

การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในการพักการลงโทษ

วริสา เจริญชัยสกุลสุข*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณภักดิ์**

บทคัดย่อ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้กระทำผิด โดยปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ถือเป็นหน่วยงานเดียวที่รองรับผลของคำสั่งศาลที่พิพากษาลงโทษจำคุก ตลอดจนพิพากษาลงโทษอันมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพของผู้กระทำผิด ส่งผลให้กรมราชทัณฑ์มีสิทธิขาดในการดำเนินการหรือออกคำสั่งใช้มาตรการใด ๆ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังแต่เพียงลำพัง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีรูปแบบของการดำเนินการในชั้นบังคับโทษในลักษณะที่ขาดการบูรณาการ ซึ่งการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมและขาดการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกซึ่งมีความเชี่ยวชาญทางด้านกระบวนการบังคับโทษในกระบวนการยุติธรรม

การพักการลงโทษถือเป็นมาตรการหนึ่งในชั้นบังคับโทษที่เป็นการลดระยะเวลาการต้องโทษจำคุกของนักโทษเด็ดขาดให้น้อยกว่าที่ศาลได้มีคำพิพากษากำหนดระยะเวลาไว้ โดยเป็นมาตรการที่ใช้ตอบแทนนักโทษเด็ดขาดที่มีความประพฤติดีตรงตามคุณสมบัติที่กรมราชทัณฑ์ได้กำหนดไว้ ปัจจุบันประเทศไทยมีการนำมาตรการพักการลงโทษมาใช้ในอัตราที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งนอกจากการคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษที่มุ่งแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมร้ายของผู้กระทำผิดแล้ว มาตรการดังกล่าวยังสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ของฝ่ายบริหารในเรื่องวิกฤตการณ์นักโทษล้นเรือนจำได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าอัตราการนำมาตรการพักการลงโทษมาใช้ในประเทศไทยจะเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังคงอยู่ในอัตราที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับในต่างประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการไม่ได้รับการยอมรับตลอดจนการขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการพักการลงโทษของประเทศไทย ซึ่งประเด็นที่อุทกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากคือ เรื่องความไม่โปร่งใสและขาดการตรวจสอบในการดำเนินการต่าง ๆ ของกระบวนการออกคำสั่งพักการลงโทษ เนื่องจากการใช้อำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการพักการลงโทษกระทำโดยคณะกรรมการพักการลงโทษซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว และไม่มีกำหนดให้องค์กรอื่นที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าเข้าตรวจสอบผลของการดำเนินการของคณะกรรมการชุดนี้ได้ ทำให้ผลของคำสั่งที่กระทำโดยคณะกรรมการพักการลงโทษย่อมถือเป็นที่สุดของฝ่ายบริหารในทันที อีกทั้งในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการพักการลงโทษยังกำหนดให้ประกอบไปด้วยผู้แทน

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ของหน่วยงานที่มาจากส่วนกลางเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดให้มีผู้แทนของหน่วยงานที่มาจากส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับนักโทษโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพักการลงโทษแต่อย่างใด และเหตุประการสำคัญที่ทำให้กระบวนการพักการลงโทษไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร เนื่องจากการไม่มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านการบังคับโทษ

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษ ซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจออกคำสั่งพักการลงโทษเป็นไปอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรในระดับที่สูงกว่า เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการต่าง ๆ ในชั้นบังคับโทษ โดยอาจจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติตั้งเช่นในประเทศญี่ปุ่น และกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการบังคับโทษ โดยเฉพาะ เช่นเดียวกับศาลบังคับโทษในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในการพักการลงโทษของฝ่ายบริหาร โดยการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ เป็นหลักพื้นฐานสำคัญ เพื่อป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจอย่างเด็ดขาดมากเกินไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Check and Balance) อันจะนำมาซึ่งประโยชน์แก่นักโทษและสังคมอย่างสูงสุด

1. บทนำ

โทษจำคุกเป็นมาตรการในการจำกัดอิสรภาพของผู้กระทำผิดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้นทดแทน ยับยั้งช่มชู้ และแก้ไขฟื้นฟู ตลอดจนเป็นการตัดโอกาสในการกระทำผิด ซึ่งเป้าหมายสูงสุดของการบังคับโทษจำคุกคือ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยและทัศนคติของนักโทษให้มีลักษณะดีบุคคลทั่วไปและไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้คือ “กรมราชทัณฑ์” ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสถานการณ์การบังคับใช้โทษจำคุกในปัจจุบันมีอัตราเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุหลักมาจากกฎหมายอาญาในประเทศไทยมักจะกำหนดตรววงโทษจำคุกเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยไม่มีระบบการคัดกรองผู้กระทำผิดที่เหมาะสมกับการได้รับโทษจำคุกอย่างมีประสิทธิภาพ (ธานี วรรักษ์, 2553 : 118) ด้วยเหตุนี้จึงเกิดวิกฤตการณ์ที่เรียกว่า “นักโทษล้นเรือนจำ” ซึ่งภาวະนักโทษล้นเรือนจำนี้ถือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ที่มุ่งแก้ไขฟื้นฟู ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยผู้กระทำผิดอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการบังคับโทษจำคุก ยิ่งไปกว่านั้นภาวະดังกล่าวก่อให้เกิดการเพิ่มจำนวนของอาชญากรมืออาชีพมากขึ้นอีกด้วย

จากปัญหาดังกล่าวทำให้หน่วยงานต่าง ๆ หาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขภาวະนักโทษล้นเรือนจำ ซึ่งการพักการลงโทษถือเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การพักการลงโทษในประเทศไทยถูกนำมาใช้โดยผ่านทางพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32 (5) ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่ออกคำสั่งใช้มาตรการพักการลงโทษคือ ฝ่ายบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการพักการลงโทษ

ปัจจุบันมีการนำเอามาตรการดังกล่าวมาปรับใช้กับนักโทษเด็ดขาดเพิ่มมากขึ้น แม้จะก่อให้เกิดผลดีโดยตรงต่อนักโทษและฝ่ายบริหารงานราชทัณฑ์ก็ตาม แต่ในทางกลับกันยังมีการนำมาตรการดังกล่าวมาปรับใช้มากเกินไปจนได้ก็ยิ่งเป็นที่วิตกกังวลของสังคมมากขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากขั้นตอนการออกคำสั่งใช้มาตรการดังกล่าวเป็นการกระทำโดยคณะกรรมการพักการลงโทษ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่มีการกำหนดให้องค์กรอื่นที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าเข้าตรวจสอบผลของการดำเนินการของคณะกรรมการชุดนี้ได้ อีกทั้งในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการพักการลงโทษยังกำหนดให้ประกอบไปด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่มาจากส่วนกลางเท่านั้น หากได้กำหนดให้มีผู้แทนของหน่วยงานที่มาจากส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับนักโทษโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพักการลงโทษแต่อย่างใด ดังนั้นหากจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโทษดังกล่าวก็ควรจะต้องกำหนดให้มีองค์กรในระดับที่สูงกว่าเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการต่าง ๆ ในชั้นบังคับโทษ โดยอาจจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น และกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการบังคับโทษโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับศาลบังคับโทษในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่งด้วย ด้วยเหตุนี้การพักการลงโทษในปัจจุบันจึงยังไม่เป็นที่ยอมรับจากประชาชนทั่วไปเท่าที่ควร

จากปัญหาดังกล่าว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษ ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการในการออกคำสั่งพักการลงโทษของประเทศไทยในปัจจุบัน รวมถึงศึกษาถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษและการพักการลงโทษในต่างประเทศซึ่งได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น โดยทั้งสามประเทศนี้ต่างเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) เช่นเดียวกับประเทศไทยว่า มีขั้นตอน หลักเกณฑ์ ตลอดจนกระบวนการในการออกคำสั่งใช้มาตรการพักการลงโทษเหมือนหรือต่างกับประเทศไทยอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อนำเอาวิธีการตลอดจนแนวปฏิบัติมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความไม่โปร่งใสในกระบวนการออกคำสั่งพักการลงโทษเพื่อให้เป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างแท้จริง

2. หลักการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจนั้นอาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

1) การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน หมายถึง กระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยองค์กรเอง ไม่มีองค์กรภายนอกอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง การตรวจสอบควบคุมภายในยังสามารถแบ่งออกตามลักษณะโครงสร้างการบริหารขององค์กรนั้นได้อีก คือ การควบคุมตรวจสอบโดยระบบการบังคับบัญชาที่เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายใน

ตามลำดับชั้น (Bureaucracy) โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาตามหลักการรวมอำนาจ

2) การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก หมายถึง กระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยองค์กรหนึ่งเพื่อตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง ผลของการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะมีผลต่อการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวังในการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น การถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอกนั้นมีเพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ และป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไปจนไม่สามารถตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรนั้นได้

ดังนั้น การตรวจสอบภายในระหว่างเจ้าพนักงานด้วยกันเองจึงเป็นเรื่องของความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ (Responsibility) ที่แต่ละหน่วยงานนั้นต้องทำกันเป็นปกติธรรมดาอยู่แล้ว แต่มิใช่การตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลที่มุ่งให้เกิดความรับผิดชอบในลักษณะของการรับการตรวจสอบการใช้อำนาจ (Accountability)

อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบันมีลักษณะแยกองค์กรการทำงานกันอย่างชัดเจน ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการตรวจสอบค้นหาความจริง จนทำลายระบบของคำว่า “กระบวนการ” ให้เสียไป ทำให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลไร้ซึ่งประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ “ความจริง” ที่ต้องการในคดีอาจถูกเบี่ยงเบนไปได้ง่าย การทุจริตในกระบวนการก็มีช่องทางมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสาม จึงควรกระทำการภายใต้ระบบแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

3. การพักการลงโทษของประเทศไทย

คุณสมบัติของนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษเป็นไปตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 โดยผู้ต้องขังจะต้องมีความประพฤติดี มีความอดทน ความก้าวหน้าในการศึกษาและทำงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ ประกอบกับได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ในกรณีต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตจะต้องรับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี และจะต้องเป็นนักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษจำคุกครั้งแรก และจะต้องเป็นนักโทษตั้งแต่ชั้นดีขึ้นไปด้วย

ทั้งนี้ นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษจะต้องปฏิบัติตนภายใต้เงื่อนไขในระหว่างที่พักการลงโทษ ช่วงเวลานี้คือการคุมประพฤติในระหว่างการพักการลงโทษ ระยะเวลาที่กำหนดตามเงื่อนไขไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ไม่เกินกำหนดโทษที่เหลืออยู่ และจะต้องมีระยะเวลาคุมประพฤติไม่เกินกว่า 5 ปี ซึ่งจำนวนวันที่ได้รับการพักโทษอยู่ภายนอกเรือนจำต้องถือเป็นวันต้องโทษจำคุกด้วย นอกจากนี้ หากผู้ที่ได้รับอนุญาตให้พักการลงโทษประพฤติผิดเงื่อนไข ก็อาจถูกเพิกถอนการพักการ

ลงโทษดังกล่าวได้ โดยนักโทษเด็ดขาดรายนั้นอาจถูกจับโดยมิต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก และต้องเข้าคุกรับโทษต่อไปตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ ซึ่งจะถูกลงโทษทางวินัยด้วยอีกหรือไม่ก็ได้

ปัจจุบันการพิจารณาพักการลงโทษต้องผ่านการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการพักการลงโทษ” อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะดำเนินการเสนอรายชื่อของนักโทษเด็ดขาดเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพักการลงโทษ จะต้องมีการคัดกรองนักโทษเด็ดขาดที่มีคุณสมบัติสอดคล้องตามที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กำหนดไว้ โดยการดำเนินการของคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการคัดเลือก” ก่อนเสมอ

4. วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการพักการลงโทษของประเทศไทย

กระบวนการพิจารณาพักการลงโทษซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษ ประเทศไทยกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษแต่ฝ่ายเดียว โดยศาลซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกนั้น มิได้เข้ามามีบทบาทในการใช้อำนาจการพักการลงโทษ จึงมีผลทำให้การบังคับโทษตามคำพิพากษาไม่มีประสิทธิภาพเพราะขาดการตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการพักการลงโทษของประเทศไทย จึงต้องวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษ และปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งพักการลงโทษ ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษ

ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ย่อมให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษเช่นเดียวกับกระบวนการในชั้นพิจารณาพิพากษา อรรถคดี จึงมีการกำหนดให้มีขั้นตอนของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยฝ่ายบริหารในระดับที่สูงขึ้น และศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีหลักประกันความเป็นอิสระเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการหรือตรวจสอบการดำเนินการในกระบวนการชั้นบังคับโทษ และให้พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีอาญา คຸ້ມครองสิทธิของนักโทษในระหว่างการบังคับโทษด้วย โดยไม่ได้มอบอำนาจหรือสิทธิขาดให้กับฝ่ายราชทัณฑ์หรือองค์กรที่เป็นฝ่ายบริหารแต่เพียงหน่วยงานเดียว ดังเช่นในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษของประเทศไทย

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งพักการลงโทษ

ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งพักการลงโทษ สามารถแบ่งออกได้ 2 กรณี ดังนี้

4.2.1 รูปแบบขององค์กรผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งพักการลงโทษ

กระบวนการขั้นตอนในการออกคำสั่งใช้มาตรการพักการลงโทษได้ถูกดำเนินการโดยคณะกรรมการพักการลงโทษ แม้ปัจจุบันคณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้สังกัดหน่วยงานทางราชทัณฑ์ แต่อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของคณะกรรมการพักการลงโทษนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้แทนของคณะกรรมการมาจากผู้แทนของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น และการพิจารณาของคณะกรรมการพักการลงโทษยังถือเป็นที่สุดฝ่ายบริหาร โดยไม่ได้มีการตรวจสอบจากองค์กรในระดับที่สูงกว่า ดังนั้น

การดำเนินการของคณะกรรมการพักการลงโทษจึงถือเป็นการดำเนินการโดยฝ่ายบริหารแต่ฝ่ายเดียว
ขาดซึ่งการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกนั่นเอง

4.2.2 องค์ประกอบขององค์กรผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งพักการลงโทษ

ถึงแม้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการพักการลงโทษชุดปัจจุบันจะเป็น
การแก้ไขข้อบกพร่องในส่วนของอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการมิให้ถูกรวบจำโดย
ผู้บังคับบัญชา อีกทั้งยังมีการกำหนดให้มีกรรมการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญจากศาสตร์หลายแขนงก็ตาม แต่
อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว แต่องค์ประกอบ
ของคณะกรรมการพักการลงโทษต่างประกอบไปด้วยกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากฝ่ายบริหารที่มาจาก
ส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีผู้แทนของหน่วยงานที่มาจากส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับ
นักโทษโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้งในองค์ประกอบของคณะกรรมการแม้ว่าจะมีผู้แทนจาก
สำนักงานศาลยุติธรรมเข้าร่วมเป็นกรรมการโดยตำแหน่งแล้วก็ตาม แต่ผู้แทนนี้ก็ทำหน้าที่ในฐานะ
หน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรม ซึ่งมีได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณากำหนดโทษแต่อย่างใด ดังนั้น
จึงควรกำหนดให้มีผู้แทนของหน่วยงานที่มาจากส่วนภูมิภาคเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณา
เกี่ยวกับการใช้มาตรการพักการลงโทษด้วย ประกอบกับควรกำหนดให้ผู้พิพากษาซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ
เข้ามามีบทบาทในการพิจารณการพักการลงโทษด้วย เพื่อให้กระบวนการออกคำสั่งพักการลงโทษนั้น
ถูกตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกที่มีใช้หน่วยงานจากฝ่ายบริหารนั่นเอง

ในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการทั้งสิ้น 5
คนนั้น ต่างประกอบไปด้วยผู้แทนจากฝ่ายราชทัณฑ์ 3 คน ซึ่งจำนวนดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเสียงส่วน
ใหญ่ในมติของคณะกรรมการคัดเลือกแล้ว

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

กระบวนการออกคำสั่งพักการลงโทษในปัจจุบันไม่มีผู้แทนจากหน่วยงานที่มาจากฝ่ายตุลา
การเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าวเลย รวมทั้งไม่มีการกำหนดให้มีองค์กรอื่น
ที่อยู่ในระดับที่สูงกว่ามีอำนาจในการตรวจสอบผลการดำเนินการของคณะกรรมการพักการลงโทษ โดย
ผลของคำสั่งอันเกี่ยวกับการพักการลงโทษที่กระทำโดยคณะกรรมการพักการลงโทษย่อมถือเป็นที่สุด
ของฝ่ายบริหารในทันที ด้วยเหตุนี้ จึงไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอธิปไตย
อันขัดกับหลักของกระบวนการยุติธรรมที่ดีที่จะต้องมีการดำเนินงานที่เปิดโอกาสให้องค์กรหรือ
หน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกันสามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาถึงรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้น
บังคับโทษ ตลอดจนกระบวนการออกคำสั่งพักการลงโทษในต่างประเทศอันได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความ
ไม่โปร่งใสในการดำเนินการต่าง ๆ ในชั้นบังคับโทษของประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนพบว่า

1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการกำหนดให้ศาลหรือผู้พิพากษาบังคับโทษ ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ เป็นผู้ดำเนินการหรือตรวจสอบการดำเนินการบังคับโทษตามคำพิพากษา ซึ่งรวมถึงกระบวนการออกคำสั่งใช้มาตรการพักการลงโทษด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้พนักงานอัยการทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อผู้พิพากษาบังคับโทษหรือศาลบังคับโทษในการออกคำสั่งเกี่ยวกับข้อพิพาทในชั้นบังคับโทษอีกด้วย

2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการจัดตั้งแผนกคดีบังคับโทษทางอาญาขึ้นในศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการในชั้นบังคับโทษ รับผิดชอบตัดสินข้อพิพาทอันเกิดจากกระบวนการบังคับโทษทางอาญาทั้งปวง ซึ่งรวมถึงการพิจารณาออกคำสั่งใช้มาตรการพักการลงโทษด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีอาญา และยังให้สิทธิแก่นักโทษหลากหลายช่องทางในการยื่นคำร้องเรียนหรือคำโต้แย้งใด ๆ อันเกิดจากการถูกละเมิดสิทธิในระหว่างที่ถูกควบคุมตัวด้วย

3) ประเทศญี่ปุ่น ในชั้นบังคับโทษทางอาญามีลักษณะการดำเนินการที่คล้ายคลึงกับในชั้นพิจารณาคดี กล่าวคือ มีการกำหนดให้ทุกองค์กรหรือทุกหน่วยงานทำงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการทั้งตำรวจ อัยการ ศาล ตลอดจนราชทัณฑ์ ถึงแม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะไม่ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลหรือแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการในชั้นบังคับโทษไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ถึงกระนั้นในชั้นบังคับโทษของประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดำเนินการเฉพาะด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ซึ่งรวมถึงผู้ได้รับการพักการลงโทษด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการดังกล่าวยังมีหน้าที่รับข้อร้องเรียนเพื่อทบทวนคำสั่งของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ได้ออกหรือบังคับใช้มาตรการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิความเป็นอยู่ของนักโทษ ซึ่งรวมถึงการรับพิจารณาทบทวนคำสั่งพักการลงโทษของคณะกรรมการพักการลงโทษประจำภาคตามคำขอของนักโทษอีกด้วย

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษของประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการออกคำสั่งพักการลงโทษนั้น ยังขาดการตรวจสอบจากองค์กรระดับที่สูงกว่าและขาดความร่วมมือในลักษณะของการบูรณาการระหว่างองค์กรต่าง ๆ โดยฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นกรมราชทัณฑ์หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ยังคงเป็นหน่วยงานที่ออกคำสั่งใช้มาตรการอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของนักโทษแต่เพียงลำพัง ผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการและเป็นผู้กำหนดโทษในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี ตลอดจนพนักงานอัยการต่างไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการชั้นบังคับโทษ ส่งผลให้คำสั่งต่าง ๆ ในชั้นบังคับโทษนั้นไม่ได้รับการตรวจสอบหรือคานอำนาจจากองค์กรอื่น เช่นนี้จึงทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษ ซึ่งรวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ไม่เป็นที่น่าเชื่อถือและยอมรับจากสังคมอย่างแท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินการแก้ไขปัญหาคความไม่น่าเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษ ตลอดจนการออกคำสั่งเกี่ยวกับการพักการลงโทษของประเทศไทย สามารถกระทำได้โดยการกำหนดให้ทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทำงานสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ โดยการกำหนดให้แต่ละองค์กรเข้ามาทำงานร่วมกันนั้น อาจกำหนดได้ 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1) กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลบังคับโทษทางอาญาหรือแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาขึ้นในศาลยุติธรรมแล้วแต่กรณีตามความเหมาะสม ดังเช่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือ

2) กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะด้านการบังคับโทษทางอาญาทั้งหมดในรูปแบบของ “คณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ” ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น

ซึ่งจากแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามที่ได้เสนอไว้ 2 รูปแบบนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า รูปแบบที่ 1 มีข้อดีอย่างเห็นได้ชัด คือ เรื่องของความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ประกอบกับผู้พิพากษาในชั้นบังคับโทษนี้มีความรู้ความเชี่ยวชาญโดยตรงเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษ ย่อมเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษเป็นอย่างดี

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาในรูปแบบที่ 2 เห็นได้ว่าก่อให้เกิดผลดีในแง่ของการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานราชทัณฑ์ ทำให้การดำเนินการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ แก่ผู้ต้องขังในชั้นบังคับโทษเป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากจะต้องระมัดระวังการตรวจสอบการใช้อำนาจจากคณะกรรมการต่างชั้นกัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นนั้น ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องของความไม่น่าเชื่อถือในการออกคำสั่ง ความไม่โปร่งใสในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่ง ตลอดจนการก้าวล่วงการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจได้ เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวยังคงอยู่ในรูปแบบของฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ จึงถือได้ว่าเป็นเพียงการตรวจสอบจากองค์กรภายในฝ่ายบริหารด้วยกันเองเท่านั้น

ดังนั้น ด้วยเหตุผลทั้งหลายตามที่กล่าวมานี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษควรต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ในการออกคำสั่งใช้มาตรการในชั้นบังคับโทษ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะประกอบไปด้วยผู้บังคับบัญชาจากหลากหลายหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ดังที่จะกล่าวต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดเอาความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในตามลำดับชั้น (Bureaucracy) โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ย่อมเป็นตามหลักการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน (Responsibility)

2) กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลหรือแผนกที่มีความเชี่ยวชาญทางด้าน การบังคับโทษทางอาญาอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วแต่กรณีตามความเหมาะสมขึ้นในประเทศไทย โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการอันถือเป็นองค์กรภายนอกจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งใช้มาตรการในชั้นบังคับโทษทางอาญา ตลอดจนมีอำนาจออกคำสั่งยับยั้งการใช้อำนาจที่มีชอบของคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรฝ่ายตุลาการ และเพื่อป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไป สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอันเกิดจากการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก (Accountability)

นอกจากนี้ ตามที่ได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติขึ้นในประเทศไทย จึงต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกระบวนการหรือรูปแบบและองค์ประกอบขององค์กรผู้มีส่วนในการออกคำสั่งพักการลงโทษให้มีรูปแบบที่คล้ายกับประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

1) กำหนดให้มี “คณะกรรมการคัดเลือกประจำภาค” จำนวน 9 ภาค แทน “คณะกรรมการคัดเลือก” ชุดปัจจุบัน

2) กำหนดให้มี “คณะกรรมการพักการลงโทษประจำภาค” จำนวน 9 ภาค แทน “คณะกรรมการพักการลงโทษ” ชุดปัจจุบัน และ

3) กำหนดให้มี “คณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ” ขึ้นในประเทศไทย โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วยผู้บังคับบัญชาจากหลากหลายหน่วยงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นตามหลักการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารด้วยกันเองตามลำดับชั้น

ส่วนการจัดตั้งศาลหรือแผนกคดีที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการบังคับโทษถือเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ กรณีนักโทษรายใดไม่พึงพอใจในคำสั่งของคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติก็สามารถร้องเรียนหรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาลหรือแผนกคดีที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการบังคับโทษตามที่ผู้เขียนเสนอให้มีการจัดตั้งขึ้นต่อไปได้ ซึ่งในศาลหรือแผนกคดีดังกล่าวจะประกอบไปด้วยผู้พิพากษาที่มีความรู้ ความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ในการกำหนดโทษทางอาญาอย่างแท้จริง ประกอบกับมีพนักงานอัยการที่ดำรงตำแหน่งประจำอยู่ในศาลหรือแผนกคดีดังกล่าวโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิประโยชน์ของนักโทษให้ได้รับความเป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งนี้ จะต้องถือว่าคำสั่งของคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติเป็นคำสั่งอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นนี้กระบวนการออกคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการพักการลงโทษย่อมดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

บรรณานุกรม

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2544). ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย.

กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คณิต ฌ นคร. (2555). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). การปรับปรุงองค์กรภาครัฐ: การควบคุมและการตรวจสอบการ

ใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพฯ: กราฟิคฟอรัม (ไทยแลนด์).

ธานี วรภัทร์. (2547). ประสิทธิภาพของศาลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- (2555). กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- (2558). กฎหมายราชทัณฑ์. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- อุทัย อาทิวา. (ม.ป.ป.). รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินติ้ง,
- คณิต ณ นคร. (2541, ธันวาคม). “กระบวนการยุติธรรมกับปัญหาความโปร่งใสและระบบการ ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญใหม่.” *บทบัณฑิตย*, 54, 4. หน้า 49-51.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2541, ธันวาคม). “ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา ตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.” *บทบัณฑิตย*, 54, 4. หน้า 57.
- อมร จันทรสุมบูรณ์. (2516). “อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ในขบวนการยุติธรรมทาง อาญาของไทย.” *บทบัณฑิตย*, 30, 4. หน้า 621.
- ธานี วรภัทร์. (2552). *กฎหมายบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย : การบังคับโทษจำคุก*. วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิตย.
- ธีระวัฒน์ เอื้อพอล. (2551). *มาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณีการชั้นสูตร พลิกศปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรเลิศ ศักดิ์สงวนมัญญ. (2555). *อำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษ*. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Kaiser/Schöch.. *Strafvollzug*. 5. Auflage.