

บทที่ 4

วิเคราะห์ขอบเขตอำนาจของศาลในกระบวนการบังคับโทษของประเทศไทย

สิทธิผู้ต้องขัง (prisoners' right) มีที่มาจากสิทธิมนุษยชนและการรับรองตามหลักการสากลต่าง ๆ ซึ่งไม่มีสภาพบังคับแน่นอน และสิทธิมนุษยชนมีที่มาจากสิทธิของมนุษย์ (The Rights of Man) และ Bill of Rights ของอังกฤษ และคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแนวความคิดทางการเมืองที่มีผู้กล่าวอ้างอยู่เสมอ¹ ส่วนสิทธิผู้ต้องขังเป็นการขยายความจากสิทธิต่างๆ ดังกล่าวมา ทั้งคำพูดและการใช้คำ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่ามีใช่เป็นสิทธิของผู้กระทำความผิด จะเป็นได้อย่างมากก็เพียงคำขวัญเท่านั้น ผู้ต้องขังอาจได้รับการปฏิบัติ ที่ไ้มนุษยธรรมต่าง ๆ ได้มากกว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในกระบวนการทางอาญาในการคุมขังหรือการปฏิบัติต่าง ๆ ระบบการลงโทษในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างแน่ชัด ว่าผู้กระทำความผิดในคดีอาญาจะสูญเสียสิทธิต่างๆ ส่วนในสหรัฐอเมริกานั้นมีการบัญญัติรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญว่า “นักโทษมีสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนซึ่งอยู่ภายนอกเรือนจำทุกประการ ยกเว้นการใช้สิทธินั้นจะขัดกับการปฏิบัติงานของเรือนจำ ดังนั้นเรือนจำจำต้องแสดงเหตุผลว่าเหตุใดจึงมีความจำเป็นจะต้องตัดสิทธิบางประการของนักโทษมากกว่าที่จะให้นักโทษเป็นผู้กล่าวอ้างว่าเหตุใดตนจึงไม่ควรถูกตัดสิทธิ”²

ผู้เขียนเห็นว่า บุคคลซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องขังหรือนักโทษเด็ดขาด ยังคงมีสิทธิในฐานะพลเมือง ยกเว้นสิทธินั้นจะถูกจำกัดหรือลิดรอนโดยกฎหมาย สิทธิบางประการของพลเมืองถูกเพิกถอนเนื่องจากบุคคลกระทำความผิดอาญา แต่ไม่เคยมีกฎหมายบัญญัติให้เพิกถอนสิทธิของการเป็นพลเมืองหรือไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย และในขณะเดียวกันผู้บริหารงานราชทัณฑ์ก็มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขัง ป้องกันการหลบหนีและการทำร้ายระหว่างผู้ต้องขังด้วยกันเอง รวมทั้งการแก้ไขบำบัดผู้ต้องขังก่อนที่เขาจะได้รับการปล่อยตัว

¹ Nigel Walker. (1980, p. 165). *Punishment. Danger and Stigma : The Morality of Criminal Justice*. Oxford: Basil Blackwell.

² Ibid. (p. 177).

จากแนวคิดในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เห็นว่า การที่รัฐจะใช้อำนาจทางกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายที่มุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องโทษอย่างเป็นธรรมด้วย เพราะกระบวนการบังคับโทษนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องโทษ ทั้งสิทธิในชีวิต ร่างกาย ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กล่าวคือ ตั้งแต่ในชั้นจับกุม คမ်းขัง ตรวจค้น จนกระทั่งในชั้นบังคับโทษ ซึ่งหลักการสำคัญในการดำเนินคดีอาญานั้น ต้องเป็นกระบวนการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ต้องไม่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย (Fair Balance)³

4.1 ขอบเขตอำนาจในกระบวนการยุติธรรมของศาลไทย

การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ จะใช้ “หลักการตรวจสอบ” กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐและศาลจะมีหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินการค้นหาความจริงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ภายใต้การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กร ซึ่งเป็นการแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ฟ้องร้อง และการพิจารณาตัดสินคดี ออกจากกัน กล่าวคือ ในคดีอาญาทั่วไป เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง และมีการฟ้องคดีต่อศาล ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 กำหนดให้คดีที่พนักงานอัยการจะฟ้องต้องผ่านการสอบสวนความผิดนั้นจากพนักงานสอบสวนมาชั้นหนึ่งก่อน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการถ่วงดุลและคานอำนาจกันระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ตามหลักการตรวจสอบ หรือในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีเอง กฎหมายก็ได้บัญญัติในเชิงบังคับให้ศาลต้องดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องก่อนเพื่อเป็นการถ่วงดุลในชั้นหนึ่งก่อน อันเป็นการป้องกันการแก่งแย่ง บังคับ หรือการสร้างความสะดวกขึ้นมาสู่ผู้ถูกฟ้องโดยไม่จำเป็น และเมื่อศาลประทับฟ้องโจทก์ไว้พิจารณาแล้วศาลก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาคดีต่อไป

เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว กระบวนการภายหลังศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกของประเทศไทย หรือกระบวนการบังคับโทษนั้น โดยหลักแล้วจะเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ เกือบทั้งหมด องค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับโทษของต่างประเทศ เช่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น

³ ณรงค์ ใจหาญ. (มิถุนายน 2540, น. 64). “หลักประกันสิทธิของประชาชนในคดีของอาญาใหม่ ปัจจุบัน และทศวรรษหน้า (2540-2550), บทบัญญัติ 53 (2).

หลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ถูกต้องนั้น โดยหลักแล้วในทุก ๆ ขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญา จะต้องสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบจากบุคคลในองค์กรในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นไปในรูปแบบของการควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยงานซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ต้องกระทำอยู่แล้ว สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือจะต้องมีกฎหมายกำหนดกลไกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จากภายนอกด้วย และอีกประการหนึ่งก็คือจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าพนักงานและศาลได้อีกทางหนึ่ง การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจจากภายนอก คือ การถ่วงดุลและคานอำนาจกันและกัน ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงความรับผิดชอบ (accountability) ในการบริหารงานยุติธรรมด้วย ส่วนการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ ก็คือ การเปิดเผยให้ประชาชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของเจ้าพนักงานและศาลได้ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากภายนอกและการเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้นี้จึงเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งของหลักประชาธิปไตย⁴

ส่วนกระบวนการยุติธรรมในชั้นบังคับโทษของไทย ที่ศาลได้เข้าไปมีบทบาทด้วยนั้น ได้แก่ การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจเรือนจำ และกรรมการพิจารณาภัยโทษให้แก่ผู้ต้องขังเท่านั้น⁵

1) คณะกรรมการตรวจเรือนจำ⁶

ในการตรวจพิจารณากิจการของเรือนจำและให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานเรือนจำนั้น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 45 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจำนวนไม่เกิน 5 นาย ซึ่งแต่งตั้งจาก ข้าราชการตุลาการสังกัดกระทรวงยุติธรรม เจ้าพนักงานอัยการ และข้าราชการสังกัดอื่น ๆ ร่วมด้วย

⁴ คณิต ฌ นคร. (มปป., น. 70). “ความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการยุติธรรม” *หนังสือที่ระลึกวันรพี 31*. คณะกรรมการนักศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁵ พงศ์อนันต์ การุณยนิช, อุติษา ค้างปิ่น, อุทัย อาทิวะ, อติสร ไชยคุปต์, ศรีณย์ ธีรพัฒน์ และคมวิทย์ ภัทรไชยวัฒน์. (2547, น. 53). *บทบาทของอัยการจังหวัดในคณะกรรมการพักการลงโทษ*. หลักสูตรการฝึกอบรมนักบริหารงานยุติธรรม หลักสูตรอัยการจังหวัด รุ่นที่ 24 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด.

⁶ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479. มาตรา 45.

2) กรรมการพิจารณาอภัยโทษ⁷

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2555 มาตรา 15 ซึ่งกำหนดให้ต้องมีผู้พิพากษาศาลแห่งท้องที่ หรือตุลาการศาลทหารแห่งท้องที่หนึ่งคน และพนักงานอัยการแห่งท้องที่ หรืออัยการทหารแห่งท้องที่หนึ่งคน รวมสามคน เป็นคณะกรรมการ มีหน้าที่ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ และส่งรายชื่อต่อศาลแห่งท้องที่ เพื่อพิจารณาออกหมายสั่งปล่อยหรือลดโทษ

ส่วนกระบวนการอันเกี่ยวกับการบังคับโทษในเรื่องอื่น ๆ เช่น การพักการลงโทษ พักการกักกัน ศาลจะมีได้เข้าไปมีบทบาทร่วมด้วยแต่อย่างใด

จากการศึกษากระบวนการบังคับโทษในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า มีการจัดตั้งเป็นแผนกคดีบังคับโทษทางอาญาขึ้นในศาลยุติธรรม โดยแผนกคดีบังคับโทษทางอาญาในศาลยุติธรรมนี้ มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับโทษ รวมถึงการรับพิจารณาตัดสินใจพิพากษาอันเกิดจากกระบวนการบังคับโทษทางอาญาทั้งปวง ทั้งนี้ โดยมีกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแผนกคดีการบังคับโทษอาญาในศาลยุติธรรมไว้อย่างชัดเจน

กระบวนการบังคับโทษในสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยจากการศึกษามาแล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า กระบวนการในชั้นบังคับโทษของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาคดี กล่าวคือ ไม่ใช่กระบวนการที่เป็นเรื่องของหน่วยงานราชทัณฑ์แต่เพียงหน่วยงานเดียว แต่จะมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องในชั้นบังคับโทษด้วยกันหลายฝ่าย โดยมีศาลเป็นผู้มีบทบาทหลักในกระบวนการดังกล่าว หรือที่เรียกว่า “ผู้พิพากษาบังคับโทษ” ซึ่งผู้พิพากษาบังคับโทษจะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการบังคับโทษ (La Commission de l' application des peines) และมีพนักงานอัยการและหัวหน้าเรือนจำเป็นกรรมการ ซึ่งมีหน้าที่คอยให้ความเห็นแก่ผู้พิพากษาบังคับโทษเพื่อประกอบการพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการใช้มาตรการต่าง ๆ แก่ผู้ต้องโทษในระหว่างกระบวนการบังคับโทษตามคำพิพากษา

เนื่องจากกระบวนการบังคับโทษเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา และเป็นขั้นตอนสำคัญในการอบรม ปรับพฤติกรรมผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดีของสังคม นอกจากนี้ การบังคับโทษถือเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องโทษอย่างมากอยู่แล้ว จึงสมควรให้มีองค์กรอื่น โดยเฉพาะศาลเข้ามามีบทบาทต่อกระบวนการ

⁷ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2555. มาตรา 15.

บังคับโทษของไทย มากยิ่งขึ้น เพื่อทำหน้าที่สอดส่องดูแล และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องขังในระหว่างการบังคับโทษ เช่นเดียวกับกระบวนการบังคับโทษในต่างประเทศ

4.2 การกำกับดูแลให้เป็นไปตามคำพิพากษา

การบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล เป็นกระบวนการขั้นตอนภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาคัดสินคดีแล้ว การดำเนินการบังคับโทษเป็นหน้าที่รับผิดชอบของราชทัณฑ์ ซึ่งดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลว่าด้วยการประหารชีวิต จำคุก กักขัง กักกันผู้กระทำความผิด รวมทั้งการควบคุมบุคคลตามคำสั่งและตามกฎหมาย เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

อำนาจหน้าที่โดยหลักของศาลตามกฎหมายของประเทศไทยนั้นสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่เพียงการพิพากษาคดีถึงที่สุด เท่านั้น ภายหลังจากที่จำเลยถูกตัดสินให้ลงโทษจำคุกอันเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ขอบเขตอำนาจหน้าที่ทั้งหมดจะตกไปสู่กรมราชทัณฑ์เพียงหน่วยงานเดียว โดยศาลไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหรือใช้อำนาจใด ๆ ภายหลังจากการส่งตัวจำเลยเข้ารับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดได้อีก

หากพิจารณาตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะมีความแตกต่างกับกระบวนการบังคับโทษของประเทศไทยค่อนข้างมาก ซึ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาขึ้นในศาลยุติธรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับโทษทางอาญา รวมถึงการรับพิจารณาตัดสินข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งอันเกิดจากกระบวนการบังคับโทษทางอาญาทั้งปวง ทั้งนี้ โดยมีกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาในศาลยุติธรรมไว้อย่างชัดเจน

โดยหลักแล้ว แผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาในศาลยุติธรรมนี้ จะทำหน้าที่ออกคำสั่งอันเกี่ยวกับกระบวนการบังคับโทษทั้งหมด เช่น คำสั่งที่เกี่ยวกับการรอลงอาญา การเปลี่ยนแปลง แก้ไขวิธีการลงโทษผู้ต้องขัง การย้ายสถานที่คุมขัง มาตรการต่าง ๆ ในการคุมขัง รวมถึงรับเรื่องร้องเรียน และคำร้องต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการในการบังคับโทษทางอาญา เช่น การเลื่อนการบังคับโทษ การนับระยะเวลาการบังคับโทษ และมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทอันเกี่ยวกับกระบวนการบังคับโทษทางอาญา เป็นต้น โดยแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาในศาลยุติธรรมจะมีเขตอำนาจในการรับเรื่องราวและตัดสินคดีเฉพาะในท้องที่ที่อยู่ในเขตอำนาจที่ศาลนั้นตั้งอยู่ และแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาในศาลยุติธรรมนี้ก็มีประจำศาลจังหวัดในทุก ๆ จังหวัดที่มีเรือนจำตั้งอยู่

ส่วนตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะพบว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามกฎหมายฝรั่งเศสทั้งระบบนั้น มีความสัมพันธ์ของการทำงานระหว่างศาลกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ กล่าวคือ ตั้งแต่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น การสืบสวน สอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิด การพิจารณา พิพากษาคดี การบังคับคดีอาญาแก่ผู้ต้องโทษ จนกระทั่งพ้นโทษ

กระบวนการยุติธรรมในชั้นบังคับโทษตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกระบวนการในชั้นพิจารณาคดี กล่าวคือ ไม่ใช่เป็นกระบวนการที่เป็นเรื่องของหน่วยงานราชทัณฑ์แต่เพียงหน่วยงานเดียว ในกระบวนการบังคับโทษของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีองค์กรศาลเป็นองค์กรหลักซึ่งมีบทบาทหน้าที่หลักในการพิจารณาอนุมัติคำสั่งที่เกี่ยวกับกระบวนการบังคับโทษทั้งหมด เช่น การพิจารณาอนุมัติให้มีการลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษ การจำคุกในระบบกึ่งเรือนจำ การควบคุมตัวโดยทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น โดยการดำเนินการของหน่วยงานราชทัณฑ์นั้นจะต้องอยู่ในการดูแลรับผิดชอบขององค์กรศาลซึ่งเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่หลักในการบังคับโทษ นอกจากนี้ ยังมีองค์การที่จะคอยเข้ามามีบทบาทในการร้องขอ และการให้ความยินยอม หรือคัดค้านในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในชั้นบังคับโทษดังกล่าว รวมทั้งการอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลด้วย ซึ่งเป็นการทำงานในลักษณะเดียวกับในชั้นพิจารณาคดี

หน้าที่หลักของผู้พิพากษาบังคับโทษสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นที่มีหน้าที่ติดตามการบังคับโทษแก่ผู้ต้องโทษทั้งในและนอกเรือนจำ เช่น การเลื่อน หรือการรอกการลงโทษที่มีเงื่อนไขการปฏิบัติหรือคุมประพฤติ (Le sursis avec mise à l'épreuve) การทำงานสาธารณประโยชน์ การรอกการลงโทษ โดยมีหน้าที่ที่จะต้องทำงานสาธารณประโยชน์ การห้ามเข้าเขตกำหนด การติดตาม การคุมประพฤติ (Le suivi socio – judiciaire) การพักการลงโทษโดยมีเงื่อนไข เป็นต้น นอกจากนี้ผู้พิพากษาบังคับโทษยังมีอำนาจในการควบคุมและจัดรูปแบบการบังคับโทษในสถานที่กักขังหรือเรือนจำอีกด้วย⁸

จะเห็นได้ว่า ทั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การดำเนินการบังคับโทษแก่ผู้ต้องโทษนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชทัณฑ์ โดยจะมีองค์กรศาลเข้าร่วมทำหน้าที่และมีบทบาทหลักในกระบวนการบังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษาอย่างเหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้ต้องขังมากที่สุด โดยมีการจัดระบบการบังคับโทษอย่างเหมาะสม และมีความชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการออกหมาย ให้อำนาจ การจัดตั้งศาลบังคับโทษ หรือการมีผู้

⁸ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 709-1.

พิพากษาคอยทำหน้าที่กำกับดูแลการบังคับโทษตามคำพิพากษาโดยเฉพาะ ซึ่งสมควรนำมาเป็นแบบอย่างแก่กระบวนการบังคับโทษในประเทศไทยเพื่อปรับปรุงกระบวนการบังคับโทษของไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การจัดระบบบริหารงานราชทัณฑ์ของไทยควรมีการปรับเปลี่ยนเป็นไปตามหลักการเช่นเดียวกันนี้ กล่าวคือ ควรมีองค์กรศาลเข้ามามีบทบาทร่วมในการใช้อำนาจหน้าที่ใด ๆ อันจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในกระบวนการบังคับโทษ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังในระหว่างบังคับโทษ และในขณะเดียวกันก็เป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจมิให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยงานเดียวใช้อำนาจเด็ดขาด ซึ่งจะมีผลให้การใช้อำนาจของรัฐเกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลที่ถูกคุมขังอยู่และกระทบสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังนั้นด้วย

4.3 การใช้อำนาจตรวจสอบของศาลในกระบวนการบังคับโทษ

เนื่องจากประเทศไทยใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือหลักนิติธรรม (The Rule Of Law) อันเป็นหลักการที่ขาดเสียมิได้สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักนิติธรรมนี้เองมีส่วนสำคัญในการสร้างความเสมอภาคและเสรีภาพในสังคม อันเป็นกระบวนการที่จะช่วยคุ้มครองบุคคลจากการใช้อำนาจธรรมของทั้งบุคคลและรัฐ หรือศาลทางความเป็นจริง ซึ่งการนำหลักนี้ไปปฏิบัติย่อมต้องอาศัยการมีฝ่ายตุลาการหรือศาลที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการจึงเป็นหลักการที่ขาดเสียมิได้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁹ อำนาจตุลาการซึ่งเป็นอำนาจ 1 ใน 3 ของอำนาจอธิปไตย ต้องสามารถให้ความคุ้มครองประชาชนในสิทธิเสรีภาพได้ องค์กรตุลาการมีหน้าที่ประสิทธิประสาทความยุติธรรมให้แก่ประชาชน โดยการควบคุมตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของประชาชน ทั้งนี้ การตรวจสอบอาจกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การโต้แย้ง คัดค้าน การปรึกษาหารือ การไต่สวน การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง การให้สิทธิแก่คู่ความในคดี เป็นต้น

⁹ กัทธศักดิ์ วรรณแสง. (น. 134). “การตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยอำนาจตุลาการและรูปแบบขององค์กรตุลาการ.” วารสาร ศาลยุติธรรม. สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2556, จาก http://elib.coj.go.th/Article/j5_s_9.pdf.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้บัญญัติถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาแล้วย่อมเข้าใจได้ว่าในศาลยุติธรรมของไทยเองก็มีภารกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเช่นกัน โดยอำนาจของศาลยุติธรรมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจะให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนจากการล่วงละเมิดของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ เช่น ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจับ คั่น ขังบุคคลใด ๆ ฝ่ายบริหารจะกระทำเองโดยพลการไม่ได้ แต่จะต้องผ่านการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น โดยศาลยุติธรรมเสียก่อน กล่าวคือ ศาลยุติธรรมจะไต่สวนและออกหมายอาญาทุกประเภท เช่น หมายค้น หมายจับ หมายขัง เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก็จะมีอำนาจเพียงปฏิบัติหรือจัดการตามหมายเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามหมายดังกล่าว ล้วนแต่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชนโดยตรงทั้งสิ้น ซึ่งในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 32 ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

...

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใด เพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องขอต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้”

อย่างไรก็ตาม หลักการในกฎหมายไทยมิได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมใช้อำนาจในการตรวจสอบดังกล่าวนี้ครอบคลุมกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ กล่าวคือ อำนาจศาลจะสิ้นสุดเพียงการออกหมายจำคุกในกรณีที่มีการพิพากษาให้จำคุกจำเลยเท่านั้น ส่วนภายหลังจากที่จำเลยถูกส่งตัวเข้าจำคุกตามคำพิพากษาแล้วนั้น อำนาจหน้าที่ที่จะถูกส่งไปยังกรมราชทัณฑ์เป็นผู้มีอำนาจจัดการกระบวนการบังคับโทษจำคุกจำเลยแต่เพียงหน่วยงานเดียวเบ็ดเสร็จ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง การกำหนดมาตรการใด ๆ แก่ผู้ต้องขัง การลงโทษทางวินัย รวมถึงลดจนการให้สิทธิผู้ต้องขังยื่นเรื่องราว ข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทอันเกี่ยวกับ

การบังคับโทษจำคุก ก็จะตกอยู่ในอำนาจของกรมราชทัณฑ์โดยมีเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เป็นผู้ใช้อำนาจ หรือออกคำสั่งอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับโทษทั้งสิ้น โดยปราศจากกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจจากหน่วยงานภายนอก อันไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance)

ในกระบวนการบังคับโทษของไทย หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ กระบวนการบังคับโทษ ได้แก่ กรมราชทัณฑ์ แม้ว่าการจัดแบ่งส่วนราชการของกรมราชทัณฑ์จะมีหน่วยตรวจสอบภายใน แต่ก็ยังเป็นหลักประกันที่เลื่อนลอยอยู่มากเพราะเป็นเพียงการตรวจสอบภายใน กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบระหว่างเจ้าพนักงานกรมราชทัณฑ์ด้วยกันเองเท่านั้น ไม่ใช่การตรวจสอบจากภายนอก (accountability) การบริหารงานยุติธรรมในลักษณะเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า ประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์รัฐมีความไม่สมดุลกัน กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญานั้นเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์รัฐอยู่ตลอดเวลา ประโยชน์ส่วนบุคคลก็คือ สิทธิเสรีภาพ ส่วนประโยชน์รัฐก็คือ ความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ซึ่งจะต้องทำให้ประโยชน์ทั้งสองด้านเกิดความพอดีสมดุลกัน เพราะฉะนั้นแล้วถ้ารัฐไม่อ่อนแอคนในรัฐนั้นก็จะเป็น “กรรม” ไป¹⁰ เหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงมาตรการบังคับโทษที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มีความสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์รัฐ

แม้ในปัจจุบันกระบวนการบังคับโทษของไทยจะได้มีการแต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเข้าร่วมพิจารณาในลักษณะของสหวิชาชีพ อันนับได้ว่ามีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่ต้องการให้กระบวนการในส่วนของราชทัณฑ์มีความโปร่งใสโดยการมีส่วนร่วมของบุคคลหลายฝ่าย แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบของคณะกรรมการที่มีอำนาจตรวจสอบและพิจารณากระบวนการบังคับโทษตามคำพิพากษาของประเทศไทยยังมีความลึกลับกันอยู่¹¹ เช่น คณะกรรมการตรวจเรือนจำและคณะกรรมการพิจารณาภัยโทษ จะประกอบด้วยข้าราชการตุลาการ หรือผู้พิพากษา เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ในขณะที่คณะกรรมการลดวันต้องโทษและคณะกรรมการพักการลงโทษประจำเรือนจำไม่มีผู้พิพากษาเข้าร่วมเป็นกรรมการ คงมีแต่คณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากองค์กรในฝ่ายบริหารเท่านั้น

จากระบบการบังคับโทษทางอาญาของไทย ที่มีลักษณะเป็นการให้อำนาจในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมโดยอาศัยคนหรือองค์กรเพียงหนึ่งเดียวเช่นนี้ ย่อมทำให้ผู้ใช้อำนาจมีอำนาจอย่างล้นเหลือ เพราะไม่มีการตรวจสอบหรือคานอำนาจจากองค์กรอื่น อันส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจ

¹⁰ คณิต ฅ นคร. (2555, มีนาคม, น. 225). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

¹¹ พงศ์อนันต์ การุณยวิช และคณะ. หน้าเดิม.

อย่างไม่มีขอบเขตและไม่เป็นกรรม ซึ่งผู้ต้องขังก็มีสิทธิ์ได้รับการคุ้มครองจากรัฐในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยคนหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ

การจะสร้างกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีประสิทธิภาพ จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบเพื่อมิให้กระบวนการยุติธรรมใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยมิชอบหรือเกินความจำเป็น ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบต่อความสรีทธาของประชาชนอันมีต่อกระบวนการยุติธรรมโดยตรงโดยผู้เขียนเห็นว่าควรมีการปรับปรุงกระบวนการบังคับโทษทางอาญาเสียใหม่ โดยให้องค์กรมากกว่าหนึ่งองค์กรเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ ไม่ใช่รวบหน้าที่ทั้งหมดไว้ที่กรมราชทัณฑ์แต่เพียงหน่วยงานเดียวดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันเพื่อมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดใช้อำนาจเกินเลยไป และเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้ใช้สิทธิของตนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างเต็มที่ และห้ามการกระทำที่มีขอบของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ อันเป็นการยกฐานะของผู้ต้องขังจากที่มีสถานะเป็นกรรมในคดี ขึ้นเป็นประธานในคดี (Subject)¹²

หากพิจารณาตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาในศาลยุติธรรม เป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจโดยตรงเกี่ยวกับกระบวนการบังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นกระบวนการอีกขั้นตอนหนึ่งภายหลังจากศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาให้จำคุกแล้ว โดยเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรศาลและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ซึ่งทำให้ผู้ต้องขังได้รับการบังคับโทษอย่างถูกต้องเหมาะสม ตามมาตรการของศาลที่กำหนดไว้และนอกจากนี้ หากผู้ต้องขังมีข้อขัดข้องเกี่ยวกับกระบวนการบังคับโทษ เช่น การคำนวณวันต้องขังลำดับของการลงโทษ การนับระยะเวลาการบังคับโทษ เหล่านี้เป็นต้น แผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาในศาลยุติธรรมก็จะเป็นผู้วินิจฉัยเอง และผู้ต้องขังอาจยังมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวได้อีกด้วย

ส่วนกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับโทษของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มิได้มีแต่กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจสิทธิขาดเพียงหน่วยงานเดียว แต่ยังมียุติธรรมซึ่งเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลที่ให้จำคุก และนอกจากองค์กรศาลแล้ว ยังมีองค์กรอัยการซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทบาทให้มีหน้าที่ในการดูแลสอดส่องกระบวนการบังคับโทษว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิผู้ต้องขังคนใดหรือไม่ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจยื่นคำร้องหรือคำคัดค้านใด ๆ ที่เห็นว่ามีผลกระทบสิทธิ เสรีภาพของผู้ต้องขัง หรือทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องขัง ต่อผู้พิพากษาบังคับโทษได้โดยตรง

¹² คณิต ฌ นกร. (น. 45). เล่มเดิม.

อันจะเห็นได้ว่า กระบวนการบังคับโทษทั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการควบคุมดูแลตรวจสอบอย่างใกล้ชิดจากองค์กรศาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่บังคับโทษโดยตรงแก่ผู้ต้องขัง โดยหน่วยงานราชทัณฑ์มีหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ต้องขังภายใต้อำนาจของศาลอีกชั้นหนึ่งเท่านั้น

การดำเนินกระบวนการบังคับโทษแก่ผู้ต้องขัง ทั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น หน้าที่ในทางปฏิบัติจะเป็นของราชทัณฑ์ โดยมีองค์กรศาลเข้าร่วมมีบทบาทหลักในการใช้อำนาจตัดสินใจ หรือออกคำสั่งใด ๆ อันเกี่ยวกับกระบวนการบังคับโทษทั้งหมด และทำหน้าที่เสมือนเป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานราชทัณฑ์อย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ ยังให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังอย่างเต็มที่ในการเสนอเรื่องราวข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทอันเกิดจากการถูกโต้แย้งสิทธิในระหว่างที่ถูกคุมขังอยู่ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อโต้แย้งอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับโทษ มิใช่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจที่ถูกโต้แย้งนั่นเอง แต่เป็นผู้พิพากษาบังคับโทษ จึงทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของราชทัณฑ์นั้นได้รับการตรวจสอบและมีการคานอำนาจกันระหว่างองค์กร ตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance)

ผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการบังคับโทษเป็นกระบวนการที่มีผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังโดยตรง จึงควรได้รับการสอดส่องดูแลอย่างใกล้ชิดจากองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งจากหน่วยงานอื่นและจากประชาชนทั่วไปได้ด้วยการใช้อำนาจดังกล่าวจึงจะเป็นที่ยอมรับ ซึ่งกระบวนการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในประเทศไทย จะเป็นอำนาจเฉพาะโดยตรงของราชทัณฑ์ซึ่งศาลมีบทบาทน้อยมากภายหลังจากที่ได้พิพากษาคัดสินคดีจนกระทั่งคดีถึงที่สุดแล้ว และแม้กรมราชทัณฑ์จะมีหน่วยตรวจสอบภายในก็เป็นเพียงการตรวจสอบระหว่างเจ้าพนักงานหน่วยงานเดียวกันด้วยกันเองเท่านั้น ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้น มิใช่เป็นการตรวจสอบภายนอก จึงสมควรมีการปรับปรุงให้องค์กรศาลเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการบังคับโทษร่วมกับงานราชทัณฑ์เช่นเดียวกับต่างประเทศ เพื่อให้กระบวนการบังคับโทษของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะสร้างความเชื่อมั่นและความเข้มแข็งให้แก่ทั้งองค์กรของรัฐและประชาชน รวมถึงตัวผู้ถูกคุมขังด้วย

ทั้งนี้ การให้ศาลเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการขึ้นบังคับโทษร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการออกคำสั่ง พิจารณาคำร้อง คำขอต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการบังคับโทษนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้อำนาจไว้ มิได้เป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด เพราะการที่ให้ศาลเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวก็เปรียบเสมือนเป็นการใช้อำนาจถ่วงดุลกันระหว่างองค์กร

เพื่อให้การทำหน้าที่เกิดความสมดุลกันระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีศาลเป็นผู้ตรวจสอบและกลั่นกรองการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ และคอยสอดส่องดูแลคุ้มครองสิทธิผู้ต้องโทษ มิให้อำนาจหน้าที่ทั้งหมดเบียดเสร็จอยู่ที่หน่วยงานเดียว ซึ่งเป็นไปตามหลักการของประเทศที่ยึดถือระบอบประชาธิปไตย และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงบทบาทหน้าที่ของศาลไว้ในหมวด 10 ส่วนที่ 1 เป็นเรื่องบททั่วไป โดยกำหนดให้ศาลมีอำนาจโดยอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ อีกทั้งยังได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนชาวไทยทุกคนไว้โดยหากถูกระทบสิทธิ เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ บุคคลนั้นย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ นอกจากนี้ยังได้บัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า การให้ศาลเข้าไปมีบทบาททำหน้าที่ควบคู่ไปกับหน่วยงานราชทัณฑ์ในกระบวนการขึ้นบังคับโทษนั้น จึงเป็นการทำหน้าที่โดยองค์กรศาลตามรัฐธรรมนูญ มิได้เป็นการเกินขอบเขตการใช้อำนาจซึ่งให้ไว้โดยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และเป็นเรื่องที่เหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องโทษซึ่งเป็นประชาชนพลเมืองไทยแล้ว ยังเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ต้องตามหลักสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขัง อันเป็นหลักการสากลอีกด้วย

4.4 การใช้สิทธิทางศาลในกระบวนการบังคับโทษ

ตามกฎหมายไทย ในกรณีที่ผู้ต้องขังในเรือนจำถูกละเมิดสิทธิ เสรีภาพจากการคุมขังที่มีขอบ ผู้ต้องขังย่อมมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการเรียกร้องเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิของตน ตามมาตรการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังโดยมิชอบ ซึ่งมาตรการนี้ ประเทศไทยได้ให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 32 วรรคท้าย ซึ่งบัญญัติว่า

“...ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้”

นอกจากนี้ การให้ความคุ้มครองสิทธิในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิ เสรีภาพจากการคุมขังที่มีชอบ ยังได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ด้วย ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกคุมขังในคดีอาญาหรือในกรณีอื่นใด โดยมีชอบด้วยกฎหมาย บุคคลเหล่านี้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลท้องที่ที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาขอให้ปล่อย คือ

- (1) ผู้ถูกคุมขังเอง
- (2) พนักงานอัยการ
- (3) พนักงานสอบสวน
- (4) ผู้บัญชาการเรือนจำหรือพัศดี
- (5) สามี ภริยา หรือญาติของผู้นั้น หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขัง

เมื่อได้รับคำร้องดังนั้น ให้ศาลดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน ถ้าศาลเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูลศาลมี อำนาจสั่งผู้คุมขังให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลโดยพลัน และถ้าผู้คุมขังแสดง ให้เป็นที่พอใจแก่ศาลไม่ได้ว่าการคุมขังเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังไปทันที”

มาตรการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังโดยมิชอบดังกล่าว มีที่มาจากมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันมาจากหลัก habeas corpus ของอังกฤษ¹³ โดยคำว่า “การถูกควบคุมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” ที่บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 พิจารณาจากตัวบุคคลที่ถูกควบคุมเป็นสาระสำคัญ และอาจตีความหมายได้ว่า หมายถึง การสูญเสียเสรีภาพในร่างกาย หรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหว เปลี่ยนที่ทางที่บุคคลที่ถูกควบคุมหรือขังนั้นไม่จำเป็นต้องยอมรับสภาพเช่นนั้น ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาหรือไม่ รวมถึงการที่บุคคลถูกจำกัดเสรีภาพในร่างกายโดยปราศจากจุดมุ่งหมายของการควบคุมตัวระหว่างคดีด้วย¹⁴

วิธีการดำเนินการเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองจากการถูกควบคุมโดยมิชอบ จะต้องมีการร้องขอจากบุคคลที่ถูกคุมขังไว้ การที่กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะยื่นคำร้องขอให้ปล่อยตัวได้ด้วยนั้น แสดงให้เห็นถึงบทบาทของพนักงานอัยการในฐานะผู้รักษากฎหมาย ในการ

¹³ ธาณินท์ กรชัยเชียร. (2505, น. 449). “หมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1200/2504”, *บทบัญญัติ* เล่มที่ 20. ; ธาณินท์ กรชัยเชียร. (2517, พฤษภาคม, น. 1). “อิทธิพลของกฎหมายอังกฤษในระบบกฎหมายไทย”, *วารสารกฎหมาย* 1 (2).

¹⁴ คณิศ ณ นคร. (น. 389-390). เล่มเดิม.

อำนาจความยุติธรรม และความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการอีกด้วย ซึ่งจากมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเห็นได้ว่าการไต่สวนกรณีเช่นนี้ เป็นกระบวนการของศาลโดยแท้ แต่ในฐานะที่ผู้ร้องเป็นผู้กระตุ้นให้ศาลทำการไต่สวน ผู้ร้องจึงมีสิทธิที่จะกระตุ้นในเรื่องพยานหลักฐานได้ด้วย และในขณะเดียวกันผู้ที่ก่อให้เกิดการควบคุมหรือขังหรือจำคุก ก็มีสิทธิที่จะได้แย้งได้อย่างเต็มที่เช่นเดียวกัน และหากเป็นที่พอใจขอศาลว่าการควบคุมหรือขังนั้น ผิดกฎหมาย หรือการจำคุกผิดไปจากคำพิพากษา ศาลก็จะมีคำสั่งปล่อยตัวผู้นั้นไป¹⁵

หากพิจารณาตามกฎหมายของสหพันธรัฐเยอรมนี ตามที่ได้กล่าวโดยละเอียดมาแล้วในบทที่ 3 ในสหพันธรัฐเยอรมนี มีช่องทางต่าง ๆ มากมายในการให้ผู้ต้องขังได้มีโอกาสร้องเรียน หรือให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังในการที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายจากการคุมขังโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำร้องหรือคำฟ้องต่อศาลอันเกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับโทษทางอาญา การใช้สิทธิเรียกร้องหรือโต้แย้งมาตรการบังคับโทษของหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการบังคับโทษทางอาญาเพื่อให้เกิดการตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้มาตรการบังคับโทษแก่ผู้ต้องขังนั้น การเข้าร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเรือนจำ การร้องเรียนไปยังองค์กรผู้แทนราษฎร วิธีการเข้าร้องทุกข์ต่อหน่วยงานที่กำกับดูแลเพื่อให้เข้าไปทำการตรวจสอบ หรือเปลี่ยนแปลงมาตรการต่าง ๆ ที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแลนั้น การให้สิทธิผู้ต้องขังในการแสดงความประสงค์ของตน หรือคำแนะนำหรือการว่ากล่าวตักเตือน โดยเสนอไปยังสมาชิกคณะกรรมการที่กำกับดูแลเรือนจำ การเข้าแจ้งความเพื่อดำเนินคดีอาญากับเจ้าพนักงานเรือนจำ เป็นต้น

4.5 กระบวนการพักการลงโทษ

การพักการลงโทษ คือ การปล่อยตัวผู้ต้องขังอย่างมีเงื่อนไขโดยคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษจะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยว่าผู้ต้องขังรายใดสมควรได้รับการพักโทษ ในการพิจารณาและวินิจฉัยนั้น คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามที่กรมราชทัณฑ์กำหนด ฉะนั้นการบริหารงานด้านการพักการลงโทษจึงเป็นการวางแผน อำนาจการและควบคุมให้คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษได้พิจารณาและวินิจฉัยผู้ต้องขังที่สมควรได้รับการพักการลงโทษตามหลักเกณฑ์ที่กรมราชทัณฑ์กำหนด และให้มีการดำเนินงานพักการลงโทษตามวิธีการที่กำหนด รวมทั้งการกำกับตรวจสอบการดำเนินงานซึ่งเป็นมาตรการในการควบคุมด้วย

¹⁵ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ส่วนที่ 2 การดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.

กระบวนการพักการลงโทษ เป็นมาตรการทางทัณฑ์โทษซึ่งควรได้รับการส่งเสริมให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ การปฏิบัติในเรื่องการพักการลงโทษนี้ ได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2579 มาตรา 32 (5) เมื่อนักโทษเด็ดขาดมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กล่าวคือ มีความประพฤติดี มีความอดสาเห ก้าวหน้าในการศึกษา ทำกา งาน ช่วยราชการ และได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่า 10 ปี และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขพักการลงโทษที่กำหนดไว้ ไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ไม่เกินกำหนดที่เหลืออยู่

คณะกรรมการพักการลงโทษ ถูกกำหนดไว้โดยกฎกระทรวงมหาดไทย ข้อ 46, 91 และ ข้อ 92 อย่างละเอียด โดยคณะกรรมการพักการลงโทษจะเป็นผู้พิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย เรื่องการพักการลงโทษ

โดยสรุป การพักการลงโทษของไทยมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และระเบียบว่าด้วยการพักการลงโทษของกระทรวงมหาดไทยซึ่งครอบคลุมคุณสมบัติของนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพิจารณาพักการลงโทษ ระยะเวลาที่ได้รับการพักการลงโทษ การดำเนินการพักการลงโทษและอื่น ๆ ด้วย

การพักการลงโทษเป็นหลักการที่ยอมรับกันว่ามีประโยชน์และเป็นผลดีแก่ระบบงานราชทัณฑ์ มีวิธีการปฏิบัติที่รอบคอบรัดกุม แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายที่ประเทศไทยยังนำกระบวนการพักการลงโทษมาใช้ค่อนข้างน้อยมาก จนไม่มีผลในการลดจำนวนผู้ต้องขัง เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ประเทศไทยไม่มีโอกาสนำมาตราการพักการลงโทษมาใช้ ก็คือรัฐมนตรีโยบายพระราชทานอภัยโทษในโอกาสต่าง ๆ อยู่มาก จนทำให้การอภัยโทษได้ถูกนำมาใช้เพื่อปล่อยตัวผู้ต้องขังออกจากเรือนจำก่อนครบกำหนดเป็นหลัก แทนมาตรการพักการลงโทษ หรือการลดวันต้องโทษ

กระบวนการพักการลงโทษตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ถือเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับหลักทัณฑ์โทษและการบริหารงานราชทัณฑ์อันเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมสังคม¹⁶

¹⁶ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, บุญทิพย์ ผ่องจิต แดนเกรฟ และประธาน วัฒนวานิชย์. (2529, น. 424). สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย. สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำรา สหาคมสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

จากการศึกษากระบวนการพักการลงโทษในสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการดำเนินการจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดขององค์กรศาลและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ โดยหน่วยงานราชทัณฑ์จะดำเนินการใด ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของศาล ซึ่งศาลเป็นผู้มีบทบาทหลักในการพิจารณาอนุมัติให้มีการลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษ นอกจากนี้ ยังต้องได้รับความเห็นชอบหรือความยินยอมจากพนักงานอัยการในการออกคำสั่งดังกล่าวอีกด้วย และหากอัยการไม่เห็นด้วยก็อาจมีการคัดค้านการใช้วิธีการดังกล่าวได้ อันจะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวพันกันทั้งระบบมิใช่กระทำได้โดยอำนาจของหน่วยงานราชทัณฑ์แต่เพียงหน่วยงานเดียว

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญแก่กระบวนการพักการลงโทษอย่างมาก จะเห็นได้จากการจัดตั้ง “ศาลพักการลงโทษ” ศาลพักการลงโทษแห่งชาติ (La juridiction nationale de la liberation conditionnelle) และศาลพักการลงโทษภาค (La juridiction regional de la liberation conditionnelle)

(1) ศาลพักการลงโทษแห่งชาติ (La juridiction nationale de la liberation conditionnelle)

เป็นศาลสูงสุดสำหรับพิจารณาคำร้องขอพักการลงโทษ โดยคำวินิจฉัยของศาลพักการลงโทษแห่งชาตินี้ เป็นคำสั่งที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ ฎีกา ต่อไปได้อีก มีองค์คณะประกอบด้วยประธานศาลฎีกา Le premier president de la Cour de cassation) เป็นประธาน และมีผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก 2 คน ผู้แทนจากสมาคมกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องโทษแห่งชาติ 1 คน และมีผู้แทนจากสมาคมช่วยเหลือผู้เสียหายแห่งชาติอีก 1 คน ผู้แทนจากสมาคมทั้งสองนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้ง¹⁷

(2) ศาลพักการลงโทษภาค (La juridiction regional de la liberation conditionnelle)

มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอพักการลงโทษที่เกินอำนาจผู้พิพากษาบังคับโทษ ศาลพักการลงโทษภาคนี้ตั้งขึ้นประจำศาลอุทธรณ์แต่ละศาล มีองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาหัวหน้าคณะเป็นประธาน และมีผู้พิพากษาบังคับโทษ 2 คน ในเขตอำนาจศาลอุทธรณ์ภาคซึ่งเป็นที่ตั้งของเรือนจำที่ผู้ต้องโทษถูกคุมขังอยู่¹⁸

ตามที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญอย่างมากแก่กระบวนการพักการลงโทษ โดยมีการจัดตั้งศาลพักการลงโทษขึ้น และมีองค์คณะผู้พิพากษาสำหรับการพิจารณาคำสั่งพักการลงโทษโดยเฉพาะ แต่ในทางตรงข้าม ประเทศไทยกลับไม่มีการกำหนดให้

¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 772-1 วรรคห้า และวรรคหก.

¹⁸ แหล่งเดิม. มาตรา 772-1 วรรคแรก และวรรคสอง.

ผู้พิพากษาเป็นตัวแทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการพิจารณาพักการลงโทษเลย ซึ่งคณะกรรมการพักการลงโทษจะประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากกรมตำรวจ อัยการ และผู้แทนจากหน่วยงานอื่น ๆ แต่ไม่ได้กำหนดให้มีข้าราชการตุลาการเข้าร่วมด้วยแต่อย่างใด

นอกจากนี้พนักงานอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็มีบทบาทอย่างมากในกระบวนการพักการลงโทษ โดยมีบทบาทหน้าที่ในลักษณะคล้ายกับบทบาทหน้าที่ในชั้นพิจารณาคดี และบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มีหลายประการ ดังนี้¹⁹

(1) เริ่มกระบวนการไต่สวนการพักการลงโทษโดยการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับโทษทำการไต่สวนการพักการลงโทษ

(2) ให้ความยินยอมเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ซึ่งมีผลทำให้ผู้พิพากษาบังคับโทษสามารถอนุญาตให้มีการพักการลงโทษได้โดยไม่ต้องมีการไต่สวน

(3) มีอำนาจอุทธรณ์คำสั่งของผู้พิพากษาบังคับโทษ และศาลบังคับโทษ ต่อศาลบังคับโทษแห่งชาติซึ่งเป็นศาลสูงสุดสำหรับพิจารณาคำร้องขอพักการลงโทษ

ทั้งบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีอำนาจหน้าที่ซึ่งสามารถเทียบเคียงได้กับพนักงานอัยการจังหวัดของไทย แต่บทบาทของพนักงานอัยการฝรั่งเศสในกระบวนการพักการลงโทษมีมากกว่าพนักงานอัยการของไทย ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ซึ่งยังคงรูปแบบการอำนวยความยุติธรรมในชั้นบังคับคดีอาญาไว้ ทำนองเดียวกับชั้นพิจารณาคดี ดังนี้จึงเห็นได้ว่า บทบาทของพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีความสำคัญในการทำหน้าที่เคียงคู่ไปกับบทบาทของศาลในการพิจารณาพักการลงโทษ

ส่วนบทบาทของพนักงานอัยการของไทยในการพักการลงโทษ เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของพนักงานอัยการฝรั่งเศสแล้ว บทบาทของพนักงานอัยการของไทยตามกฎหมายราชทัณฑ์ได้กำหนดไว้เพียงให้มีคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษเป็นผู้แทนจากสำนักงานอัยการ ทั้งนี้โดยที่กฎหมายของไทยมิได้ให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษ มีอำนาจอนุมัติให้มีการพักการลงโทษในกรณีปกติได้ คณะกรรมการพักการลงโทษคงมีอำนาจอนุมัติให้พักการลงโทษได้เฉพาะกรณีพิเศษ (คือ กรณีที่มีเหตุพิเศษจะพักการลงโทษมากกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้) เท่านั้น ส่วนอำนาจอนุมัติให้มีการพักการลงโทษในกรณีปกติ (คือ การอนุมัติพักการลงโทษแก่ผู้ต้องขังซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย) นี้ เป็นอำนาจของอธิบดีกรมราชทัณฑ์

¹⁹ พงศอนันต์ การุณขวนิช และคณะ. หน้าเดิม.

ทั้งนี้ กระบวนการพักการลงโทษเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญและมีผลกระทบในหลายด้าน ผู้เขียนจึงเห็นว่า สมควรให้คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษนี้ จะต้องมีส่วนจากข้าราชการตุลาการสังกัดกระทรวงยุติธรรม เข้าร่วมในการพิจารณามีคำสั่งอนุญาตให้พักการลงโทษในกรณีปกติด้วย เพราะศาลซึ่งเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาคดีมาตั้งแต่ต้นย่อมมีความสำคัญในการพิจารณาก่อนการขออนุมัติการพักการลงโทษได้อย่างรอบคอบถูกต้อง การให้อำนาจอธิบดีกรมราชทัณฑ์ซึ่งไม่ได้รับรู้เรื่องราวมาก่อนและไม่รู้จักตัวนักโทษเป็นผู้อนุมัติ อาจทำให้การอนุมัติให้พักการลงโทษผิดพลาดได้ และนอกจากนี้ การกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในการเป็นคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษก็ยังไม่เหมาะสม โดยผู้เขียนเห็นว่าควรให้ศาลและพนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่หลักในการดำเนินกระบวนการพักการลงโทษ โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจร้องขอ ให้ความเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับคำขอพักการลงโทษ คัดค้านโต้แย้ง และอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลในการออกคำสั่งเรื่องพักการลงโทษ โดยให้ศาลซึ่งได้พิจารณาคดีมาแต่ต้นจนกระทั่งมีคำพิพากษาเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอนุญาตให้พักการลงโทษ โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ให้ความเห็นประกอบคำวินิจฉัยของศาล เพื่อให้มีการรับฟังข้อมูลและข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังในการที่จะได้รับหรือไม่ได้รับสิทธิต่าง ๆ จากกระบวนการบังคับโทษทางอาญา และที่สำคัญคือเป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) อันจะให้หน่วยงานราชทัณฑ์ได้รับการยอมรับและมีความน่าเชื่อถือ อีกทั้งยังให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพแก่ผู้ต้องขังได้อย่างเต็มที่

อาจสรุปได้ว่ากระบวนการขึ้นบังคับโทษของประเทศไทย การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและการให้ความคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ต้องขัง ตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และระเบียบต่าง ๆ ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย ส่วนใหญ่ค่อนข้างมีความสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง อย่างไรก็ตามยังมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และระเบียบต่าง ๆ บางส่วนบางเรื่อง ที่ยังไม่มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอยู่เช่นกัน โดยเฉพาะวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำอันเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง ทั้งนี้ สภาพของเรือนจำและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขัง มักจะพบว่าเจ้าหน้าที่และผู้ปกครองทัศนคติไม่เคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขัง รวมถึงการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ไม่เหมาะสม มีทัศนคติเป็นปฏิปักษ์ต่อสิทธิมนุษยชนและไม่รับรู้สิทธิผู้ต้องขังซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่อาจแก้ไขด้วยการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงการบัญญัติกฎหมายเพียงอย่างเดียว²⁰ การอบรม ให้ความรู้ ส่งเสริม และวางมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขัง

²⁰ เกียรติจิตร วัจนะสวัสดิ์ และคณะ. (น. 425). เล่มเดิม.

ตลอดจนองค์กรที่น่าเชื่อถือเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับโทษ เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจบริหารงานราชทัณฑ์ อีกทั้งยังเป็นการให้สิทธิผู้ต้องขังอย่างเต็มที่ในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ หรือข้อโต้แย้งอันเกิดจากการถูกละเมิดสิทธิของผู้ต้องขัง โดยตรง ต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุล อันจะเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ต้องขังได้อย่างแท้จริง และช่วยเสริมสร้างให้กระบวนการบังคับโทษของไทยมีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป

โดยผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการให้องค์กรศาลเข้ามามีบทบาทหลักในการปฏิบัติหน้าที่ ร่วมกับหน่วยงานราชทัณฑ์ เพื่อเป็นการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจของราชทัณฑ์จากองค์กรภายนอกด้วย (Accountability) และเพื่อประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมตามความเป็นจริง อันจะส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพผู้ต้องขัง และการบริหารจัดการงานราชทัณฑ์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ที่เป็นการจัดการอำนาจของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ และมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของผู้ต้องขังเป็นประการสำคัญ ต้องตามทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้าบทความและเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ของผู้เขียน พบว่ามีนักกฎหมายที่เห็นว่า “การบังคับโทษอาญา” เป็นกระบวนการที่อยู่นอกวิधिพิจารณาความอาญา กล่าวคือ “การบังคับโทษอาญา” ต้องเป็นไปตาม “กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ” หรือ “กฎหมายราชทัณฑ์” ดังนั้น “การบังคับโทษอาญา” จึงเป็นภารกิจขององค์กรราชทัณฑ์ กล่าวคือ “การบังคับโทษอาญา” เป็นเรื่องของอำนาจบริหารหาใช้อำนาจตุลาการไม่

โดยเห็นว่าบทบัญญัติในภาค 7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันว่าด้วย “อภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นโทษเบา และลดโทษ” นั้น เป็นบทบัญญัติของ “กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ” หาใช่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสิ้นสุดที่ “การบังคับคดีอาญา”²¹ และนอกจากนี้ การที่รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2550 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้เพิ่มมาตรา 89/2 ลงในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา²² โดยปราศจากความเข้าใจ

²¹ คณิต ณ นคร. (น. 661). เล่มเดิม.

²² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/2 “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือเจ้าพนักงาน ผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้ว ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนด

ในทางเนื้อหาของเรื่อง บทบัญญัติของมาตรา 89/2 ซึ่งเป็นบทบัญญัติของ “กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ” จึงไปปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแทนที่จะไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และเมื่อภารกิจเกี่ยวกับ “กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ” เป็นภารกิจของอำนาจบริหารหรือเป็นภารกิจขององค์กรราชทัณฑ์ที่จะต้องเป็นหลักในการดำเนินการ ดังนั้น บทบัญญัติของมาตรา 89/2 นอกจากอยู่ผิดที่ผิดทางแล้วยังกลับไปบัญญัติด้วยว่า “ในกรณีจำเป็น... ฯลฯ...เมื่อศาลเห็นสมควร” ซึ่งท่านเห็นว่าผิดหลักการในทางกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง เพราะศาลหรือผู้พิพากษาไม่ใช่องค์กร “การบังคับโทษอาญา” การบัญญัติให้ศาลเห็นสมควรเองจึงผิดหลักการไปเลยทีเดียว²³

ผู้เขียนเห็นว่า “การบังคับโทษอาญา” ซึ่งเป็นไปตาม “กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ” หรือ “กฎหมายราชทัณฑ์” หรือตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 นั้น เป็นเรื่องของอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์กรราชทัณฑ์อันเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการบังคับโทษ แก่ผู้ต้องโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล แต่อย่างไรก็ตาม ในการบังคับโทษทางอาญานี้ ก็ถือเป็นการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอีกขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก และเป็นกระบวนการที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลผู้ต้องโทษเป็นอย่างมากเช่นกัน ดังนั้น

โทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไปหรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) ให้จำคุกไว้ในสถานที่อื่นตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอหรือตามที่ศาลเห็นสมควร นอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ทั้งนี้ ลักษณะของสถานที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องกำหนดวิธีการควบคุม และมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

(2) ให้จำคุกไว้ในเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกหรือสถานที่อื่นตาม (1) เฉพาะวันที่กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) ให้จำคุกโดยวิธีการอื่นที่สามารถจำกัดการเดินทางและอาณาเขตของผู้นั้น ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลคำนึงถึงฐานความผิด ความประพฤติ สวัสดิภาพของผู้ซึ่งต้องจำคุก ตลอดจนสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคมด้วย ทั้งนี้ ให้ศาลดำเนินการไต่สวนหรือสอบถามผู้เสียหาย เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องตามหมายจำคุก พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องที่นั้น หรือผู้ซึ่งศาลเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายนั้น เป็นผู้มีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินการตามคำสั่ง และให้นำความใน มาตรา 89/1 วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

²³ คณิต ฒ นร. (2555, 11 พฤษจิกายน). “ที่ใดไม่มีผู้ฟ้อง ที่นั่นไม่มีผู้พิพากษา”. สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.lrc.go.th/?p=4185>.

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การปล่อยให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับโทษแก่ผู้ต้องโทษนั้น ตกอยู่ในอำนาจขององค์กรราชทัณฑ์แต่เพียงองค์กรเดียว ย่อมเป็นการไม่เหมาะสม ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การให้อำนาจในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมโดยอาศัยองค์กรเพียงหนึ่งเดียวเช่นนี้ ย่อมทำให้ผู้ใช้อำนาจมีอำนาจอย่างล้นเหลือ เพราะไม่มีการตรวจสอบหรือคานอำนาจจากองค์กรอื่น อันจะส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขตและไม่เป็นธรรมได้ โดยเฉพาะการใช้อำนาจที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคล ซึ่งแม้บุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้ต้องโทษ แต่ตามแนวคิดการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังที่ว่า ผู้ต้องขังต้องสูญเสียสิทธิ เสรีภาพ บางส่วนจากการถูกลงโทษ แต่ผู้ต้องขังในฐานะที่เป็นปัจเจกชนยังคงมีสิทธิ เสรีภาพ บางส่วนที่ยังเหลืออยู่จากการถูกลงโทษ ซึ่งการสูญเสียสิทธิของผู้ต้องขังที่ถูกลงโทษจำคุกนั้น ก็น่าจะเป็นเพียงการถูกแยกตัวออกจากสังคมเท่านั้นเพื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษเท่านั้น และบุคคลนั้นจะยังคงมีสิทธิบางประการที่เหลืออยู่ ซึ่งรัฐต้องตระหนักถึงการปกป้องรักษาสิทธิเหล่านั้นของผู้ถูกจำคุกด้วย อีกทั้งองค์กรสหประชาชาติรับรองหลักสิทธิมนุษยชนทางอาญาไว้เป็นมาตรฐานสากล โดยกำหนดมาตรการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่จะจับกุม คุมขังบุคคล จะต้องทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และได้รับการตรวจสอบโดยองค์กรศาล หรือเจ้าพนักงาน และมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้ตรวจสอบความชอบธรรมของการจับหรือควบคุมได้ และมีสิทธิได้รับคำคืนโทษทดแทนในกรณีการควบคุมกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ในข้อ 3 ให้ยกเลิกความในข้อ 91 และข้อ 92 แห่งกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพักการลงโทษ” มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบการพักการลงโทษ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ รองปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งปลัดกระทรวงยุติธรรมมอบหมาย อธิบดีกรมคุมประพฤติ อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนกรรมการปกครอง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้แทนกรมสุขภาพจิต ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักทัณฑปฏิบัติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการส่วนพักการลงโทษ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ”

ซึ่งมีที่มาจากการเสนอร่างกฎกระทรวง...ให้มีการแก้ไข โดยกระทรวงยุติธรรม ได้เสนอว่า เนื่องจากภารกิจด้านการควบคุมผู้ต้องขังและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี ไม่กลับมาก่อทำผิดซ้ำ เจ้าพนักงานเรือนจำ และผู้มีหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่โดยที่ข้อ 91²⁴ และข้อ 92²⁵ แห่งกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบและชื่อเรียกตำแหน่งของคณะกรรมการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดไว้ ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งเพื่อให้กระบวนการพิจารณาพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษเป็นไปด้วยความรอบคอบ โปร่งใส เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จึงเสนอว่าสมควรกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลภายนอกร่วมเป็นคณะกรรมการพักการลงโทษด้วย²⁶ โดยให้ยกเลิกความในข้อ 91 และข้อ 92 แห่งกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 91 จะพักการลงโทษได้ต่อเมื่อคณะกรรมการต่อไปนี้ให้ความเห็นชอบ และรัฐมนตรีอนุมัติ

คณะกรรมการพักการลงโทษประกอบด้วย

- (1) ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ
- (2) รองปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งปลัดกระทรวงยุติธรรมมอบหมาย เป็นกรรมการ
- (3) อธิบดีกรมราชทัณฑ์ เป็นกรรมการ
- (4) อธิบดีกรมคุมประพฤติ เป็นกรรมการ

²⁴ จะพักการลงโทษได้ต่อเมื่อคณะกรรมการต่อไปนี้เห็นชอบ และอธิบดีอนุมัติ

(ก) คณะกรรมการสำหรับเรือนจำภูมิภาค ให้ประกอบด้วย ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นประธาน และข้าราชการชั้นประจำแผนกขึ้นไปที่ข้าหลวงประจำจังหวัด ตั้งขึ้นอีก 2 นาย

(ข) คณะกรรมการสำหรับเรือนจำกลางประกอบด้วย ข้าราชการชั้นหัวหน้าแผนกที่อธิบดีตั้งขึ้นไม่น้อยกว่า 3 นาย

²⁵ ในกรณีมีเหตุพิเศษ จะพักการลงโทษมากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ 46 ก็ได้ แต่คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยข้าราชการต่อไปนี้ได้อนุมัติอีกชั้นหนึ่งแล้ว

- (1) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน
- (2) ผู้แทนกรมราชทัณฑ์ กรรมการ
- (3) ผู้แทนกรมตำรวจ กรรมการ
- (4) ผู้แทนกรมมหาดไทย กรรมการ
- (5) ผู้แทนกรมอัยการ กรรมการ

²⁶ การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2553.

- (5) อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นกรรมการ
- (6) อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นกรรมการ
- (7) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นกรรมการ
- (8) ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ
- (9) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ
- (10) ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นกรรมการ
- (11) ผู้แทนกรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- (12) ผู้แทนกรมสุขภาพจิต เป็นกรรมการ
- (13) ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นกรรมการ
- (14) ผู้อำนวยการสำนักทัณฑ์ปฏิบัติ กรมราชทัณฑ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ
- (15) ผู้อำนวยการส่วนพักการลงโทษ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ”

คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ... (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วดำเนินการต่อไปได้

ซึ่งจะเห็นได้ว่า การเสนอร่างกฎกระทรวงฉบับใหม่นี้ เพิ่มหน่วยงานกระทรวงยุติธรรมเข้าไปมีบทบาทร่วมในการเป็นคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการพักการลงโทษด้วย โดยให้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณา กล่าวคือ ให้มีหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการพักการลงโทษ แต่อย่างไรก็ตามกฎกระทรวงฉบับนี้มีผลใช้บังคับก็ย่อมจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการบังคับโทษของไทยได้ดียิ่งกว่าที่เคยปฏิบัติมา โดยยึดหลักการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งเป็นหลักการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดี