

มาตรการเกี่ยวกับปัญหาการพักการลงโทษ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560¹

บุษบา ตรีภพ²

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหาการพักการลงโทษ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ครั้งนี้ ผู้ศึกษาสามารถสรุปปัญหาการพักการลงโทษ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ได้ว่า

ปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยมีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดมุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูเป็นสำคัญ จะไม่นับวิธีการใช้ความรุนแรง หรือการแก้แค้นอีกต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดสามารถกลับคืนสู่สังคม และสามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป การพักการลงโทษ จึงถือเป็นมาตรการหนึ่งในกระบวนการ เพื่อให้ประโยชน์แก่นักโทษที่ประพฤติดี ศึกษาหาความรู้หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่เรือนจำ ในระหว่างที่ต้องโทษคุมขัง ด้วยการปลดปล่อยนักโทษออกไปก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา โดยมีเงื่อนไขที่ต้องอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้ นักโทษสามารถกลับไปดำเนินชีวิตในสังคมในระยะเวลาเร็วขึ้น และหวังให้เปลี่ยนพฤติกรรมไม่ให้เกิดการกระทำผิดซ้ำอีก ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวนักโทษและครอบครัว แต่ทั้งนี้ การพักการลงโทษถึงแม้ว่าจะมีประโยชน์หลายประการ แต่การปลดปล่อยนักโทษบางประเภทก่อนครบกำหนดโทษ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม ตลอดจนระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ด้วยเช่นเดียวกัน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ยังมีปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการที่เป็นปัญหาด้านทางด้านกฎหมาย ซึ่งประกอบไปด้วย

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างของคณะกรรมการราชทัณฑ์ที่มีบทบาทต่อการพักการลงโทษ

1. การกำหนดผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาพักการลงโทษ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 45 ออกตามความในมาตรา 52 วรรคสอง และมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการพักการลงโทษ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนนิผล และ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2560 กำหนดผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพักการลงโทษนั้น กำหนดให้มีคณะทำงาน ซึ่งเป็นผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ อันประกอบด้วย ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมคุมประพฤติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเจ้าพนักงานเรือนจำ ซึ่งผู้บัญชาการเรือนจำแต่งตั้งจำนวนสองคน เป็นคณะทำงาน เพื่อความโปร่งใสในการพิจารณาคดี

2.หลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดพระราชบัญญัติราชทัณฑ์พุทธศักราช 2560 มาตรา 52 บัญญัติว่า “นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นว่า มีความประพฤติดีมีความอดุสาหะก้าวหน้าในการศึกษาและการงานเกิดผลดีหรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด

3.องค์กรผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษ ซึ่งการพักการลงโทษนั้น มีความใกล้ชิดกับการลงโทษเป็นอย่างมาก เนื่องจากการพักการลงโทษนั้น แม้ในบางมุมมองจะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโทษที่ศาลได้กำหนดไว้แล้ว ก็ยังมีลักษณะเป็นการลดโทษที่ศาลได้กำหนดไว้ สำหรับความผิดนั้นๆ ที่ผู้ต้องขังสมควรได้รับไว้แล้วด้วย ทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งรับโทษอยู่ในเรือนจำสามารถออกมาใช้ชีวิตตามปกติได้ในสังคมภายนอก แต่อีกมุมมองหนึ่งมองว่า การพักการลงโทษอาจถือเป็นการรับโทษอย่างหนึ่ง โดยเป็นการรับโทษที่มีได้กระทำในเรือนจำหรือทัณฑสถาน แต่เป็นการรับโทษ ในชุมชน ซึ่งผู้ได้รับการพักการลงโทษจะได้รับความอิสระออกสู่สังคมภายนอก โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหลายๆ ประการที่กำหนดแก่เขา แต่ขณะเดียวกันการอนุญาตให้พักการลงโทษนั้น แม้ผู้ได้รับการพักการลงโทษจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและการสอดส่องดูแล แต่มีผลเป็นการให้อิสระจากโทษที่ศาลได้กำหนดแก่เขาด้วยเช่นกัน

ประเด็นปัญหาที่สองปัญหาเกี่ยวกับการไม่แบ่งแยกฐานความผิดของผู้ต้องขังที่ขอการพักการลงโทษ

1.บทกฎหมายและกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งคำสั่งหลาย ๆ ประการ แต่ข้อกำหนดที่มีความชัดเจนนั้นจะปรากฏ แต่เพียงในส่วนของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับโทษที่ผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องได้รับมาแล้วก่อนได้รับการพิจารณาพักการลงโทษ ในขณะที่ข้อกำหนดในกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์พุทธศักราช 2560 นั้น จะกำหนดเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการพักการลงโทษ การคัดเลือกนักโทษ ผู้สมควรได้รับการลดโทษระยะเวลาที่อาจได้รับการพักการลงโทษ และเงื่อนไขระหว่างการพักการลงโทษ เท่านั้น ในขณะที่ยังมีแนวทางปฏิบัติในการพักการลงโทษกระจัดกระจายอยู่ในรูปแบบของระเบียบหรือคำสั่งที่ออกโดยฝ่าย

บริหาร ควรมีกำหนดบทบาทหน้าที่ให้มีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับฐานความผิดนั้น เข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาพักการลงโทษกรณี เช่น ความผิดของนักการเมืองที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศสูง ควรมีผู้แทนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ความผิดเกี่ยวกับเพศ ให้มีผู้แทนจากหน่วยงานที่ทำงานด้านจิตวิทยา ผู้แทนจากกรมสุขภาพจิต และ หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ อีกทั้งหากเป็นคดีที่มีความร้ายแรง อัตราโทษสูง ค่อนข้างเป็นที่สนใจของสังคม ควรมีความเห็นจากผู้พิพากษาด้วย ว่าเห็นควรให้นักโทษพักการลงโทษหรือไม่ เพื่อลดปัญหาช่องว่างระหว่างศาลยุติธรรมกับทัณฑสถาน ในส่วนที่ว่าผู้พิพากษาเป็นผู้ตัดสินคดีและกำหนดให้จำเลยได้รับโทษตามความเหมาะสมกับความผิด แต่พอเปลี่ยนสถานะมาเป็นนักโทษกลับได้รับสิทธิในการพักการลงโทษ เพื่อลดปัญหาที่ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือไม่

2. ไม่มีบทบัญญัติให้รับฟังความคิดเห็นจากผู้เสียหายว่าเห็นด้วยหรือไม่กับการพักการลงโทษ ทั้งในด้านผลกระทบทางด้านร่างกายและจิตใจ ผลกระทบในการดำรงชีวิต รายได้ ความรู้สึกของผู้ถูกกระทำหรือผู้เสียหาย ทำให้ได้รับข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน ซึ่งข้อมูลดังกล่าว จะเป็นข้อมูลผลกระทบที่ได้รับโดยตรงจากผู้เสียหาย

ประเด็นปัญหาที่สามปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การพักการลงโทษกรณีพิเศษ

1. กฎหมายราชทัณฑ์ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษ และการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ สำหรับการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษรัฐมนตรีจะอนุมัติการพักการลงโทษได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพักการลงโทษ นอกจากนี้กฎหมายราชทัณฑ์ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560

2. ปัจจุบันยังพบถึงความไม่เท่าเทียมในการบังคับใช้กฎหมายที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลยพินิจอย่างเหมาะสมกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และจะต้องบังคับใช้กฎหมายด้วยความเสมอภาค และคำสั่งทางปกครองใดที่ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามที่กฎหมายบังคับไว้ ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม ศาลปกครองอาจก้าวล่วงใช้อำนาจเพิกถอนได้ โดยมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม คือ มาตรการที่อาจทำให้บรรลुวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม หากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลुวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เป็นไปด้วยความยากลำบาก

3. ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติพิเศษขึ้นพื้นฐานเพิ่มในข้อ 92 ในเรื่องเหตุพิเศษมีอะไรบ้าง เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ขึ้นพื้นฐานให้คณะกรรมการพิจารณาเพื่อลดอำนาจการใช้ดุลยพินิจมากเกินไป

จากการศึกษาศึกษาค้นคว้าตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

1. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษ ควรเป็นคณะกรรมการที่มีความอิสระโปร่งใสและมีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง โดยในส่วนของหลักเกณฑ์การพักการลงโทษ โดยเฉพาะคดีทุจริตจะมีการกำหนดความสำคัญไว้ให้มีกระบวนการที่รัดกุมและให้มีคณะกรรมการพิจารณาการพักการลงโทษจำคุกคดีทุจริต โดยมีกระบวนการสหประชาชาติคณะกรรมการเช่นเดียวกับองค์กรอิสระตามหมี ความอิสระที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาขึ้นต้น หากคดีที่มีคำพิพากษาให้ต้องโทษจำคุก 15 ปีขึ้นไป ต้องส่งไปให้ศาลที่คดีถึงที่สุดพิจารณาการลดวันต้องโทษจำคุก และหากเป็นคดีที่มีความร้ายแรง อัตราโทษสูงค่อนข้างเป็นที่สนใจของสังคม ควรมีความเห็นจากผู้พิพากษาค่วย

2. ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการรับโทษมาแล้วกึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลได้มีคำพิพากษา เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ถึงจะมีสิทธิ์ได้รับการพิจารณาลดโทษ เช่นเดียวกับคดีอาญา คดียาเสพติดที่ร้ายแรง และคดีอื่น ๆ ที่เป็นภัยต่อสังคมอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะคดีทุจริต คดีอาญา คดียาเสพติดที่ร้ายแรง และคดีอื่นๆ ที่เป็นภัยต่อสังคมอย่างร้ายแรง เพื่อกำหนดมาตรการและเพิ่มระยะเวลาปลอดภัยให้แก่สังคม ทั้งเป็นไปตามหลักการในทางสากล มีความชัดเจนในตัวร่างของพรรคได้กำหนดให้อำนาจตุลาการคือศาล ซึ่งเป็นผู้พิจารณากำหนดโทษได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการลดโทษเพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบมากขึ้น

3. ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานการพิจารณาเหมือนดังเช่นกฎหมายของประเทศเยอรมนี ที่การพิจารณาพักการลงโทษ จะพิจารณาโดยมุ่ง คำนึงประโยชน์สาธารณะ และให้ความสำคัญกับผู้เสียหาย มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้เสียหายในการมีส่วนร่วมในการพักการลงโทษอย่างชัดเจน ทำให้การพิจารณาดำเนินไปอย่างเป็นระบบ มีแบบแผน มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน โดยอาศัยข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับเหยื่อ หรือผู้เสียหาย จะทำให้การพิจารณาพักการลงโทษของประเทศไทย เป็นไปโดยการให้ความสำคัญต่อหลัก สิทธิมนุษยชน มีการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียม ทั้งผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย เพราะการพิจารณาพักการลงโทษ มิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องระหว่างรัฐกับนักโทษเท่านั้น

4. ควรมีกำหนดบทบาทหน้าที่ให้มีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับฐานความผิดนั้น เข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาพักการลงโทษกรณี เช่น ความผิดเกี่ยวกับเพศ ให้มีผู้แทนจากหน่วยงานที่ทำงานด้านจิตวิทยา ผู้แทนจากกรมสุขภาพจิต และหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ เช่น ผู้แทนจากหน่วยงานทางการแพทย์จากหน่วยงานในสังกัด กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

5. ควรมีการกำหนดคุณสมบัติพิเศษขั้นพื้นฐานเพิ่มในข้อ 92 ในเรื่องเหตุพิเศษมีอะไรบ้าง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

5.1. โรคที่เข้าหลักเกณฑ์มีโรคอะไรบ้างโดยต้องมีการอ้างอิงจากความคิดเห็นของแพทย์หลายท่าน เพื่อฟังหลักการและเหตุผลจากแพทย์เฉพาะด้านในการเจ็บป่วยด้วยโรคร้ายแรง ซึ่งลักษณะเช่นนี้ควรมีบรรทัดฐานทางการแพทย์ที่ผู้ป่วยไม่อาจหายจากโรคนี้ได้ ร่างกายมีความทรมาณด้วยโรคที่เป็น จึงสมควรพิจารณาให้นักโทษนั้นได้รับสิทธิพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ เช่น ป่วยเป็นโรคมะเร็งระยะสุดท้าย แพทย์หลายท่านและความเห็นทางการแพทย์แล้วว่ามิชีวิตอยู่ได้ระยะเวลาไม่นาน

5.2. คุณสมบัติในด้านคุณงามความดีที่มีประโยชน์ต่อสังคมในด้านใดบ้างในปัจจุบันและอนาคต ควรเห็นเป็นรูปธรรมว่าการพักโทษให้เป็นกรณีพิเศษมีประโยชน์ต่อสังคมจริงๆ

5.3. ความพิการทางด้านร่างกายที่ถึงขั้นร้ายแรงมากระบุให้ชัดเจนว่าความพิการของร่างกายในส่วนใดบ้างที่สมควรได้พักโทษเป็นกรณีพิเศษ นอกจากการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ข้อ 1 และข้อ 92 แล้วควรพิจารณาความพิการทางร่างกายที่ค่อนข้างไปทางที่ความพิการของร่างกายถึงขนาดที่ไม่สามารถกลับมาปกติได้ ด้วยเหตุผลป้องกันกรณีที่หากความเจ็บปวดของร่างกายของนักโทษนั้นกลับหายเป็นปกติอาจไม่เจ็ดหราบและย้อนกลับมากระทำความผิดทางอาญาใหม่อีกได้

6. ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย อาญา พ.ศ. 2499 โดยเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการ ลงโทษนักโทษเด็ดขาด และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 เกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดและการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ รวมทั้งให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ให้มีการเพิ่มเติมศาล แผนกบังคับโทษ กำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด และเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ รวมทั้งให้มีอำนาจในการกำหนดระยะเวลาของโทษจำคุกใหม่แก่นักโทษที่ผิดเงื่อนไขการคุมความ ประพฤติเมื่อติดตามจับกุมตัวมาได้ให้สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน

7. ควรมีการกำหนดที่มาของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะ อนุกรรมการที่พิจารณา วินิจฉัยพักการลงโทษ โดยการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยกำหนดให้คณะกรรมการต้องมีที่มาจากหลายภาคส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเพิ่มสัดส่วนของกรรมการจากสำนักงานศาลยุติธรรม ส่วนกรรมการโดยตำแหน่งในส่วนของการบริหารการราชทัณฑ์ และจำเป็น ต้อง

ลดสัดส่วนลงเพื่อให้เกิดความเหมาะสม และหากเป็นคดีที่มีความร้ายแรง อัตราโทษสูง ค่อนข้างเป็นที่สนใจของสังคม ควรมีความเห็นจากผู้พิพากษาคด้วย

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มงานพัฒนาระบบการพัฒนาพฤตินิสัย. สรุปสารสำคัญพระราชบัญญัติราชทัณฑ์

พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม.

กฎกระทรวง กำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวัน

ต้องโทษจำคุกหรือการพักโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562, กรุงเทพฯ : ส่วนพัฒนากฎหมาย.