

สรุป ปัญหา และข้อเสนอแนะ

ในอดีตการลงโทษมุ่งที่จะแก้แค้นทดแทนผู้กระทำผิด เพื่อให้ผู้กระทำผิดและบุคคลอื่นเกรงกลัวไม่กล้ากระทำผิด การแก้แค้นทดแทนจึงเป็นวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่มีมาช้านาน ต่อมาได้เกิดแนวความคิดใหม่ที่ว่าควรที่จะแก้ไขผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นคนดีสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นในปัจจุบันวัตถุประสงค์ของการลงโทษจึงเปลี่ยนไปสู่การแก้ไขผู้กระทำผิดมากกว่าการแก้แค้นทดแทนดังในอดีต เป็นผลให้เกิดแนวความคิดที่จะใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขผู้กระทำผิด โดยเฉพาะการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน ทั้งนี้โดยการใช้มาตรการในการควบคุม และแก้ไขผู้กระทำผิดแบบต่าง ๆ ที่ได้กระทำในชุมชน เพราะถือว่าผู้กระทำผิดที่ถูกส่งเข้าไปอยู่ในเรือนจำเกือบจะทั้งหมดต้องกลับสู่สังคมภายนอกหลังจากใช้ระยะเวลาช่วงหนึ่งในเรือนจำแล้ว ดังนั้นการปรับปรุงแก้ไขให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมภายนอกได้ จึงเป็นสิ่งจำเป็น และเนื่องจากสภาพของเรือนจำไม่เหมาะสมสำหรับการแก้ไข นอกจากนี้เรือนจำยังแยกผู้กระทำผิดออกจากสังคมจึงเกิดแนวความคิดขึ้น การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนนั้นมีหลายรูปแบบ และการพักการลงโทษก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่สำคัญ

การพักการลงโทษ หมายถึง การปลดปล่อยผู้ต้องขังที่ได้รับเลือกแล้วให้เป็นอิสระก่อนพ้นกำหนดโทษ โดยต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขควบคุมความประพฤติ และถ้าฝ่าฝืนเงื่อนไขควบคุมความประพฤติก็จะถูกนำตัวกลับมาจำคุกอีกได้ การพักการลงโทษมิใช่เป็นการลดโทษ หรือยกโทษให้แต่อย่างใด แต่เป็นเสมือนสะพานเชื่อมช่องว่างระหว่างวิถีชีวิตที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดกวดขันภายในเรือนจำกับชีวิตอิสระในชุมชน โดยมีพนักงานพักการลงโทษ (Parole Officer) คอยช่วยนำทางให้ผู้ต้องขังประพฤติในวิถีทางที่ถูกต้องเหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความแออัดของเรือนจำและที่สำคัญคือ เพื่อให้หนักโทษสามารถปรับตัวเข้ากับสังคม และใช้ชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สังคมเกิดความสงบสุข

การพักการลงโทษมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานานแล้ว และประเทศต่าง ๆ ได้

นำเอาหลักการของการพักการลงโทษไปพัฒนาใช้ สำหรับบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องที่สำคัญในการพักการลงโทษ คือคณะกรรมการพักการลงโทษ ซึ่งเป็นผู้พิจารณาให้พักการลงโทษและอีกบุคคลหนึ่งคือ พนักงานพักการลงโทษ ซึ่งเป็นผู้ที่คอยดูแลสอดส่องให้ผู้ได้รับพักการลงโทษปฏิบัติตามเงื่อนไขการพักการลงโทษ และคอยแนะนำช่วยเหลือผู้ได้รับพักการลงโทษ แม้ว่าระบบพักการลงโทษได้มีการนำมาใช้เป็นเวลาเกือบ 100 ปีแล้วก็ตาม แต่ระบบพักการลงโทษก็ได้รับการวิจารณ์อย่างมาก โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้ระบบพักการลงโทษอย่างแพร่หลาย แต่การพักการลงโทษได้ถูกวิจารณ์เป็นอย่างมากว่า ในทางปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนของกรรมวิธีที่ควบคุมคำวินิจฉัยให้พักการลงโทษ ซึ่งก่อให้เกิดความผิดพลาดในการปล่อยผู้ต้องขัง และเกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ไม่ได้รับการปล่อยตัว นอกจากนั้นการบริการหลังปล่อยก็ไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้ได้รับพักการลงโทษ ได้มีผู้การเสนอให้ยกเลิกการพักการลงโทษ แต่มีผู้ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก และสนับสนุนการพักการลงโทษ โดยเหตุผลว่าการพักการลงโทษสามารถช่วยให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้ดี การสอดส่องดูแล จะช่วยให้ผู้ได้รับการปลดปล่อยประพฤติตนเป็นพลเมืองดี และหากมีปัญหาเกิดขึ้นก็สามารถปรึกษากับเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้นการพักการลงโทษจึงเป็นระบบที่จำเป็นในสังคม และจนถึงทุกวันนี้ประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำระบบพักการลงโทษไปใช้รวมทั้งประเทศไทยด้วย

สำหรับประเทศไทย ระบบพักการลงโทษได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2479 โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32(5) แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานนี้ยังไม่แพร่หลายก้าวหน้า โดยดูได้จากจำนวนผู้ได้รับพักการลงโทษซึ่งมีน้อยมาก แต่เมื่อพิจารณาถึงสถิติผู้ได้รับพักการลงโทษที่ถูกเพิกถอนการพักการลงโทษกลับปรากฏว่ามีจำนวนผู้ที่ถูกถอนการพักการลงโทษมีจำนวนน้อยกว่าหลายประเทศ ซึ่งมีใช้ว่าการพักการลงโทษประสบความสำเร็จ แต่เนื่องจากการขาดพนักงาน จึงอาจมีผู้ได้รับพักการลงโทษ ที่ฝ่าฝืน แต่พนักงานคุมประพฤติไม่ทราบ เมื่อวิเคราะห์ถึงการพักการลงโทษในประเทศไทย จะพบว่า การพักการลงโทษเป็นการตอบแทนความประพฤติดีของผู้ต้องขัง การพักการลงโทษถูกนำมาใช้ในลักษณะของการให้รางวัลแก่ผู้ต้องขังมากกว่าวัตถุประสงค์อื่น

เมื่อนำการพักการลงโทษของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ จะพบว่า โดยหลักทั่วไปของการพักการลงโทษจะมีลักษณะเหมือนกับของต่างประเทศ เพราะ

ประเทศไทยได้นำระบบพักการลงโทษมาจากต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อแตกต่างกับของต่างประเทศหลายประการที่สำคัญ คือ หลักการของการพักการลงโทษบางประเทศ เช่น ประเทศกรีซ และรัฐส่วนใหญ่ของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้การพักการลงโทษเป็นสิทธิที่นักโทษจะได้รับ แต่ในประเทศไทย พระราชบัญญัติราชทัณฑ์กำหนดไว้ว่าการพักการลงโทษเป็นประโยชน์อย่างหนึ่ง ซึ่งจากกรณีนี้ก่อให้เกิดผลที่แตกต่าง คือ จำนวนผู้ได้รับพักการลงโทษในประเทศที่กำหนดว่าเป็นสิทธิ จะมีผู้ได้รับพักการลงโทษเป็นจำนวนมาก ส่วนที่กำหนดว่าเป็นประโยชน์ก็จะมีผู้ได้รับพักการลงโทษเป็นจำนวนน้อย และยังก่อให้เกิดผลที่ตามมา คือ ขั้นตอนของการพักการลงโทษ หากเป็นสิทธิ นักโทษจะได้รับสิทธิอื่น ๆ ด้วย เช่น สิทธิตามกระบวนการนิติธรรมทางอาญา (Due Process) ซึ่งในประเทศไทยไม่มีกระบวนการดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้สิทธิ เสรีภาพของนักโทษได้รับแตกต่างกัน สำหรับเรื่องการพิจารณาและอนุมัติพักการลงโทษในประเทศไทย เป็นอำนาจของกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนการอนุมัติพักการลงโทษได้กำหนดให้อธิบดีเป็นผู้อนุมัติ ซึ่งเรื่องนี้นานาประเทศจะกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ นอกจากเรื่องดังกล่าวข้างต้นแล้วขั้นตอนที่สำคัญของการพักการลงโทษอีกขั้นตอนหนึ่ง คือ การดูแลสอดส่องผู้ได้รับพักการลงโทษ ซึ่งในเรื่องนี้ประเทศไทยยังประสบปัญหาต่าง ๆ ทำให้ การดูแล สอดส่องยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการพักการลงโทษ และไม่มีประสิทธิภาพเท่าของประเทศสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

การพักการลงโทษในประเทศไทยได้รับผลสำเร็จหรือไม่ คงหาคำตอบที่แน่นอนได้ยาก เพราะยังมีปัญหาว่าจะใช้เกณฑ์อะไรเพื่อหาผลสำเร็จ หากพิจารณาตามสถิติผู้ถูกเพิกถอน ก็พบว่าประเทศไทยได้รับผลสำเร็จ เพราะมีจำนวนผู้ถูกเพิกถอนน้อยมาก แต่ในความเป็นจริง ตัวเลขที่ได้นั้นอาจไม่แน่นอน เพราะมีจำนวนผู้กระทำผิด หรือฝ่าฝืนเงื่อนไข แต่พนักงานคุมประพฤติไม่สามารถทราบได้ ดังนั้นการวัดค่าความสำเร็จจากตัวเลขต่าง ๆ จึงไม่จำเป็นนัก การพิจารณาควรดูที่ความก้าวหน้าของระบบพักการลงโทษว่าประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด และจากการศึกษาพบว่า ระบบการพักการลงโทษในประเทศไทยยังไม่บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการพักการลงโทษ ดังจะเห็นได้ว่าการพักการลงโทษมีลักษณะเป็นการให้รางวัลแก่นักโทษ และเพื่อบรรเทาความแอ้อัดของเรือนจำเท่านั้น การพักการลงโทษยังต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ซึ่งปัญหาบางข้อเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศเช่นกัน

5.1 ปัญหาการพักการลงโทษในประเทศไทย

จากการศึกษาการพักการลงโทษในประเทศไทย พบว่าการพักการลงโทษในประเทศไทยไม่ก้าวหน้าดังเช่นของต่างประเทศ เนื่องจากมีปัญหา ดังต่อไปนี้

1. เมื่อวิเคราะห์ถึงระบบการพักการลงโทษของประเทศไทย พบว่าการปล่อยตัวนักโทษก่อนครบระยะเวลาต้องโทษนั้น กรมราชทัณฑ์แห่งประเทศไทย นำระบบการอภัยโทษมาใช้มากที่สุด ซึ่งนักโทษที่ได้รับการอภัยโทษจะมีอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด ๆ และทางกรมราชทัณฑ์จะไม่มีการสอดส่องความประพฤติของนักโทษที่ได้รับการอภัยโทษไปแล้ว ดังนั้นนักโทษจึงพอใจที่จะได้รับการอภัยโทษมากกว่าการพักการลงโทษ และในส่วนของกรมราชทัณฑ์เองก็นิยมการอภัยโทษ เพราะไม่ต้องมีภาระอย่างใดแก่กรมราชทัณฑ์อีก ทำให้มีนักโทษจำนวนมากที่ได้รับการอภัยโทษ ส่วนการพักการลงโทษจะมีเป็นเพียงส่วนน้อย เช่นในปี พ.ศ. 2531 มีผู้ได้รับอภัยโทษทั้งสิ้น 57,137 คน ในขณะที่จำนวนผู้ได้รับพักการลงโทษมีเพียง 787 คน (รายงานประจำปี 2531 กรมราชทัณฑ์) ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะตรงข้ามกับประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ระบบพักการลงโทษเป็นระบบที่นำมาใช้มากที่สุด ส่วนการอภัยโทษจะมีน้อยมาก และเป็นเพียงการอภัยโทษเฉพาะรายบุคคลที่มีเพื่อทบทวนคำพิพากษาของศาลเท่านั้น การอภัยโทษไม่มีการควบคุม ดูแลสอดส่องแต่อย่างใด และการให้อภัยโทษกระทำในลักษณะที่เป็นการทั่วไป ไม่มีหลักเกณฑ์กั้นกรอง ที่ละเอียดรอบคอบ ดังนั้นการให้อภัยโทษอาจก่อให้เกิดผลเสียได้ หากปล่อยบุคคลที่ไม่เหมาะสมออกไป ซึ่งเปรียบเสมือนการปล่อยเสือเข้าป่านั่นเอง นอกจากนี้หากปล่อยบุคคลที่ยังไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมภายนอกได้ ก็จะทำให้มีปัญหาในการดำรงชีวิต และอาจกลับไปกระทำผิดซ้ำใหม่ได้

และเนื่องจากการบังคับโทษในประเทศไทยเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งต่างจาก ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการปล่อยตัวผู้ต้องขัง แต่ในประเทศไทยฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะลดหย่อนระยะเวลาต้องโทษตามที่ศาลกำหนดไว้ได้ โดยมีต้องให้ฝ่ายตุลาการเห็นชอบหรือกั้นกรองแต่อย่างใด ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะปล่อยตัวนักโทษก่อนครบระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ได้ รวมทั้งการให้พักการลงโทษด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจมาก ซึ่งทางฝ่ายบริหารก็มี

ความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้การปล่อยตัวทำได้ยากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังจำกัดขอบเขตของการให้พักการลงโทษไว้อีกด้วย คือพ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 32(5) บัญญัติไว้ว่าระยะเวลาที่พักการลงโทษต้องไม่น้อยกว่า 1 ปี และกรมราชทัณฑ์ยังได้กำหนดไว้ว่า ผู้ต้องขังซึ่งได้รับพักการลงโทษจะต้องเหลือกำหนดโทษจำคุกต่อไปอย่างน้อยที่สุด 6 เดือน เพื่อจะได้มีเวลาเพียงพอสำหรับควบคุมความประพฤติ ฉะนั้นผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษจำคุกต่ำกว่า 1 ปี จะไม่มีโอกาสได้รับพักการลงโทษ ซึ่งก่อให้เกิดความแออัดในเรือนจำ เพราะนักโทษที่มีกำหนดโทษต่ำกว่า 1 ปีนั้นมีจำนวนมากถึง 25 % ของจำนวนนักโทษทั้งหมด และนอกจากเกิดความแออัดแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกด้วย

2. จากการที่ระบบบริหารราชการของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นระบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยกรมราชทัณฑ์ไม่กระจายอำนาจให้แก่เรือนจำท้องถิ่น แม้ว่าการพิจารณาขั้นต้นจะให้กรรมการในเรือนจำดำเนินการมาก่อน แต่ขั้นตอนสุดท้ายก็เป็นอำนาจของกรมราชทัณฑ์ จากการที่ระบบพักการลงโทษเป็นระบบเข้าสู่ส่วนกลาง จึงมีการกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ให้ทางเรือนจำปฏิบัติมาก ซึ่งการกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ นี้ก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสนสร้างความไม่เข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ เพราะกว่าจะผ่านไปในแต่ละขั้นตอน ต้องใช้เวลา และดังที่ได้กล่าวในข้างต้นว่าในการพิจารณาเบื้องต้นนั้นเรือนจำท้องถิ่นเป็นฝ่ายดำเนินการ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือกรรมวิธีที่ใช้ในการวินิจฉัยการพักการลงโทษมีความไม่แน่นอน การพิจารณาคัดเลือกให้พักการลงโทษซึ่งแต่ละเรือนจำเป็นผู้ดำเนินการ จึงมีกรรมวิธีคัดเลือกที่ต่างกันไปในแต่ละเรือนจำ และการให้พักการลงโทษกฎหมายก็ให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการคัดเลือกผู้ได้รับพักการลงโทษ จึงเป็นที่แน่นอนว่าการใช้ดุลพินิจย่อมเกิดความไม่แน่นอน และยังอาจเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติได้ ผู้ต้องขังบางคนอาจถูกปฏิเสธการพักการลงโทษอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนั้นการพิจารณาของคณะกรรมการยังขาดมาตรฐานที่มีลักษณะภาวะวิสัย การตัดสินใจจะเป็นอัตตวิสัยเป็นส่วนใหญ่

3. องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณานักการลงโทษ การที่กฎหมายบัญญัติให้การดำเนินงานต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณานักการลงโทษเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำ หรือทัณฑสถานนั้น จะเห็นได้ว่า เจ้าพนักงานเรือนจำหรือทัณฑสถาน มีบทบาท

สำคัญต่อการดำเนินการพิจารณาเลือกสรรผู้ต้องขังที่สมควรได้รับพักการลงโทษ นับตั้งแต่การพิจารณาเลื่อน ลดชั้นผู้ต้องขัง จนกระทั่งเข้าเป็นคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษ ซึ่งกรณีเช่นนี้ ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงผลเสียต่อความสำเร็จของการดำเนินงาน ให้บรรลุเป้าหมายของการพักการลงโทษ เพราะเจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นผู้มีงานประจำมากอยู่แล้ว ดังนั้นเจ้าพนักงานเหล่านี้ย่อมจะถือว่างานพักการลงโทษเป็นงานที่มีความสำคัญรองจากงานประจำจึงไม่สนใจปฏิบัติงานพักการลงโทษ อีกประการหนึ่ง เจ้าพนักงานเรือนจำไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการทางพฤติกรรมของมนุษย์ในด้านต่างๆ จึงอาจทำให้การเลือกสรรผู้ต้องขังที่จะให้พักการลงโทษผิดพลาดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษของเรือนจำแล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการนี้ ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการที่จำเป็นต่อการพิจารณาพักการลงโทษ เพราะส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยเจ้าพนักงานเรือนจำทั้งหมดสถาน ถึงแม้ว่าจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ท้องที่ หรืออัยการร่วมด้วยก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ก็เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานเรือนจำทั้งหมดสถาน คือต่างก็ไม่มีความรู้ในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้พักการลงโทษ นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่เหล่านี้มักไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานพักการลงโทษ จึงยอมทำให้การพิจารณาให้พักการลงโทษไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ เช่น อาจจะทำให้พักการลงโทษเพราะผู้นั้นประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัยอย่างดี ทั้ง ๆ ที่เป็นการเสแสร้งเพื่อหวังผลได้รับพักการลงโทษก็ตาม สำหรับคณะกรรมการกลางพิจารณาพักการลงโทษซึ่งกรมราชทัณฑ์แต่งตั้งขึ้นนั้น ก็เกิดปัญหาเช่นเดียวกับคณะกรรมการของเรือนจำ คือถึงแม้คณะกรรมการกลาง จะประกอบด้วยผู้มีความเชี่ยวชาญทางอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาก็ตาม แต่ก็ขาดผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาอื่น ๆ เช่นผู้พิพากษา จิตแพทย์ นักจิตวิทยา เป็นต้น และคณะกรรมการนี้ไม่มีอิสระที่แท้จริง เพราะการที่สมาชิกของคณะกรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานชั้นสูงของกรมราชทัณฑ์ ย่อมอาจจะเอนเอียงไปตามนโยบายของกรมราชทัณฑ์

4. ปัญหาการขาดเจ้าพนักงานคุมประพฤติ ถึงแม้ว่าปัญหานี้ จะเป็นปัญหาทางสังคมก็ตาม แต่จากปัญหานี้จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายตามมา คือจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้ว่าก่อนให้พักการลงโทษ ต้องสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ท้องที่ คือนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ให้คำรับรอง และเห็นชอบด้วย การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ขาดเจ้าพนักงานคุมประพฤติ จึงต้องฝากภาระการคุมประพฤติไว้กับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีงานประจำ

มากอยู่แล้ว และเนื่องจากการฝากการคุมประพฤติไว้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และตำรวจ จึงมีระเบียบว่า ผู้ที่ได้รับพักการลงโทษต้องไปรายงานตัวตามหนังสือสำคัญ (พ.7) ต่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เดือนละ 1 ครั้ง ซึ่งการรายงานตัวนี้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญ หากฝ่าฝืน ก็จะถูกเพิกถอนการพักการลงโทษ ก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อผู้ได้รับพักการลงโทษ การที่มีระเบียบต่าง ๆ ทำให้ผู้ได้รับพักการลงโทษต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ ทำให้ต้องเสียเวลา และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นอกจากนั้นเจ้าพนักงานดังกล่าวนี้ย่อมไม่มีเวลาที่จะปฏิบัติงานติดตามดูแล สอดส่อง ช่วยเหลือผู้ได้รับพักการลงโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีงานประจำที่เป็นภาระมากอยู่แล้ว และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมักไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ และวิธีดำเนินงานสอดส่อง ช่วยเหลือผู้ได้รับพักการลงโทษอย่างแท้จริง ดังนั้นแทนที่จะก่อให้เกิดผลดีในการดำเนินงานอาจจะกลับเกิดผลเสียขึ้นได้ เช่น การใช้อำนาจบังคับมากเกินไป เป็นต้น

5. ปัญหาการขาดระบบข้อมูลเกี่ยวกับประวัติผู้ต้องขัง ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของผู้ต้องขัง เป็นรายบุคคล เพื่อให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้นั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับประวัติของผู้ต้องขังเป็นหลักในการที่จะทำความรู้จักและศึกษาจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง เพราะประวัติของผู้ต้องขังซึ่งรวมทั้งพฤติกรรมในการกระทำผิดจะเป็นพื้นฐานในการเลือกวิธีปฏิบัติต่อผู้ต้องขังได้อย่างเหมาะสม แต่ในประเทศไทยนั้น ระบบข้อมูลเกี่ยวกับประวัติผู้ต้องขังนับว่า เป็นอุปสรรคต่องานราชทัณฑ์เป็นอย่างยิ่ง เพราะระบบข้อมูลเกี่ยวกับประวัติผู้ต้องขังในปัจจุบันยังขาดความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ ข้อมูลอย่างเป็นทางการที่มาพร้อมกับผู้ต้องขังเมื่อมีการรับตัวผู้ต้องขังเข้าเรือนจำนั้นก็คือ หมายจำคุก ซึ่งจะไม่มียละเอียดเกี่ยวกับตัวผู้ต้องขัง นอกจากชื่อผู้ต้องขัง คดีกำหนดโทษ และการฟ้องเพิ่มโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 92, 93 เท่านั้น รายละเอียดเกี่ยวกับประวัติผู้ต้องขังอื่น ๆ เช่น อายุ ภูมิลำเนา ที่อยู่ อาชีพ ระดับการศึกษาพฤติกรรมในการกระทำผิด ฯลฯ จะได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้ต้องขังทั้งสิ้น ข้อมูลที่ได้จากคำบอกกล่าวของผู้ต้องขัง จึงเป็นข้อมูลที่ไม่ได้รับการยืนยันในความถูกต้องแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลที่จะทำให้ผู้ต้องขังได้รับผลกระทบในทางลบจะเป็นข้อมูลที่มีความเชื่อถือได้อยู่ในระดับต่ำ จากการที่ระบบข้อมูลเกี่ยวกับประวัติของผู้ต้องขังยังไม่สมบูรณ์ดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถแยกปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่มีสันดานเป็นผู้ร้าย กับผู้ต้องขังที่ทำผิดโดยพลั้งพลาด หรือที่ไม่มีสันดานเป็นผู้ร้ายได้ และทำให้ฝ่าย

ราชทัณฑ์ต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทั้งสองประเภทในลักษณะที่เสมอภาคและคล้ายคลึงกัน เช่น เรื่องการลดหย่อนผ่อนโทษให้กับผู้ต้องขัง เมื่อไม่อาจแยกผู้ต้องขังทั้งสองประเภทได้อย่างเป็นทางการ ก็ต้องใช้ระบบการอภัยโทษคือ ให้ความเสมอภาคในการลดโทษ โดยพิจารณาตามชั้นของผู้ต้องขัง ชั้นดีมากที่สุดก็ได้ลดโทษมาก ชั้นเลวก็ได้ลดโทษน้อย ซึ่งการจัดชั้นของผู้ต้องขังเป็นผลจากการพิจารณาความประพฤติของผู้ต้องขังภายในเรือนจำมากกว่าพฤติกรรมหรือสภาวะแวดล้อม รวมทั้งประวัติของผู้ต้องขังก่อนเข้าเรือนจำ ซึ่งจะมีผลให้ผู้ต้องขังที่มีสันดานเป็นผู้ร้ายพยายามทำตัวดีเพื่อที่จะได้อยู่ชั้นดีและได้รับปลดปล่อยออกไปเร็ว ดังนั้นจึงมีการเสนอให้มีการนำระบบพักการลงโทษแบบอัตโนมัติมาใช้แทนระบบอภัยโทษ แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ถูกคัดค้านด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ความพร้อมของพนักงานคุมประพฤติ และที่สำคัญคือ ความเชื่อถือได้ของระบบข้อมูลดังที่กล่าวมาแล้ว เมื่อไม่มีข้อมูลอย่างเป็นทางการที่จะสามารถแยกผู้ต้องขังได้ว่า เป็นพวกมีอาชีพ หรือสมัครเล่น ก็จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างเสมอภาค และให้โอกาสในการกลับเข้าสู่สังคมเท่าเทียมกัน

6. บริการหลังปล่อยไม่ได้ถูกจัดให้ในลักษณะที่พอกับความต้องการของผู้รับบริการ จะพบว่า บริการที่จัดหาให้ก็เพื่อตอบสนองต่อระบบมากกว่าความจำเป็นของผู้ได้รับพักการลงโทษ เช่น หน่วยงานพักการลงโทษมักจะตั้งอยู่ในตึกที่ทำการในเมืองซึ่งผู้ได้รับพักการลงโทษไม่ได้อาศัยหรือทำงานอยู่ และลักษณะการทำงานแบบราชการก็ไม่เอื้ออำนวยเท่าที่ควร นอกจากนี้นักโทษที่ได้รับการปล่อยตัว สิ่งที่เป็นคือเครื่องอุปโภคบริโภคและการจ้างงาน แต่เนื่องจากประเทศไทยเศรษฐกิจยังไม่ดีเท่าที่ควรจึงไม่สามารถจัดหาสิ่งต่าง ๆ ให้ผู้ได้รับพักการลงโทษได้อย่างเพียงพอ นอกจากนั้นสาธารณชนทั่วไปมักรังเกียจนักโทษ ดังนั้นนักโทษที่ได้รับการปล่อยตัวจึงหางานทำได้ยาก แม้แต่หน่วยราชการก็กำหนดไม่รับบุคคลซึ่งเคยต้องโทษจำคุก (เว้นแต่เป็นลหุโทษหรือกระทำโดยประมาท) เข้ารับราชการ และเมื่อผู้ได้รับพักการลงโทษไม่อาจจะหาอาชีพเป็นเครื่องเลี้ยงชีพได้ จึงทำให้กลับไปหาพรรคพวกเก่า ๆ และอาชีพทุจริตได้

² นันทิ จิตสว่าง, การบริหารงานราชทัณฑ์ เอกสารประกอบการบรรยายวิชา
ทัณฑวิทยา (กรุงเทพมหานคร: กองฝึกอบรมราชทัณฑ์, 2533) หน้า. 6

7. สังคมโดยทั่วไปไม่ทราบไม่เข้าใจถึงวิธีการดำเนินงาน และวัตถุประสงค์ของการพักการลงโทษ ทั้งที่ความร่วมมือ สนับสนุนของสังคมจะมีผลต่อความสำเร็จของการพักการลงโทษมาก เพราะเมื่อนักโทษได้รับการปล่อยตัว บุคคลในครอบครัว จะมีส่วนในการดูแล สอดส่อง ให้คำแนะนำ นอกจากนี้ เพื่อนบ้าน และคนในสังคมก็จะมีส่วนช่วยเป็นอย่างมาก แต่ในประเทศไทยสาธารณชนโดยทั่วไปมีทัศนคติเป็นปฏิปักษ์ และมีความรังเกียจผู้ต้องโทษ อีกทั้งยังมีความเข้าใจว่าการพักการลงโทษ คือการลดหย่อนผ่อนโทษ จึงไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ยุ่งเกี่ยว และหลีกเลี่ยงนักโทษ จึงทำให้การพักการลงโทษไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ทางราชทัณฑ์นำเรื่องการพักการลงโทษมาใช้เป็นเวลานานแล้วแต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ มากมายดังได้กล่าวมาแล้วมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาหาทางแก้ไขต่อไป เพื่อให้การพักการลงโทษของประเทศไทยแพร่หลายก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา การพักการลงโทษในประเทศไทย ผู้เขียนมีความเห็นว่าการให้การพักการลงโทษเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ เป็นการสอดคล้องกับรูปแบบการราชทัณฑ์ของประเทศไทยซึ่งให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางฝ่ายตุลาการ ถ้าการพักการลงโทษต้องผ่านการกลั่นกรองจากฝ่ายตุลาการจะทำให้ไม่สอดคล้องกับรูปแบบการราชทัณฑ์ทั่วไปและทำให้กระบวนการพักการลงโทษมีขั้นตอนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารก็นำการพักการลงโทษมาใช้น้อยลงกว่าเดิม ดังนั้นการให้การพักการลงโทษอยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์จึงเหมาะสม แต่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การพักการลงโทษมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ในปัจจุบันระบบบริหารราชการของกรมราชทัณฑ์ เป็นระบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จึงทำให้เรือนจำหรือทัณฑสถานไม่มีอำนาจในการอนุมัติพักการลงโทษ ดังนั้นจึงสมควรใช้ระบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจให้นักการลงโทษได้ เพราะท้องถิ่นจะรู้ว่าผู้นั้นสมควรได้รับพักการลงโทษหรือไม่ แต่ในกรณีนี้อาจมีผู้แย้งได้

ว่าไม่สมควรให้เจ้าหน้าที่เรือนจำเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติพักการลงโทษ เพราะจะเกิดความลำเอียง และเลือกปฏิบัติได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรจัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาที่เป็นอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับเรือนจำหรือทัณฑสถาน และให้คณะกรรมการมาจากผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนโดยให้คณะกรรมการมีอำนาจวินิจฉัย และให้พักการลงโทษได้ นอกจากนั้นให้มีเจ้าพนักงานคุมประพฤติของท้องถิ่นที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษ ซึ่งจะทำให้เกิดการดูแลสอดส่องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และคณะกรรมการก็สามารถติดตามผลการพักการลงโทษได้ เพราะอยู่ในท้องถิ่นนั่นเอง

2. เพื่อขจัดความไม่แน่นอนของกรรมวิธีที่ใช้ในการวินิจฉัย ทางกรมราชทัณฑ์ควรบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวินิจฉัยให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเป็นที่น่าแน่นอน ให้เรือนจำหรือทัณฑสถานต่าง ๆ ปฏิบัติตามโดยเสมอหน้ากันทุกเรือนจำ นอกจากนั้น พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ ได้บัญญัติให้การพักการลงโทษเป็นประโยชน์อย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิที่จะเสนอขอพักการลงโทษได้เอง แต่เจ้าหน้าที่จะเป็นผู้เสนอให้ ซึ่งในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีกฎหมายที่ให้สิทธิผู้ต้องขังที่จะเสนอเรื่องให้ตนได้รับการพิจารณาพักการลงโทษ ซึ่งกรณีนี้การพักการลงโทษยังคงเป็นประโยชน์ แต่ให้สิทธิผู้ต้องขังที่จะเสนอตัวเองขึ้นมาเพื่อให้ได้รับการพิจารณาพักการลงโทษได้ โดยไม่ต้องรอเจ้าหน้าที่ เมื่อเสนอเรื่องขึ้นมาแล้วเจ้าหน้าที่จะต้องไต่สวน และพิจารณาว่าผู้นั้นมีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ที่จะให้พักการลงโทษหรือไม่ แต่ในปัจจุบันการพักการลงโทษเป็นการกระทำเฉพาะทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียวเท่านั้น จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้ นอกจากนั้นในการดำเนินการพักการลงโทษ ในประเทศไทยไม่มีกระบวนการนิติธรรมทางอาญา (Due Process) แต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ไม่ยุติธรรมต่อผู้ได้รับพักการลงโทษ ควรบัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีกระบวนการนิติธรรมทางอาญาในการดำเนินการพักการลงโทษด้วย เช่น เมื่อไม่อนุญาตให้พักการลงโทษ ก็แจ้งเหตุผลให้นักโทษทราบเพราะอะไร หรือในการพิจารณาพักการลงโทษอนุญาตให้นักโทษเข้าร่วมในการพิจารณาด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิกถอนการพักการลงโทษ ซึ่งควรจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือ ผู้ถูกเพิกถอนมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบว่า ตนไม่ได้ฝ่าฝืนเงื่อนไข หรือมีสิทธิทนายเพื่อแก้ต่างให้ตนได้ ผู้ถูกเพิกถอนควรมีสิทธิปกป้องเสรีภาพของตนเองได้

ดังได้กล่าวในบทที่สองแล้วว่า การพักการลงโทษมีวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังนั้น

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาพักการลงโทษจึงต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพักการลงโทษ การใช้ดุลพินิจให้พักการลงโทษต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์เป็นหลัก และการพิจารณาพักการลงโทษไม่ควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์เพียงข้อหนึ่งข้อเดียว แต่ในปัจจุบันการพักการลงโทษเป็นเสมือนรางวัลที่มอบให้แก่นักโทษที่ประพฤติดีในเรือนจำเท่านั้น และการให้พักการลงโทษจะคำนึงถึงความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังในเรือนจำ จะพบว่า ในปีใดมีจำนวนนักโทษที่ได้รับการอภัยโทษมากก็จะมีจำนวนนักโทษที่ได้รับพักการลงโทษน้อย แต่ตรงกันข้าม หากปีใดมีจำนวนนักโทษที่ได้รับการอภัยโทษน้อย ก็จะมีจำนวนนักโทษที่ได้รับพักการลงโทษมาก ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องตามหลักการของวัตถุประสงค์ของการพักการลงโทษ และต้องคำนึงในหลาย ๆ ด้าน คือ ทั้งตัวนักโทษ สังคม และทางเรือนจำ

3. ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ขั้นตอน และเงื่อนไขต่าง ๆ ลดน้อยลง เนื่องจากในปัจจุบัน กฎหมายกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ไว้มากทำให้เกิดความสับสน ยุ่งยาก และล่าช้า เช่น ที่กฎหมายกำหนดว่าผู้ได้รับพักการลงโทษต้องมีผู้อุปการะ และผู้อุปการะต้องมีอาชีพมั่นคง ซึ่งเรื่องนี้ควรตัดทอนออกได้ เพราะญาติอาจไม่ต้องการอุปการะจึงไม่ให้ความร่วมมือ และควรที่จะให้ผู้ได้รับพักการลงโทษพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ การที่ พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 32 (5) กำหนดระยะเวลาพักการลงโทษไว้อย่างน้อย 1 ปีนั้น ทำให้ผู้ต้องขังซึ่งมีกำหนดโทษต่ำกว่า 1 ปี ไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาให้พักการลงโทษนั้น จึงควรแก้ไขกฎหมายให้ผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษระยะสั้นได้รับการพักการลงโทษ หรือควรยกเลิกระยะเวลาพักการลงโทษดังที่กำหนดไว้และให้ระยะเวลาการพักการลงโทษ ขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานคุมประพฤติ ที่จะพิจารณาว่า ผู้ได้รับพักการลงโทษมีความประพฤติดีเพียงใด สมควรที่จะไม่ต้องควบคุมแล้วหรือไม่ นอกจากนี้ควรใช้วิธีการลงโทษโดยไม่ใช้เรือนจำหรือทัณฑสถานแก่ผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษต่ำกว่า 1 ปี ให้มากขึ้น เช่น การใช้ระบบคุมประพฤติผู้กระทำความผิดโดยศาล (Probation) การชะลอการฟ้องโดยพนักงานอัยการ การใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ในการคุมขัง เป็นต้น

4. ควรมีการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ เพื่อจัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม โดยควรจัดให้มีคณะกรรมการดังนี้

- คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษของเรือนจำหรือทัณฑสถาน

ปัจจุบันให้เจ้าพนักงานเรือนจำทัณฑสถาน ประกอบเป็นสมาชิกของคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษสังกัดเรือนจำทัณฑสถานนั้นเป็นการไม่เหมาะสม ซึ่งวิธีการแก้ปัญหา กรมราชทัณฑ์ควรจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นคณะกรรมการประจำอยู่กับเรือนจำทุกแห่ง ซึ่งไม่อาจกระทำได้ในระยะเวลาสั้น ๆ แต่เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า จึงควรแสวงหาอาสาสมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจากท้องถิ่นประกอบเข้าเป็นคณะกรรมการ เช่น ผู้พิพากษา แพทย์ ข้าราชการ ผู้นำกลุ่มประชาชนต่าง ๆ เป็นต้น แต่บุคคลดังกล่าวอาจขาดความรู้ ความเข้าใจ ถึงวัตถุประสงค์ของการพักการลงโทษอย่างแท้จริง จึงควรจัดให้มีการสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายวัตถุประสงค์และความสำคัญของการพักการลงโทษ

- คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์

สำหรับคณะกรรมการกลางของกรมราชทัณฑ์ ปัจจุบันนั้นประกอบด้วย ข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ระดับบริหารชั้นสูง ซึ่งไม่มีผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการอื่น ๆ ที่เป็นอิสระจากกรมราชทัณฑ์ร่วมอยู่ด้วย จึงอาจทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการผูกพันกับกรมราชทัณฑ์มากเกินไป นอกจากนี้ ยังอาจตกอยู่ใต้อิทธิพลของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับความเป็นอิสระของการพิจารณาและเพื่อเป็นการเพิ่มผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ จึงควรจะกำหนดให้สมาชิกของคณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่าย โดยให้มาจากผู้แทนหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ผู้พิพากษา แพทย์ จิตแพทย์ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ เพราะจะเป็นหลักประกันความอิสระในการพิจารณาและเป็นการเพิ่มผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ หรือสมาคมเอกชนต่าง ๆ อาจจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญ เนื่องจาก ไม่มีเวลาว่างมากเพียงพอที่จะอุทิศให้แก่งานพักการลงโทษ หรือความไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ หรือความสำคัญของงานพักการลงโทษของผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวก็ได้ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาที่ทางกรมราชทัณฑ์จึงควรขอความร่วมมือจากหน่วยงานหลาย ๆ แห่งให้ส่งเจ้าหน้าที่เป็นผู้แทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษ เช่น ขอผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายจากกระทรวงยุติธรรม จากกรมอัยการ จากคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ขอผู้เชี่ยวชาญทางจิตวิทยา และจัดให้มีการประชุมสัมมนาผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวนี้ให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ความมุ่งหมาย และ

ความสำคัญของงานพักการลงโทษ

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้ากรมราชทัณฑ์ไม่อาจขอความร่วมมือดังกล่าวได้ก็อาจจะจัดคณะกรรมการกลางสำหรับพิจารณาพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ขึ้นโดยเฉพาะ ดังได้กล่าวไว้ในบทที่สองแล้วว่า รูปแบบของคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษมีอยู่หลายรูปแบบ คือ เป็นหน่วยงานที่เป็นส่วนหนึ่งของกรมราชทัณฑ์ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ และอีกรูปแบบคือหน่วยงานที่รวมอยู่กับกรมราชทัณฑ์แต่ทำงานในฐานะหน่วยงานอิสระ ซึ่งในเรื่องนี้หากประเทศไทยจะจัดให้มีคณะกรรมการซึ่งเป็นอิสระแต่สังกัดกรมราชทัณฑ์นั้น ก็จะเป็นรูปแบบที่ดี และเหมาะสม โดยจัดให้มีประธานคณะกรรมการซึ่งไม่ใช่อธิบดีกรมราชทัณฑ์และมีคณะกรรมการร่วมด้วย โดยกำหนดคุณสมบัติและความรู้ และอื่น ๆ ที่เป็นการเฉพาะ และปฏิบัติงานเต็มวันในฐานะข้าราชการทั่ว ๆ ไป โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาพักการลงโทษเท่านั้นไม่ต้องทำหน้าที่อื่นด้วย ซึ่งกรณีนี้จะทำให้คณะกรรมการมีเวลาให้กับเวลาพิจารณาพักการลงโทษได้เต็มที่ และเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกแล้วจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุดที่จะพิจารณา และอนุมัติให้พักการลงโทษได้

5. อำนาจอนุมัติ และการกำหนดเงื่อนไขพักการลงโทษ อำนาจในการอนุมัติให้พักการลงโทษแก่ผู้ต้องขังนั้น ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยเป็นอำนาจของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงอธิบดีจะอนุมัติตามที่คณะกรรมการเสนอมา ในเรื่องอำนาจอนุมัตินี้ ประเทศส่วนใหญ่ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ เนื่องจากเห็นว่าทำให้อำนาจอนุมัติพักการลงโทษให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดแต่เพียงคนเดียวโดยเด็ดขาดนั้น อาจเกิดความผิดพลาดได้ จึงควรให้เป็นอำนาจของบุคคลหลายคน ดังนั้นในประเทศไทยจึงควรแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการพักการลงโทษมีอำนาจพิจารณาและอนุมัติ และเสนอให้อธิบดีทราบด้วย และในฐานะที่อธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานราชทัณฑ์ทั้งหมด ก็ควรให้อำนาจอธิบดีคัดค้าน (veto) ได้ถ้าเห็นว่า มีเหตุผลที่ไม่สมควรให้พักการลงโทษ และกรณีที่อธิบดีใช้อำนาจคัดค้าน ให้ส่งเรื่องกลับไปพร้อมกับความคิดเห็นให้คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษพิจารณาใหม่ สำหรับเรื่องเงื่อนไขการพักการลงโทษ ดังได้กล่าวแล้วว่า เงื่อนไขมี 2 ประเภท คือ เงื่อนไขทั่วไป ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ผู้ได้รับพักการลงโทษทุกคนต้องปฏิบัติตาม และเงื่อนไขพิเศษซึ่งเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้เฉพาะบุคคล ในปัจจุบันประเทศไทย ผู้มีอำนาจกำหนดเงื่อนไข คืออธิบดีกรมราชทัณฑ์ ซึ่งในข้อเท็จจริง เงื่อนไขการพักการลงโทษจะถูกกำหนดเป็นแบบฟอร์มไว้ตายตัวให้ผู้ได้รับพักการลงโทษทุกคนปฏิบัติ โดยกำหนดไว้ใน

หนังสือสำคัญพักการลงโทษ(พ 7) ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดเงื่อนไขพิเศษแต่อย่างใด เพราะนักโทษแต่ละคนมีนิสัยต่างกัน วิธีการแก้ไขจึงต่างกัน การกำหนดเงื่อนไขจึงต้องกำหนดให้ตรงกับแต่ละบุคคล ในเรื่องนี้จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขพิเศษ ดังเช่นในต่างประเทศ เพราะคณะกรรมการเป็นบุคคลที่ได้รับทราบเรื่องของนักโทษผู้นั้นมาตั้งแต่ต้น จึงทราบได้ดีว่านักโทษนั้น ๆ เป็นอย่างไรควรจะต้องแก้ไขในจุดใดจึงเป็นบุคคลที่เหมาะสมที่จะกำหนดเงื่อนไข เงื่อนไขควบคุมความประพฤติเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นการกำหนดเงื่อนไขต้องพิจารณาให้ละเอียด รอบคอบ และเหมาะสมแก่ผู้ได้รับพักการลงโทษแต่ละบุคคล เช่น ผู้มีอาการทางจิตก็ควรที่จะส่งไปรับการรักษาทางจิต บุคคลที่ติดยาเสพติด ก็ควรได้รับการบำบัด และจัดให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะไม่สามารถกลับไปเสพยาเสพติดได้อีก

6. การพักการลงโทษจะสำเร็จไม่ได้ ถ้าไม่มีการดำเนินงานสอดส่องดูแลผู้ได้รับพักการลงโทษอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นถ้าไม่มีพนักงานคุมประพฤติที่มีความสามารถในจำนวนที่เพียงพอแล้ว การดำเนินงานพักการลงโทษก็อาจจะประสบความล้มเหลวได้ ปัจจุบันในประเทศไทย การพักการลงโทษไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะขาดเจ้าพนักงานคุมประพฤติที่จะดูแลสอดส่องผู้ได้รับพักการลงโทษ เพราะฉะนั้นผู้ต้องขังที่ได้รับการพักการลงโทษจึงขาดการดูแล และจากการขาดเจ้าพนักงานคุมประพฤติ จึงต้องให้เจ้าพนักงานเรือนจำหรือทัณฑสถาน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำหน้าที่ควบคุมความประพฤติ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียได้ ดังนั้นจึงต้องบัญญัติกฎหมายให้มีพนักงานคุมประพฤติที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม ให้เพียงพอต่อการดูแลสอดส่อง ช่วยเหลือผู้ได้รับพักการลงโทษทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม หลายประเทศก็ประสบปัญหาการขาดแคลนพนักงานคุมประพฤติ และในประเทศดังกล่าวก็ใช้อาสาสมัครคุมประพฤติเพื่อแก้ปัญหา ซึ่งในเรื่องนี้ประเทศไทยก็มีการจัดให้มีอาสาสมัครคุมประพฤติขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การรับสมัครอาสาสมัครนี้จะต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความสุจริต มีความประพฤติที่เหมาะสม เพราะถ้าได้บุคคลที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมก็จะเกิดผลเสียต่อผู้ได้รับพักการลงโทษได้ ดังนั้นเมื่อมีการรับสมัครอาสาสมัครคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์จะต้องจัดฝึกอบรมให้อาสาสมัครมีความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเทศไทยได้จัดให้มีหน่วยงานคุมประพฤติในชนบท คือมีการใช้ Day

Office และ Local Office ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า กรมราชทัณฑ์น่าจะนำมาใช้ในประเทศไทยบ้าง เพราะเมื่อนักโทษได้รับการปล่อยตัวก็จะกลับไปยังชนบทเป็นส่วนใหญ่ แต่ที่ชนบทไม่มีหน่วยงานพักการลงโทษตั้งอยู่ ทำให้การดูแลสอดส่องเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง และยิ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ได้รับพักการลงโทษด้วย ดังนั้นจึงควรมีการจัดให้มีหน่วยงานพักการลงโทษตั้งอยู่ตามชนบท เช่น ตั้งอยู่ที่เทศบาล สุขาภิบาล หรือศาลาประชาคม ซึ่งอาจจะจัดในลักษณะของสาขาของหน่วยงานใหญ่ และอาจจัดให้มีพนักงานคุมประพฤติออกไปตรวจเยี่ยมผู้ได้รับพักการลงโทษตามชนบท สำหรับความถี่ของการตรวจเยี่ยมก็แล้วแต่ความเหมาะสม ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้การดูแลสอดส่องก็จะเป็นไปอย่างทั่วถึง การพักการลงโทษก็จะมีประสิทธิภาพ และนอกจากจะมีประโยชน์ในการดูแลสอดส่องแล้ว การมีหน่วยงานในชนบททำให้การรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจก็ไม่จำเป็น เพราะพนักงานคุมประพฤติได้พบผู้ได้รับพักการลงโทษอยู่แล้ว หรือหากต้องรายงานตัวก็สามารถทำได้อย่างสะดวก เพราะมีหน่วยงานอยู่ใกล้บ้าน

นอกจากนั้นในประเทศไทยไม่มีการจำแนกผู้ได้รับพักการลงโทษแต่อย่างใด ซึ่งในเรื่องนี้ จึงควรมีกฎหมายเพื่อให้มีการจำแนกผู้ได้รับพักการลงโทษออกตามลักษณะของผู้ได้รับพักการลงโทษ เช่น กลุ่มที่จะต้องดูแลสอดส่องอย่างเข้มงวด(กลุ่มมีปัญหา) และกลุ่มที่ไม่ต้องดูแลสอดส่องอย่างเข้มงวด(กลุ่มไม่มีปัญหา) ซึ่งในเรื่องนี้ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้จัดให้มีการจำแนกผู้ได้รับพักการลงโทษ ออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนั้นหากประเทศไทยมีการจำแนกผู้ได้รับพักการลงโทษ ก็จะทำให้เกิดความสะดวกแก่การดูแลสอดส่องผู้ได้รับพักการลงโทษ การควบคุมความประพฤติก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

7. บริการที่จัดหาให้แก่ผู้ได้รับพักการลงโทษต้องมีความเหมาะสม ควรมีการจัดให้มีการดำเนินงานสงเคราะห์ผู้ได้รับพักการลงโทษ อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในข้อเท็จจริงการสงเคราะห์ผู้ได้รับพักการลงโทษของประเทศไทยยังขาดองค์การหรือสมาคมของเอกชนหรือของหน่วยราชการ ที่จะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับการปล่อยตัว และการได้รับความรังเกียจเดียดฉันท์ของสังคมย่อมทำให้ผู้ได้รับพักการลงโทษขาดอาชีพ ซึ่งทำให้ผู้ได้รับพักการลงโทษไม่อาจช่วยตนเองได้ ต้องอาศัยผู้รับอุปการะเป็นสำคัญ ซึ่งที่ถุกนั้นผู้ได้รับพักการลงโทษทุกคนควรมีอาชีพ ถ้าไม่มีอาชีพ โอกาสที่ผู้ได้รับพักการลงโทษจะกระทำความผิดซ้ำย่อมมีมาก ดังนั้นจึงต้องแสวงหาความร่วมมือสนับสนุนของสังคมและหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้อง เพราะงานพักการลงโทษจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสังคมโดยทั่วไป เนื่องจาก ผู้ได้รับพักการลงโทษต้องเข้าร่วมใช้ชีวิตอยู่ในสังคมและจะต้องปรับตัวให้เข้าได้กับวิถีชีวิตในสังคมนั้นในฐานะพลเมืองดี จึงควรที่จะมีการประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนโดยทั่วไปเข้าใจเกี่ยวกับสาระ และข้อเท็จจริงในการดำเนินงานพักการลงโทษ ดังที่องค์การสหประชาชาติได้เสนอแนะไว้ว่า " ต้องเพียรพยายามปลุกใจและปลุกฝังความรู้สึกทั้งในด้านประชาชน และเจ้าพนักงานให้สำนักตระหนักในลักษณะแห่งกิจการราชทัณฑ์แบบใหม่ (Modern prison service) ดังนั้น ควรจะได้จัดให้มีการประชาสัมพันธ์อย่างเหมาะสมในทุกวิถีทาง "

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การพักการลงโทษเป็นระบบที่สำคัญระบบหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การพักการลงโทษที่ดีจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพักการลงโทษ โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของสังคม ตลอดจนการช่วยเหลือ แนะนำให้ผู้ต้องขังสามารถกลับเข้าอยู่ใน เมืองพลเมืองดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานด้านการพักการลงโทษมีอุปสรรค และปัญหาต่าง ๆ หลายประการ ในปัจจุบันการพักการลงโทษของประเทศไทยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการเหมาะสมตามสภาพ และกรอบของการจัดหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย อย่างไรก็ตามความเห็นของผู้เขียน การที่จะให้ระบบพักการลงโทษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รูปแบบและขั้นตอนของการพิจารณา ควรมีลักษณะการกระจายอำนาจมากกว่าการรวมอำนาจ ยิ่งกว่านั้นนักโทษควรมีสิทธิที่จะเสนอขอให้ตนเองได้รับการพิจารณาพักการลงโทษได้ อีกประการหนึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดในระบบการพักการลงโทษ ควรให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วย นอกจากนั้นองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษควรได้รับการปรับปรุง เพื่อให้คณะกรรมการมีอิสระ และเป็นกลาง เนื่องจากการพักการลงโทษอยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ หากคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษ ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากแวดวงของกรมราชทัณฑ์เท่านั้น คณะกรรมการก็จะขาดความเป็นอิสระ คณะกรรมการที่ดีควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐและเอกชน นอกเหนือจากกรมราชทัณฑ์ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การพักการลงโทษจะก้าวหน้า และประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมือจากบุคคลทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานราชการ หน่วยงานเอกชน นักกฎหมาย และประชาชนทั่ว ๆ ไปด้วย