

ปัญหาการพักการลงโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560¹

สิริพร มงคล²

จากการศึกษาปัญหาการพักการลงโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อศึกษา ความหมาย รูปแบบและลักษณะของการพักโทษ รวมทั้งพัฒนาการของการพักโทษของไทย ศึกษามาตรการทางกฎหมายของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 รวมทั้งกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพักโทษและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพักโทษของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ รวมทั้งเพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการพักโทษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวงรวมทั้งประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพักโทษ เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวงรวมทั้งประกาศกรมราชทัณฑ์เรื่อง หลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดเข้าโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษเนื่องจากเจ็บป่วยร้ายแรง หรือพิการ หรือมีอายุตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไปและประกาศกรมราชทัณฑ์เรื่อง หลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดเข้าโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตนักโทษเด็ดขาดสูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป

1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพักโทษของไทย

ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้การพักโทษเป็นประโยชน์ที่เรือนจำจัดให้แก่ผู้ต้องขังตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 สิทธิหน้าที่ ประโยชน์ และกิจการอื่น ๆ เกี่ยวกับผู้ต้องขัง ส่วนที่ 3 ประโยชน์ของผู้ต้องขัง กล่าวคือ เป็นประโยชน์ที่เรือนจำจะจัดให้แก่ผู้ต้องขังในกรณีที่นักโทษเด็ดขาดคนใดที่แสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดี มีความอดสาเห ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ³ และไม่ถือเป็นสิทธิของผู้ต้องขังในอันที่จะยื่นคำร้องขอพักโทษต่อเรือนจำ หากเห็นว่าตนเองมีคุณสมบัติที่จะได้รับการพักโทษ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ถือว่าการพักโทษเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในอันที่ผู้ต้องขังจะเรียกร้องได้ตามสิทธิของตน และเป็นการดำเนินการของเรือนจำในการที่จะอนุมัติให้มีการพักโทษแก่ผู้ต้องขังคนใด

ทั้งนี้ การพักโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มี 2 กรณี กล่าวคือ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหาการพักการลงโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และรองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดลพบุรี

³ มาตรา 52 (7) ของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560.

1) การพักการลงโทษกรณีทั่วไป เป็นกรณีพักการลงโทษเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นแล้วแต่อย่างไรจะมากกว่าหรือน้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา และกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขให้กำหนดเท่ากับกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ (มาตรา 52 (7)) โดยมีรายละเอียดตามกฎหมายกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562

2) การพักการลงโทษกรณีพิเศษ เป็นกรณีที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุพิเศษที่จะพักการลงโทษให้แก่ นักโทษเด็ดขาดมากกว่ากรณีปกติ เช่น เป็นผู้สูงอายุ เจ็บป่วยร้ายแรงหรือพิการ เป็นต้น ตามประกาศกรมราชทัณฑ์ เรื่องหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดเข้าโครงการพักการลงโทษ กรณีมีเหตุพิเศษ เนื่องจากเจ็บป่วยร้ายแรงหรือพิการ หรือมีอายุตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไป และประกาศกรมราชทัณฑ์ เรื่องหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดเข้าโครงการพักการลงโทษ กรณีมีเหตุพิเศษเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตนักโทษเด็ดขาดสูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป

ทั้งนี้ ในการที่จะดำเนินการพักการลงโทษให้แก่ นักโทษเด็ดขาดรายใดนั้น เรือนจำและทัณฑสถานแต่ละแห่งจะดำเนินการสำรวจนักโทษเด็ดขาดที่เข้าเกณฑ์พักการลงโทษ โดยคณะทำงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษประจำเรือนจำจะทำการตรวจสอบบัญชีรายชื่อนักโทษเด็ดขาด ที่สมควรได้รับการพักการลงโทษและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการตรวจสอบต้องคำนึงถึงพฤติกรรมแห่งคดีที่ได้กระทำ การกระทำความผิดที่ได้กระทำมาก่อน ระยะเวลาการคุมประพฤติ ความน่าเชื่อถือและความเหมาะสมของผู้อุปการะในการควบคุมดูแลนักโทษเด็ดขาดให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขจนกว่าจะพ้นโทษ ผลกระทบด้านความปลอดภัยของสังคม พฤติการณ์ในระหว่างถูกคุมขังที่น่าเชื่อได้ว่าได้กลับตนเป็นคนดี และผ่านการแก้ไข บำบัด พื้นฟู พัฒนาพฤตินิสัยมาแล้ว จากนั้นเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการเรือนจำพิจารณาส่งรายชื่อไปยังอธิบดีกรมราชทัณฑ์พิจารณา เมื่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้ความเห็นชอบแล้วให้เสนอต่อคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษพิจารณาอนุมัติ แต่หากเป็นกรณีการพักการลงโทษกรณีพิเศษต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณาอนุมัติด้วย

เมื่อคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อนุมัติพักการลงโทษและให้ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษแล้ว ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์แจ้งผลการอนุมัติให้ผู้บัญชาการเรือนจำทราบ ผู้บัญชาการเรือนจำต้องออกหนังสือสำคัญปล่อยตัวพักการลงโทษให้แก่ นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นและแจ้งเงื่อนไขการคุมประพฤติให้นักโทษเด็ดขาดทราบ รวมทั้งมีหนังสือแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติและพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องที่ที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการปล่อยตัวเข้าไปพักอาศัยทราบด้วย โดยนักโทษเด็ดขาดผู้นั้นต้องไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติในท้องที่ที่ไปพักอาศัยภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับการปล่อยตัว

นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติตามที่กำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด ซึ่งหากกระทำตามเงื่อนไขการคุมประพฤติที่กำหนดไว้และไม่กระทำความผิดอาญาใดขึ้นอีก ก่อนครบกำหนดโทษ ถือว่านักโทษเด็ดขาดผู้นั้นได้รับโทษจำคุกครบถ้วนแล้วตามคำพิพากษาและจะได้รับใบสำคัญการปล่อยนักโทษเด็ดขาดที่พ้นโทษ

2. มาตรการการพักโทษของต่างประเทศ

ในการศึกษาการพักโทษของต่างประเทศจะเป็นการศึกษามาตรการพักโทษของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ดังนี้

2.1 มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามประมวลกฎหมายอาญามลรัฐแคลิฟอร์เนียมาตรา 3044 ได้กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาพักโทษ (the Board of Parole Hearings-BPH) เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาพักโทษของรัฐ

คณะกรรมการพิจารณาพักโทษ ประกอบด้วยกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา จำนวน 17 คนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐ และต้องได้รับการยืนยันจากวุฒิสภาแคลิฟอร์เนีย คณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งวาระคราวละสามปี คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาความเหมาะสมของการพักโทษและการพิจารณาทบทวนและการพิจารณาเพิกการพักโทษที่เกี่ยวข้องสำหรับบุคคลที่เป็นผู้ใหญ่ภายใต้เขตอำนาจศาลของกรมราชทัณฑ์และการฟื้นฟูสมรรถภาพแห่งแคลิฟอร์เนีย พวกเขาจะดำเนินการปรึกษาหารือกับบุคคลที่มีสิทธิ์ได้รับการพิจารณาเรื่องความเหมาะสมของการพักโทษอีกด้วย

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญามลรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของนักโทษกรณีทั่วไปที่ไม่สามารถพิจารณาเพื่อการพักโทษได้กล่าวคือ

- 1) กระทำความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา และโดยไม่มีเจตนา
- 2) ถูกตัดสินจำคุกตลอดชีวิตในบางฐานความผิด ได้แก่ การลักพาตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ การปล้นหรือข่มขืน การทำร้ายร่างกายอย่างรุนแรงโดยผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือการวางระเบิด เป็นต้น
- 3) ถูกตัดสินจำคุกตลอดชีวิตสำหรับความผิดทางเพศบางประเภท หรือเป็น ผู้กระทำความผิดทางเพศจนเป็นนิสัย

4) ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานฆาตกรรมเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยโดยไม่มีเจตนา

5) หากผู้ต้องขังมีความผิดตามกฎหมายลงโทษหนักเป็นกระทำความผิดครั้งที่สาม (Three-strikes Law)

ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียถือว่าการพิจารณาการพักโทษเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ด้วยเหตุนี้ ผู้ต้องขังจึงมีสิทธิที่จะปรึกษานาย (Right to Representation by an Attorney) ได้รับทราบกำหนดการพิจารณาการพักโทษรวมทั้งมีสิทธิขอเลื่อนการพิจารณาและการเข้าถึงเอกสารที่จำเป็นเพื่อใช้แสดงเป็นหลักฐานประกอบคดีอีกด้วย ในขณะเดียวกัน ผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่เหยื่อหรือผู้เสียหายรวมทั้งตัวแทนและชุมชนโดยมูลนิธิหรือสมาคมที่ขึ้นทะเบียนภายในมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีสิทธิที่เข้าร่วมการ

พิจารณารวมไปถึงแถลงคัดค้านด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร และฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับการพักโทษแก่ผู้ต้องขังอีกด้วย⁴

นอกจากนี้ ในมลรัฐยังมีโครงการการพักโทษผู้สูงอายุ โดยผู้ต้องขังต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- 1) ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 50 ปี
- 2) ต้องใช้เวลาอย่างน้อย 20 ปีติดต่อกันจนถึงปัจจุบัน
- 3) ต้องมีสิทธิ์ได้รับการปล่อยตัวด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น ความประพฤติดี
- 4) คุณสมบัติต้องห้ามมิให้ได้รับการพักโทษ

กล่าวคือ ผู้ต้องขังต้องไม่มีความผิดตามกฎหมายลงโทษหนักหากกระทำความผิดครั้งที่สาม (Three-strikes Law)

2.2 ประเทศอังกฤษ

มาตรการพักการลงโทษของอังกฤษนั้นจะนำมาใช้กับผู้ต้องขังที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป โดยคำสั่งให้มีการพักการลงโทษมิได้เป็นไปโดยอัตโนมัติ โดยจะปล่อยให้เป็นไปตามดุลพินิจของคณะกรรมการการพักโทษ (the Parole Board) เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่กระทรวง (Non-departmental public bodies) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในระบบการพักโทษ ก่อตั้งขึ้นในปี 1968 ภายใต้พระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ปี 1967 (the Criminal Justice Act 1967) และกลายเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่กระทรวง เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 1996 ภายใต้พระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญาและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ปี 1994 (The Criminal Justice and Public Order Act 1994) อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎของคณะกรรมการการพักโทษ ปี (The Parole Board Rules 2019) ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการพักโทษโดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2019⁵

คณะกรรมการการพักโทษทำหน้าที่หลักสามประการ กล่าวคือ

1) พิจารณาและตัดสินใจว่าจะสั่งปล่อยตัวนักโทษที่ต้องคำพิพากษาโทษจำคุกซึ่งมิได้กำหนดไว้แน่นอนรวมทั้งจำทั้งที่ไม่ทราบกำหนดและแน่นอนทั้งหมดหรือไม่ โดยจะอนุมัติเงื่อนไขใบอนุญาตเมื่อปล่อยตัว

2) ทบทวนสถานการณ์ที่นักโทษที่มีโทษจำคุกไม่แน่นอนและที่ถูกกำหนดไว้แล้วทั้งหมดถูกเรียกกลับเข้าเรือนจำ และตัดสินใจว่าจะปล่อยนักโทษเหล่านี้อีกครั้งหรือไม่ และ

3) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมในการโอนนักโทษที่มีโทษจำคุกไม่แน่นอนจากเรือนจำแบบปิด (การรักษาความปลอดภัยสูงหรือปานกลาง) ไปยังเรือนจำเปิด (การรักษาความปลอดภัยต่ำ)

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพักโทษสามารถถูกตรวจสอบได้โดยการฟ้องร้องต่อศาลของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังให้สิทธิผู้เสียหายหรือเหยื่อแถลงคัดค้านต่อคณะกรรมการ และจะต้องโฆษณาเผยแพร่คำวินิจฉัยออกเผยแพร่ต่อสาธารณชนอีกด้วย

⁴ Heather Mackay & The Prison Law Office, The California Prison & Parole Law Handbook. (San Quentin: Prison Law Office, 2019), p. 210-212.

⁵ Jacqueline Beard, The Parole System of England and Wales (London: House of Common Library, 2023), p.7.

3. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพักโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560

ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวงรวมทั้งประกาศกรมราชทัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพักโทษมีปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ดังนี้

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดฐานความผิดซึ่งผู้ต้องขังได้รับตามคำพิพากษาเพื่อพิจารณาในการพักการลงโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560

หากพิจารณาพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 มาตรา 52 (7) บัญญัติว่า “นักโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือหนึ่งในสามของ กำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นแล้วแต่อย่างไรจะมากกว่า...” และกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 หมวด 6 การพักการลงโทษ ข้อ 40 กำหนดว่า “ นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาล...” และในข้อ 41 กำหนดว่า “นักโทษเด็ดขาดซึ่งจะได้รับพิจารณาการพักการลงโทษกรณีปกติ จะต้องเป็นนักโทษ เด็ดขาดซึ่งต้องโทษจำคุกเป็นครั้งแรก เว้นแต่โทษจำคุกในครั้งก่อนนั้นเป็นความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

หากพิจารณาการกำหนดฐานความผิดที่ผู้ต้องขังได้รับตามคำพิพากษาไว้ในประกาศกระทรวงยุติธรรมเรื่อง กำหนดความผิดในคดีอุกฉกรรจ์ คดีสะเทือนขวัญ หรือคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน ลงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2563 จะเห็นได้ว่ามีเพียงความผิดดังนี้

(1) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

ก.ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามมาตรา 135/1 มาตรา 135/2 มาตรา 135/3 และมาตรา 135/4
 ข.ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ตามมาตรา 218 มาตรา 222 และมาตรา 224
 ค.ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามมาตรา 276 วรรคสอง วรรคสาม มาตรา 277 วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ มาตรา 277 ทวิ มาตรา 277 ตริ มาตรา 278 วรรคสาม วรรคสี่ มาตรา 279 วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก วรรคเจ็ด มาตรา 280 มาตรา 282 วรรคสาม มาตรา 283 วรรคสาม และมาตรา 285

ง.ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ตามมาตรา 288 เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 69

จ.ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ตามมาตรา 289

ฉ.ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง ตามมาตรา 313

ซ.ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ตามมาตรา 339 วรรคสี่ วรรคห้า มาตรา 339 ทวิ วรรคสี่ วรรคห้า มาตรา 340 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า มาตรา 340 ทวิ วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และมาตรา 340 ตริ

(2) ความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออก หรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายหรือมีไว้ครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมาย ว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุ ที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไปถึงตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต

ดังจะเห็นได้ว่าการประกาศดังกล่าวที่เน้นในเรื่องของระยะเวลาจับโทษที่ผู้ต้องขังได้รับโดยไม่คำนึงถึงฐานความผิดตามคำพิพากษาย่อมเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาเนื่องจากนักโทษเด็ดขาดต้องโทษในฐานความผิดเกี่ยวกับการกระทำต่อประชาชนหรือเป็นความผิดที่กระทำในลักษณะอุกฉกรรจ์

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพักการลงโทษ

ตามกฎหมายกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 44 กำหนดให้มีคณะทำงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษประจำเรือนจำ ประกอบด้วย ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมคุมประพฤติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเจ้าพนักงานเรือนจำซึ่งผู้บัญชาการเรือนจำแต่งตั้งจำนวนสองคน เป็นคณะทำงาน และให้เจ้าพนักงานเรือนจำ คนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ทั้งนี้ คณะทำงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษประจำเรือนจำ ดำเนินการตรวจสอบบัญชีรายชื่อของนักโทษเด็ดขาด ซึ่งสมควรได้รับการพักการลงโทษและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการเรือนจำ⁶

เมื่อให้ผู้บัญชาการเรือนจำเสนอรายชื่อของนักโทษเด็ดขาดซึ่งสมควรได้รับการพักการลงโทษ พร้อมความเห็นต่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป⁷

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของคณะทำงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษประจำเรือนจำประกอบไปด้วย ผู้บัญชาการเรือนจำ และอธิบดีกรมราชทัณฑ์ต่างเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดกรมราชทัณฑ์ต่างเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดกรมราชทัณฑ์เป็นหลัก และมีการพิจารณาการพักโทษโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ผู้เสียหาย ตัวแทนของผู้เสียหายรวมทั้งทนายความของผู้เสียหาย มูลนิธิหรือสมาคมที่คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงมีความน่าสงสัยเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสของการพิจารณาซึ่งมีแต่องค์ประกอบของกรมการที่มาจากกรมราชทัณฑ์ รวมทั้งการขาดความเหมาะสมขององค์ประกอบของคณะทำงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษประจำเรือนจำ ซึ่งจะเป็นผลให้การพักโทษแก่นักโทษเด็ดขาดไม่ประสบผลที่ต้องการคืนนักโทษที่กลับตัวแล้วคืนสู่สังคมและไม่กลับมากระทำความผิดซ้ำ

นอกจากนี้ ทางกรมราชทัณฑ์ไม่เคยเผยแพร่คำวินิจฉัยในการพักโทษเป็นราย บุคคลเนื่องจากถือว่าเป็นเพียงประโยชน์สำหรับนักโทษ รวมทั้งไม่สามารถอุทธรณ์คัดค้านถึงความเหมาะสมที่ปล่อยนักโทษ

⁶ กฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 46.

⁷ กฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ข้อ 47.

ออกมาสู่สังคมอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าการพิจารณาของคณะทำงานฯ ผู้บัญชาการเรือนจำ และอธิบดีกรมราชทัณฑ์อาจทำงานอย่างไม่โปร่งใสและไม่สามารถตรวจสอบได้

3.3 ปัญหาการพักการลงโทษกรณีเหตุพิเศษอันเนื่องมาจากนักโทษเด็ดขาดกลุ่มที่มีอาการเจ็บป่วยร้ายแรง หรือพิการ หรือมีอายุตั้งแต่ 70 ปี ขึ้นไป และนักโทษเด็ดขาดกลุ่มผู้สูงอายุ

ดังจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาพักการลงโทษกรณีเหตุพิเศษอันเนื่องมาจากนักโทษเด็ดขาดกลุ่มที่มีอาการเจ็บป่วยร้ายแรง หรือพิการ หรือมีอายุตั้งแต่ 70 ปี ขึ้นไป และนักโทษเด็ดขาดกลุ่มผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป⁸ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 52 (7) มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และข้อ 43 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการพักโทษที่มีลักษณะเพิ่มเติมไปจากขอบเขตที่กฎหมายแม่กำหนดไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นการใช้อำนาจบริหารเพื่อบิดผันอำนาจตุลาการซึ่งได้กำหนดโทษไว้ในคำพิพากษาแล้ว รวมทั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษประจำเรือนจำ รวมทั้งอธิบดีกรมราชทัณฑ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทั้งที่ความจริงกระทรวงยุติธรรมควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เพื่อนำเสนอการพักโทษนักโทษเด็ดขาดที่สูงอายุ โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรดังเช่นประมวลกฎหมายอาญามลรัฐแคลิฟอร์เนีย

4. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการพักการลงโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขมาตรการการพักโทษของนักโทษเด็ดขาด ดังนี้

4.1 โครงสร้างของคณะกรรมการผู้พิจารณา

องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษตามกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาด ซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562 ได้แก่ คณะทำงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษประจำเรือนจำ ประกอบด้วย

ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมคุมประพฤติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ เจ้าพนักงานเรือนจำ

⁸ ประกาศกรมราชทัณฑ์เรื่อง หลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดเข้าโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ เนื่องจากเจ็บป่วยร้ายแรง หรือพิการ หรือมีอายุตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไป และประกาศกรมราชทัณฑ์เรื่อง หลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดเข้าโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตนักโทษเด็ดขาดสูงอายุ ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป

ซึ่งผู้บัญชาการเรือนจำแต่งตั้งจำนวนสองคน เป็นคณะทำงาน และให้เจ้าพนักงาน เรือนจำคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรปรับในส่วนขององค์ประกอบคณะทำงานฯ ให้มีกรรมการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านอาชญาวิทยาและพันธุวิทยา รวมทั้งควรมีตัวแทนจากศาลยุติธรรมร่วมเป็นกรรมการเพื่อพิจารณา

นอกจากนี้ กรมราชทัณฑ์ควรกำหนดให้ระบบกระบวนการพิจารณาที่มีความโปร่งใส ควรมีเอกสารประเมินสภาพทางจิตของที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำเนินการพักโทษจากจิตแพทย์ นอกเหนือไปจากการที่ตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของนักโทษที่รับนักโทษไปอยู่ด้วยซึ่งลักษณะดังกล่าวได้ดำเนินการรวบรวมว่าต้องการปล่อยนักโทษออกจากเรือนจำโดยไม่ได้พิจารณาจากนักโทษไปกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งควรพิจารณาควรให้ผู้เสียหายหรือเหยื่อหรือตัวแทนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาที่คณะทำงานฯ จัดขึ้นด้วยเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ

4.2 การกำหนดฐานความผิดของนักโทษที่ไม่มีสิทธิได้รับการพักการลงโทษ

ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดฐานความผิดดังต่อไปนี้ในประกาศกระทรวงยุติธรรมเรื่อง กำหนดความผิดในคดีอุกฉกรรจ์ คดีสะเทือนขวัญ หรือคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน ลงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2563 ที่เป็นข้อห้ามในการพักโทษ ได้แก่ ความผิดตามพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343-344 เป็นต้น

4.3 การกำหนดลักษณะของนักโทษเด็ดขาดที่ไม่สมควรได้รับการพักโทษ

ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดลักษณะของนักโทษเด็ดขาดที่ไม่สมควรได้รับการพักโทษ ได้แก่

- 1) เป็นนักโทษที่มีกระทำความผิดในลักษณะชั่วร้ายหรือโหดร้าย
- 2) เป็นนักโทษที่เคยมีประวัติการใช้ความรุนแรงมาก่อน
- 3) เป็นนักโทษที่มีประวัติของปัญหาทางจิตที่รุนแรงที่เกี่ยวข้องกับกระทำความผิดอย่างร้ายแรงในเรือนจำ
- 4) เป็นนักโทษที่กระทำความผิดเกี่ยวความผิดทางเพศจนเป็นนิสัย

4.4 การพักโทษกรณีพิเศษ

การพักโทษกรณีพิเศษไม่ว่าจะเป็นนักโทษเด็ดขาดกลุ่มที่มีอาการเจ็บป่วยร้ายแรง หรือพิการ หรือมีอายุตั้งแต่ 70 ปี ขึ้นไป และนักโทษเด็ดขาดกลุ่มผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปควรดำเนินการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 โดยให้สภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบก่อนดังเช่นมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ไม่ใช่กรมราชทัณฑ์มากำหนดเงื่อนไขตามใจชอบอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน แม้จะได้กล่าวอ้างว่านักโทษที่รับการพักโทษต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานตามกฎหมายก็ตาม ย่อมไม่เป็นการถูกต้องตามหลักการบัญญัติกฎหมาย

4.5 การตั้งแพทย์เข้าร่วมคณะทำงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษประจำเรือนจำ

ควรให้มีการตั้งแพทย์เข้าร่วมคณะทำงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษประจำเรือนจำ ในกรณีการพักโทษกรณีพิเศษไม่ว่าจะเป็นนักโทษเด็ดขาดกลุ่มที่มีอาการเจ็บป่วยร้ายแรง หรือพิการ หรือมีอายุ

ตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไป และนักโทษเด็ดขาดกลุ่มผู้สูงอายุ 60 ปี ตามกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดและเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2562

ประกาศกรมราชทัณฑ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การคัดเลือคนักโทษเด็ดขาดเข้าโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษเนื่องจากเจ็บป่วยร้ายแรง หรือพิการ หรือมีอายุตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไป พ.ศ. 2560

ประกาศกระทรวงยุติธรรมเรื่อง กำหนดความผิดในคดีอุกฉกรรจ์ คดีสะเทือนขวัญ หรือคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน พ.ศ. 2563

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560

Heather Mackay & The Prison Law Office, The California Prison & Parole Law Handbook. (San Quentin: Prison Law Office, 2019).

Jacqueline Beard, The Parole System of England and Wales (London: House of Common Library, 2023).