บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

กระบวนการยุติธรรมนอกจากเป็นกลไกหลักในการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการดำเนินภารกิจนี้อย่างมีคุณภาพจำต้องเริ่มต้นจากการที่กระบวนการยุติธรรม ต้องไม่เป็นกระบวนการที่เข้าคุกคามหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเสียเองกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนต้องสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบจากบุคคลในองค์กรและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนอกจากจะเป็นไปในรูปแบบการควบคุมตรวจสอบในหน่วยงานซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ต้องกระทำแล้ว ที่สำคัญก็คือจะต้องมีกฎหมายกำหนดกลไกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจจากภายนอกด้วยเพื่อป้องกันความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม ในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมิให้ถูกล่วงละเมิด โดยคำนึงถึงความสมดุลของหลักการควบคุมอาชญากรรม (Crime control) กับหลักนิติธรรม (Due process) อีกทั้งต้องมีความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ เพราะความโปร่งใสที่ทุกคนสามารถมองเห็น รับรู้รับทราบทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ย่อมเป็นมาตรการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่ดีที่สุด กระบวนการยุติธรรมที่ดีจึงต้องมีระบบการดำเนินงานที่องค์การต่างๆที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกันสามารถตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน (Check and Balance) โดยไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจผูกขาดอันจะส่งผลให้การดำเนินคดีเป็นไปโดยมิชอบ ยิ่งไปกว่านั้นการบริหารงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรต้องไม่เป็นระบบปิด แต่ต้องเป็นระบบที่เปิดรับการตรวจสอบ (Accountability) จากองค์กรภายนอกและสาธารณชน ซึ่งการตรวจสอบนั้นจะต้องคำนึงถึงความอิสระที่ต้องมิให้มีบุคคลหรือองค์กรใดจากภายนอกเข้าแทรกแซง หรือจากภายในด้วยกันเข้าครอบงำจนเกินสมควร จนทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาได้ ด้วยความสำคัญของเรื่องนี้ กระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างดุลยภาพให้เกิดระบบที่มีความโปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบได้ และในขณะเดียวกันก็ต้องมีอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมอย่างมีคุณภาพด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความสำคัญของกระบวนการยุติธรรม

เป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง

จากการศึกษาพบว่าขั้นตอนในชั้นบังคับโทษของไทยผู้ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งรวมทั้งอำนาจสั่งการเป็นอำนาจของหน่วยงานราชทัณฑ์ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดข้อสงสัยในเรื่องอำนาจฝ่ายบริหาร ที่อาจขัดกับอำนาจตุลาการ ขาดการตรวจสอบด้วยการพิจารณาอย่างเปิดเผย อีกทั้งการที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ผู้มีอำนาจขอและออกคำสั่งมาตรการเกี่ยวกับตัวนักโทษเองเกี่ยวกับความประพฤติของนักโทษที่สมควรได้รับการลดโทษจำคุกได้อย่างดีแล้วก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เป็นผู้ขอและออกคำสั่งมาตรการเกี่ยวกับตัวนักโทษเองอาจทำให้เกิดข้อสงสัยในเรื่องความโปร่งใสของการปฏิบัติหน้าที่แม้ในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต ส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม การใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียวขาดการควบคุมจากหน่วยงานภายนอกที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการลดวันต้องโทษจำคุก โดยหลักการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวจะใช้มติเสียงส่วนมาก คณะกรรมการดังกล่าวที่แต่งตั้งขึ้นมานี้จะเป็นผู้พิจารณาว่านักโทษคนใดสมควรที่จะได้รับการลดวันต้องโทษจำคุก แม้จะมีการพิจารณาหลายขั้นตอนแต่ก็เป็นการพิจารณาโดยอำนาจเด็ดขาดของฝ่ายบริหารโดยไม่มีกระบวนการพิจารณาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับหลักในการคุ้มครองสิทธิของนักโทษอย่างแท้จริง แม้ในกระบวนการยุติธรรมนั้นทุกขั้นตอนเราไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจของการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของเจ้าหน้าที่นั้นต้องมีการควบคุมและมีกลไกในการตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ได้ โดยถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแม้จะอยู่ในขั้นตอนของชั้นบังคับโทษ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการลดวันต้องโทษที่ทำขึ้นโดยศาลบังคับโทษตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสนั้นมีความสัมพันธ์ของการทำงานระหว่างศาล อัยการและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายตลอดกระบวนการกล่าวคือ ตั้งแต่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น มีการสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิด การพิจารณาพิพากษาคดี และการบังคับคดีอาญากับผู้ต้องโทษจนกระทั่งพ้นโทษ การพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสไม่ได้พิจารณาแต่เฉพาะการกระทำความผิดเท่านั้น แต่ได้มีการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้กระทำผิดอย่างละเอียดประกอบด้วยในระหว่างการพิจารณา ทำให้อัยการและศาลได้รายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำความผิด และผู้กระทำความผิดอันเป็นประโยชน์ต่อการร้องขอให้ลงโทษและการพิจารณากำหนดโทษที่จะลงแก่จำเลย สอดคล้องกับการลงโทษตามทฤษฎีป้องกันสังคมใหม่ (La defense sociale sociale nouvell /the new social defense) ของ Marc Ancel ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการฟื้นฟูแก้ไขให้ผู้กระทำผิดกลับคืนเข้าสู่สังคมหลังพ้นโทษ

สำหรับกระบวนการภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษานั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาคดี กล่าวคือ ไม่ใช่กระบวนการที่เป็นเรื่องของหน่วยงานราชทัณฑ์แต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นกระบวนการที่อยู่ในการดูแลรับผิดชอบของศาลซึ่งเป็นผู้มีบทบาทหลักในการพิจารณาอนุมัติให้มีการลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษ การจำคุกในระบบกึ่งเรือนจำ การควบคุมตัวโดยทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ส่วนพนักงานอัยการก็มีบทบาทในการร้องขอและให้ความยินยอมหรือคัดค้านการให้มีการใช้วิธีการดังกล่าว รวมทั้งอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลด้วย เช่นเดียวกับชั้นพิจารณาคดี ดังได้กล่าวแล้วว่ากระบวนการบังคับโทษในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายรวมทั้งศาลซึ่งมีบทบาทหลักในกระบวนการดังกล่าว บทบาทของศาลฝรั่งเศสในกระบวนการลดวันต้องโทษจำคุกมีความสำคัญอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่กระบวนการลดวันต้องโทษจำคุกนั้นให้ดำเนินการโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งระบบกฎหมายของฝรั่งเศสยังคงรูปแบบการอำนวยความยุติธรรมในชั้นบังคับโทษไว้ทำนองเดียวกับชั้นพิจารณาคดี ศาลและอัยการจึงมีบทบาทเคียงคู่ไปกับฝ่ายบริหารในการพิจารณาลดวันต้องโทษ สำหรับบทบาทของศาลและอัยการของไทยในการพิจารณาลดวันต้องโทษจำคุกในชั้นบังคับโทษนั้น ไม่มีอำนาจกระทำได้เลยเพราะขึ้นอยู่กับอำนาจของกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายบริหาร แม้อัยการจะเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการเป็นคณะกรรมการลดวันต้องโทษ ก็เป็นการเข้ามาในลักษณะรูปแบบตามขั้นตอนไม่ได้มีบทบาทในการคุ้มครองนักโทษอย่างแท้จริง แสดงให้เห็นว่ามาตรการในการลดวันต้องโทษจำคุกศาลและอัยการไทยไม่ได้อำนวยความยุติธรรมในชั้นบังคับโทษ

5.2 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นสำหรับประเทศไทยก็คือ กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมักไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังในเกือบทุกองค์กร ทั้งนี้ส่วนใหญ่เน้นรูปแบบ (Formality) มากกว่ามุ่งเนื้อหา (Content/Substance) ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงทำให้องค์กรต่างๆ ที่มีความศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมในชั้นบังคับโทษในส่วนของฝ่ายบริหารเป็นไปในทางไม่ค่อยดีนักในด้านของความโปร่งใส หรือการเข้าถึงของประชาชนในขั้นตอนนี้แถบจะไม่มีบทบาทเลย เพื่อให้การดำเนินงานลดวันต้องโทษจำคุกมีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตัวเป็นคนดี ทั้งยังลดปัญหาจำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำให้ลดน้อยลงโดยผ่านหน่วยงานราชทัณฑ์ แต่การแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำต้องคำนึงถึงเป้าประสงค์หลักสำคัญที่บางครั้งอาจลืมไปว่าการกลับเข้าสู่สังคมนั้นต้องเป็นผู้ได้รับการแก้ไขฟื้นฟูอย่างดีแล้ว โดยคาดหวังว่าเมื่อผู้ต้องขังออกไปสู่สังคมแล้วจะอยู่ร่วมกับสังคมได้โดยไม่กระทำผิดซ้ำอีก ความสัมฤทธิผลของการลงโทษอาจไม่บรรลุผลถ้ากระบวนการลดจำนวนนักโทษ โดยมาตรการต่างๆ ยังเป็นกลไกที่

ขาดความเชื่อมโยง และการตรวจสอบถ่วงดุลในชั้นบังคับโทษ ให้มีความคุ้มครองสิทธิของนักโทษเหมือนอย่างในกระบวนการกำหนดโทษที่จะลงกับจำเลยในตอนพิจารณาพิพากษาคดีในระบบการดำเนินคดีอาญา ดังนั้นการปล่อยนักโทษที่ไม่สมควรที่จะได้รับการปล่อยตัวไป และท้ายที่สุดผลกระทบก็จะกลับมาทำร้ายสังคมอีกไม่มีวันจบสิ้น ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขดังนี้

การลดวันต้องโทษจำคุกในประเทศไทยจึงควรเพิ่มบทบาทของศาลในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระและอัยการผู้รักษาประโยชน์และดูแลเสรีภาพของประชาชนให้เข้ามามีบทบาทในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังตามหลักกระบวนการนิติธรรมและสามารถตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายบริหารได้จะทำให้ลดข้อครหาและข้อวิจารณ์ต่างๆ ลงไป การลดวันต้องโทษจำคุกในประเทศไทยจะก่อให้เกิดความชัดเจนน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น โดยควรเพิ่มบทบาทศาลและอัยการดังนี้

1. เนื่องจากการลดวันต้องโทษจำคุกคำนึงถึงแต่ผู้ได้รับโทษจำคุกระยะยาวและมีความประพฤติดีในขณะที่อยู่เรือนจำ จึงจะได้รับการพิจารณาให้การลดวันต้องโทษจำคุก ควรมีกฎหมายระบุอำนาจศาลในการกำหนดในคำพิพากษาอนุญาตให้การลดวันต้องโทษจำคุกแก่จำเลยในคดีที่ศาลเห็นสมควร จำเลยถูกจำคุกในระยะสั้น โดยมีข้อจำกัดที่ไม่อาจรอการลงโทษให้ได้ ซึ่งการปล่อยตัวโดยมีการคุมประพฤติจะมีความเหมาะสมมากในสภาพปัจจุบัน และเป็นการแบ่งเบาภาระของกรมราชทัณฑ์ในการพิจารณาให้ลดวันลงต้องโทษจำคุกแก่ผู้ต้องขังส่วนหนึ่ง อีกทั้งยังแก้ไขจุดอ่อนของระบบการลดวันต้องโทษจำคุกของไทยให้ครอบคลุมไปถึงการลดวันต้องโทษจำคุกในระยะสั้นด้วย

2. ในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกผู้ต้องขังเพื่อการลดวันต้องโทษจำคุกนั้น การพิจารณาและคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์หรือคณะกรรมการพิจารณาลดวันต้องโทษจำคุกไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ต้องขังเกี่ยวกับกระบวนการนิติธรรม ทำให้ระบบการลดวันต้องโทษจำคุกถูกมองว่าเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ไม่แน่นอน ขาดความน่าเชื่อถือ ควรมีกฎหมายระบุให้ผู้ต้องขังมีสิทธินำพยานหลักฐานในเรื่องความประพฤติดี และความเหมาะสมที่จะได้รับอนุญาตให้ลดวันต้องโทษจำคุกมาแสดง เพื่อสร้างความหนักแน่นเพียงพอในการที่จะได้รับอนุญาตให้ลดวันต้องโทษจำคุกนอกจากนั้นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการผู้พิจารณานี้ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรมีเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย และให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ชี้แจงหรืออธิบายผลของคำวินิจฉัยให้แก่ผู้ต้องขังทราบ และหากผู้ต้องขังไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลตรวจสอบดุลพินิจและเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยได้ และถ้านักโทษไม่พอใจในคำตัดสินก็ควรให้อัยการสามารถอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลด้วย

3. ส่วนขั้นตอนการพิจารณายกเลิกการลดวันต้องโทษจำคุกนั้น เป็นขั้นตอนในการตัดเสรีภาพของผู้ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกให้กลับมาถูกจองจำในเรือนจำอีกครั้งหนึ่ง ควรจะได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเต็มที่จากกฎหมายและกระบวนพิจารณาควรมีหลักกระบวนการนิติธรรมเข้ามาคุ้มครองด้วย โดยปกติแล้วการยกเลิกการลดวันต้องโทษจำคุกนี้จะทำเป็นรายงานเสนอความเห็นตามลำดับชั้นสู่ผู้บังคับบัญชา การกำหนดให้ผู้ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกมีสิทธินำพยานหลักฐานมาโต้แย้งคัดค้านในชั้นพิจารณาความเห็นโดยกำหนดกระบวนพิจารณาอย่างแน่ชัด และค้นหาข้อมูลในการกระทำความผิดของผู้ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกให้แน่นอนนั้นจะเป็นการเพิ่มภาระแก่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ซึ่งมีงานมากอยู่แล้ว จึงควรให้กฎหมายเพิ่มบทบาทศาลในขั้นตอนนี้โดยให้ศาลสามารถเข้าไปตรวจสอบความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารและระบุให้ผู้ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกที่ถูกกรมราชทัณฑ์พิจารณายกเลิกการลดวันต้องโทษจำคุกแล้วสามารถยื่นคำร้องต่อศาลโดยระบุข้อโต้แย้งคำวินิจฉัยนั้นและยื่นข้อมูลเอกสารต่างๆประกอบการพิจารณาของศาลเพื่อศาลจะได้ตรวจสอบคำวินิจฉัยนั้นได้

4. ควรมีกฎหมายระบุขั้นตอนในการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลโดยกำหนดให้ศาลสามารถสอบถามข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และผู้ต้องขังแล้วทำคำวินิจฉัยภายในวันเดียวกันนั้นโดยไม่จำต้องมีกระบวนการพิจารณาอย่างคดีอาญาเพราะจะทำให้ล่าช้าเกินความจำเป็น กฎเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานไม่จำต้องเคร่งครัดมีอำนาจพิจารณาและรับฟังพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวางเพราะหากเข้มงวดเกินไปจะทำให้ผู้ต้องขังเสียประโยชน์มาก

เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระบบการลดวันต้องโทษจำคุกของประเทศไทยดังกล่าวแล้ว จะทำให้ศาล อัยการ และกรมราชทัณฑ์มีการประสานงานร่วมมือกันในการช่วยพัฒนาระบบการลดวันต้องโทษจำคุก ให้มีความโปร่งใสมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายบริหารอีกทั้งทำให้บุคคลภายนอกรับรู้การลดวันต้องโทษจำคุกโดยผ่านกระบวนการศาล