



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพักการลงโทษ (Parole) เป็นการปล่อยตัวผู้กระทำความผิดให้พ้นจากการจำคุก ก่อนที่ผู้นั้นจะได้รับโทษจำคุกครบตามกำหนด การพักการลงโทษไม่ได้ให้อิสระ เพราะยังมีเงื่อนไข ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดระยะเวลาที่ได้รับการพักการลงโทษ โดยการพักการลงโทษนี้ไม่ใช่สิทธิของผู้ต้องขังแต่เป็นการพิจารณาให้เป็นพิเศษเฉพาะรายไป¹ ถ้าผู้ต้องขังละเมิดเงื่อนไขก็จะถูกจำคุก , รับโทษต่ออีก

แนวความคิดเรื่องการพักการลงโทษนี้ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงแนวความคิด ในการพักการลงโทษผู้กระทำความผิดให้หลายจำ หรือจากการ แก้แค้นทดแทน เป็นการ แก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเนื่องจากการลงโทษโดยวิธีจำคุกเป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม เพื่อ เป็นการลงโทษตอบแทนที่เขากระทำความผิด หากแต่เกิดปัญหาก็คือหลังจากพ้นโทษแล้วผู้ต้อง ขังเหล่านั้น จะประสบปัญหาในการอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคม อาจเป็นเพราะถูกแยกจาก สังคมมานานจนเคยชินกับความโดดเดี่ยว จึงทำให้มีแนวโน้มที่จะประกอบเป็นเพราะถูกแยกจาก สังคมมานานจนเคยชินกับความโดดเดี่ยว จึงทำให้มีแนวโน้มที่จะประกอบอาชญากรรมอีกได้ อีกทั้งจากหลักประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน ได้ทำให้มนุษย์เกิดเปลี่ยนแปลงแนวความคิด โดยมุ่งที่จะลงโทษบุคคลให้เหมาะสมกับความผิด และให้มีการแก้ไข (Correction)

การพักการลงโทษ เป็นแนวทางที่จะนำนักโทษไปสู่อิสรภาพในสังคม มีจุดมุ่ง หมายเพื่อปรับปรุงผู้กระทำความผิดให้กลับเป็นพลเมืองดีในสังคม และสามารถใช้ชีวิตอยู่ใน สังคมได้เป็นอย่างดี การพักการลงโทษเป็นกระบวนการที่นักโทษถูกเลือกสำหรับปลดปล่อยให้

¹ นวลจันทร์ ทศนชัยกุล , การคุมประพฤติและการพักการลงโทษ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ , 2532) , หน้า 373.

พ้นจากเรือนจำ และมีการดูแลหลังการปลดปล่อย ซึ่งรวมทั้งเป็นการที่เขาได้รับโทษอยู่แต่สามารถใช้ชีวิตอย่างเป็นอิสระในสังคมด้วย

สำหรับในประเทศไทย พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2497 มาตรา 32 กำหนดว่า “ นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นถึงความประพฤติดี มีความอุตสาหะความก้าวหน้าในการศึกษา และทำงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ อาจจะได้รับ...

(5) พักการลงโทษ ภายใต้บังคับเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ แต่การพักการลงโทษนี้ จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต และระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น ให้กำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี แต่ไม่เกินกว่ากำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่

...
...”

เรือนจำหรือทัณฑสถานแต่ละแห่ง จะสำรวจและคัดเลือกว่านักโทษรายใดควรที่จะได้รับการพักการลงโทษ แล้วตรวจสอบประวัติตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ ของนักโทษนั้น รวมทั้งความประพฤติของผู้อุปการะ และความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจแห่งท้องที่ ที่นักโทษจะออกไปอยู่ เมื่อได้รับการพักการลงโทษ

เมื่อรวบรวมข้อมูลเสร็จแล้ว ก็จะมีคณะกรรมการของแต่ละทัณฑสถานพิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จเรือนจำหรือทัณฑสถาน ก็จะเสนอรายชื่อนักโทษที่คณะกรรมการเห็นว่าสมควรได้รับการพักการลงโทษ พร้อมทั้งเอกสารต่าง ๆ ให้กรมราชทัณฑ์พิจารณาอนุมัติ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2479 กำหนดว่า “นักโทษเด็ดขาดซึ่งถูกพักการลงโทษ ตามมาตรา 32 (5) ...ต้องปฏิบัติตนโดยเคร่งครัด ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของตน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใด นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นอาจถูกจับมาอีก โดยมีต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก และนำกลับเข้าไปจำคุกต่อไป ตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่และให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสั่งพักการลงโทษ ตามมาตรา 32 (5) ...สั่งถอนการพักการลงโทษ... และจะลงโทษทางวินัยอีกด้วยก็ได้”

มาตรานี้เป็นมาตราสำคัญที่บัญญัติให้มีการถอนการพักการลงโทษเนื่องจากมีการประพฤติผิดเงื่อนไข สำหรับเงื่อนไขจะมีกำหนดไว้ใน ข้อ 93 แห่งกฎกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2497)

การพักการลงโทษ จึงเป็นวิธีในการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดและเป็นวิธีที่ใช้ในการป้องกันสังคมได้ด้วย กล่าวคือ การพักการลงโทษจะช่วยให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกจำคุกชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง สามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมภายนอกได้ดีขึ้น เพราะแม้จะถูกปล่อยตัวออกมาแล้วก็ยังถูกคุมความประพฤติ วิธีชีวิตในสังคมยังไม่ได้รับอิสระอย่างแท้จริง แต่ยังสามารถดำเนินชีวิตโดยปกติในสังคมภายนอกได้ภายใต้การสอดส่องดูแล เพราะผู้ต้องขังเมื่อได้รับการปลดปล่อยในช่วงแรก จะประสบปัญหาในการปรับตัวเข้ากับสังคม และเมื่อผู้ต้องขังเคยชินต่อการปฏิบัติตนในสังคม ทั้งยังมีการสอดส่องดูแลจากเจ้าพนักงานก็จะทำให้นุคนั้น ๆ ไม่กล้าประกอบอาชญากรรม อันเป็นการป้องกันสังคมไปในตัวด้วย เพราะถ้าหากผู้ถูกพักการลงโทษประพฤติผิด ก็จะถูกลงโทษ นำตัวกลับสู่ทัณฑสถานเพื่อรับโทษต่อไปอีก

อย่างไรก็ดี ระบบการพักการลงโทษ ยังประสบปัญหาอีกหลายอย่าง กล่าวคือ ในแง่การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง ตามหลักประชาธิปไตย , หลักมนุษยชน และหลัก Due Process of Law แล้ว การพักการลงโทษถูกวิจารณ์กันมากกว่า เป็นการไม่แน่นอนในกระบวนการพิจารณา คำวินิจฉัยมีความคลุมเครือ การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการไม่แน่นอน การวินิจฉัยใช้อำนาจตามอำเภอใจ การพิจารณาใช้เวลาน้อยกว่า 10 นาที ข้อมูลในการตัดสินใจไม่เพียงพออีกทั้งมีความเห็นของ David Fogel ผู้เชี่ยวชาญด้านเรือนจำ กล่าวว่า² “คำตัดสินของคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษ ไม่สามารถถูกทบทวนได้และไม่สามารถจะใช้การพิจารณาแบบ Adversary ได้ เพราะมีการพิจารณาเพียง 5-10 นาที กับบรรดาสมาชิก ซึ่งมักใช้ความคิดชั่วคราว เปลี่ยนไปมา และทำตามอำเภอใจ” ในประเทศไทยก็ประสบปัญหานี้เช่น

² มณฑิรา ศิลปศร , การพักการลงโทษ : ศึกษาเปรียบเทียบในระบบกฎหมาย , วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 535 , หน้า 30 , อ้างจาก David Fogel , We are the Living Proof (Cincinnati : Anderson , 1979) , p.197.

เดียวกัน มีผู้วิเคราะห์ว่า “การพักการลงโทษเป็นเครื่องจูงใจให้ประพฤติดี เป็นรางวัลที่มอบให้แก่นักโทษ เป็นที่น่าสังเกตว่า ในจุดนี้เป็นเรื่องของดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ที่จะคัดเลือกให้ใครได้รับ การพักการลงโทษไม่มีกฎที่แน่นอน ดังนั้นย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติและความอคติได้ อาจมีนักโทษหลาย ๆ คนที่มีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย แต่ทางเจ้าหน้าที่เรือนจำไม่คัดเลือกให้พักการลงโทษ ซึ่งเจ้าหน้าที่ย่อมทำได้ เพราะกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งในเรื่องนี้ไม่มีกฎเกณฑ์ที่จะป้องกันได้”³

เมื่อมีการพักการลงโทษ เป็นกระบวนการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง จึงควรปรับปรุงใช้กับระบบการพักการลงโทษในประเทศไทยเพื่อให้มีประสิทธิภาพ แต่เท่าที่ผ่านมาปรากฏจากสถิติการพักการลงโทษ ให้แก่นักโทษเด็ดขาดในประเทศไทยมีจำนวนน้อยมาก มีผู้ได้รับอนุมัติให้พักการลงโทษคิดเป็นร้อยละไม่เกินร้อยละ 5 เท่านั้น เมื่อเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้มีการอนุมัติให้มีการพักการลงโทษอย่างแพร่หลาย ประมาณร้อยละ 60-80

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการพัฒนาระบบการพักการลงโทษให้มีประสิทธิภาพ แม้จะมีปัญหาในเรื่องดุลพินิจ และความแน่นอนในระบบ เนื่องจากอำนาจในการพักการลงโทษเป็นอำนาจในทางบริหารของรัฐ ซึ่งศาลมักจะไม่วางกายในเรื่องนี้เกินไปนัก แต่อย่างไรก็ดี ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม⁴ (Due Process) ได้ถูกพัฒนาขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา และประกอบกับแนวความคิดเรื่องการดุลและคานอำนาจ (Checks and Balance) สิทธิของผู้ต้องขังจึงถูกพัฒนาให้ดีขึ้น กฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจสำหรับการตัดสินใจในการแก้ไขผู้กระทำความผิด (Correctional decision) มีขอบข่ายของทางเลือกกว้างขวางมาก แต่มีมาตรฐานทางกฎหมาย ที่จะกำหนดแนวทางให้ปฏิบัติตามน้อยมาก การใช้ดุลพินิจมักจะขึ้นอยู่กับ

³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 43

⁴ ประธาน วัฒนวานิชย์ , ระบบความยุติธรรมทางอาญา : แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม , วารสารนิติศาสตร์ , ฉบับที่ 2 2520 , หน้า 152.

นโยบายของรัฐ การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการอย่างน้อยขึ้นอยู่กับ ความยินยอมของศาลและฝ่ายนิติบัญญัติ (Broad discretion in corrections depends upon at least the acquiescence of courts and legislatures)⁵ แต่โอกาสของศาลในการตรวจสอบดุลพินิจเหล่านี้มีน้อยมาก การอุทธรณ์ดุลพินิจเหล่านี้ต่อศาลมีข้อจำกัดมากในกระบวนการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิด ในอีกมุมมองหนึ่ง มีความจำเป็นที่จะมีการควบคุมให้มากขึ้น การควบคุมที่มากขึ้นนี้ควรทำให้สำเร็จด้วย การอุทธรณ์ต่อศาลมักจะมีในกระบวนการแก้ไขผู้กระทำความผิดในแง่ที่เป็นการบังคับใช้แกสิทธิ์ในการพิจารณา เช่น สิทธิในการรับฟัง (Right to a hearing)⁶ ศาลสามารถที่จะตรวจสอบอย่างน้อยที่สุดในแง่การตัดสินใจพักการลงโทษ⁷ (Parole decisions) ผู้ตรวจสอบการรับฟัง (Hearing examiners) ควรที่จะมีอำนาจตามกฎหมายในการยอมรับ , ปฏิเสธ , ยกเลิกการพักการลงโทษตามกฎหมายเกณฑ์ และนโยบายของคณะกรรมการ

บทบาทของศาลในสหรัฐอเมริกาในเรื่องการพักการลงโทษ มักจะมีในเรื่องคำพิพากษา ทุกขั้นตอนในการพักการลงโทษจะคำนึงถึงคำพิพากษาของศาลอยู่เสมอ นอกจากนี้ในเรื่องการยอมรับ , การปฏิเสธ , การยกเลิกการพักการลงโทษก็จะมีกระบวนการของศาลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เพื่อคอยควบคุมดุลพินิจของฝ่ายบริหาร รวมทั้งในการกำหนดเงื่อนไขในการพักการลงโทษ (Parole Condition) ซึ่งศาลก็มีบทบาทในด้านนี้ด้วย

⁵ Robert O. Dawson, Sentencing , Boston : The American Bar Foundation , p. 375. citing Dawson, The Decision to Grant or Deny Parole ; A study of parole criteria in law and practice, 1966 wash. U.L.Q. 243, 285-303.

⁶ Ibid. , p.386.

⁷ Gorge G.Killinger , Paul F. Cromwell. Jr , Correction in the Community . Alternatives to imprisonment Selected Reading second Edition (St. Paul , Minnesota : West Publishing Co. , 1978) , p.257.

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเน้นที่จะวิเคราะห์ วิจัย แนวความคิด ทฤษฎีในเรื่องการพักการลงโทษของสหรัฐอเมริกาในด้านบทบาทของศาล , ฝ่ายตุลาการ ว่ามีแนวปฏิบัติและกฎหมายในเรื่องนี้อย่างไรบ้าง และมีอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไร และศึกษาถึงการพักการลงโทษในประเทศไทยว่ามีแนวคิดอย่างไร หากให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทในการพักการลงโทษแก่นักโทษ แล้วจะมีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรหรือไม่ เพียงใด เพื่อบาทในการพักการลงโทษแก่นักโทษ แล้วจะมีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรหรือไม่ เพียงใด เพื่อปรับปรุงระบบการพักการลงโทษของประเทศไทยให้อำนวยความยุติธรรมแก่ผู้ต้องขัง ทั้งยังเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะผู้ต้องขังให้กว้างขวางยิ่งขึ้นตามหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในแนวความคิด ทฤษฎี ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษของประเทศไทย และประเทศสหรัฐอเมริกา
2. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของศาล ในสหรัฐอเมริกาที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปล่อยตัวผู้ต้องขัง โดยวิธีพักการลงโทษ
3. เพื่อทราบถึงความเป็นไปได้ของศาลไทย ที่จะเข้ามามีบทบาทในการพักการลงโทษ
4. เพื่อสร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นตามหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญ

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษ รวมทั้งขั้นตอนการดำเนินการในทางปฏิบัติ โดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษของประเทศสหรัฐอเมริกาว่า เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการพักการลงโทษเพียงใด และวิเคราะห์ว่าศาลไทยสามารถที่จะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการพักการลงโทษในประเทศไทยได้หรือไม่อย่างไร

1.4 วิธีศึกษาวิจัย

การวิจัยเอกสาร ทำโดยศึกษาจากตำรา บทความทางวิชาการ ดัชนีบทกฎหมาย ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

การวิจัยสนาม ทำโดยสัมภาษณ์ผู้พิพากษาผู้ทรงคุณวุฒิบางท่าน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านอาชญาวิทยาตามสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ถึงความเป็นไปได้ ในการเพิ่มบทบาทของศาลไทยในการพักการลงโทษ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษของประเทศไทย และประเทศสหรัฐอเมริกา
2. ทำให้ทราบถึงบทบาทของศาลในสหรัฐอเมริกาที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปล่อยตัวผู้ต้องขังโดยวิธีพักการลงโทษ
3. ทำให้ทราบถึงความเป็นไปได้ของศาลไทยที่จะเข้ามามีบทบาทในการพักการลงโทษในประเทศไทย
4. ทำให้มีการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นตามหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญ

1.6 สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

การพักการลงโทษ เป็นวิธีพิจารณาปลดปล่อยนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับโทษจำคุกในเรือนจำมาแล้วระยะเวลาหนึ่งโดยมีคณะกรรมการคัดเลือก แต่อย่างไรก็ดียังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ควบคุมการกระทำของนักโทษอยู่ เพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดให้ปรับตัวสู่สังคมได้ หากแต่การพิจารณาคัดเลือกและระบบการดำเนินการ เรื่องการพักการลงโทษ ขาดองค์กรที่มีความเป็นอิสระ โดยเฉพาะฝ่ายตุลาการที่จะเข้ามามีบทบาทในการปล่อยตัวผู้ต้องขังหรือให้การพักการลงโทษผ่านการพิจารณาของศาลซึ่งเป็นองค์กรอิสระ จะทำให้เกิดความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังได้ในฐานะเป็นพลเมืองของรัฐตามสิทธิมนุษยชน และหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญมากขึ้น