

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560¹

พ.ต.ท.รณรงค์ ชื่นจิตร²

เมื่อไม่นานนี้ปรากฏข่าวสารทางสื่อสารมวลชนหลายแขนงว่ากรมราชทัณฑ์ได้ปล่อยตัวนักโทษออกจากเรือนจำหลายราย นักโทษที่ได้รับการปล่อยตัวมีหลายประเภท รวมทั้งประเภทที่กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ซึ่งศาลพิพากษาลงโทษประหารชีวิตหรือลงโทษจำคุกตลอดชีวิต กรณีดังกล่าว กรมราชทัณฑ์ชี้แจงว่านักโทษความผิดอุกฉกรรจ์ที่ได้รับการปล่อยตัวนั้น เป็นนักโทษที่ได้รับการพักการลงโทษ ตามกฎหมายราชทัณฑ์ ซึ่งสร้างข้อกังขาแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการพักการลงโทษอยู่พอสมควร

การที่นักโทษต้องโทษจำคุกแสดงว่าได้กระทำความผิดอาญาเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาก่อน การกระทำความผิดอาญาไม่ว่าประเภทใดย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เสียหายและสังคมไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด จึงมาตรการที่สำคัญซึ่งรัฐนำมาเป็นเครื่องมือในการป้องปรามมิให้บุคคลในสังคมกระทำความผิด เพื่อคงไว้ซึ่งเรียบร้อยและความสงบสุขของสังคม

ก่อนที่ศาลกำหนดโทษที่จะลงแก่จำเลยนั้น นอกจากได้พิจารณาถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำแล้ว ศาลยังต้องพิจารณาเกี่ยวกับปัจจัยอย่างอื่นประกอบด้วย ไม่ว่าจะเป็นสำนึกต่อการกระทำ การให้ความรู้ต่อศาลหรือมีส่วนช่วยในกระบวนการพิจารณาคดี การบรรเทาผลร้ายด้วยการชดเชยความเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย นำมาประกอบดุลยพินิจในการกำหนดโทษเพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่จำเลย ซึ่งความหนักเบาแห่งโทษที่กำหนดแก่จำเลย ศาลได้คำนึงด้านนิติบัญญัติแห่งรัฐและยังสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษด้วย ได้แก่ ลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน การลงโทษโดยตัดโอกาสกระทำความผิดโดยการนำผู้กระทำความผิดออกจากสังคม ทำให้นักโทษไม่มีโอกาสกระทำความผิดได้เป็นการชั่วคราว การลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้งมิให้บุคคลอื่นในสังคมเลียนแบบ การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขโดยการจำคุกชั่วคราวเวลาหนึ่งเพียงพอต่อการปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมของนักโทษ เป็นต้น ซึ่งศาลอาจจะเลือกใช้หลายวัตถุประสงค์ร่วมกันและอาจเน้นหนักไปในทางด้านใดด้านหนึ่งก็ได้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเริง

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เมื่อจำเลยถูกพิพากษาให้ลงโทษจำคุก กรมราชทัณฑ์เป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่บังคับการลงโทษ จะนำตัวจำเลยไปควบคุมไว้ในเรือนจำ ตามปกติแล้วนักโทษจะต้องได้รับโทษครบตามระยะเวลาที่ศาล กำหนดไว้ในคำพิพากษา แล้วจึงจะพ้นโทษได้รับการปล่อยตัวออกมา เช่น ศาลพิพากษาลงโทษจำคุก 10 ปี จำเลยต้องรับโทษอยู่ในเรือนจำจนครบ 10 ปีก่อนจึงจะได้รับการปล่อยตัว หากเป็นกรณีศาลพิพากษา ลงโทษจำคุกตลอดชีวิต นักโทษก็จะถูกจองจำไม่มีโอกาสพ้นโทษกลับคืนสู่สังคมได้เลย

ปัจจุบันแนวคิดการลงโทษได้เปลี่ยนแปลงไป การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดมุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟู เป็นสำคัญ ไม่นับการใช้วิธีการที่รุนแรงแก่แก่นเอาคืนแบบตาต่อตาฟันต่อฟันอีกต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้โอกาส แก่ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม และดำเนินชีวิตได้ตามปกติเช่นบุคคลทั่วไป การพักการลงโทษจึงเป็น มาตรการหนึ่งในกระบวนการดังกล่าว เพื่อให้ประโยชน์แก่นักโทษที่ประพฤติดี ศึกษาหาความรู้หรือทำคุณประโยชน์ ให้แก่เรือนจำในระหว่างที่ต้องโทษ ด้วยการปลดปล่อยนักโทษออกไปก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา โดยมีเงื่อนไขต้องอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้นักโทษกลับไปดำเนินชีวิตในสังคม ได้เร็วขึ้น หวังให้เปลี่ยนพฤติกรรมไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่นักโทษและครอบครัว แต่อย่างไรก็ตาม แม้การพักการลงโทษจะมีประโยชน์หลายประการ แต่การปลดปล่อยนักโทษบางประเภท ก่อนครบกำหนดโทษ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมตลอดจนระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้เช่นเดียวกัน

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การพักการลงโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 พบว่าการ พักการลงโทษยังมีปัญหาทางกฎหมายบางประการซึ่งขาดชัดเจน เป็นผลทำให้ระบบการพักการลงโทษ ไม่เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎี หรือวัตถุประสงค์การพักการลงโทษอย่างแท้จริง สามารถสรุปปัญหาได้ 4 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการที่พิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษ ด้วย คณะอนุกรรมการที่พิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีอำนาจในการ พิจารณาและวินิจฉัยว่านักโทษคนใดสมควรได้รับพักการลงโทษ แต่โดยที่มาตรา 52 (7) ได้กำหนดไว้แต่เพียงให้ คณะกรรมการราชทัณฑ์มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งอนุกรรมการทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยพักการลงโทษ เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือก สัดส่วน องค์ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุคณะกรรมการแต่อย่างใด ดังนั้นการที่ กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน ย่อมทำให้คณะกรรมการราชทัณฑ์มีอำนาจเต็มที่ที่จะแต่งตั้ง บุคคลใด ๆ มาดำรงตำแหน่งก็ได้ จึงทำให้ง่ายต่อการถูกรอบงำและแทรกแซงจากอำนาจภายนอก โดยเฉพาะอำนาจทางการเมือง โดยนักการเมืองสามารถใช้กลไกดังกล่าวเพื่อแต่งตั้งบุคคลสนิทมาเป็น คณะอนุกรรมการเพื่อจะได้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยพักการลงโทษแก่นักโทษบางประเภทเพื่อสร้างอำนาจ ต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองกับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เป็นต้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 มาตรา 52 บัญญัติว่า “นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดีมีความอดสาหาความก้าวหน้าในการศึกษา และทำงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้...” เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของนักโทษเด็ดขาดที่เข้าข่ายได้รับการพิจารณาพักการลงโทษ เห็นได้ชัดว่าหลักเกณฑ์และคุณสมบัติเกี่ยวกับการพักการลงโทษมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้าง เป็นการให้น้ำหนักและความสำคัญในทางนามธรรมไม่สามารถจับต้องได้ ทั้งยังขาดความชัดเจนในความหมายและขอบเขตของถ้อยคำ อย่างเช่น คำว่า “การทำงานเกิดผลดี” ไม่มีความชัดเจนว่าต้องทำงานเกี่ยวกับอะไร มีขอบเขตเพียงไหน หรือคำว่า “มีความก้าวหน้าในการศึกษา” ไม่มีความชัดเจนว่าเป็นการศึกษาด้านใดระหว่างวิชาการหรือการฝึกอบรมทางวิชาชีพ ส่วนถ้อยคำที่ว่า “ทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ” ก็ไม่มีรายละเอียดว่าเป็นความชอบเกี่ยวกับเรื่องอะไร ย่อมเป็นการเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจพิจารณาพักการลงโทษสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง อาจนำมาซึ่งการใช้ดุลยพินิจเอื้อประโยชน์ให้แก่ักโทษบางประเภทได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่จำแนกประเภทของโทษที่ควรได้รับการพักการลงโทษ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 มาตรา 52(7) บัญญัติว่า “พักการลงโทษเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นแล้วแต่อย่างไรจะมากกว่าหรือน้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา และกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขให้กำหนดเท่ากับกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่...” เมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งให้ความสำคัญกับจำนวนโทษจำคุกที่นักโทษได้รับมาแล้วเพียงด้านเดียวเท่านั้น แต่ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างอื่นเพื่อให้มีผลครอบคลุมทุกมิติและรอบด้าน เช่น ประเภทและลักษณะของความผิด พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งคดี มูลค่าความเสียหาย ผลกระทบต่อสังคม ตลอดจนการชดเชยหรือเยียวยาแก่ผู้เสียหาย เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ได้จำกัดความผิดบางประเภทที่ถือว่าเป็นภัยร้ายแรงต่อสังคมซึ่งไม่สมควรได้รับการพักการลงโทษ เช่น คดีทุจริตต่อหน้าที่ คดีฆาตกรรมต่อเนื่อง จ้างวานฆ่า มือปืนรับจ้าง คดีความผิดเกี่ยวกับเพศ คดีฉ้อโกงประชาชน หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์บางประการ เป็นต้น นอกจากนี้การพิจารณาจำต้องคำนึงถึงลักษณะความผิด ความร้ายแรงแห่งคดี รวมถึงมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดด้วย เพื่อให้การพักการลงโทษเป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะแก่นักโทษที่มีความเหมาะสมเท่านั้น โดยยังคงไว้ซึ่งการปกป้องคุ้มครองสังคมจากผู้กระทำความผิด แต่ด้วยกฎเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ส่งผลให้นักโทษทุกประเภทได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษอย่างเสมอและเท่าเทียมกัน

4. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์ด้านการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย ด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับการพักการลงโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ด้านการชดเชย

ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายของนักโทษ เพื่อให้คณะกรรมการต้องนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยด้วย ซึ่งโดยปกติแล้ว การกระทำของนักโทษนอกจากเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญา การกระทำเดียวกันนั้นยังก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการละเมิดในทางแพ่งอีกด้วย ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ได้รับผลร้าย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยการได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากนักโทษ แต่เนื่องจากกฎหมายไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาแก่ผู้เสียหายมาประกอบการพิจารณา การพักการลงโทษให้แก่แก่นักโทษเด็ดขาดจึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและยังเป็นการซ้ำเติมแก่ผู้เสียหายอีกทางหนึ่งด้วย

ตามปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะดังนี้

กรณีประเด็นปัญหาที่ 1 เห็นควรกำหนดที่มา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการที่พิจารณาวินิจฉัยพักการลงโทษ โดยการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 เพื่อให้เกิดความชัดเจน ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการต้องมีที่มาจากหลายภาคส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเพิ่มสัดส่วนกรรมการจากสำนักงานศาลยุติธรรม ส่วนกรรมการ โดยตำแหน่งในส่วนของผู้ราชการ กรมราชทัณฑ์ จำเป็นต้องลดสัดส่วนลงเพื่อให้เกิดความเหมาะสม

กรณีประเด็นปัญหาที่ 2 ควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการพิจารณาคุณสมบัติของนักโทษเพื่อให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 52 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 กำหนดให้ต้องมีการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

กรณีประเด็นปัญหาที่ 3 ควรกำหนดให้มีการจำแนกประเภทฐานความผิด ระยะเวลาที่รับโทษมาแล้วในแต่ละความผิด และกำหนดให้ความผิดบางประเภทไม่สมควรได้รับประโยชน์การพักการลงโทษไว้ในกฎหมาย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 52(7) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560

กรณีประเด็นปัญหาที่ 4 ควรกำหนดสำหรับกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องนำพฤติการณ์การชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนของนักโทษมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 52 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560

เอกสารอ้างอิง

ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. กฎหมายอาญาและอาญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 6. นนทบุรี : สาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2555.

ภัทรวรรณ ทองใหญ่. อาญาวิทยาและทัณฑวิทยา. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,

สง่า ถิ่นะสมิต. อาชญวิทยาและทัณฑวิทยาพิศดาร. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2513.

ประเทือง ธนียผล. อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2552.

นวลจันทร์ ทศนชัยกุล. อาชญกรรม (การป้องกัน : การควบคุม). กรุงเทพฯ : คณะสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์, 2540.

อัจฉริยา ชูตินันท์. อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2561.

ประเสริฐ เมฆมณี. ทัณฑวิทยา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ปพิชการพิมพ์, 2522.