๔) : ๔๑๘-๔๒๙.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. “พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ”. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ๙, ฉ. ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๒) : ๒๕-๕๖.

### วิทยานิพนธ์

จุฑามาศ ตั้งวงศ์. “ข้อจำกัดอำนาจในการตรากฎหมายนิรโทษกรรม”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙.

ไชยรัตน์ ปาวะกะนันท์. “ข้อพิจารณาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม : ศึกษากรณีนิรโทษกรรมความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

นุชิต จิโรจพงศ์. “การนิรโทษกรรมความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๑๓”. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๖๐.

วาสนา รอดเอี่ยม. “การลบล้างคำพิพากษาลงโทษจำคุก”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔.

ศรายุทธ ทอนโพธิ์. “การนิรโทษกรรมทางภาษีอากร”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕.

ศิรสา พูลสนอง. “การล้างมลทินในประเทศไทย”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

สุรพล คงลาภ. “นิรโทษกรรม : ศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕.

## หนังสือราชการ

สภาผู้แทนราษฎร. รายงานการพิจารณาศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาการศึกษาแนวทางการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม สภาผู้แทนราษฎร. หนังสือราชการ (สผ ๐๐๑๘.๑๓/๕๗๒๔), ๓๘-๕๗.

## ราชกิจจานุเบกษา

ประกาศรัฐสภา เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายใน และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๓. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๗ ตอนพิเศษ ๒๙๖ ง, (๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓, ๔๖)

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรุงเทพธุรกิจ. “นิรโทษฯ ‘สุดซอย’ ถึง ‘เหมาแข่ง’ ๑๑ ปี เดิมพัน ‘ทักษิณ-เพื่อไทย’”.  
<https://www.bangkokbiznews.com/politics/1129739>. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

ณวัฒน์ ศรีปัดดา. “ลักษณะบางประการเกี่ยวกับกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย”.  
<https://kpi-lib.com/multim/Journal%20Index/%E0%B8%9B%E0%B8%B5%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%8811%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%881/b18514.pdf>. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

ไพบรียา ทัดสนสกุล. “การนิรโทษกรรม (Amnesty)”. <https://elibrary.constitutionalcourt.or.th/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmvw&db=Main&skin=s&mmid=24&bid=11002>. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

สถาบันพระปกเกล้า. “นิรโทษกรรมเหมาแข่ง”. จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?> (สืบค้น ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง)”. [https://web.parliament.go.th/assets/portals/1/news/4802/1\\_4802.pdf](https://web.parliament.go.th/assets/portals/1/news/4802/1_4802.pdf). (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

iLaw. “เทียบร่างกฎหมายนิรโทษกรรม พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๖”. <https://www.ilaw.or.th/articles/6304>. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)

iLaw. “ย้อนดูกฎหมายนิรโทษกรรมของไทย ๒๓ ฉบับ เว้นโทษให้คณะรัฐประหารไปแล้วถึง ๑๑ ครั้ง” <https://www.ilaw.or.th/articles/4873>. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘)