

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของกรมราชทัณฑ์ในการพิจารณา  
พักการลงโทษ และการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด  
ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479

เทวินทร์ วิเศษ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2559

**Department of Correction's Administrative Problems in Application of  
Prisoner's Parole and Revocation of Parole via Correction Act B.E. 2479**

**Thaywin Wises**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2016**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของกรมราชทัณฑ์ในการพิจารณาพักการลงโทษและเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479
ผู้เขียน	เทวินทร์ วิเศษ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2558

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษและระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ รวมทั้งเพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษและระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ ของประเทศไทยกับต่างประเทศ ตลอดจนเพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษและการเพิกถอนการพักการลงโทษในประเทศไทย และเพื่อเสนอข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย และสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของระบบการพักการลงโทษ และการเพิกถอนการพักการลงโทษตามหลักการทางกฎหมายมหาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนสืบไป

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และกฎที่เกี่ยวข้อง พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายในหลายประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์ ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ที่ไม่สอดคล้องต่อหลักความเสมอภาค และประการสุดท้าย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลต่อความมั่นคงและเสถียรภาพในการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้การใช้อำนาจและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการไม่เป็นไปตามหลักการทางกฎหมาย และกระทบต่อการใช้อำนาจของประเทศไทย ในบางกรณีมีผลให้ระยะเวลาของการรับโทษที่เหลือของนักโทษเด็ดขาดที่ถูกพิพากษาโดยฝ่ายตุลาการ ปราศจากความศักดิ์สิทธิ์ อันจะมีผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นในผลของคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการ และท้ายสุดเกิดช่องว่างทางกฎหมาย

ซึ่งไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้ ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือต่อการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ และกระทบต่อความสงบสุขของสังคม ประชาชน และประเทศไทย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ประเทศไทยนำหลักการแนวความคิดของต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ในประเทศไทย โดยจะต้องให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 32 (5) มาตรา 43 และกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ข้อ 91 และข้อ 92 และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมเพิ่มเติมอีกหมวดหนึ่ง กำหนดให้มีศาลแผนกบังคับโทษ มีอำนาจและหน้าที่ในการติดตามผลของการบังคับโทษและมีอำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา อีกหมวดหนึ่ง ในการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับวิธีการพักการลงโทษและการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด วิธีการติดตามจับกุมตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ การกำหนดโทษจำคุกขึ้นใหม่เมื่อได้ตัวนักโทษเด็ดขาดที่ผิดเงื่อนไขในการคุมประพฤติกลับมาคุมขังในเรือนจำหลังจากที่มีการเพิกถอนการพักการลงโทษแล้ว

Thesis Title	Department of Correction's Administrative Problems in Application of Prisoner's Parole and Revocation of Parole via Correction Act B.E. 2479
Author	Thaywin Wises
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2015

### ABSTRACT

The objectives of the thesis were: to study idea, concept, and theory of public law regarding systems of punishing suspension and revocation of the punishing suspension; to study legal measures regarding the systems of punishing suspension and revocation of the punishing suspension in Thailand and overseas; to study legal problems regarding the systems of punishing suspension and revocation of the punishing suspension in Thailand; and to give recommendations on legal resolutions which are suitable for Thailand and in order to solve the problems arising in correspondence with the objective of the systems of punishing suspension and revocation of the punishing suspension under the principles of the public law proficiently and sustainably.

On the basis of the results of this research, it can be concluded that from the enforcement of the Corrections Act, B.E. 2479 and relevant laws, it found that there are many legal problems: Firstly, a legal problem regarding the system of punishing suspension under the law on corrections; secondly, a legal problem regarding the qualifications and rules on the punishing suspension under the ministerial regulation no. 14 (B.E. 2553) which is not in correspondence with the principle of proportionality; and the last is a legal problem regarding the systems of punishing suspension and revocation of the punishing suspension. From the abovementioned problems, there have affected to the stability and steadiness on the use of power of judiciary to perform the duty as specified by law. These have led the use of power and check and balance between the executive and the judiciary not in compliance with the principles of law and have affected the use of power of Thailand. In some case, it may affect to the term of remaining punishment of an absolute prisoner convicted by the judiciary unrespectable and it shall directly affect to the trust in the decision of the judiciary. Finally, there will be a gap of law

which is unable to enforce it to be in accordance with the court's judgment because it is lack of reliability against the use of power of the judiciary and shall affect to the peace of society, people and nation.

Therefore the author considers that the ideas of overseas such as Federal Republic of Germany, French Republic, the United Kingdom, Republic of Singapore, and the United States shall be applied in Thailand. Section 32(5), Section 43 of the Corrections Act, B.E. 2479 and the ministerial regulation no. 14 (B.E. 2553), Clause 91 and Clause 92 shall be repealed and the provisions of the Law for the Organization of Courts of Justice shall be amended for one additional chapter, specifying that the court of enforcement department shall have the power and duty to follow up the result of the punishing enforcement and shall have the power to determine the suspension of an absolute prisoner. The Criminal Code shall be amended for one additional chapter, specifying the qualifications and the rules of punishing suspension of an absolute prisoner as well as the Criminal Procedure Code regarding the method of punishing suspension and revocation of the punishment of an absolute prisoner, the method of following up and arresting an absolute prisoner breaching the probationary conditions, the redetermination of imprisonment upon receiving an absolute prisoner who has breached the probationary conditions to be imprisoned in the prison after the revocation of the punishing suspension shall be amended.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีทุกประการเพราะได้รับความกรุณาและความอนุเคราะห์จาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เกื้ออนฉวี ที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการและที่ปรึกษาพิเศษ ซึ่งอาจารย์ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่ง นับแต่วันแรกที่อาจารย์ได้มาสอนวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูง และวิชาบัณฑิตสัมมนาในกฎหมายมหาชน อาจารย์ได้ให้ความรู้เป็นอาจารย์ผู้เสียสละ ทั้งสั่งสอนวิชาความรู้ ตลอดจนวิชาในการดำเนินชีวิตในสังคม คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ที่ถูกต้อง ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ทางวิชาการ ติดตามความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งการเข้ามาทำวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยที่มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตของผู้วิจัยมาโดยตลอด การศึกษาหาข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนความเอาใจใส่ในตัวผู้วิจัยเป็นอย่างดี รวมทั้งตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งล้วนเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงที่ให้ความกรุณาและความเมตตาแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธาณี วรภัทร์ ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนได้เสียสละเวลา และได้กรุณาให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ทางวิชาการในการแก้ไขวิทยานิพนธ์ ทั้งยังอบรมสั่งสอน จนสามารถฝ่าฟันอุปสรรคผ่านพ้นไปได้ จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูง

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์ พสธร พันธุ์สุวรรณ และอาจารย์ จราวุฒิ ลิปิพันธ์ ที่รับเป็นผู้ช่วยที่ปรึกษา ที่ได้ให้คำปรึกษาและค้นคว้าข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมไปถึงการให้คำแนะนำหลักการเขียนวิทยานิพนธ์ และเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้วิจัยเอาเป็นแบบอย่างในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนช่วยเหลือผู้วิจัยด้วยดีมาโดยตลอด

ขอขอบพระคุณ คุณพ่อสมาน วิเศษ และคุณแม่สังวาลย์ วิเศษ ที่ให้ชีวิต เลี้ยงดู สั่งสอน และสนับสนุนให้การศึกษาโดยตลอด ขอขอบคุณนางดวงตะวัน วิเศษ ภรรยา นายคล้ายตะวัน วิเศษ บุตร และนางสาวลลิตา โดณฉิตชาติ ที่เป็นกำลังใจที่สำคัญที่สุด ทำให้ผู้วิจัยมีแรงผลักดันในการจัดทำวิทยานิพนธ์ให้ประสบผลสำเร็จ

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้ ข้อคิดเห็นที่มีประโยชน์อันควรแก่การศึกษาและการปฏิบัติ ตลอดจนมีคุณค่า เพื่อสามารถนำความรู้จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไปปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ในอนาคต ผู้วิจัยขอมอบความดีทั้งหมดให้กับบุคคลผู้มีรายชื่อดังกล่าวข้างต้น และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีข้อบกพร่องประการใดแล้ว ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เทวินทร์ วิเศษ





## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	๖
กิตติกรรมประกาศ .....	๗
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	10
1.3 สมมติฐานของการศึกษา .....	10
1.4 ขอบเขตของการศึกษา .....	11
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	12
2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน เกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษ .....	13
2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ .....	13
2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของรัฐ .....	25
2.3 หลักความเสมอภาค .....	31
2.4 สิทธิ เสรีภาพ และการจำกัดสิทธิเสรีภาพ .....	38
2.5 หลักสิทธิมนุษยชน .....	54
2.6 หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน .....	55
2.7 ภารกิจภาระหน้าที่ของรัฐ .....	59
3. กฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของต่างประเทศและประเทศไทย .....	70
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	70
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	78
3.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของสหราชอาณาจักร .....	86
3.4 กฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของสาธารณรัฐสิงคโปร์ .....	91
3.5 กฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของสหรัฐอเมริกา .....	93
3.6 กฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดของประเทศไทย .....	97

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการพิจารณา พักการลงโทษ และการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	110
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์.....	110
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพักการลงโทษ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ที่ไม่สอดคล้องกับ หลักความเสมอภาค.....	116
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ.....	129
4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	142
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	149
5.1 บทสรุป.....	149
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	158
บรรณานุกรม.....	160
ภาคผนวก.....	164
ภาคผนวก 1 หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ 0706.3/123 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2557 เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาด.....	164
ภาคผนวก 2 หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ 0706.3/7979 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2558 เรื่อง ขออนุมัติคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาด โครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ นักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วย ร้ายแรง พิกัด และอายุตั้งแต่ 70 ปี ขึ้นไป ปิงบประมาณ พ.ศ. 2559.....	167
ประวัติผู้เขียน.....	169

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	สถิตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับพักการลงโทษและการติดตามนำตัวกลับมา คุมขังในเรือนจำ.....	139
ตารางที่ 2	สถิตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวลคว้นต้องโทษจำคุกและการติดตาม นำตัวกลับมาคุมขังในเรือนจำ.....	139
ตารางที่ 3	สถิตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวคุมประพฤติและการติดตามนำตัว กลับมาคุมขังในเรือนจำ.....	140



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ประสบภาวะปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ทั่วประเทศ ผู้ต้องขังชายและผู้ต้องขังหญิง รวมทุกฐานความผิด ข้อมูล ณ วันที่ 17 กันยายน 2558 มีผู้ต้องราชทัณฑ์ จำนวน 314,303 คน จากเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ จำนวน 144 แห่ง แต่ที่สร้างขึ้นมาเพื่อรองรับผู้ต้องราชทัณฑ์ จำนวน 120,000 คน กรมราชทัณฑ์มีความจำเป็นที่จะต้องระบายความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำด้วยวิธีการพักการลงโทษ การพักการลงโทษ (Parole) เป็นมาตรการหนึ่งที่กรมราชทัณฑ์นำมาใช้ในการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดออกนอกเรือนจำก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล โดยพิจารณาจากนักโทษเด็ดขาดที่มีความประพฤติดี มีความอดสาหะ มีความก้าวหน้าทางการศึกษา ทำการงานบังเกิดผลดี หรือทำความชอบให้แก่ทางราชการเป็นพิเศษ ประพฤติปฏิบัติตัวอยู่ในระเบียบวินัย ของเรือนจำ ตั้งใจศึกษาอบรม และเข้ารับการฝึกอบรมวิชาชีพ ให้ได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล ออกไปใช้ชีวิตอยู่กับครอบครัวและสังคมภายนอก ภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤติที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการคุมความประพฤติหรือกระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษรายนั้น อาจถูกจับเข้ามาคุมขังอีกตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ สำหรับการพักการลงโทษในประเทศไทยกฎหมายราชทัณฑ์ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจสั่งการกรมราชทัณฑ์) ให้มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพักการลงโทษมีอำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด รวมทั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจอนุมัติพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงยุติธรรม และกรมราชทัณฑ์ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้คณะกรรมการพักการลงโทษมีอำนาจในการสั่งเพิกถอน

การพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่ผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ

การพักการลงโทษแบ่งออกเป็น 2 กรณี

กรณีแรกคือการพักการลงโทษทั่วไป มีการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษไว้อย่างชัดเจนโดยการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษ ดังนี้ ชั้นเยี่ยม พักได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษ ชั้นดีมาก พักได้ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษ และชั้นดี พักได้ไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษ ตามหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดฉบับหลังสุด (ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ) โดยได้มีการกำหนดชั้นของนักโทษเด็ดขาดรวมทั้งมีการกำหนดระยะเวลาที่นักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกมาแล้วตามอัตราส่วนของโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลไว้ อย่างชัดเจน การพักการลงโทษทั่วไปนี้นักโทษเด็ดขาดทุกคนจะได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันเสมอภาคและเป็นไปตามอัตราส่วนของโทษที่นักโทษเด็ดขาดได้รับมาแล้ว เมื่อนักโทษเด็ดขาดนั้นได้รับการเลื่อนชั้นและได้รับโทษจำคุกครบถ้วนตามอัตราส่วนของโทษจำคุกที่กำหนดไว้แล้ว ตามกฎกระทรวง

สำหรับการพักการลงโทษอีกกรณีหนึ่งคือการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ เป็นการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ โดยจะมีคณะกรรมการพักการลงโทษให้ความเห็นชอบโครงการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้อนุมัติโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ มีข้อแตกต่างจากการพักการลงโทษทั่วไป คือ โครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนี้ โดยได้กำหนดชั้นของนักโทษเด็ดขาดเป็นเพียงนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไปเท่านั้น ส่วนระยะเวลาที่ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษามาแล้วมีอัตราส่วนของระยะเวลาที่นักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกมาแล้วน้อยกว่าการพักการลงโทษทั่วไป และในการดำเนินโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษของแต่ละโครงการก็มีความแตกต่างกันในเรื่องของระยะเวลาที่นักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกมาแล้วตามคำพิพากษาของศาล เช่น โครงการที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษว่าได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 ของกำหนดโทษ แต่อีกโครงการหนึ่ง คือ โครงการที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษว่าได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษ การพักการลงโทษตามโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพักการลงโทษและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ดังนั้น อาจสรุปสาระสำคัญของการพักการลงโทษ คือ การปล่อยตัวผู้กระทำความผิดให้พ้นจากการจำคุก ก่อนผู้นั้นจะได้รับโทษจำคุกครบกำหนด แต่การพักการลงโทษก็ยังไม่ได้อิสระแก่ผู้ต้องขังที่กระทำความผิด เพราะยังมีเงื่อนไขให้อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐตลอดระยะเวลาที่ได้รับการพักการลงโทษ อีกทั้งการพักการลงโทษนี้ไม่ใช่สิทธิของผู้ต้องขัง แต่เป็นการพิจารณาให้เป็นพิเศษเฉพาะรายไป<sup>1</sup> โดยในกรณีของการพักการลงโทษทั่วไปและในกรณีของโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษดังกล่าวถือเป็นมาตรการหนึ่งที่กรมราชทัณฑ์นำมาใช้ในการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายราชทัณฑ์ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษทั่วไป และการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ สำหรับการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะอนุมัติการพักการลงโทษได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพักการลงโทษก่อน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ข้อ 92 วรรคท้าย และให้มีอำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษได้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษไว้ว่า นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นความประพฤติดี มีความอดสาหัส ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการทำงานบังเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษอาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้ (5) พักการลงโทษภายใต้บังคับเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ แต่การพักการลงโทษนี้จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อ นักโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่า 10 ปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต และระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นให้กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ไม่เกินกำหนดโทษที่เหลืออยู่<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังกำหนดไว้ว่า นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษ ได้ถูกปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น ต้องปฏิบัติตนโดยเคร่งครัด ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความ

<sup>1</sup> จาก การคุมประพฤติและการพักการลงโทษ (น. 373), โดย นवलจันทร์ ทัศนชัยกุล, 2532, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 32

“นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นความประพฤติดี มีความอดสาหัสความก้าวหน้าในการศึกษาและทำการทำงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(5) พักการลงโทษภายใต้บังคับเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ แต่การพักการลงโทษนี้จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตและระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นให้กำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีแต่ไม่เกินกว่ากำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่”



ประพุดิของตน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใดนักโทษเด็ดขาดผู้นั้นอาจถูกจับมาอีก โดยมีต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก และนำกลับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ ให้ผู้มีอำนาจสั่งการพักการลงโทษสั่งถอนการพักการลงโทษที่เหลืออยู่และจะลงโทษทางวินัยด้วยก็ได้<sup>3</sup> และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้<sup>4</sup>

นอกจากนี้ กฎหมายราชทัณฑ์ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ข้อ 91 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพักการลงโทษ” มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบการพักการลงโทษประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ รองปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งปลัดกระทรวงยุติธรรมมอบหมาย อธิบดีกรมคุมประพฤติ อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้แทนกรมสุขภาพจิต ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการสำนักทัณฑ์ปฏิบัติเป็นกรรมการ และผู้ช่วยเลขาธิการ และผู้อำนวยการส่วนพักการลงโทษเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ข้อ 92 นักโทษเด็ดขาดผู้ใดจะได้รับการพักการลงโทษตามมาตรา 32(5) ต้องผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยผู้บัญชาการเรือนจำเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมคุมประพฤติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเจ้าพนักงานเรือนจำอีกสองคนที่ผู้บังคับบัญชาการเรือนจำแต่งตั้งเป็นกรรมการ เมื่อได้คัดเลือกแล้วให้เสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพักการลงโทษ

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 43

“นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) หรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้ลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32 (6) หรือ (8) และถูกปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น ต้องปฏิบัติตนโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพุดิของตน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใดนักโทษเด็ดขาดผู้นั้นอาจถูกจับมาอีก โดยมีต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุกและนำกลับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ และให้มีอำนาจสั่งการพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) หรือการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32 (6) หรือ (8) สั่งถอนการพักการลงโทษหรือถอนการลดวันต้องโทษจำคุกที่ยังเหลืออยู่ และจะลงโทษทางวินัยอีกด้วยก็ได้”

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 58.

ตามข้อ 91 นักโทษเด็ดขาดอาจได้รับการพักการลงโทษดังต่อไปนี้ (1) ชั้นเยี่ยม ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาดในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด (2) ชั้นดีมาก ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด (3) ชั้นดี ไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด กรณีมีเหตุพิเศษจะพักการลงโทษมากกว่าที่กำหนดไว้ในวรรคสองได้ต่อเมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษตามข้อ 91 ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม จากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับระบบการพักการลงโทษและระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ซึ่งผู้วิจัยจะขอลำถึงปัญหาทางกฎหมายดังต่อไปนี้

#### 1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และกรมราชทัณฑ์ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2479 เป็นระยะเวลาประมาณ 79 ปีแล้ว เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ดังกล่าวแล้ว พบว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกใช้บังคับในช่วงระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย พ.ศ. 2475 ได้ไม่นานนัก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายในช่วงของระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับให้ฝ่ายปกครองได้ใช้ในการบริหารประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้อำนาจฝ่ายปกครองได้ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สะดวก และเกิดความรวดเร็ว อีกทั้งในช่วงระยะเวลาของการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ฝ่ายปกครองที่ได้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ คือ รัฐบาลที่มาหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ ดังนั้นในการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นมาใช้บังคับกับประชาชนจึงมิได้คำนึงถึงหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ ที่มีการกำหนดการใช้อำนาจและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน ฝ่ายนิติบัญญัติในสมัยนั้น จึงมีความต้องการและมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อบัญญัติกฎหมายขึ้นมาสำหรับใช้เป็นเครื่องมือให้กับฝ่ายปกครองที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลเกิดความมีเสถียรภาพที่มั่นคง มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเท่านั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติขึ้นมาจึงเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ



นอกจากนี้ จากกรณีที่เนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ได้กำหนดการให้ฝ่ายปกครอง มีและใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางนั้น ส่งผลทำให้ฝ่ายปกครอง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรม ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติในการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ซึ่งส่งผลต่อการเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายปกครอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวฝ่ายปกครองจะอาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่มีเนื้อหาที่ล้าสมัย ด้วยการออกกฎกระทรวงให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายตุลาการ ในการพักการลงโทษให้กับนักโทษเด็ดขาดได้ซึ่งในกรณีดังกล่าวฝ่ายปกครองจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการที่จะกำหนดโครงการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดได้อย่างอิสระ รวมถึงฝ่ายปกครองจะอาศัยอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้น กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ ตามความต้องการของฝ่ายปกครองโดยไม่สนใจในการที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจเข้าไปปลบล้างอำนาจของฝ่ายตุลาการอีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 โดยได้กำหนดเนื้อหาของกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอย่างกว้างขวาง โดยให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดทั่วไป และพักการลงโทษกรณีพิเศษ เป็นการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวได้ จึงเป็นการกระทำที่กระทบต่อความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังมีผลต่อความมั่นคงในการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพราะหากฝ่ายปกครองยังสามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายตุลาการ ในเรื่องการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแทนฝ่ายตุลาการเจ้าของอำนาจที่แท้จริง จะทำให้เกิดความไม่ได้สัดส่วนของการใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะส่งผลทำให้การใช้อำนาจและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายตุลาการไม่เป็นไปตามหลักการทางกฎหมาย และกระทบต่อการใช้อำนาจของประเทศไทยนั่นเอง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพักการลงโทษ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ที่ไม่สอดคล้องต่อหลักความเสมอภาค

ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติพระราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์

ของการพักการลงโทษทั่วไป โดยกำหนดไว้ว่านักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมพักการลงโทษได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ชั้นดีมาก ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ชั้นดี ไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ซึ่งเป็นคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษทั่วไปนี้นักโทษเด็ดขาด ทุกคน ทุกชั้น และทุกคดี เมื่อได้รับโทษจำคุกครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นักโทษเหล่านั้นก็จะได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษ นักโทษเด็ดขาดทุกคนจะได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษทั่วไปนี้ อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ โครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษด้วยกันแล้ว จะพบว่า ยังมีข้อแตกต่างกันอีก โครงการหนึ่งกำหนดว่าได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาล แต่อีกโครงการหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ใหม่ว่าได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ใช้อำนาจอนุมัติโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษดังกล่าวขึ้นต้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่จากการพักการลงโทษปกติ โดยมีระยะเวลาจำคุกน้อยกว่าพักการลงโทษปกติและชั้นที่กำหนดก็เป็นเพียงนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดพักการลงโทษปกติกับโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษซึ่งได้รับโทษจำคุกมาน้อยกว่า ส่วนการพักการลงโทษปกติได้รับโทษจำคุกมากกว่า นักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการพักการลงโทษกรณีพิเศษจะมีเฉพาะกลุ่มที่มีคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ที่จะพักการลงโทษได้ที่อยู่ในช่วงระยะเวลาของดำเนินโครงการพักการลงโทษนี้ ส่งผลให้นักโทษเด็ดขาดได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษเป็นการเฉพาะกลุ่มเท่านั้น เกิดความไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เป็นธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติต่อนักโทษเด็ดขาดเฉพาะกลุ่มที่มีคุณสมบัติครบตามเกณฑ์การพักการลงโทษกรณีพิเศษในช่วงระยะเวลาที่ดำเนินโครงการนั้น ส่งผลให้นักโทษเด็ดขาดได้รับประโยชน์กลุ่มหนึ่งและไม่ได้รับประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการพักการลงโทษนี้คือนักโทษเด็ดขาดเฉพาะกลุ่มที่มีคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ครบถ้วนในช่วงระยะเวลาของการดำเนินโครงการนี้เท่านั้น ส่วนนักโทษอีกกลุ่มหนึ่งจะไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ อีกทั้งการกำหนดการพักโทษดังกล่าวยังมีผลต่อระยะเวลาในการรับโทษของนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษตามกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม เพราะจะทำให้ระยะเวลาของการรับโทษที่เหลือของนักโทษเด็ดขาดที่ถูกพิพากษาโดยฝ่ายตุลาการ ปราศจากความศักดิ์สิทธิ์ ตลอดจนการออกกฎในลักษณะดังกล่าวของกระทรวงยุติธรรมยังมีผลต่อสัดส่วนของระยะเวลาต้องโทษของนักโทษเด็ดขาดทุกคน อันจะมีผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นในผลของคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการ นั่นเอง

ดังนั้น จากการที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษทั่วไป และการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษจะส่งผลกระทบต่อตัวนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษโดยตรงและมีผลกระทบต่อญาติของนักโทษเด็ดขาดที่หวังว่านักโทษเด็ดขาดจะได้รับการพักการลงโทษปล่อยตัวกลับบ้าน นอกจากนี้ การที่มีการกำหนดระยะเวลาของการได้รับโทษจำคุกของนักโทษเด็ดขาดตามโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษที่แตกต่างกันของแต่ละโครงการ ยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นจากประชาชน ผู้สุจริตว่าในระบบการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดของกรมราชทัณฑ์นั้น ได้มีการแก้ไขพฤตินิสัยของนักโทษเด็ดขาดให้สามารถกลับเนื้อกลับตัวเป็นพลเมืองดีและสามารถอยู่ร่วมกับสังคมภายนอกได้โดยปกติสุขโดยไม่สร้างปัญหาและเป็นภาระต่อสังคมอีกด้วย

### 3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ

จากอดีตจนถึงปัจจุบันพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ออกกฎกระทรวงกำหนดให้มีคณะกรรมการพักการลงโทษ มีอำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษ รวมทั้งให้อำนาจในการสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีพักการลงโทษทั่วไป และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอนุมัติพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษรวมทั้งมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ ในกรณีที่นักโทษเด็ดขาดได้รับการพักการลงโทษไปแล้วกระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติของตน แต่เมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษได้มีมติสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดกรณีทั่วไป หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอนุมัติสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษแล้ว รวมทั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถติดตามจับกุมตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤตินั้นกลับมารับโทษให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลที่เหลืออยู่ได้ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางเข้ามารับผิดชอบในการติดตามตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติกลับมาคุมขังในเรือนจำได้ จะได้ตัวนักโทษเด็ดขาดกลับมาคุมขังยังเรือนจำมีเพียงกรณีที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษไปแล้วได้ไปกระทำความผิดอาญาขึ้นมาใหม่เท่านั้น เนื่องจากเกิดช่องว่างทางกฎหมายจากการที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ให้อำนาจฝ่ายปกครองดำเนินการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด และให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษมีอำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษปกติ ฉะนั้น การที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 กำหนดการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ออกกฎกระทรวงมาบังคับใช้ แต่ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจถึงขั้นที่จะควบคุมตัวบุคคล

ใดได้ เป็นผลมาจากกฎหมายที่ล้าสมัย เมื่อบังคับใช้ไปแล้วทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

นอกจากนี้ การที่กฎหมายราชทัณฑ์ให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพิกถอนการพักการลงโทษ ตามข้อตกลงสามฝ่าย คือ กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เมื่อนักโทษเด็ดขาดผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติและถูกจับกลับเข้ามาจำคุกในเรือนจำสมควรที่จะได้รับโทษทางอาญาที่ผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งกฎหมายราชทัณฑ์กลับให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำใช้ดุลยพินิจที่จะลงโทษทางวินัยอีกด้วย ส่งผลทำให้เป็นการเพิ่มภาระแก่นักโทษ ซึ่งถ้านักโทษเด็ดขาดถูกลงโทษทางวินัยอีก อาจถูกลดชั้นตัววันลดโทษ และงดการเยี่ยมญาติการใช้ดุลยพินิจลงโทษทางวินัยของผู้บัญชาการเรือนจำ เป็นการสร้างภาระแก่ผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษต่อไปอีก ซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่ควรเอาโทษที่กระทำผิดความผิดภายนอกเรือนจำ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการกระทำความผิดภายในเรือนจำมาบังคับใช้กับการผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติ อันเป็นเพียงการกระทำผิดข้อตกลงการคุมประพฤติเท่านั้น แต่กฎหมายราชทัณฑ์กลับนำไปผูกติดกับโทษเรื่องการกระทำผิดวินัยด้วย ซึ่งหากนักโทษเด็ดขาดถูกลงโทษทางวินัย จะส่งผลให้นักโทษได้รับการปล่อยตัวช้าลง เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ต้องขังเกินความจำเป็น

ดังนั้น จากการใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจออกกฎกระทรวงให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษ เพิกถอนการพักการลงโทษกรณีปกติ และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษตามโครงการกรณีพิเศษ รวมทั้งให้มีอำนาจในการเพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษของนักโทษเด็ดขาดที่ผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติทั้งหมดนั้น แต่เมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีคำสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษและเพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดแล้วนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมราชทัณฑ์ไม่สามารถติดตามจับกุมตัวนักโทษที่กระผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติและถูกสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษได้เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางมารับผิดชอบติดตามจับกุมตัวนักโทษดังกล่าวโดยตรง รวมทั้งไม่มีอำนาจในการที่จะควบคุมตัวนักโทษที่คณะกรรมการพักการลงโทษ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสั่งเพิกถอน จำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้นั้น เกิดจากความล้าหลังของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และเกิดช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้ ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ ทำให้ขาด

ความน่าเชื่อถือต่อการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ และกระทบต่อความสงบสุขของสังคม ประชาชน และประเทศชาติ

ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทำการศึกษา แนวคิด หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน เกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษ เนื่องจากระบบการพักการลงโทษในประเทศไทยดำเนินการโดยฝ่ายปกครองซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ออกกฎกระทรวงให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจพักการลงโทษได้ เพื่อนำความรู้ที่ได้ศึกษามาแล้วมาจัดระบบการพักการลงโทษและระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดของประเทศไทย ให้ถูกต้องตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วน และภาระหน้าที่ของรัฐ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษและระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษและระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ ของประเทศไทยกับต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษและการเพิกถอนการพักการลงโทษในประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบของการพักการลงโทษและระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ ที่เหมาะสมกับประเทศไทย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของระบบการพักการลงโทษและการเพิกถอนการพักการลงโทษ ตามหลักการทางกฎหมายมหาชนได้อย่างถูกต้อง และยั่งยืนสืบไป

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 รวมทั้งกฎที่เกี่ยวข้องในกรณีการพักการลงโทษและการเพิกถอนการพักการลงโทษ พบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษ และระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ ในประเทศไทย ทั้งนี้ ผู้วิจัย เห็นควรยกเลิกพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 32(5) และมาตรา 43 อีกทั้งเห็นควรรื้อยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ข้อ 91 และข้อ 92 ตลอดจนผู้วิจัยเห็นควรรื้อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ 1) พระธรรมนูญศาลยุติธรรม เพิ่มเติมอีกหมวดหนึ่งกำหนดให้มีศาลแผนกบังคับโทษ มีอำนาจและหน้าที่ในการติดตามผลของการบังคับโทษ ตามคำพิพากษาของศาล 2) ประมวลกฎหมายอาญา เพิ่มเติมอีกหมวดหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับ



รายละเอียดของการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด

3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพิ่มเติม อีกหมวดหนึ่งเกี่ยวกับการกำหนดชั้นตอน และวิธีในการดำเนินการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดและการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ โดยแนวทางการแก้ไขดังกล่าว จะต้องมาจาก ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน รวมถึงมาตรการทางกฎหมายและแนวคิด ของต่างประเทศมาปรับใช้ กับประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์ ของระบบการพักการลงโทษและระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ตามหลักการทางกฎหมายมหาชนได้อย่างแท้จริง

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นทำการศึกษาถึงระบบการพักการลงโทษ และระบบการ เพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามความพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 เปรียบเทียบกับระบบการพักการลงโทษ และระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ ของสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ว่าการใช้อำนาจตามระบบของการพักการลงโทษ และระบบ การเพิกถอนการพักการลงโทษ ในการพิจารณาพักการลงโทษ และการเพิกถอนการพักการลงโทษ เด็ดขาดนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายใด ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามความพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 รวมถึงศึกษาหนังสือ วารสาร บทความ ข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนรายงาน การวิจัยและเอกสารทางวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ประกอบ การศึกษาครั้งนี้

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษและระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษและระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดของประเทศไทยกับของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษ และระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดในประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษ และระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ที่เหมาะสมกับประเทศไทย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 2

### แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน เกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษ

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดพื้นฐาน ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพักการลงโทษผู้ต้องขังในเรือนจำของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งมีเนื้อหาดังต่อไปนี้ คือ ในส่วนแรกจะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ ในส่วนที่สองจะกล่าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของรัฐ หลักความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพ และการจำกัดสิทธิ เสรีภาพ และใน ส่วนที่สาม จะกล่าวถึง ทฤษฎีภารกิจและภาระหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อศึกษาแนวทางและหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ และนำมาใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามที่กล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป

#### 2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ (Department of Corrections) เป็นหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ดูแลเรือนจำและนักโทษจากคดีต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมและแก้ไขพัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขังเพื่อให้กลับตนเป็นพลเมืองที่ดีสู่สังคม ไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำ ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของกรมราชทัณฑ์ และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ ดังต่อไปนี้

##### 2.1.1 ประวัติกรมราชทัณฑ์และกฎหมายเกี่ยวกับการราชทัณฑ์ของไทย

กรมราชทัณฑ์ได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับสังคมการเมืองและสภาพเศรษฐกิจตลอดยุคสมัยที่ผ่านมา ในยุคก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กิจการเรือนจำได้สังกัดอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ สอดคล้องกับการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ แบ่งเป็นเรือนจำในกรุงเทพฯ และเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก เรือนจำในกรุงเทพฯ มี 2 ประเภท คือ “คุก” เป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่มีโทษ ตั้งแต่ 6 เดือน ขึ้นไป อยู่ในสังกัดกระทรวงนครบาล ส่วน “ตะราง” ใช้เป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่มีโทษต่ำกว่า 6 เดือน หรือนักโทษที่มีไข้โจรผู้ร้าย สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ที่บังคับกิจการนั้น ๆ ส่วนการเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอกมีที่คุมขังผู้ต้องโทษ เรียกว่า “ตะราง”



การคุมขังอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมือง หรืออาจส่งต่อให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม รับตัวไปคุมขัง แล้วแต่กรณี<sup>1</sup>

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปรับปรุงระเบียบราชการใหม่ โดยโปรดให้สร้างคุกใหม่ขึ้น เรียกว่า “กองมหันตโทษ” และให้สร้างตระรางใหม่ เรียกว่า “กองลหุโทษ” ซึ่งในสมัยนั้น รวมเรียกว่า “กรมนักโทษ” สังกัดกระทรวงนครบาล และใน ปี พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) ได้มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ” ขึ้น เพื่อให้การจัดการเรือนจำ เป็นไปอย่างเรียบร้อยยิ่งขึ้น จนถึงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติจัดตั้งกรมราชทัณฑ์”<sup>2</sup> โดยมี พระยาชัชวาลวิศิษฏ์ธรรมธาดา (ขำ ณ ป้อมเพชร์) เป็นอธิบดีกรมราชทัณฑ์คนแรก<sup>3</sup>

ในปี พ.ศ. 2468 ได้เกิดภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ งบประมาณ รายได้รายจ่ายไม่ได้ คุณภาพ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงยุบกรมราชทัณฑ์และให้ไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม และต่อมาได้โอนกรมราชทัณฑ์ไปเป็นแผนกหนึ่ง (แผนกราชทัณฑ์) สังกัด กระทรวงมหาดไทย<sup>4</sup> ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การราชทัณฑ์ได้ ยกฐานะเป็นกรมราชทัณฑ์ และมีการตราพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มีหน้าที่เกี่ยวกับการเรือนจำ การกักกัน ผู้มีสันดานเป็นโจรผู้ร้ายการฝึกและอบรมเด็กดัดสันดาน และในส่วนภูมิภาคได้มีการกำหนดเป็นเรือนจำจังหวัด และเรือนจำอำเภอ และในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ จึงได้โอนย้ายกรมราชทัณฑ์กลับมาสังกัดกระทรวงยุติธรรม<sup>5</sup>

กฎหมายเรือนจำไทยในสมัยโบราณไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน แต่ได้อาศัยแบบธรรมเนียมที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา เมื่อมาถึงในสมัยกรุงศรีอยุธยา เริ่มมีกฎหมายเกี่ยวกับเรือนจำที่บัญญัติปะปนอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นกฎหมายเรือนจำไทยยังใช้กฎหมายเก่า

<sup>1</sup> วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2558). *กรมราชทัณฑ์*. สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2558, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B8%93%E0%B8%91%E0%B9%8C>.

<sup>2</sup> ประกาศตั้งกรมราชทัณฑ์ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 หน้า 317 วันที่ 17 ตุลาคม 2458.

<sup>3</sup> วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2558). *กรมราชทัณฑ์*. สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2558, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B8%93%E0%B8%91%E0%B9%8C>.

<sup>4</sup> ประกาศยุบกรมราชทัณฑ์ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 42 หน้า 414 วันที่ 28 มีนาคม 2468.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก วันที่ 2 ตุลาคม 2545.

ที่เคยใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ถึงในสมัยรัชกาลที่ 5 มีกฎหมายเรือนจำหลายฉบับ รวมถึงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 อันเป็นวิวัฒนาการ การเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงไปตามยุคสมัย ซึ่งสามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 4 สมัย<sup>6</sup> ดังนี้

#### 1) กฎหมายเรือนจำสมัยกรุงศรีอยุธยา

กฎหมายเรือนจำสมัยกรุงศรีอยุธยาจากหลักฐานที่ปรากฏในกฎหมายเทียรบาล ซึ่งตราขึ้นใช้ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระอัยการเบ็ดเสร็จ พระอัยการลักษณะโจร พระราชกำหนดใหม่ และหนังสือพงศาวดาร หรือประวัติศาสตร์ พบว่า ในสมัยกรุงศรีอยุธยาถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีการกำหนดสถานที่คุมขังนักโทษมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น ตรู หรือกรู เรือนจำ ขุม ตะราง ทิม และสนม โดยมีการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดประเภทต่าง ๆ ที่จะต้องนำไปจองจำไว้ตามสถานที่คุมขังแต่ละประเภท เช่น ถ้าผู้กระทำผิดเป็นพวกเจ้านายในวังก็ต้องนำไปจองจำไว้ในสนม ซึ่งขึ้นอยู่กับกรมพระสนมพลเรือน หรือผู้กระทำผิดประเภทอื่น ๆ ก็จะถูกลงโทษนำไปคุมขังไว้ตามสถานที่ที่กำหนดตามโทษานุโทษที่ได้รับ หรือโทษประหารชีวิต ในพระอัยการขบดศึกในสมัยกรุงศรีอยุธยา อันว่าด้วยโทษทวะดิงษ์กรรมกรณ์ 32 ประการ ได้กำหนดวิธีการประหารชีวิตหลายรูปแบบอย่างน่าสยดสยอง เป็นต้น<sup>7</sup>

#### 2) กฎหมายเรือนจำสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

สมัยแห่งรัตนโกสินทร์ตอนต้น กิจการเรือนจำได้สังกัดอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ ตามการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ มีการแบ่งเป็นเรือนจำในกรุงเทพฯ และเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก เรือนจำในกรุงเทพฯ มี 2 ประเภท คือ คุกและตะราง คุก เป็นสถานที่คุมขังผู้ต้องขังที่มีโทษตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป อยู่ในสังกัดกระทรวงนครบาล มีหลวงพัสดิกกลางเป็นหัวหน้าดูแลรับผิดชอบ มีขุนพัสดิษาและขุนพัสดิษายเป็นผู้ช่วย มีตะราง ใช้เป็นสถานที่คุมขัง ผู้ต้องขังที่มีโทษต่ำกว่า 6 เดือน หรือนักโทษที่มีไข้โจรผู้ร้าย สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ที่บังคับกิจการนั้น ๆ เช่น ตะรางกลาโหม ตะรางมหาดไทย ตะรางกรมท่าซ้าย ตะรางกระทรวงวัง ตะรางกระทรวงนครบาล เรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก มีสถานที่คุมขัง ผู้ต้องโทษ เรียกว่า ตะราง การคุมขังอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมือง หรืออาจส่งต่อให้กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงกลาโหม รับตัวไปคุมขังแล้วแต่กรณี เช่น กรณีเป็นความผิดจรรยาบรรณนักโทษ เป็นต้น สำหรับการคุมขังนักโทษในสมัยนั้นมิได้มีกฎข้อบังคับไว้โดยเฉพาะ แล้วแต่ผู้ว่าราชการเมืองจะกำหนดขึ้นใช้เองตามแต่จะเห็นสมควร<sup>8</sup>

<sup>6</sup> จาก *ประวัติการราชทัณฑ์ 200 ปี* (น. 259 - 285), โดย กรมราชทัณฑ์, 2525, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมราชทัณฑ์

<sup>7</sup> แหล่งเดิม.

<sup>8</sup> แหล่งเดิม.

### 3) กฎหมายเรือนจำสมัยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สมัยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นยุคแห่งการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง สืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์กับชาติตะวันตก จึงได้มีการจัดระเบียบเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์เสียใหม่ โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2434 (ร.ศ. 110) เป็นต้นมา มีกฎหมายเรือนจำหลายฉบับ เช่น<sup>9</sup>

(1) คอมมิตีกรมพระนครบาล ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2434) ได้รับพระบรมราชโองการให้ตราข้อบังคับไว้สำหรับคุมขังนักโทษ ในกรมพระนครบาล มีทั้งหมด 20 หมวด และแยกเป็นข้อ ๆ รวม 470 ข้อ ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปการควบคุมนักโทษที่สำคัญยิ่งหลายประการ เช่น การกำหนดให้ยกเลิกการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากนักโทษ การกำหนดให้เจ้าพนักงานเรือนจำได้รับเงินเดือนในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐทดแทนเงินที่ได้จากการใช้ผลประโยชน์แรงงานนักโทษ ตลอดจนกำหนดให้รัฐเป็นผู้ออกค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดู การรักษาพยาบาลแก่นักโทษโดยตรง เป็นต้น

(2) ข้อบังคับสำหรับคุมขังนักโทษหัวเมือง ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) แทนข้อบังคับลักษณะคุมขังสำหรับนักโทษตามหัวเมือง ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ข้อบังคับที่ตราขึ้นใหม่นี้มีอยู่ด้วยกัน 5 หมวด 83 ข้อ หมวดที่ 1 ว่าด้วยหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับการคุมขังนักโทษ หมวดที่ 2 ว่าด้วยลักษณะคุมขังนักโทษ หมวดที่ 3 ว่าด้วยลักษณะปล่อยนักโทษ หมวดที่ 4 ว่าด้วยลักษณะอาณานิโทษ หมวดที่ 5 ว่าด้วยข้อบังคับนักโทษ<sup>10</sup>

(3) กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2443) กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาไปตรวจสถานที่คุมขังนักโทษในมณฑล หรือหัวเมืองที่อยู่ในอำนาจของศาลนั้น ๆ อย่างต่ำ ไม่น้อยกว่าเดือนละ 2 ครั้ง เมื่อผู้พิพากษาไปตรวจเรือนจำ และเห็นว่าการคุมขังนักโทษคลาดเคลื่อนด้วยกฎหมาย ด้วยข้อบังคับหรือประการใด ๆ ก็ให้มีอำนาจออกหมายสั่งตามอำนาจที่มีในศาลนั้น ๆ และมีอำนาจที่จะแจ้งผู้ว่าราชการเมือง ให้จัดการแก้ไขให้เป็นไปตามข้อบังคับทุกประการ

(4) พระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) รวมทั้งสิ้น 15 มาตรา ใช้บังคับกิจการเรือนจำโดยเฉพาะงานราชทัณฑ์ตามแบบแผนใหม่ มีระยะเวลาการใช้นานถึง 35 ปี จึงถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 3<sup>11</sup>

<sup>9</sup> จาก *หลักทัณฑ์วิทยา* (น. 162 - 166), โดย ประเสริฐ เมฆมณี, 2525, กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

<sup>10</sup> แหล่งเดิม.

<sup>11</sup> แหล่งเดิม.

#### 4) กฎหมายเรือนจำสมัยปัจจุบัน

กฎหมายเรือนจำที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยในปี พ.ศ. 2479 กรมราชทัณฑ์ได้พิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120 ใช้มาช้านานมีบทขัดแย้งไม่ทันสมัยไม่สอดคล้องกับหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา และระเบียบข้อบังคับของเรือนจำก็สับสนยากแก่การดำเนินการและยึดถือปฏิบัติ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงแก้ไขใหม่ต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เรียกว่า “พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479” และได้มีการปรับปรุงออกกฎกระทรวงฯ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์แห่งความเป็นจริง และได้จัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค<sup>12</sup>

##### 2.1.2 การกิจของกรมราชทัณฑ์

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมราชทัณฑ์มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขัง โดยมุ่งพัฒนาเป็นองค์กรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดีมีสุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำ ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพ ที่สุจริต และสามารถดำเนินชีวิตในสังคมภายนอกได้อย่างปกติ โดยสังคมให้การยอมรับ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>13</sup>

1. ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักอาชญาวิทยา และหลักทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง
4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

<sup>12</sup> จาก *กฎหมายเรือนจำเอกชนเปรียบเทียบ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 36), โดย วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

<sup>13</sup> จาก *คู่มือการปฏิบัติงานเจ้าพนักงานราชทัณฑ์* (น. 4), โดย กรมราชทัณฑ์, 2553, กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์.

กระบวนการดำเนินงานที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ คือ การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลและการบังคับคดีซึ่งดำเนินการโดยเจ้าพนักงานเรือนจำ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีโดยตรงดังเช่น ตำรวจ อัยการและศาล แต่กรมราชทัณฑ์เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในฐานะที่ต้องบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา สำหรับการบังคับคดีตามคำพิพากษาในกรณีที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกจำเลย เจ้าพนักงานเรือนจำจะดำเนินการกับจำเลยตามคำพิพากษาของศาลโดยมีวัตถุประสงค์ คือ การควบคุมตัวไว้ไม่ให้หนีและลงโทษ หรือแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องโทษให้กลับตัวเป็นพลเมืองดี<sup>14</sup>

### 2.1.3 วัตถุประสงค์ในการลงโทษ และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษ

#### วัตถุประสงค์ในการลงโทษ

วัตถุประสงค์ในการลงโทษ อาจแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม คือ เพื่อเป็นการแก้แค้นการกระทำ ความผิด เพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกัน เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม และเพื่อปรับปรุงและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

#### กลุ่มที่ 1 การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนหรือชดเชยความผิด

1. การลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้น (Punishment as a Retribution, retaliation or revenge) นับว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีมาแต่สมัยโบราณและแพร่หลายที่สุด แม้กระทั่งในปัจจุบันระบบการลงโทษแบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้น ซึ่งกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าผู้กระทำความผิดสมควรจะได้รับการโต้ตอบด้วยการลงโทษอย่างสาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น เช่น ผู้ที่ฆ่าผู้อื่นตายโดยเจตนา ก็สมควรจะ ได้รับโทษให้ตายตกไปตามกัน ทั้งนี้ เพื่อเน้นให้เห็นผลกรรมที่ได้กระทำไว้ต่อผู้อื่น<sup>15</sup>

2. การลงโทษเพื่อเป็นการทดแทนหรือชดเชยความผิด (Punishment as a Expiation or Atonement) การลงโทษเพื่อเป็นการทดแทนหรือชดเชยความผิด ก็เป็นเหตุผลที่เก่าแก่พอ ๆ กับการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้น ตามวัตถุประสงค์นี้ผู้กระทำความผิดจะต้องชดใช้ความผิดด้วยความทุกข์ทรมาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าการลงโทษได้กระทำต่อหน้าสาธารณชน วัตถุประสงค์ของการลงโทษนี้ก็จะมากยิ่งขึ้น<sup>16</sup>

<sup>14</sup> จาก แผนปฏิบัติราชการ กรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2556 - 2562 (น. 7), โดย ฝ่ายแผนงานและการประชาสัมพันธ์, 2559, กรุงเทพฯ: เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร.

<sup>15</sup> จาก “อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา” เอกสารการสอนชุดวิชา 33435 หน่วยที่ 8 - 15 (น. 148 - 150), โดย สุพจน์ สุโรจน์, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

<sup>16</sup> แหล่งเดิม.



กลุ่มที่ 2 การลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกัน (Punishment as a Deterence or Restraint or Prevention) การลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกัน เพิ่งจะมีขึ้นในศตวรรษที่ 18 ตามแนวความคิดของนักอาชญาวิทยาแห่งสำนักคลาสสิกซึ่งมีชีซาร์ เบ็คคาเรีย (Cesare Beccaria) เป็นผู้นำ เบ็คคาเรียได้กล่าวไว้ว่าเจตนาของการลงโทษ ไม่ควรจะเป็นการทรมานผู้กระทำความผิด หรือชดเชยความผิด แต่ควรจะป้องกันบุคคลอื่นมิให้กระทำความผิดเช่นเดียวกันนั้น และการลงโทษที่ยุติธรรมควรมีอัตราความรุนแรงพอเพียงที่จะยับยั้งบุคคลอื่น ๆ การลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้ก็เพื่อจะทำให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบและเกรงกลัวจนไม่กล้ากระทำความผิดอีกต่อไป อีกประการหนึ่งก็เพื่อเป็นการเตือนมิให้คนอื่น ๆ ทำตามอย่างผู้กระทำความผิดเพราะจะถูกลงโทษเช่นเดียวกัน<sup>17</sup>

กลุ่มที่ 3 การลงโทษเพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม (Punishment as a Protection of Society or an Incapacitation) การลงโทษเพื่อเป็นการป้องกันสังคมเริ่มขึ้นเมื่อมีการนำเอาวิธีการลงโทษจำคุกมาใช้ แต่ก่อนหน้าการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้น เพื่อเป็นการทดแทน และเพื่อเป็นการยับยั้งมิให้ชอยู่เป็นอันมาก เช่น ในการกำจัดศัตรูทางการเมือง ผู้มีอำนาจปกครองนครเทศนักโทษการเมือง หรืออาจกำจัดด้วยวิธีการประหารชีวิตหรือขังในห้องใต้ดิน

กลุ่มที่ 4 การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงหรือแก้ไขฟื้นฟู (Punishment as a means of Reformation or Rehabilitation) การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงผู้กระทำความผิดโดยการใช้โทษจำคุกมีที่มาจากทฤษฎีการลงโทษของนักอาชญาวิทยาสำนักคลาสสิกดังกล่าวมาแล้ว เหตุผลก็มีอยู่ว่าการลงโทษมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงผู้กระทำความผิดและอาจจะปรับปรุงแก้ไขได้สำเร็จ โดยการก่อให้เกิดความกลัวว่าจะมีการลงโทษซ้ำอีก โดยการก่อให้เกิดความสำนึกว่าอาชญากรรมให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับโทษหรือโดยการทำลายนิสัยต่าง ๆ ที่อาชญากรได้สร้างขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าโทษเป็นการจำคุกระยะยาว ผู้กระทำความผิดก็จะไม่มีโอกาสแสดงนิสัยเหล่านั้น ส่วนการลงโทษเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟู มีที่มาจากทฤษฎีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดของนักอาชญาวิทยาสำนักโพซิทีฟดังกล่าวมาแล้วเช่นกันด้วยวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลหรือรายกลุ่มแบบต่าง ๆ<sup>18</sup>

<sup>17</sup> แหล่งเดิม.

<sup>18</sup> แหล่งเดิม.

### ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษ

การพักการลงโทษ หมายถึง การปลดปล่อยออกไปก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาศาลภายใต้เงื่อนไขคุณสมบัติที่กำหนด การพักการลงโทษมิใช่สิทธิของผู้ต้องขัง แต่เป็นประโยชน์ที่ทางราชการให้แก่นักโทษเด็ดขาดที่มีความประพฤติดี มีความก้าวหน้าทางการศึกษา ทำงานเกิดผลดีแก่เรือนจำหรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ

การพักการลงโทษเป็นมาตรการหลักสำหรับปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และเป็นวิธีการปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์อีกรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้เรือนจำและทัณฑสถาน นำมาใช้ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในชุมชนโดยให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อต้องการแก้ไขฟื้นฟูสภาพจิตใจผู้ต้องขังให้มีความพร้อมที่จะประพฤติตนเป็นพลเมืองดี สามารถประกอบอาชีพสุจริต และอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ด้วยดีภายหลังพ้นโทษ ซึ่งมีหลักการ ดังนี้

1. นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นถึงความประพฤติดีมีความอดทน ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำงานเกิดผลดีหรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์ให้ได้รับการพักการลงโทษ ภายใต้บังคับเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ แต่การพักการลงโทษนี้จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษ ตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่า 10 ปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต และระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น ให้กำหนดไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ไม่เกินกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่<sup>19</sup>

2. นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษ ตามมาตรา 32(5) ต้องปฏิบัติตาม โดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอาจถูกจับมาอีก โดยมีต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก และนำกลับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ และให้ผู้มีอำนาจสั่งการพักการลงโทษตามมาตรา 32(5) สั่งเพิกถอนการพักการลงโทษ และจะลงโทษทางวินัยอีกด้วยก็ได้<sup>20</sup>

### 2. คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการปล่อยตัวพักการลงโทษ

ผู้ที่จะได้รับการปล่อยตัวพักการลงโทษ ต้องเป็นนักโทษเด็ดขาดที่มีคุณสมบัติดังนี้<sup>21</sup>

- (1) ชั้นเยี่ยม เหลือโทษจำคุก ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาด

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32 (5).

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 43 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2523.

<sup>21</sup> กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2505) ข้อ 46.

ฉบับหลังสุด เช่น น.ช. ก นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยม กำหนดโทษ 3 ปี เกณฑ์พักการลงโทษของ น.ช. ก จะได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษ 3 ปี คือ ได้ไม่เกิน 1 ปี นั้น คือ จะต้องจำคุกอยู่ในเรือนจำมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี

(2) ชั้นดีมาก เหลือโทษจำคุกไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด เช่น น.ช. ข นักโทษเด็ดขาดชั้นดีมาก กำหนดโทษ 4 ปี เกณฑ์พักการลงโทษของ น.ช. ข จะได้ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษ 4 ปี คือได้ไม่เกิน 1 ปี นั้นคือ จะต้องจำคุกอยู่ในเรือนจำมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

(3) ชั้นดี เหลือโทษจำคุกไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด เช่น น.ช. ค นักโทษเด็ดขาดชั้นดี กำหนดโทษ 5 ปี เกณฑ์พักการลงโทษของ น.ช. ค จะได้ไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษ 5 ปี คือได้ไม่เกิน 1 ปี นั้นคือ จะต้องจำคุกอยู่ในเรือนจำมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี

### 3. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพักการลงโทษ

นักโทษเด็ดขาดผู้ใดจะได้รับพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) ต้องผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้บัญชาการเรือนจำเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมควบคุมประพฤติ ผู้แทนสำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเจ้าพนักงานเรือนจำอีกสองคนที่ผู้บัญชาการเรือนจำแต่งตั้งเป็นกรรมการ เมื่อได้รับคัดเลือกแล้วให้เสนอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพักการลงโทษ นักโทษเด็ดขาดอาจได้รับการพักโทษ ดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

1) ชั้นเยี่ยม ไม่เกินหนึ่งในสามของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายโทษแจ้งเด็ดขาดฉบับหลังสุด

2) ชั้นดีมาก ไม่เกินหนึ่งในสี่ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายโทษแจ้งเด็ดขาดฉบับหลังสุด

3) ชั้นดี ไม่เกินหนึ่งในห้าของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายโทษแจ้งเด็ดขาดฉบับหลังสุด

<sup>22</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 92.



กรณีมีเหตุพิเศษจะพักการลงโทษมากกว่าที่กำหนดไว้ได้ ต่อเมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษตามข้อ 91 ได้พิจารณาให้เห็นชอบและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี<sup>23</sup>

เงื่อนไขในระหว่างพักการลงโทษ กำหนดดังต่อไปนี้ ได้แก่ ห้ามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่กำหนดในข้อ 94 ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่กำหนดในข้อ 95 หรือห้ามกระทำการและให้กระทำการตาม (1) และ (2)<sup>24</sup>

เงื่อนไขที่เป็นข้อห้ามกระทำการ มีดังต่อไปนี้ คือ ห้ามเข้าไปในเขตห้องที่ สถานที่หรือตามเวลา ที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์กำหนด ห้ามคบหาสมาคมกับบุคคลที่อาจนำไปสู่การกระทำผิดอีก ห้ามเกี่ยวข้องกับสารระเหย วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตหรือประสาท หรือยาเสพติดให้โทษทุกประเภท รวมทั้งอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ทุกชนิด และห้ามประพฤติตนในทางเสื่อมเสีย เช่น เสพสุราหรือเล่นการพนันที่อาจนำไปสู่การกระทำผิดกฎหมายอีก<sup>25</sup>

เงื่อนไขให้กระทำการนั้น มีดังต่อไปนี้ คือ ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติเดือนละหนึ่งครั้งจนกว่าจะครบกำหนดโทษหรือตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมคุมประพฤติกำหนดให้พักอาศัยอยู่กับผู้อุปการะตามสถานที่ที่แจ้งไว้ หากจะย้ายที่อยู่หรือเปลี่ยนผู้อุปการะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานคุมประพฤติก่อน เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบภายในกำหนดระยะเวลาการรายงานตัวครั้งต่อไป ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำและคำตักเตือนของพนักงานคุมประพฤติและเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมคุมประพฤติกำหนด ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ หากฝ่าฝืนและถูกลงโทษโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับนั้น ไม่ว่าโทษสถานใด ผู้นั้นหรือผู้อุปการะต้องแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติทราบทุกครั้ง และให้ประกอบอาชีพที่สุจริต หากเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือย้ายงานใหม่ ต้องแจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบทุกครั้ง เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบภายในกำหนดระยะเวลา

<sup>23</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 92 วรรคท้าย.

<sup>24</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 93.

<sup>25</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 94.

การรายงานตัวครั้งต่อไป<sup>26</sup> ทั้งนี้ เงื่อนไขนั้นจะกำหนดไว้แต่ข้อเดียวหรือหลายข้อก็ได้ แล้วแต่ความเหมาะสมแก่ลักษณะของบุคคลและพฤติการณ์<sup>27</sup>

เมื่อได้มีการอนุมัติการพักการลงโทษแล้ว ให้ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถานออกหนังสือสำคัญให้แก่ผู้ได้รับการพักการลงโทษรับไปเป็นคู่มือ และให้มีหนังสือแจ้งต่อพนักงานคุมประพฤติในท้องที่ที่ผู้ได้รับการพักการลงโทษเข้าไปพักอาศัยทราบ โดยผู้ได้รับการพักการลงโทษต้องไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติในท้องที่ที่เข้าไปพักอาศัยภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับการปล่อยตัว เมื่อดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถานมีหนังสือแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องที่ที่ผู้ได้รับการพักการลงโทษเข้าไปพักอาศัยทราบภายในเวลาอันสมควร<sup>28</sup> ทั้งนี้ ถ้าผู้ได้รับการพักการลงโทษได้ย้ายที่อยู่หรือเข้าไปทำงานในท้องที่ที่อยู่นอกท้องที่ที่พนักงานคุมประพฤติท้องที่นั้นรับผิดชอบ ให้พนักงานคุมประพฤติท้องที่นั้นมีหนังสือแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องที่ที่ผู้ได้รับการพักการลงโทษเข้าไปพักอาศัยหรือเข้าไปทำงานทราบภายในเวลาอันสมควร<sup>29</sup> หนังสือสำคัญที่ออก ต้องระบุเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติที่กำหนดให้ไว้ด้วย ผู้ได้รับการพักการลงโทษจะต้องแสดงหนังสือสำคัญนี้ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือเจ้าพนักงานเรือนจำเมื่อมีการเรียกให้แสดง หากหนังสือสำคัญนั้นสูญหาย ให้รับแจ้งต่อพนักงานคุมประพฤติและขอรับฉบับแทน ถ้าไม่แสดงหนังสือสำคัญดังกล่าว พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้นั้นส่งเรือนจำก็ได้<sup>30</sup>

<sup>26</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 95.

<sup>27</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 96.

<sup>28</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 97.

<sup>29</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 97 วรรคท้าย.

<sup>30</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 98.

กล่าวโดยสรุป ในทางปฏิบัติการพักการลงโทษของนักโทษเด็ดขาดนั้น จะต้องปฏิบัติ และดำเนินการ ดังนี้

- เตรียมให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่เจ้าพนักงานเรือนจำที่เกี่ยวข้องกับตนเอง พร้อมถิ่นที่อยู่และแจ้งชื่อผู้ที่รับเป็นผู้อุปการะ

- ทำคำร้องขอคัดสำเนาคำพิพากษาผ่านเรือนจำ โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมแต่อย่างใดหรือเพื่อความสะดวกรวดเร็วแจ้งให้ญาติไปติดต่อขอคัดสำเนาคำพิพากษาจากศาลเพื่อส่งให้เรือนจำโดยตรง

- แจ้งให้ญาติไปติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อขอให้รับรองความประพฤติตามเอกสาร (พ.3 หรือ พ.4 พิเศษ) แล้วนำมาให้เรือนจำ

- เมื่อเจ้าพนักงานเรือนจำรวบรวมเอกสารครบถ้วนแล้วจะนำเข้าผู้การพิจารณาของคณะกรรมการเรือนจำ และส่งเรื่องไปยังกรมราชทัณฑ์ เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

- เมื่อกรมราชทัณฑ์อนุมัติแล้ว จะแจ้งให้เรือนจำทราบเพื่อทำการปล่อยตัวต่อไป ระหว่างการคุมประพฤติจะต้องปฏิบัติตนอย่างไร

- นักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุกจะต้องนำเอกสารมาประกอบการพิจารณาสืบเสาะข้อเท็จจริงก่อนปล่อยตัว ดังนี้

1. สำเนาทะเบียนบ้านที่มีชื่อนักโทษเด็ดขาดพักอาศัย

2. สำเนาทะเบียนบ้านของผู้อุปการะที่นักโทษเด็ดขาดประสงค์จะไปพักอาศัย

3. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของนักโทษเด็ดขาด หรือสำเนาเอกสารหลักฐานอื่น ๆ ที่ทางราชการออกให้

4. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้อุปการะหรือสำเนาเอกสารหลักฐานอื่น ๆ ที่ทางราชการออกให้

- กรณีนักโทษเด็ดขาดรายใดไม่มีผู้อุปการะ และที่อยู่แน่นอน เรือนจำจะดำเนินการประสานงานกับประชาสงเคราะห์จังหวัด องค์กรกุศลของภาครัฐและภาคเอกชน วัด และมูลนิธิต่าง ๆ ในท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือในด้านที่พัก และการประกอบอาชีพ

ช่วงระหว่างการคุมประพฤติ จะมีเจ้าพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติไปเยี่ยมที่บ้านของผู้ที่ได้รับการปล่อยตัว เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ ดูแลช่วยเหลือสงเคราะห์ เมื่อมีปัญหา โดยที่ผู้ถูกคุมประพฤติจะต้องประพฤติปฏิบัติตามเงื่อนไข 8 ข้อ ที่กำหนดไว้ หากประพฤติผิดเงื่อนไขจะถูกนำตัวกลับมาคุมขังไว้ในเรือนจำตามเดิม และจะถูกลงโทษทางวินัยด้วย ซึ่งเงื่อนไขทั้ง 8 ข้อ มีดังนี้

1. จะต้องพักอาศัยอยู่ตามที่อยู่ที่แจ้งไว้กับเรือนจำ
2. ห้ามออกนอกเขตท้องที่ที่อาศัยโดยไม่ได้รับอนุญาต
3. ห้ามประพฤติตนเสื่อมเสีย เช่น เล่นการพนัน ดื่มสุรารายาเสพติด และกระทำผิดอาญาขึ้นอีก
4. ประกอบอาชีพโดยสุจริต
5. ปฏิบัติตามลัทธิศาสนา
6. ห้ามพกพาอาวุธ
7. ห้ามไปเยี่ยมบ้านหรือติดต่อกับนักโทษอื่นที่ไม่ใช่ญาติ
8. ให้ไปรายงานตัวกับพนักงานคุมประพฤติเรือนจำ เจ้าพนักงานปกครอง หรือหัวหน้าสถานีตำรวจทุกเดือน

ถ้าผู้ได้รับการปล่อยตัว ประพฤติตนตามเงื่อนไขด้วยดีตลอด ก็จะได้รับใบบริสุทธิ์ และพ้นโทษไปตามคำพิพากษา เป็นพลเมืองดีของประเทศชาติสืบต่อไป

## 2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของรัฐ

แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย ปรากฏขึ้นจากทฤษฎีการเมืองซึ่งกล่าวว่ารูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด และอำนาจนี้ถูกใช้หรือควบคุมโดยบุคคลหรือสิ่งสมมติ บุคคลหรือสิ่งสมมตินี้จะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจ และบังคับการให้เป็นที่ปฏิบัติตามการตัดสินใจนั้นบุคคลหรือสิ่งสมมตินี้ เรียกว่า องค์อธิปไตย<sup>31</sup>

### 2.2.1 ความหมายของอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตน โดยปราศจากความยินยอมของตน<sup>32</sup> ส่วนอำนาจอธิปไตยในความหมายของกฎหมายมหาชน คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ เพราะเมื่อมีรัฐแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการปกครองรัฐนั้น<sup>33</sup>

<sup>31</sup> จาก *หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด และทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 8), โดย ธนิต ภูริเวทย์, 2534, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>32</sup> จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 8), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

<sup>33</sup> จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (น. 81), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

คำว่า “อำนาจอธิปไตย” เดิมเป็นคำที่ใช้อยู่ในทางศาสนา ต่อมา ฌอง โบแดง เป็นผู้นำคำดังกล่าวมาใช้ในการอธิบายทฤษฎีอำนาจอธิปไตย โดย ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ได้เรียกอำนาจอธิปไตยในการปกครองเสียใหม่ว่า อำนาจอธิปไตย (Souveraineté) โดยให้ลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่า ปราศจากขอบเขต ถาวร สูงสุดสิ้นพันและแสดงออกโดยการออกและยกเลิกกฎหมาย อำนาจอธิปไตยจึงแบ่งแยกมิได้และเป็นนิรันดร์ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจึงอยู่เหนือกฎหมาย<sup>34</sup>

อำนาจอธิปไตยเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นจากบริบทของสภาพสังคมในขณะนั้น ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม การนำเอาความเป็นนามธรรมของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะของความเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจอธิปไตยที่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญ<sup>35</sup>

ซีเยส์ (Sieyès) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ (indivisible) ผลที่ตามมาคือประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตยแต่การรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาตินั้นเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ในแนวความคิดของซีเยส์มองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใด ๆ เลยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย<sup>36</sup>

ลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตย มีนักวิชาการได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยมีความเด็ดขาด อำนาจอธิปไตยเป็นการทั่วไป อำนาจอธิปไตยมีความถาวรและอำนาจอธิปไตยแบ่งมิได้ ดังนี้

#### 1. อำนาจอธิปไตยมีความเด็ดขาด

อำนาจอธิปไตยมีความเด็ดขาด (Absoluteness) กล่าวคือ ไม่มีอำนาจอื่นใดภายในรัฐที่เหนือกว่า และจะไม่มีอำนาจอื่นที่มาจำกัดอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐได้ กล่าวคือ มีอำนาจอธิปไตยทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เช่น ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดไม่มีอำนาจรัฐอื่นใด (อำนาจของประเทศใด) มาจำกัดอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้

#### 2. อำนาจอธิปไตยเป็นการทั่วไป

อำนาจอธิปไตยเป็นการทั่วไป (Universality) อำนาจอธิปไตยของรัฐ มีอยู่เหนือทุกคนและทุกองค์กรที่อยู่ในรัฐ มีข้อยกเว้นเพียงแต่ว่า เมื่อมีผู้แทนของต่างประเทศมาประจำในประเทศ ผู้แทน

<sup>34</sup> หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 83). เล่มเดิม.

<sup>35</sup> หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 81). เล่มเดิม.

<sup>36</sup> จาก ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (รายงานผลการวิจัย) (น. 4), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).



ต่างประเทศจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ซึ่งเป็นประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศตามกฎหมายระหว่างประเทศ

### 3. อำนาจอธิปไตยมีความถาวร

อำนาจอธิปไตยมีความถาวร (Permanence) อำนาจอธิปไตยของรัฐยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่รัฐยังคงดำรงอยู่ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของรัฐอาจจะเปลี่ยนแปลงหรืออาจมีการปฏิรูปการปกครองเปลี่ยนระบบของรัฐบาลได้ แต่อำนาจอธิปไตยมิได้สูญหายไปจากรัฐ

### 4. อำนาจอธิปไตยแบ่งอำนาจมิได้

อำนาจอธิปไตยแบ่งอำนาจมิได้ (Indivisibility) หมายความว่า ในรัฐฯหนึ่งจะต้องมีอำนาจอธิปไตยที่เป็นหนึ่งเดียวเท่านั้น หากมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยก็ย่อมเป็นการทำลายอำนาจอธิปไตย แต่สามารถจำแนกการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นการแบ่งหน้าที่ให้องค์กรต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยได้ตามแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (Separation of Powers) ของมงเตสกีเออ (Montesquieu) เช่น การแบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นต้น

#### 2.2.2 ความหมายของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง หลักการบริหารราชการที่หน่วยงานราชการส่วนกลางได้แบ่งและมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางบางส่วน ให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทนไปปฏิบัติงานประจำในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเพื่อดำเนินการงานในกิจการบางอย่างที่ไม่ได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของส่วนรวมได้ตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้<sup>37</sup> การแบ่งแยกอำนาจการปกครองจึงเป็นการที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการส่วนกลางบางส่วนให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ส่งไปประจำยังราชการส่วนภูมิภาค แต่เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปประจำราชการส่วนภูมิภาคนั้น ผู้แต่งตั้งและมีอำนาจในการบังคับบัญชายังเป็นราชการส่วนกลาง<sup>38</sup>

ส่วนการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยนั้น หมายถึง การแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจโดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาดอำนาจ โดยได้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจเป็น 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจ

<sup>37</sup> จาก *การบริหารราชการไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 48), โดย จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวิทย์, 2541, เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

<sup>38</sup> จาก *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร* (น. 4), โดย มานิตย์ จุมปา, 2548, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ในการตรากฎหมาย องค์การบริหาร เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองประเทศ และองค์กรตุลาการ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

### 2.2.3 สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

จอห์น ล็อก ชาวอังกฤษ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “Second Treatise of Civil Government” ว่าอำนาจอธิปไตยแยกออกได้เป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสนธิสัญญา และการแลกเปลี่ยนทูต แต่ผู้ที่นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาเผยแพร่ได้ดีที่สุด คือ มงเตสกิเยอ<sup>39</sup>

มงเตสกิเยอ ได้เขียนหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (L’Esprit des Loix) ในปี ค.ศ. 1744 โดยอธิบายว่า “ในทุกรัฐ จะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติการ สิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และอำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง”<sup>40</sup> การที่มงเตสกิเยอ เห็นว่าทุกประเทศจะต้องมีหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนั้นก็เพราะว่าเป็นธรรมชาติที่เมื่อบุคคลมีอำนาจบุคคลมักจะใช้อำนาจเกินเลยไปเสมอ ๆ ฉะนั้นจึงต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจอีกอำนาจหนึ่ง บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้ ทั้งนี้ เพราะถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร อยู่ในมือบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน บุคคลจะไม่มีเสรีภาพเพราะเป็นที่น่าหวงเกรงว่าบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวนั้นจะออกกฎหมายกดขี่และใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ และถ้าอำนาจตุลาการ ไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและอำนาจบริหาร บุคคลก็จะไม่มีเสรีภาพเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าอำนาจตุลาการรวมกับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของบุคคลจะอยู่ในมือผู้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย และถ้าอำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหารผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะบังคับราษฎรได้อย่างเต็มที่ และกรณีจะเป็นการอวดสวนของทุกสิ่งทุกอย่าง ถ้าอำนาจทั้งสาม นั่นคือ การตรากฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) การบังคับตามมติมหาชน (อำนาจบริหาร) และการพิจารณาคดีของเอกชน (อำนาจตุลาการ) ได้ถูกใช้โดยบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นกรณีของบรรดาขุนนางหรือประชาชนก็ตาม ดังนั้น มงเตสกิเยอ จึงเห็นว่าต้องไม่ให้อำนาจต่าง ๆ นี้ขึ้นอยู่กับกัน คือ ให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสามนี้เป็นอิสระจากกัน โดยเน้นการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน อันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครองที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนได้

<sup>39</sup> จาก กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 257), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2556, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>40</sup> แหล่งเดิม.

สาระสำคัญของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกิเออ คือ รัฐมีการใช้อำนาจอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ และใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (อำนาจบริหาร) และประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย (อำนาจตุลาการ)<sup>41</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยอื่น ๆ<sup>42</sup> ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 3 ที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามระบบรัฐสภา ซึ่งมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหารอย่างไม่เคร่งครัด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มอบหมายให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร แต่ก็เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติกับรัฐสภาได้ เช่น ให้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ<sup>43</sup> มีสิทธิถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติ<sup>44</sup> ฯลฯ และเปิดโอกาสให้รัฐสภาเข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหารกับคณะรัฐมนตรี เช่น ให้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน<sup>45</sup>

<sup>41</sup> จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (น. 174), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>42</sup> จาก *กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* (น. 266), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2556, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>43</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคหนึ่ง (1).

<sup>44</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184.

<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166.



ให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้<sup>46</sup> เป็นต้น

หลักการแบ่งแยกอำนาจจะมีเฉพาะในการปกครองโดยผู้แทนเท่านั้น<sup>47</sup> เพราะในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือระบอบเผด็จการนั้น โดยสภาพแล้วกษัตริย์หรือผู้ปกครองของระบอบเหล่านี้ย่อมมีอำนาจเด็ดขาดจึงไม่มีใครสามารถที่จะแบ่งแยกหรือจำกัดอำนาจได้ และถึงแม้จะเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นมาปกครองตนเองก็ตาม การแบ่งแยกอำนาจก็เป็นหลักการที่จำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น เพราะหากผู้แทนที่ประชาชนเป็นผู้เลือกมีอำนาจอธิปไตยทั้งหมดอยู่ในมือ การปกครองก็จะกลายเป็นระบอบเผด็จการโดยผู้แทน<sup>48</sup> ซึ่งผู้แทนก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจดังกล่าวไปกดขี่ข่มเหงหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจไม่ต่างกับกษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือผู้ปกครองในระบอบเผด็จการเท่าใดนัก ดังนั้น การจัดระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญของรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย จึงไม่อาจที่จะยินยอมให้ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้กุมอำนาจอธิปไตยทั้งหมดไว้เพียงกลุ่มเดียวได้และต้องแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจ<sup>49</sup> และจัดให้องค์กรต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้อำนาจแต่ละประเภทเพื่อป้องกันมิให้การปกครองกลายเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือระบอบเผด็จการได้ อาจกล่าวได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพให้กับพลเมืองของรัฐในเวลาเดียวกันนั่นเอง<sup>50</sup>

2.2.4 ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เป็นการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ โดยตามหลักการและทฤษฎีนั้น การแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้ แต่มิใช่อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือจะต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการในแต่ละองค์กร คือ มีการคานและดุลอำนาจ

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156 และ 157.

<sup>47</sup> จาก “การแยกอำนาจ,” โดย เคื่อน บุนนาค, 2523, *วารสารนิติศาสตร์*, น. 16.

<sup>48</sup> แหล่งเดิม.

<sup>49</sup> กล่าวคือ อำนาจที่ใช้เพื่อการบัญญัติกฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) อำนาจที่ใช้เพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน (อำนาจบริหาร) หรืออำนาจที่ใช้เพื่อการพิจารณาพิพากษาคดี (อำนาจตุลาการ) เป็นต้น.

<sup>50</sup> “การแยกอำนาจ,” *วารสารนิติศาสตร์* (น. 16 – 17). เล่มเดิม.

(Check and Balance) ระหว่างกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ<sup>51</sup> ดังนั้น ความสัมพันธ์ในลักษณะถ่วงดุลกันระหว่างผู้ใช้อำนาจทั้งหลายจะเป็นไปมากน้อยเพียงไรนั้นจึงขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

## 2.3 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใด รัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้<sup>52</sup>

### 2.3.1 ความหมายของหลักความเสมอภาค

คำว่า “เสมอภาค” หากกล่าวโดยทั่ว ๆ ไป จะหมายถึงการที่บุคคลหรือประชาชนที่อยู่ในสถานะเดียวกัน ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับ หรือการใช้การบริการสาธารณะได้อย่างเดียวกันภายใต้ระเบียบเดียวกัน ซึ่งตัวแทนของรัฐบาลหรือข้าราชการของรัฐ ไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติหรือการให้บริการกับประชาชนเฉพาะคนใด คนหนึ่งได้

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้อธิบายไว้ว่า ภายใต้หลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ”<sup>53</sup> หลักความเสมอภาคในที่นี้จึงหมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกัน

<sup>51</sup> หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย (น. 175). เล่มเดิม.

<sup>52</sup> จาก “หลักความเสมอภาค” ในหนังสือ *รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net* (น. 369), โดย เกรียงไกร เจริญชนะวัฒน์, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

<sup>53</sup> จาก *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เรื่อง หลักความเสมอภาค* (น. 3), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2544, กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา.

ในสายตาของกฎหมาย (Equality before the Law) เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน

### 2.3.2 แนวความคิดของหลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่คิดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรมโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน คิดตัวมา สิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้”<sup>54</sup> และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วยโดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชนซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชนคือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติปี 1789 นี้ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน โดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจของสังคมตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคมรัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ส่วนร่วม<sup>55</sup> อันจะเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ.1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระและโดยเสมอภาคภายใต้กฎหมายความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน”

ต่อมาความคิดที่ว่ามนุษย์เกิดมามีเสมอภาคกันตามปณิธานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ.1789 นี้ได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 และปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน 1958

<sup>54</sup> จาก *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (น. 138), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2535, กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์.

<sup>55</sup> จาก *คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 1* (น. 70), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

โดยได้แสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ โดยรัฐธรรมนูญปี 1958 ได้ยืนยันปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี 1946 ไว้ด้วย

วิวัฒนาการแนวคิดของหลักความเสมอภาค

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาคในสมัยดั้งเดิมนั้นเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคโรมัน และต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวคิดเรื่องความเสมอภาค โดยสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้นซึ่งแปรผันตามสภาพที่ดินและเจ้าของที่ดินเจ้าศักดินา แต่อย่างไรก็ตาม ความไม่เสมอภาคดังกล่าวในสมัยกลางค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดชนชั้นกลางที่เข้มแข็งขึ้นจนนำไปสู่การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาค ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง<sup>56</sup> ซึ่งต่อมาได้มีเอกสารที่แสดงออกถึงหลักความเสมอภาคที่ดีที่สุด คือ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสลงวันที่ 26 สิงหาคม ปี ค.ศ.1789 โดยบัญญัติรับรองไว้ถึง 3 มาตรา ได้แก่

มาตรา 1 “มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอย่างมีอิสระและเสมอภาคกันตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกแต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม”

มาตรา 6 “กฎหมายคือการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน กฎหมายจะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคนเท่าเทียมกันเบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องศักดิ์ศรี สถานะและงานภาครัฐตามความสามารถโดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน”

มาตรา 13 “เพื่อทำนุบำรุงกองทัพและเพื่อรายจ่ายในการดำเนินงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมกันสำหรับพลเมืองทุกคน โดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน”

สำหรับประเทศไทยนั้น ก่อนการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้แต่ประการใดซึ่งเห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการ ซึ่งมีหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง<sup>57</sup>

<sup>56</sup> หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น (น. 65). เล่มเดิม.

<sup>57</sup> จาก “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน” ใน *แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์* (น. 41 - 43) โดย ปรีดี พนมยงค์, 2535 (อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543, มิถุนายน). “หลักความเสมอภาค,” *วารสารนิติศาสตร์*. 30(2) : 174.

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จะมีได้กล่าวถึงหลักความเสมอภาคไว้โดยเฉพาะซึ่งก็น่าจะเป็นเพราะต้องการความรวดเร็วและมุ่งให้เป็นธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทั้งอีกคณะราษฎรเห็นว่าได้ยอมรับหลักความเสมอภาคไว้ในประกาศ 6 ประการ ซึ่งถือเป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยามที่มีผลบังคับได้ตั้งเช่นรัฐธรรมนูญอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้มีการเข้าเงื่อนไขแต่ประการใด แต่ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 นี้ ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้งโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด...ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้...” หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้โดยชัดแจ้งโดยมีกับบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน<sup>58</sup> แต่การใช้กฎหมายของไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึงหลักความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย จึงเป็นไปอย่างจำกัด<sup>59</sup>

จากพัฒนาการของหลักความเสมอภาคที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานที่ประเทศไทยได้รับมาจากระบบสากลนั้นจะเห็นได้ว่าพัฒนาการดังกล่าวมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปจนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น พัฒนาการจึงได้มีการก้าวกระโดดอย่างเห็นได้ชัด โดยได้มีการนำแนวคิดหลักความเสมอภาคในต่างประเทศมาบัญญัติเป็นหลักความเสมอภาคในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญ จึงทำให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องทำความเข้าใจในแนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาคด้วยเพื่อจะทำให้หลักการดังกล่าวบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมซึ่งผลลัพธ์ก็จะเป็นการคุ้มครองประชาชนภายใต้หลักความเสมอภาค

<sup>58</sup> “หลักความเสมอภาค,” *วารสารนิติศาสตร์* (น. 175). เล่มเดิม.

<sup>59</sup> *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง หลักความเสมอภาค* (น. 1 - 2). เล่มเดิม.



### 2.3.3 หลักการทั่วไปของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเรื่องเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่ทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน<sup>60</sup> หลักความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลในเรื่องเดียวกันเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันและไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ดังนั้น การปฏิบัติตามหลักความเสมอกันนั้นจะต้องปฏิบัติในสิ่งที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันอย่างเท่าเทียมกันและต้องปฏิบัติในสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันและเป็นไปตามลักษณะของแต่ละเรื่อง ๆ ไป จึงจะทำให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้หลักความเสมอภาค<sup>61</sup> ซึ่งตามหลักความเสมอกันนี้ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งฝ่ายปกครองด้วย

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน แม้จะมีความหลากหลายในการปฏิบัติ เนื่องจากสภาพความจริงที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ความแตกต่างนั้นต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ โดยหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม มีดังนี้

#### 1. สิ่งเหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน

ความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันทุกประการ กล่าวคือ ความเท่าเทียมกันในสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นความเท่าเทียมกันในสาขาของกฎหมาย หมายความว่าข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันต้องได้รับผลทางกฎหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้น หลักความเสมอภาคในหลักเกณฑ์ข้อนี้ จึงต้องมีการเปรียบเทียบระหว่างข้อเท็จจริงสองกรณี กลุ่มบุคคลสองกลุ่ม หรือบุคคลสองคน หากพบว่ามีเหมือนกันหรือแตกต่างกันในส่วนที่ไม่เป็นสาระสำคัญ ต้องได้รับการปฏิบัติและผลทางกฎหมายเหมือนกัน<sup>62</sup>

ดังนั้น หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติ คือ ต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์

<sup>60</sup> จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (น. 127), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>61</sup> “หลักความเสมอภาค” ในหนังสือ *รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net* (น. 376). เล่มเดิม.

<sup>62</sup> *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (น. 134). เล่มเดิม.



อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ด้วยเหตุนี้ กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้

## 2. สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน

ความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคนั้น หากเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างกัน ก็ต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งการใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่น กฎหมายบำนาญกำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำนาญเท่ากับข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปีเช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกัน คือ เวลาราชการไม่เท่ากันก็ควรได้รับผลปฏิบัติแตกต่างกันไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเหมือนกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตาม<sup>63</sup>

## 3. การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ของส่วนรวม

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้ จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่<sup>64</sup> เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างอันเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

4. การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวนั้นจะต้อง

<sup>63</sup> จาก *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (น. 139), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2535, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>64</sup> *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (น. 135). เล่มเดิม.

ไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ ซึ่งการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

#### 5. การเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น อันเป็นการยกระดับเพื่อชดเชยหรือทดแทนแก่กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม ทั้งในทางกายภาพ ทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคม<sup>65</sup> ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1964<sup>66</sup> และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าวโดยการตัดสินในคดี Regents of University of California V. Bakke 438 US 265 (1978) ว่าการที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่ง 16 % ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้ หลักการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่นี้ยังได้รับจากรับรองจากศาลประชาคมยุโรปโดยมีการนำหลักเกณฑ์นี้มาตัดสินในคดี Affaire linguistique belge ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1969 ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมายบางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง”<sup>67</sup>

#### 2.3.4 ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคได้รับการยอมรับและมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว สามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภท ดังนี้<sup>68</sup>

##### 1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หาก

<sup>65</sup> หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 136). เล่มเดิม.

<sup>66</sup> หลักความเสมอภาค (น. 170). เล่มเดิม.

<sup>67</sup> แหล่งเดิม.

<sup>68</sup> หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 133). เล่มเดิม.

เรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะ ความเสมอภาคในการเข้าทำสัญญากับรัฐ ความเสมอภาคในการสอบบรรจุข้าราชการ กล่าวคือ หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิของบุคคลที่จะเรียกร้องไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ การใช้อำนาจอย่างอำเภอใจไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจโดยไม่พิจารณาถึงเนื้อหาหรือ ไม่มีเหตุผลสนับสนุนที่จะรับฟังได้ ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทั่วไป

## 2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะ หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น<sup>69</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุก ๆ เรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคลทุก ๆ คน ย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษ ซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก<sup>70</sup> ตัวอย่างเช่น การคัดเลือกพนักงานคดีปกครอง เฉพาะบุคคลผู้ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม เป็นต้น

## 2.4 สิทธิ เสรีภาพ และการจำกัดสิทธิเสรีภาพ

แนวความคิดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพนี้ กำเนิดมาจากแนวความคิดในเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ” โดยมีสาระสำคัญคือ มนุษย์ทุกคนย่อมมีความเท่าเทียมกัน มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สิทธิและเสรีภาพนั้นมีพื้นฐานโดยตรงมาจากธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติอันมีอยู่โดยธรรมชาติและมีลักษณะเป็นเอกเทศแยกออกจากกฎหมาย ในสมัยกรีกและโรมันโบราณนั้น ได้มีการเริ่มต้นความคิดทาง

<sup>69</sup> แหล่งเดิม.

<sup>70</sup> จาก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์) (น. 29), โดย ชลธิชา สมด้วง, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ปรัชญาที่สามารถจะพัฒนาต่อไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ได้<sup>71</sup> รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ๆ ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างชัดเจน ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับ และการตีความกฎหมาย ทั้งปวง นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักประกันในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้หลายประการ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมิใช่เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดคนหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบทัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และการใช้หลักประกันในการใช้สิทธิในทางศาล หลักการดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นหลักการที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันต่อองค์กรของรัฐทั้งหลาย<sup>72</sup>

#### 2.4.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

หากพิจารณาตามความหมายทั่วไป คำว่า “สิทธิ” จะหมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย แต่หากพิจารณาความหมายของ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” นั้น จะถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” ซึ่งหมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องให้รัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ ซึ่งหมายถึงการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น มุ่งคุ้มครอง “กรรมสิทธิ์” หรือ “เสรีภาพทางวิชาการ” เป็นต้น ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ<sup>73</sup>

<sup>71</sup> จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 396 - 397), โดย บุญศรี มีวงศ์โสม, 2549, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

<sup>72</sup> จาก *หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 33). โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>73</sup> *หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 48). เล่มเดิม.

นอกจากนี้ มีนักวิชาการทางกฎหมายหลายท่าน ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย<sup>74</sup> ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” เอาไว้ว่ามีสองความหมายได้แก่ การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” อันเป็นแนวความคิดของ Jhering

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์<sup>75</sup> ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Rights) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ เป็นต้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล<sup>76</sup> ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้หมายถึง “ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ และที่เป็นนามธรรม ถ้ากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุดคือ รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองสิทธิใด ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกันด้วย”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>77</sup> ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นกระทำหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างตามที่เรามีสิทธิอันเป็นการบังคับคนอื่น ต้องกระทำตามสิทธิของเรา แต่ไม่ว่าจะเป็นสิทธิหรือเสรีภาพต่างก็ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายสูงสุด และ “เสรีภาพ” คือ อำนาจที่จะทำอะไรก็ได้ โดยมีอำนาจที่เลือกประพฤดิหรือไม่ประพฤดิอย่างใดอย่างหนึ่ง

<sup>74</sup> จาก *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (น. 225 - 226), โดย หยุต แสงอุทัย, 2545, กรุงเทพฯ: ปรกาศพิริก.

<sup>75</sup> จาก *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. (น. 16), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>76</sup> จาก *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน* (น. 7 - 8), โดย ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2543, กรุงเทพฯ: องค์การคำครุสภา.

<sup>77</sup> จาก *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. (น. 348), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.



ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม<sup>78</sup> ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “สิทธิ” หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย”

ส่วน “เสรีภาพ” (Liberty) หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำ<sup>79</sup> หรือหมายถึง อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีเหนือตนเอง<sup>80</sup> โดยอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล หรือเสรีภาพนี้ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่เชิงปฏิบัติแก่ผู้อื่นไม่เข้ามารบกวนการใช้อำนาจในการกระทำหรือไม่กระทำการของบุคคลนั้น<sup>81</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่า “เสรีภาพ” คือ อำนาจที่จะทำอะไรก็ได้ โดยมีอำนาจที่เลือกประพฤติกหรือไม่ประพฤติกอย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>82</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ให้ความหมายคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการหรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่น กล่าวคือ เสรีภาพเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง<sup>83</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ<sup>84</sup> เห็นว่า “เสรีภาพ” หมายถึง “อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล<sup>85</sup> ให้ความเห็นเกี่ยวกับ “เสรีภาพ” ไว้ว่า หมายถึง “ความมีอิสระที่จะกระทำการหรือการงดเว้นการกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำนี้เป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง ดังนั้น

<sup>78</sup> จาก “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” ผู้สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน (น. 28), โดย วิษณุ เครืองาม, 2535, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>79</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 22). เล่มเดิม.

<sup>80</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (น. 16). เล่มเดิม.

<sup>81</sup> หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 47 - 48). เล่มเดิม.

<sup>82</sup> กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (น. 348). เล่มเดิม.

<sup>83</sup> หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 205). เล่มเดิม.

<sup>84</sup> หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (น. 47). เล่มเดิม.

<sup>85</sup> สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (น. 7 - 8). เล่มเดิม.



เสรีภาพจึงเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิ” โดยไม่เจาะจง จึงหมายความรวมถึง “เสรีภาพ” ด้วย”

กล่าวโดยสรุป เสรีภาพ จึงหมายความถึง ความเป็นอิสระในการที่จะกระทำหรือไม่กระทำการของบุคคล โดยปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่นใด

#### 2.4.2 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพในปัจจุบันนี้พัฒนามาจากสิทธิและเสรีภาพของชนชั้นกลางในยุคกลางของยุโรป ชนชั้นกลางในยุโรปได้บังคับให้พวกขุนนางและกษัตริย์ให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพบางประการแก่พวกตน โดยการให้หลักประกันดังกล่าวมักจะกระทำในรูปของเอกสารต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชื่อเรียกร่องที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในการต่อสู้ของชนชั้นกลางคือ มหากฎบัตร Magna Carta ในปี ค.ศ. 1215 อันเป็นชื่อเรียกร่องซึ่งเกิดมาจากการที่พวกขุนนางไม่พอใจพระเจ้าจอห์นซึ่งปกครองประเทศอังกฤษ เหตุเพราะพระเจ้าจอห์นมักจะเก็บภาษีตามใจชอบเพื่อนำไปใช้ในการสงคราม ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการรบพุ่งกัน เมื่อพระเจ้าจอห์นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้จึงต้องยอมประทับตราลงใน Magna Carta โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากพวกขุนนางไม่ได้ นอกจากนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบจากศาลของพระมหากษัตริย์ จึงได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 39 ว่า “อิสรชนไม่อาจจะถูกจับกุม คুমขัง ถูกประหาร หรือถูกเนรเทศ หรือถูกกระทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง เว้นแต่โดยอาศัยพื้นฐานคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมาย”<sup>86</sup>

พัฒนาการของทฤษฎีว่าด้วยรัฐสมัยใหม่ตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในศตวรรษที่ 17 ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจในสิทธิและเสรีภาพตามความหมายของสมัยใหม่ โดยในขั้นแรกได้เกิดพัฒนาการในเรื่องดังกล่าวขึ้นในประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 17 ใน ค.ศ. 1628 สภาขุนนางและสภาสามัญของประเทศอังกฤษได้ร่วมกันยื่นเอกสารต่อพระเจ้าชาร์ลโดยบังคับพระเจ้าชาร์ลให้ยอมรับเอกสารที่เรียกว่า “Petition of Right” ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ (1) บุคคลจะไม่ถูกบังคับให้เสียภาษีใด ๆ โดยปราศจากความยินยอม โดยพระราชบัญญัติของสภา (2) บุคคลจะไม่ถูกจำคุกหรือคুমขัง เว้นไว้แต่จะเป็นไปตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติของราชอาณาจักร (3) การบังคับให้หาที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูแก่ทหารบก ทหารเรือจะต้องถูกยกเลิก (4) การสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยกฤษฎีกาศึกษาจะต้องถูกเพิกถอนและแสดงว่าเป็นโมฆะจาก Petition of Right ได้มีการกำหนดสถานะแห่งสิทธิตามกฎหมายระหว่างองค์พระมหากษัตริย์

<sup>86</sup> จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (น. 40 - 41), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

กับรัฐสภา ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ความหมายของเสรีภาพที่มีมาแต่ดั้งเดิมนั้นเปลี่ยนแปลงไป เพราะนับแต่นั้นเป็นต้นมา ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทั้งหลายแห่งองค์พระมหากษัตริย์ก็สามารถอ้างสิทธิต่าง ๆ ได้ โดยอ้างพระบรมราชโองการที่ยืนยันความมีอยู่แห่งสิทธินั้นเอง<sup>87</sup>

หลักการของสิทธิเสรีภาพ โดยเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนนั้นพัฒนามาสู่ปัจจุบัน โดยการกำหนดวางหลักของสิทธิและเสรีภาพ เจื่อนใจและหลักการจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น อยู่ในรูปแบบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด หรือเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในรัฐ โดยถือว่าการที่ราษฎรต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญระบอบประชาธิปไตยนั้นก็เพราะประสงค์จะให้ตนมีสิทธิและเสรีภาพนั่นเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน จะมีบทบัญญัติกำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ทั้งสิ้น หรือกรณีของประเทศคือ รับรองว่าปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมืองที่ประกาศเมื่อ 26 สิงหาคม 1789 นั้น ยังคงใช้ได้ โดยรับรองไว้ในคำปรารภและเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพบางอย่างลงไว้ในคำปรารภนั้นด้วย<sup>88</sup>

การที่มนุษย์เรามีความเชื่อว่า ประชาชน “มีสิทธิในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองรัฐ” โดยรัฐมีหน้าที่ละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดในสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนนั้น เราอาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติ คำสอนของสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสอนของ John Locke เป็นแรงบันดาลใจอย่างสำคัญต่อการจัดทำเอกสารสำคัญทางรัฐธรรมนูญในเวลาต่อ ๆ มา ดังจะเห็นได้ว่า Bill of Rights ค.ศ. 1689 ของรัฐ Virginia ประกาศไว้ตั้งแต่ข้อความแรกว่า “โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพและอิสรภาพเท่าเทียมกันและมีสิทธิบางประการติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด แม้เมื่อได้ตกลงดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม โดยสัญญาประชาคมใด ๆ แล้วก็ตาม มนุษย์ก็ไม่อาจจะพรากสิทธิเหล่านี้ไปจากอนุชนรุ่นหลังได้ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ สิทธิในการแสวงหาและการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและสิทธิในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน”<sup>89</sup> คำประกาศอิสรภาพแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1776 (The Declaration of Independence of United States 1776) “ถือว่าความจริงดังต่อไปนี้มีความชัดเจนในตัวเอง มนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นมาให้เท่าเทียมกัน พระผู้เป็นเจ้าทรงประทานสิทธิอันมีอาจสละละทิ้งได้บางประการให้แก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน” คำประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิ

<sup>87</sup> แหล่งเดิม.

<sup>88</sup> จาก *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (น. 153), โดย หยุต แสงอุทัย, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>89</sup> Maurice Cranston (1962). *Human Rights To - Day*. p. 7. อ้างถึงใน *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษาารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้* อย่างเหมาะสม (รายงานผลการวิจัย) (น. 26 – 27), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ของพลเมือง ค.ศ. 1789 (The Declaration of the right of men and of the citizen 1789) ยืนยันว่า “มนุษย์เกิดมามีเสรีภาพและมีสิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกัน” นอกจากนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1948 (The Universal Declaration of Human Rights 1948)<sup>90</sup> เองก็ได้ยืนยันไว้ในทำนองเดียวกันว่า “ศักดิ์ศรีและสิทธิที่มวลมนุษย์มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันและที่มนุษย์ไม่อาจสละละทิ้งไปเสียได้ เป็นรากฐานของเสรีภาพความยุติธรรมและสันติภาพของโลก”<sup>91</sup>

#### 2.4.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น มีวิธีการแบ่งได้หลายวิธีด้วยกัน ได้แก่ การแบ่งโดยวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพ การแบ่งจากการพิจารณาตัวผู้ทรงสิทธิ และการแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพ โดยพิจารณาจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

##### 1) การแบ่งโดยวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพ

การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพนั้น เป็นการแบ่งตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน<sup>92</sup> โดยแบ่งเป็น สิทธิเสรีภาพที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ (status negativus) สิทธิเสรีภาพที่เรียกเรื่องเอาจากรัฐ (status positivus) และสิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง (status activus)

##### ก. สิทธิเสรีภาพที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ (status negativus)

หมายถึง กรณีที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลสามารถดำเนินการไปได้เอง โดยไม่ต้องอาศัยการดำเนินการใด ๆ จากรัฐ สิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้จะปรากฏออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกัน จากสิทธิในการป้องกันของบุคคลดังกล่าวทำให้บุคคลอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ ในกรณีที่มีการแทรกแซงหรือมีการละเมิดจากรัฐหรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำได้<sup>93</sup> สิทธิประเภทนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้แก่ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน และเสรีภาพในการสื่อสาร เป็นต้น

<sup>90</sup> จาก พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน (น. 209), โดย กุลพล พลวัน, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>91</sup> คำอุปสรรคของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1948 (The Universal Declaration of Human Rights (1948).

<sup>92</sup> หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (น. 48). เล่มเดิม.

<sup>93</sup> แหล่งเดิม.

### ข. สิทธิเสรีภาพที่เรียกชื่อเองจากรัฐ (status positivus)

หมายถึง กรณีที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องอาศัยการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ จึงจะสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมาย โดยสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ปรากฏออกมาในรูปของสิทธิประเภท “สิทธิเรียกชื่อ”<sup>94</sup> สิทธิประเภทนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข และสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น

### ค. สิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง (status activus)

หมายถึง กรณีที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ โดยสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของ “สิทธิพลเมือง” ซึ่งได้แก่ สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ และสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

### 2) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ<sup>95</sup>

สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้สามารถพิจารณาจากผู้ซึ่งได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง ซึ่งอาจแบ่งสิทธิและเสรีภาพ 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) และสิทธิของพลเมือง (Citizen Rights)

(1) สิทธิมนุษยชน (Human Rights) คือ<sup>96</sup> บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิดและไม่อาจถูกพรากไปจากราษฎรได้ โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของราษฎร สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่คนทุกคน โดยมิได้มีการแบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นชนชาติใด เชื้อชาติใด หรือนับถือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นก็ย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีสังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” เกิดขึ้น<sup>97</sup> ตัวอย่างของสิทธิมนุษยชน ได้แก่

<sup>94</sup> แหล่งเดิม.

<sup>95</sup> แหล่งเดิม.

<sup>96</sup> Maurice CRANSTON, Human Rights To-day, (London, Ampersand book, 1962 (อ้างถึงใน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 40). เล่มเดิม).

<sup>97</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 44). เล่มเดิม.

1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมายและสิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว เป็นต้น

2) เสรีภาพในการแสดงความคิดและความคิดเห็น เช่น เสรีภาพในการถือศาสนา นิยายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เสรีภาพในการศึกษาอบรม และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น เป็นต้น

3) สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจบางประการ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับผู้อื่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทุก ๆ คนโดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลของชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น ๆ ด้วย สิทธิดังกล่าวนี้ถือเป็นคุณลักษณะเฉพาะตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และมนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น

(2) สิทธิของพลเมือง (Citizen Rights) คือ สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ และสิทธิของพลเมืองจะมีได้ก็เฉพาะแต่ภายหลังเวลาที่สังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” อุบัติขึ้นแล้วเท่านั้น<sup>98</sup> สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น<sup>99</sup>

สิทธิของพลเมืองจะมีได้ก็เฉพาะแต่ภายหลังเวลาที่สังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” อุบัติขึ้นมาเท่านั้นก่อนหน้านั้นความคิดเรื่องสิทธิของพลเมืองย่อมไม่อาจก่อตัวขึ้นมาได้เลย กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ถือกันว่าสิทธิของพลเมืองนี้ก็เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง<sup>100</sup> ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การที่ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้าง

<sup>98</sup> แหล่งเดิม.

<sup>99</sup> จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 50), โดย บรรณเจด สิงคะเนติ, 2543, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>100</sup> Jean Rivero. (1991). *Les liberterpubliques, Tome I : Les droits de l'homme*. Pp. 62 - 63 (อ้างถึงใน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 28). เล่มเดิม).



เจตนาธรรมของรัฐ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมก็ตาม เป็นวิธีคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนเองที่มั่นใจได้วิธีหนึ่งในหลาย ๆ วิธีนั่นเอง “ผู้ปกครอง” ที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมของราษฎร และอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของราษฎรอยู่ตลอดเวลาย่อมไม่อาจกดขี่ห่มเหงราษฎรได้ง่าย ๆ เหมือนกับ “ผู้ปกครอง” ที่สถาปนาตนเองโดยพลการ

### 3) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นการพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ เป็นสิทธิที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือหากอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพแล้วอยู่ในเงื่อนไขประเภทใด ซึ่งมีการกำหนดรูปแบบของเงื่อนไขของกฎหมายไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่

#### (1) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป

ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเพียงแต่เรียกร้องว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปนี้ไม่อาจเรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการอื่น สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น เสรีภาพในเคหสถานตามมาตรา 33 วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข” และวรรคสามบัญญัติว่า “การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดว่า “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวว่าไม่มีข้อจำกัดใด ๆ เพราะโดยแท้จริงแล้ว การจำกัดเสรีภาพยังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทั่วไป<sup>101</sup>

#### (2) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายพิเศษ

ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเรียกร้องว่า การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้น จะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายพิเศษตามรัฐธรรมนูญตามราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

<sup>101</sup> หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (น. 64 - 66).  
เล่มเดิม.



เช่น เสรีภาพในการเดินทาง ตามมาตรา 34 วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำไม่ได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การวางผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์” ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพมากขึ้น กล่าวคือ การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง ตามมาตรา 34 จะกระทำได้อีกแต่เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติได้จำกัดเสรีภาพในการเดินทางนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางดังกล่าวย่อมเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ<sup>102</sup>

### (3) สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย

เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ตามมาตรา 37 สิทธิของผู้มีสัญชาติไทยที่จะไม่ถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรหรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร ตามมาตรา 34 วรรคสาม เป็นต้น

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้สามารถทำให้เข้าใจถึงประเภทของเงื่อนไขของกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษในกรณีจะต้องตรวจสอบว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดย่อมเป็นการแสดงถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้<sup>103</sup>

#### 2.4.4 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจะต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในประเทศเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

<sup>102</sup> แหล่งเดิม.

<sup>103</sup> แหล่งเดิม.

ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

1. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย จึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นการแสดงออกถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ หรือหากพิจารณาจากหลักเจื่อนใจของรัฐสภา ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องที่มีความสำคัญนั้นองค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาโดยองค์กรนิติบัญญัติเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดได้ และกรณีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่องค์กรนิติบัญญัติต้องกำหนดเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรที่ออกกฎหมายลำดับรองเป็นผู้กำหนดได้<sup>104</sup>

2. กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเจื่อนใจไว้เป็นการเฉพาะ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของเจื่อนใจเฉพาะนั้น ๆ

เจื่อนใจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นมี 3 เจื่อนใจ ได้แก่

1. สิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดได้ตามเจื่อนใจกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายนี้ หมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญจะให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นหลักแต่องค์กรนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควรโดยไม่มีเจื่อนใจพิเศษสำหรับการออกกฎหมายฉบับนั้น<sup>105</sup>

2. สิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดได้ตามเจื่อนใจกฎหมายพิเศษ หมายถึง กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการ โดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการเดินทางตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม

<sup>104</sup> ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้รับและผู้ให้บริการสาธารณสุข (น. 18 - 20). เล่มเดิม.

<sup>105</sup> จาก “เจื่อนใจการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : มาตรการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2543, *วารสารนิติศาสตร์* 30(2), น. 186.

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน<sup>106</sup>

3. สิทธิและเสรีภาพประเภทที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาดปราศจากเงื่อนใจของกฎหมาย หมายถึง กรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาอย่างบริบูรณ์ตราแต่ที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น เป็นต้น<sup>107</sup>

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กฎหมายในความหมายนี้ต้องเป็นกฎหมายในความหมายระดับรัฐธรรมนูญ คือ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือเทียบเท่าและหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ รวมทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจด้วย

เหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เมื่อกฎหมายกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลหนึ่งก็ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นด้วยในการที่จะไม่กระทำการอันเป็นการก้าวก้าวต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นซึ่งโดยหลักแล้วรัฐต้องให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน รวมทั้งกำหนดมาตรการที่ทำให้ทุกคนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่การที่จะให้ทุกคนได้รับความเท่าเทียมกันในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ยาก ดังนั้น รัฐจึงต้องออกกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องออกกฎหมายมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่จะไม่เป็นการกระทบต่อบุคคลอื่นและในทางกลับกันบุคคลอื่นก็ไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพที่มีมาทำให้เราเสื่อมสิทธิได้เช่นกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขึ้น<sup>108</sup> ซึ่งอาจพิจารณาความมุ่งหมายที่สำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ ดังนี้

<sup>106</sup> จาก การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 44 - 45), โดย พันวิชัย โรจนตันติ, 2545, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>107</sup> แหล่งเดิม.

<sup>108</sup> หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (น. 147). แหล่งเดิม.

1. เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น ถือเป็นเหตุผลสำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ “สิทธิของผู้อื่น” ทำให้เกิดความชอบธรรมในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น ในการพิจารณาถึง “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงจำเป็นต้องย้อนกลับไปพิจารณามนุษย์ในสภาวะธรรมชาติดั้งเดิม ซึ่งเป็นสภาวะที่มนุษย์มีเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ มนุษย์สามารถที่จะกำหนดการกระทำของตนเองภายในขอบเขตของกฎธรรมชาติ ในสภาวะธรรมชาตินั้นมนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ว่าบุคคลใดก็ไม่สามารถก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ เพราะทุกคนต่างเป็นอิสระและเท่าเทียมกัน<sup>109</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่าเพื่อเป็นการคุ้มครองเสรีภาพอันเท่าเทียมกันสำหรับทุกคน เสรีภาพของบุคคลหนึ่งย่อมมีข้อจำกัดอยู่ที่เสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ดังนั้น โดยหลักทั่วไปแล้วผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลซึ่งมิได้มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สามและผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นผลประโยชน์ที่เป็นสาระสำคัญในทางส่วนบุคคล ผลประโยชน์เหล่านั้นจึงถือว่าเป็น “สิทธิตามธรรมชาติ” (natuerliche Rechte) สิทธิเหล่านี้ในสภาวะธรรมชาติดีมีขอบเขตจำกัดอยู่ที่การใช้เสรีภาพที่ก่อให้เกิดการรบกวนบุคคลอื่น ดังนั้นการละเมิดผลประโยชน์ของบุคคลอื่น การทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือการทำให้เกิดความเสียหายเปรียบแก่บุคคลที่สามก็ดี กรณีดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น

2. เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐ

รากฐานในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ถือเป็นพื้นฐานในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตามทฤษฎีสัญญาประชาคม การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ เป็นผลมาจากการที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐและความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรมสำหรับการจำกัดเสรีภาพตามธรรมชาติของบุคคลได้ การมีอยู่ของรัฐและการดำรงอยู่ของรัฐ<sup>110</sup> ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศนั้น จะดำรงอยู่อย่างมั่นคงปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการรุกรานโจรติจากศัตรูภายนอกประเทศ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นพื้นฐานมาจากการที่รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานจากภายนอกประเทศ จึงได้รับการพิจารณามาตั้งแต่มีการเริ่มต้นพัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพ

<sup>109</sup> การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย (น. 46). เล่มเดิม.

<sup>110</sup> หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (น. 150). เล่มเดิม.

### 3. เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ประโยชน์สาธารณะ ถือว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งการที่รัฐจะใช้อำนาจไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้น ต้องกระทำไปเพื่อคุ้มครองและรักษาไว้เฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติรับรองเท่านั้น<sup>111</sup>

#### 2.4.5 หลักประกันการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สามารถกระทำได้โดยการที่รัฐออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยหลักประกันการจำกัดสิทธิดังต่อไปนี้ คือ

1. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักประกันการจำกัดสิทธิดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกันว่ากฎหมายที่จะออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้วนั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง<sup>112</sup>

หลักที่ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจงนี้ นอกจากจะมีเจตนารมณ์ในการจำกัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังเป็นการกระทำในรูปของกฎหมายกับกรณีที่เป็นการเฉพาะเจาะจงกับกรณีหนึ่งกรณีใดซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองในรูปของกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองซึ่งทำให้การดำเนินกิจกรรมทางปกครองลุล่วงไปได้ และในกรณีนี้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นการมุ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไป ในขณะที่คำสั่งทาง

<sup>111</sup> จาก “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง,” โดย ชีระ สุธีวรานุกร, 2545, วารสารนิติศาสตร์ 29(4), น. 584.

<sup>112</sup> มาตรา 29 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

“กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”



ปกครองนั้นใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่ระบุจำนวนได้แน่นอน ดังนั้น หลักนี้จึงเป็นหลักที่จะใช้ป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตของฝ่ายปกครอง<sup>113</sup>

2. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้<sup>114</sup> เป็นการบัญญัติหลักโดยมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์เช่นเดียวกับหลักในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมิใช่เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ เป็นหลักที่ต้องการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักประกันการจำกัดสิทธิดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกัน<sup>114</sup>

3. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น หรือเรียกอีกอย่างว่า หลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน หรือหลักมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ<sup>115</sup> ถือเป็นหลักที่มีผลมาจากหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักที่นำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งตามกฎหมายเยอรมันถือว่าหลักดังกล่าวเป็นกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นหลักกฎหมายทั่วไประดับของรัฐธรรมนูญ หลักนี้เป็นหลักที่บังคับว่าการออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องทำให้อยู่ในความเหมาะสมและพอสมควร จึงถือเป็นหลักสำคัญในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและยังก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย<sup>115</sup>

<sup>113</sup> จาก การจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29: ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 75), โดย ภัสววรรณ อุซุงศ์อมร, 2545, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>114</sup> มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

<sup>115</sup> แหล่งเดิม.



## 2.5 หลักสิทธิมนุษยชน

แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์เป็นผลมาจากแนวความคิดทางปรัชญาที่เกิดขึ้นในสมัย Renaissance หรือยุคฟื้นฟู หลังจากผ่านยุคของการครอบงำจากศาสนา มนุษย์เริ่มเข้าสู่ยุคสมัยที่มนุษย์ใช้หลักเหตุผลในการดำรงชีวิต จุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุด คือ การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 แนวความคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นมาจากความคิดที่จะปกป้องประชาชนจากการกดขี่ของรัฐ จากการกดขี่ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และจากการกดขี่ของชนชั้นปกครอง แนวความคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนจึงเป็นเสมือนหลักที่ต้องยึดถือเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขของคนในสังคม ซึ่งต้องมีความเคารพกันในการอยู่ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านศาสนาและเคารพความแตกต่างทางด้านเผ่าพันธุ์ หรือเชื้อชาติ<sup>116</sup>

สิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทุก ๆ คน โดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น ๆ ด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวเพราะเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในทางศาสนา เป็นต้น สิทธิมนุษยชนจึงมีลักษณะคล้ายกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มุ่งคุ้มครองต่อมนุษย์<sup>117</sup>

สิทธิมนุษยชน สามารถแบ่งได้ 5 ประเภท<sup>118</sup> ได้แก่

1. สิทธิพลเมือง (Civil Rights) เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม ที่มุ่งให้ความคุ้มครองประชาชนให้ได้รับสิทธิอันจำเป็นต่อการดำรงสถานะความเป็นคน อัน ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับสัญชาติ เป็นต้น

2. สิทธิทางการเมือง (Political Rights) ได้แก่ สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ สิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิที่จะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

<sup>116</sup> จาก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา: ศึกษาเฉพาะกรณีการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (น. 20 - 21), โดย ชลธิชา สมตัว, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

<sup>117</sup> แหล่งเดิม.

<sup>118</sup> เป็นไปตาม Universal Declaration of Human Rights.

3. สิทธิทางสังคม (Social Rights) เป็นสิทธิที่ถือได้ว่าเกิดขึ้นมาใหม่โดยเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อประชาชนทุกคนเพื่อจะได้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข อันได้แก่ สิทธิการได้รับการศึกษา สิทธิการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครอง และสร้างครอบครัว เป็นต้น

4. สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic Rights) ได้แก่ สิทธิการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างอิสระ และได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นต้น

5. สิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Rights) ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นของตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติตามวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจ ทางศิลปวัฒนธรรมและการบันเทิงได้โดยไม่มีใครมาบีบบังคับ เป็นต้น

## 2.6 หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจ บังคับให้ผู้ใช้ อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอประมาณ เป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่สำคัญและนับว่าเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญมากในการตรวจสอบ การกระทำทั้งหลายของรัฐ ซึ่งมีผลต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ นั้น ๆ ภาระหน้าที่ของหลักความได้สัดส่วนมิได้มีความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อการจำกัดการแทรกแซง ของรัฐเท่านั้น แต่หลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักการในทางเนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจ อย่างอำเภอใจ นอกจากนี้หลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักที่มีความสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพด้วย<sup>119</sup>

ในทางวิชาการได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของ “หลักความพอสมควร แก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน” ไว้ ดังนี้

บรรเจิด สิงคะเนติ อธิบายความหมาย “หลักความได้สัดส่วน” ตามกฎหมายในสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีว่าเป็นหลักการที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลาย อันมีผล

<sup>119</sup> จาก หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 27 - 28), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐนั้น ๆ โดยมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ<sup>120</sup>

สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายความหมาย “หลักความได้สัดส่วน” ว่า หากฝ่ายปกครอง จะใช้อำนาจละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น การละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากการละเมิดนั้นมีขนาดเกินสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและการใช้อำนาจนั้นต้อง สัมพันธ์และได้สัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เป้าหมายและการตัดสินใจ โดยต้องพิจารณาวิธีการ เป้าหมาย และข้อเท็จจริงที่เป็นพื้นฐานของนิติกรรมทางปกครองนั้น ๆ ดังนั้น หลักความได้สัดส่วน จึงเป็นหลักกฎหมายที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องนำกฎเกณฑ์ที่ดี ที่สุดมาใช้บังคับกับเอกชน<sup>121</sup>

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายความหมาย “หลักความได้สัดส่วน” ว่า เป็นหลักการ ขึ้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (moderation) และถือว่าหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ<sup>122</sup>

กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้อธิบายถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ ไว้ว่า หลักความ พอสมควรแก่เหตุถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปโดยเฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับ นิติกรรมทางปกครอง จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่ใช้กับเป้าหมายหรือผลที่ฝ่าย ปกครองต้องการด้วย มาตรการที่กำหนดเป็นการกระทำไปสู่เป้าหมายนั้นจะต้องเป็นไปตามหลัก ความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งหมายความว่ามาตรการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ใช้นั้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็นจะต้องใช้และมีความได้สัดส่วนกับการ กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้น หรือที่เรียกว่าความพอสมควรแก่

<sup>120</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 274). เล่มเดิม.

<sup>121</sup> จาก “หลักความได้สัดส่วน,” โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2533, วารสารนิติศาสตร์, 20(4), น. 99 - 100.

<sup>122</sup> จาก สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 85), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เหตุในความหมายอย่างแคบ หลักการนี้โดยเนื้อหาแล้วจะต้องปรับเข้ากับเกณฑ์การพิจารณา ดังต่อไปนี้<sup>123</sup>

1. มาตรการที่ใช้จะถือว่าเหมาะสม เมื่อสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้
2. มาตรการที่เหมาะสมนี้จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น หากใช้มาตรการอื่น ๆ จะเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้รับนิติกรรมทางปกครองหรือประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่า มาตรการที่จำเป็นดังกล่าว

3. มาตรการที่จำเป็นจะต้องใช้อย่างสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ โดยต้องไม่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจ กำหนดมาตรการป้องกันควันเสียจากโรงงานเพื่อมิให้ควันเสียดังกล่าวรบกวนผู้อื่นข้างเคียง หาก กำหนดให้สร้างปล่องควันไฟสูง 30 เมตร จะป้องกันควันเสียมิให้รบกวนผู้อื่นได้ แต่ถ้ากำหนดให้ สร้างปล่องควันไฟสูง 30 เมตร จะป้องกันควันเสียมิให้รบกวนผู้อื่นได้ แต่ถ้ากำหนดให้ปล่องควัน ไฟสูงเพียง 15 เมตร จะต้องสร้างที่กรองควันเสียด้วยซึ่งจะเสียค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองเลือกมาตรการให้สร้างปล่องควันไฟสูง 30 เมตร จึงเป็นมาตรการที่สมควรแก่เหตุ ในความหมายอย่างแคบแล้ว<sup>124</sup>

วุฒิชัย จิตานู ได้อธิบายถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุโดยใช้ชื่อว่า “หลักการสัดส่วน” ไว้ในบทความทางวิชาการเรื่อง “การบังคับใช้หลักการสัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคล”<sup>125</sup> ว่า หลักการสัดส่วนเป็นพื้นฐานสาระสำคัญจากแนวความคิด ตามหลักนิติรัฐ เป็นเครื่องมือสำคัญของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญในการชี้แจงน้ำหนักดุลพินิจ ในการออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองต้องคำนึงถึงหลัก กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้แล้ว ยังต้องใช้หลักการสัดส่วนเป็นหลักเกณฑ์ในการชี้แจงน้ำหนักในการ ควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือองค์กรของรัฐในการออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับ

<sup>123</sup> จาก “ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมาย และผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทาง ปกครองตามกฎหมายเยอรมัน,” ใน *รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล* (น. 59), โดย กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2540, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>124</sup> จาก *การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 73), โดย ดิเรก สุขสว่าง, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>125</sup> จาก “การบังคับใช้หลักการสัดส่วน,” โดย วุฒิชัย จิตานู, 2549, *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 8(22), น. 41 - 42.

หรือบรรดากฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ว่าได้ความเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมหรือไม่ มีความจำเป็นหรือไม่ และเป็นการกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามกฎหมายหรือตามรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>126</sup>

จากความหมายดังที่กล่าวมาข้างต้น สามารถแบ่งแยกหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน ออกได้เป็น 3 หลักการย่อย<sup>127</sup> คือ

1. หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) เป็นหลักการที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และคำสั่งทางปกครองใดที่ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามที่กฎหมายบังคับไว้ ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม ศาลปกครองอาจก้าวล่วงใช้อำนาจเพิกถอนได้<sup>128</sup> ความหมายในทางตำราและคำพิพากษานั้น อธิบายว่า มาตรการที่เหมาะสม คือ มาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม หากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก<sup>129</sup>

2. หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้ แต่ทว่ามาตรการเหล่านั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ความคิดที่อยู่เบื้องหลังหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งทีเลือว่าตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปที่ต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งทีเลือว่าน้อยทีสุด”<sup>130</sup>

หลักการนี้ได้รับการอธิบายในเชิงบอกเล่าว่า เฉพาะมาตรการหรือวิธีการทีเหมาะสมทีก่อให้เกิดผลกระทบน้อยทีสุดเท่านั้น เป็นมาตรการทีจำเป็น ส่วนการอธิบายในเชิงปฏิเสธอาจอธิบายว่า ความจำเป็นของมาตรการใดมาตรการหนึ่งนั้นไม่มีอยู่ หากการบรรลุเป้าหมายเดียวกันนั้นหรือผลสำเร็จทีดีกว่าสามารถจะกระทำได้โดยวิธีการหรือมาตรการอื่นทีแทรกแซงหรือ

<sup>126</sup> การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ (น. 72). เล่มเดิม.

<sup>127</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 86 – 91). เล่มเดิม.

<sup>128</sup> จาก “การบังคับใช้หลักการได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคล,” โดย วุฒิชัย จิตานู, 2549, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 8(22), น. 41 – 42.

<sup>129</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 274). เล่มเดิม.

<sup>130</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 85 – 91). เล่มเดิม.



ก่อให้เกิดผลกระทบที่น้อยกว่าทั้งใดทางตำราและคำพิพากษาของศาลถือกันว่าหลักความจำเป็นเป็นหลักการหนึ่งของการแทรกแซงน้อยที่สุด<sup>131</sup>

3. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality strict sensu) เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เรียกร้องว่า มาตรการที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ ถ้าก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์แล้ว มาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>132</sup> หลักการนี้เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ และวิธีการ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในขอบเขตที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักการนี้อาจกล่าวได้ว่าอยู่ที่การได้รับผลกระทบอันเกิดจากการแทรกแซงในเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพันธ์ของประโยชน์อันเป็นเป้าหมายของสาธารณะที่กำหนดไว้ ประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการนั้นจะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการดังกล่าว<sup>133</sup>

## 2.7 ภารกิจภาระหน้าที่ของรัฐ

รัฐ เป็นชุมชนของมนุษย์ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การ หรือหน่วยทางการเมือง ความสามารถในการก่อตั้งและรักษาป้องกันหน่วยในทางการเมืองนี้นับเป็นสาระสำคัญของอำนาจรัฐโดยแท้ รัฐจึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบภายในรัฐ โดยอาศัยอำนาจของรัฐซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดและเป็นอำนาจปกครองเหนือราษฎรทุกคนภายในรัฐ นอกจากนี้ รัฐยังมีภารกิจพื้นฐานในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย และภารกิจรองในการส่งเสริมสวัสดิภาพ ตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อีกด้วย

### 2.7.1 ความหมายของรัฐ

คำว่า “รัฐ” ในภาษาฝรั่งเศส ใช้คำว่า “Etat” ส่วนในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “State” โดยนัยของคำดังกล่าวได้แสดงถึงบทบาทในตัวเองไม่ว่าในทางการเมืองหรือในแง่ที่เป็นสัญลักษณ์แห่งความถูกต้อง การทำให้รัฐเปรียบเสมือนเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์แสดงให้เห็นถึงขั้วของความร่วมมือ

<sup>131</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 277). เล่มเดิม.

<sup>132</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 85 – 91). เล่มเดิม.

<sup>133</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 279). เล่มเดิม.



กันระหว่างระบบการเมือง และระบบกฎหมาย ทั้งนี้ คำว่า “รัฐ” นั้นปรากฏอยู่ในช่วงรอยต่อระหว่างศตวรรษที่ 15 กับศตวรรษที่ 16 โดยก่อนหน้านั้นไม่ปรากฏว่ามีการใช้คำดังกล่าวอยู่เลย แต่นักปรัชญาในยุคก่อนใช้คำว่า Polis, res publica, civitas, regnum, communitas perfecta ในความหมายของโครงสร้างทางการเมือง หรือใช้คำว่า la Couronne de royaume ในความหมายของอาณาจักรแห่งพระราชา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการก่อประชาคมของมนุษย์อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองที่ใช้อำนาจบังคับหรือคำสั่งที่มีต่อผู้ที่อยู่ใต้การปกครองและผู้ที่อยู่ใต้การปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำสั่งบังคับดังกล่าว<sup>134</sup>

“รัฐ” ในทางนิติศาสตร์มาจากคำในภาษาละตินว่า “Status” ที่แปลว่า สิ่งที่ยืนขึ้น (ce qui est debout) กล่าวคือ รัฐเป็นสิ่งที่ยืนขึ้นได้ด้วยอำนาจหรือพลังของตนเองอย่างเป็นอิสระ ซึ่งพลังหรืออำนาจกับความเป็นอิสระนี้เองที่เป็นที่มาของอำนาจรัฐที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” โดยนัยของความหมายดังกล่าวก็ได้แสดงให้เห็นถึงขนาดและขอบตำแหน่งที่อยู่เหนือการประทุษร้ายของพลเมืองหรือผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง รัฐนั้นไม่ได้เป็นผลจากเหตุการณ์ตามธรรมชาติที่ทำให้เกิดรัฐขึ้นเพราะสามารถพบฐานที่มั่นที่ก่อให้เกิดรัฐขึ้นได้ ถ้ามองในแง่ดังกล่าว รัฐนั้นเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นหรือถูกผลิตขึ้นจากประวัติศาสตร์ กล่าวคือ รัฐเป็นผลผลิตที่เกิดจากประวัติศาสตร์แห่งชนชาตินั้น ๆ<sup>135</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครื่องงาม<sup>136</sup> ได้อธิบายไว้ว่า “รัฐ หมายถึง สังคมการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมทางการเมืองนั้น ๆ ตลอดจน อำนาจทางการเมืองการปกครองในอันที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้”

นอกจากนี้ “รัฐ” ยังหมายความถึง สิ่งที่มีสภาพดำรงอยู่ และเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยประชาชนกลุ่มหนึ่ง รวมตัวกันจัดการปกครองตนเองเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยทั่วไปเห็นตรงกันว่า การเป็นรัฐนั้นจะต้องมี (1) มีจำนวนราษฎรที่แน่ชัด (2) มีอาณาเขตที่แน่นอน (3) มีการจัดองค์กรในการปกครอง และ (4) มีอิสระในการปกครองตนเอง จอห์น ล็อก (John Locke) กล่าวว่าด้วยความเห็นพ้องและยินยอมด้วยกัน มนุษย์ได้สร้างสังคมขึ้นให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจที่จะกระทำการได้อย่างบุคคลคนหนึ่ง โดยดำเนินการตามเจตจำนงของฝ่ายข้างมาก “รัฐ” จึงเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคม โดยในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีการเก็บภาษีและมีรายได้มาเป็นการคลังของรัฐ และจะมีบุคลากรดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ รัฐจึง

<sup>134</sup> จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (น. 63 - 64), โดย เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์, 2556, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>135</sup> แหล่งเดิม.

<sup>136</sup> จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 4), โดย วิญญู เครื่องงาม, 2530, กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

ยอมก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ผูกพันบุคคลต่าง ๆ ได้ ทั้งในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เป็นการคลังของรัฐ และในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายของรัฐที่จะกอนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ กับเอกชนในแง่ของกฎหมายปกครองและกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ที่ให้อำนาจรัฐจากสภาพที่ “รัฐ” เป็นผู้ทรงสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ นี้เอง “รัฐ” จึงเป็นบุคคลในกฎหมาย (subject of law) โดยสภาพ<sup>137</sup>

### 2.7.2 ภารกิจของรัฐ

การศึกษาเรื่องภารกิจของรัฐจะช่วยให้มีความเข้าใจลักษณะการกระทำและการจัดระเบียบองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินการให้บรรลุภารกิจหรือจุดประสงค์ของรัฐ แต่ในทางทฤษฎีมีแนวความคิดในการพิจารณาภารกิจของรัฐที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แนวความคิดแรกเห็นว่า รัฐนั้นเกิดขึ้นและมีชีวิตดำรงอยู่ในตัวเอง ไม่มีจุดประสงค์หรือภารกิจอะไรเป็นพิเศษ แต่อีกแนวความคิดหนึ่ง เห็นว่า รัฐเป็นสิ่งที่มิจุดประสงค์ เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มมนุษย์เพื่อสนองตอบความต้องการร่วมกันของสังคมมนุษย์<sup>138</sup>

รัฐมีหน้าที่หลักที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนของรัฐมีชีวิตที่มีความสมบูรณ์ ด้วยการสร้างความเป็นระเบียบ สร้างคุณธรรม จัดให้มีสวัสดิการพื้นฐาน และสร้างความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคง อย่างไรก็ตาม คำสอนหรือทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยรัฐไม่ได้มุ่งศึกษาว่ารัฐใดรัฐหนึ่งเป็นการเฉพาะ ในการอธิบายภารกิจของรัฐต่าง ๆ ย่อมต้องพิจารณาด้วยว่ารัฐแต่ละรัฐอาจกำหนดเป้าหมายเอาไว้แตกต่างกันภารกิจของรัฐจึงอาจแตกต่างกัน เมื่อพิจารณารัฐแต่ละรัฐที่ยอมรับนับถือคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและคุณค่าของหลักนิติรัฐแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจที่สำคัญดังต่อไปนี้<sup>139</sup> คือ

#### (1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary function)

ภารกิจพื้นฐานของรัฐ คือ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วหรืออีกนัยหนึ่งคือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย ความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคน ทั้งที่จงใจและไม่จงใจ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายใน

<sup>137</sup> จาก *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 61 - 63), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.

<sup>138</sup> จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 137), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2557, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>139</sup> จาก *สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 33 - 35), โดย วิชชุดา อุ่นจิตติกุล, 2548, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชุมชนนั้นกระทำได้ ด้วยกระบวนการทางนิติบัญญัติและการเก็บภาษีอากรจากประชาชน และการตรากฎหมายกำหนดแบบแผนการประพุดิของบุคคลในความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ตราขึ้นและล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนทั้งสิ้น และการเก็บภาษีอากรก็เป็นเครื่องมือที่รัฐใช้หารายได้ไว้ใช้จ่ายในการประกอบภารกิจของรัฐ<sup>140</sup>

ความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศ หมายถึง การประทุษร้ายซึ่งอาจเกิดจากความจงใจ เช่น ถูกประทุษร้ายด้วยกำลังทหารของรัฐอื่น หรือเกิดจากการประทุษร้ายโดยไม่จงใจ เช่น ในกรณีที่อุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจากการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศราคาถูกลงกว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศมาก ถึงขนาดที่สินค้าที่ผลิตภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศนั้น กระทำได้โดยการสร้างแสงสัญญาณทางทหาร ทำสนธิสัญญา และประเดิมสัมพันธ์ไมตรี กับต่างประเทศ ตลอดจนเจรจาตกลงกับต่างประเทศ เกี่ยวกับการค้าและภาษีอากร เป็นต้น<sup>141</sup>

ภารกิจของรัฐในเรื่องนี้ถือว่าเป็นภารกิจดั้งเดิมและภารกิจพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุจึงจำเป็นที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐเป็นผู้ที่ผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพ การผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในนั้น อีกด้านหนึ่ง ก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ปัจเจกบุคคลในการที่จะไม่ใช้กำลังทางกายภาพในการบังคับการตามสิทธิของตนด้วยตนเอง เพราะหากให้ปัจเจกบุคคลบังคับการตามสิ่งที่บุคคลนั้นเห็นว่าถูกต้องแล้ว ความวุ่นวายก็จะเกิดขึ้นทั่วไปในรัฐ นอกจากนี้ รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังทางทหารในการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การรักษาความปลอดภัยของรัฐนั้น รัฐย่อมไม่ได้กระทำเฉพาะการมีกองทัพไว้เพื่อป้องกันประเทศเท่านั้น แต่ต้องกระทำโดยการเจริญสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น รัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางการทูต ตลอดจนความสามารถในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศหรือองค์กระระหว่างประเทศ และมีความสามารถในการสนธิสัญญารวมตัวกับประเทศต่าง ๆ เป็นองค์การระหว่างประเทศหรือยิ่งไปกว่านั้นก็คือเพื่อเป็นองค์การเหนือรัฐเพื่อสร้างสันติสุขในระดับภูมิภาคอันเป็นการรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย<sup>142</sup>

<sup>140</sup> แหล่งเดิม.

<sup>141</sup> แหล่งเดิม.

<sup>142</sup> จาก คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 73 - 75), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นอกจากนี้ รัฐยังมีภารกิจพื้นฐานในด้านการอำนวยความสะดวกหรือหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี หน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือหน้าที่ทางการทูต<sup>143</sup> และหน้าที่ในด้านเงินตราและการคลัง หรือหน้าที่ทางงบประมาณอีกด้วย

ผู้วิจัยจะขออธิบายภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐโดยแยกเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

#### (1) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

การที่ระบบกฎหมายยอมรับสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นย่อมมีผลจำกัดของเขตการกระทำของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ จะกำหนดเขตแดนแห่งสิทธิของปัจเจกชนซึ่งรัฐไม่สามารถก้าวล่วงได้หรือหากสามารถก้าวล่วงได้ ก็ย่อมจะต้องทำตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้มีฐานะเพียงผู้ที่จะก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งรัฐย่อมมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านั้นด้วยการกิจดังกล่าวทำให้รัฐต้องจัดโครงการ ตลอดจนกระบวนการทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เช่น การกำหนดให้มีศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ยิ่งไปกว่านั้นรัฐย่อมมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานจากการล่วงละเมิดโดยบุคคลที่สามด้วย ตัวอย่างเช่นในกรณีที่ปรากฏว่ามีอันตรายคุกคามถึงชีวิตหรือความปลอดภัยในร่างกายของบุคคลที่ถูกล่วงละเมิดอาจกล่าวเป็นหลักได้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐมีหน้าที่งดเว้นการกระทำที่ก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐมีหน้าที่กระทำการป้องกันสิทธิจากการถูกล่วงละเมิดโดยบุคคลที่สามด้วย

#### (2) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและการรักษาเอกราชจากการรุกรานจากภายนอก (การป้องกันประเทศ) เป็นความรับผิดชอบของรัฐแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่อาจมอบอำนาจผูกขาดนี้ไปยังปัจเจกชนโดยที่ไม่มีการควบคุมจากรัฐได้ ในประเทศที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศของ “ตำรวจ” (la police) นั้น รวมทั้งการป้องกันและปราบปราม การใช้กำลังบังคับเช่นนี้เป็นอำนาจของ “ผู้ปกครอง” ซึ่งต้องใช้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนของกฎหมาย ส่วนหน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานจากภายนอกเป็นของ

<sup>143</sup> จาก *กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* (น. 213), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2553, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

กองทัพและทหาร ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของรัฐบาลและของนักการเมืองที่เป็นพลเรือน

ภารกิจของรัฐในเรื่องนี้ถือว่าเป็นภารกิจดั้งเดิมและภารกิจพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุจึงจำเป็นที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐเป็นผู้ที่ผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพ การผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในนั้น อีกด้านหนึ่งก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ปัจเจกบุคคลในการที่จะไม่ใช่กำลังทางกายภาพในการบังคับการตามสิทธิของตนด้วยตนเอง เพราะหากให้ปัจเจกบุคคลบังคับการตามสิ่งที่บุคคลนั้นเห็นว่าถูกต้องแล้ว ความวุ่นวายก็จะเกิดขึ้นทั่วไปในรัฐ นอกจากนี้ รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังทางทหารในการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การรักษาความปลอดภัยของรัฐนั้น รัฐย่อมไม่ได้กระทำเฉพาะการมีกองทัพไว้เพื่อป้องกันประเทศเท่านั้น แต่ต้องกระทำโดยการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น รัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางการทูต ตลอดจนความสามารถในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และมีความสามารถในการสนธิสัญญารวมตัวกับประเทศต่าง ๆ เป็นองค์การระหว่างประเทศหรือยิ่งไปกว่านั้นก็คือเพื่อเป็นองค์กรเหนือรัฐเพื่อสร้างสันติสุขในระดับภูมิภาคอันเป็นการรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย<sup>144</sup>

(3) หน้าที่ในการอำนวยความสะดวกหรือหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี

การชำระรักษาไว้ซึ่งระบบกฎหมายนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของนิติรัฐ ศาลมีหน้าที่บอกว่ากฎหมายกำหนดไว้อย่างไรในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น การอำนวยความสะดวกจึงเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งรัฐไม่อาจปล่อยให้เอกชนตัดสินปัญหาข้อพิพาทกันเอง แต่จะต้องอาศัยวิถีทางตามกฎหมายในการระงับหรือตัดสินข้อพิพาทโดยการนำคดีขึ้นสู่ศาล

(4) หน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือหน้าที่ทางการทูต

รัฐแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีความสามารถทางกฎหมายอย่างเต็มที่ที่จะผูกพันตนโดยการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐอื่น บริษัทเอกชนประจำชาติหรือบริษัทข้ามชาติ แม้ว่าจะมีพลังทางเศรษฐกิจและการเงินมากสักเพียงใดก็ตาม ก็ไม่มีคุณสมบัติที่จะทำข้อตกลงผูกพันรัฐได้ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐ ซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของรัฐสภาหรือของรัฐบาลหรือจะแบ่งเขตอำนาจกันอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ<sup>145</sup>

<sup>144</sup> คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 73 - 75). เล่มเดิม.

<sup>145</sup> กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 213). เล่มเดิม.



## (5) หน้าที่ในด้านเงินตราและการคลัง หรือหน้าที่ทางงบประมาณ

ความสำคัญของเงินตราในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นที่ประจักษ์กันอยู่แล้ว โดยสิทธิในการกำหนดเงินตราและในการพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้ในประเทศนั้นเป็นสิทธิของรัฐมาแต่ไหนแต่ไร การแสดงออกถึงอำนาจผูกขาดของการคลังสาธารณะก็คือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการจัดทำประมาณการรายจ่ายและรายรับที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของรัฐและมีการอนุมัติโดยการลงมติของรัฐสภา หน้าที่ทางงบประมาณนี้มีความสำคัญทางการเมือง โดยรัฐสภาได้ต่อรองและได้รับอำนาจนี้มาจากกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งต้องยอมรับว่าจะจัดเก็บภาษีจากประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้แทนราษฎรก่อน

## (2) การกิจอันค้ำรองของรัฐ (Secondary Function)

การกิจอันค้ำรองของรัฐ คือ การส่งเสริมสวัสดิภาพ ตลอดจนการกระจายความมั่งคั่งของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม และส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การส่งเสริมคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสุภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม อัตราการว่างงาน ค้ำครองการบริโภคของราษฎร ฯลฯ เนื่องจากภารกิจอันค้ำรองของรัฐนี้ รัฐเพิ่มเติมขึ้นเพื่อมุ่งหมายจะปรับปรุงวิถีชีวิตของราษฎรให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่แต่เดิมหรือเพิ่มสิทธิใหม่หรือกระจายสิทธิที่มีอยู่เดิมให้ถึงมือราษฎรอย่างทั่วถึง จึงมีผู้เรียกภารกิจประเภทนี้อีกอย่างหนึ่งว่า “Positive Function of state” หรือ “Social Function”

ภารกิจรองของรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำก็ได้ ถึงแม้ว่าภารกิจรองจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ถือว่าภารกิจรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์กรอื่นนอกจากรัฐอาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน

พัฒนาการภารกิจของรัฐนั้น อาจสรุปลำดับได้เป็น 4 ช่วงใหญ่ ๆ<sup>146</sup> ดังนี้

(1) ภารกิจของรัฐตามลัทธิปีศาจธรรม (Paternalism) ซึ่งอำนาจของรัฐ (กษัตริย์) กว้างขวางและมีอำนาจสูงสุดในทุก ๆ ด้าน จะถูกจำกัดก็เฉพาะแต่ที่มีขนบธรรมเนียมและประเพณีกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น รัฐจึงเข้าไปควบคุมแทรกแซงในทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่ยุคนี้

<sup>146</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 184 - 186), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2546, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.



(2) ภารกิจของรัฐตามลัทธิเสรีนิยมซึ่งรัฐจำกัดบทบาทของตนอยู่เฉพาะภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) คือ การรักษาความมั่นคงภายนอกและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐเท่านั้น ส่วนภารกิจนอกเหนือจากนี้ถือว่าเป็นธุรกิจของเอกชนทั้งสิ้นเพราะลัทธิเสรีนิยมถือว่า “รัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุดคือคือรัฐบาลที่ดีที่สุด”

(3) ภารกิจของรัฐตามลัทธิสังคมนิยมซึ่งเห็นว่ารัฐจะต้องเป็นผู้เข้ามาดำเนินการในวิถีชีวิตของชาติทุกด้านแทนปัจเจกชนและปฏิเสธบทบาทของเอกชน

(4) ภารกิจของรัฐตามลัทธิ Collectivism เป็นแนวความคิดซึ่งสนับสนุนให้รัฐเข้าไปแทรกแซงวิสาหกิจเอกชนและระบบเศรษฐกิจของชาติ และเป็นลัทธิที่ให้กำเนิดรัฐแบบรัฐสวัสดิการ ภารกิจของรัฐสวัสดิการมีขอบเขตกว้างขวาง ไม่เพียงแต่เฉพาะภารกิจพื้นฐานซึ่งจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของรัฐเท่านั้น แต่ได้ขยายไปถึงภารกิจซึ่งเดิมปล่อยให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ

ภารกิจของรัฐ ได้แก่

(1) การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐ รัฐมีภารกิจในการทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของความเป็นมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมอาชีพ การสอนให้รู้จักการอดทนอดกลั้น ต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมบ่มเพาะให้ประชาชนมีความรับผิดชอบ ต่อส่วนรวม ย่อมจะช่วยให้สังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมได้อย่าง มีคุณภาพ อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษา ตลอดจนการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนั้น ไม่ใช่รัฐกระทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากเป้าหมายทางศาสนาและยอมรับความเป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิด ความเชื่อนั้น รัฐย่อมต้องการพลิติในความเชื่อส่วนบุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานในพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐจึงไม่ใช่การขัดขียดความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอันหนึ่งอันใดให้แก่พลเมืองของตน ในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม ตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม กลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของรัฐ<sup>147</sup>

(2) การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

การทำให้ชีวิตของพลเมืองในรัฐเป็นชีวิตที่มีคุณภาพย่อมเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่ง ที่รัฐมีอาจปฏิเสธ ไม่กระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐ

<sup>147</sup> คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 73 - 75). เล่มเดิม.

ได้อย่างมีความหมายในฐานะมนุษย์ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการ ตลอดจนสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาล การจัดให้มีบ้านอยู่อาศัยหรือเงินสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น<sup>148</sup>

### (3) การส่งเสริมและควบคุมกำกับเศรษฐกิจ

การที่รัฐมีภารกิจหลายประการที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในด้านสวัสดิการสังคมนั้น ทำให้รัฐไม่อาจที่ปฏิเสธการหารายได้เพื่อไว้ใช้ปฏิบัติการกิจการเหล่านั้นได้ แหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐก็คือ ภาษีอากร จนอาจกล่าวได้ว่า รัฐสมัยใหม่เป็นรัฐภาษีอากร การที่รัฐจะเข้าไปหารายได้โดยดำเนินธุรกิจแบบเดียวกับเอกชนเพื่อมุ่งแสวงหารายได้ตลอดจนผลกำไรนั้น มีข้อจำกัดอยู่มากทั้งในทางกฎหมายและโดยระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐจึงต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากร อันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ ซึ่งการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้ รัฐยังอาจเข้าไปดำเนินการเชิงรุกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการ เป็นต้น<sup>149</sup>

### (4) การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

ภารกิจในทางสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นภารกิจที่ค่อนข้างใหม่สำหรับรัฐในทางนิติศาสตร์วิชาการที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นก็ป็นวิชาที่ถือกำเนิดขึ้นราวประมาณ 40 กว่าปีมานี้ ในยุโรปการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาสถานะธรรมชาติ ขจัดการกระทำที่เป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถานะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อบรรดาสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาสถานะธรรมชาติมีทั้งกรณีที่จะจงไปที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสถานะแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ ภูมิอากาศ และกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกันในสถานะแวดล้อมทั้งหมด

<sup>148</sup> แหล่งเดิม.

<sup>149</sup> แหล่งเดิม.

### 2.7.3 ภาระหน้าที่ของรัฐ

ภาระหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของรัฐส่วนใหญ่ในปัจจุบันนั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ หน้าที่ทางนิติบัญญัติ หน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง และหน้าที่ทางตุลาการ<sup>150</sup>

#### (1) หน้าที่ทางนิติบัญญัติ

หน้าที่ทางนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมายที่มีผลบังคับสำหรับปัจเจกชนและนิติบุคคล ทั้งหมดที่อยู่ในรัฐ ตลอดจนคนต่างด้าวที่พำนักอยู่ในดินแดนของรัฐนั้นด้วย หน้าที่ทางนิติบัญญัตินี้ ปกติจะถ่ายทอดออกมาในรูปของนิติกรรมที่เรียกว่า “รัฐบัญญัติ” และนิติกรรมอื่นที่รัฐธรรมนูญและแนวคำวินิจฉัยของศาลยอมรับให้มีค่าเท่ากับรัฐบัญญัติ อันได้แก่ รัฐกำหนดและหลักกฎหมายทั่วไป

ในคำนิยามคลาสสิก รัฐบัญญัติมีลักษณะที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่เจาะจงตัวบุคคลและมีเอกภาพ ดังที่มาตรา 6 แห่งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐบัญญัติใช้บังคับกับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษหรือคุ้มครองก็ตาม” ผลที่ตามมาคือ หลักว่าด้วยความเสมอภาคในการอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย<sup>151</sup>

#### (2) หน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง

หน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง คือ หน้าที่ในการบังคับใช้รัฐบัญญัติและกระทำการทั้งหลายทั้งปวงที่จำเป็นต่อการปกครองและการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจโดยทั่วไป การทูต การรักษาความสงบเรียบร้อย การคลัง ฯลฯ โดยการกระทำเหล่านี้มีอำนาจตามกฎหมายจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติ นั่นคือ ทฤษฎีคลาสสิก แต่ในทางปฏิบัติ ได้มีการขยายหน้าที่ทางปกครองนี้ไปในทางที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีคลาสสิก

ทั้งนี้ การกระทำได้กล่าวข้างต้นอาจจะเป็นนิติกรรมที่มีผลใช้บังคับเฉพาะราย โดยเจาะจงตัวบุคคลหรืออาจเป็นนิติกรรมที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่เจาะจงตัวบุคคล หรือที่เรียกกันว่า “กฎ”<sup>152</sup>

#### (3) หน้าที่ทางตุลาการ

หน้าที่ทางตุลาการ คือ หน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างผู้ทรงสิทธิ ตามกฎหมายสองฝ่าย ซึ่งอาจจะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงาน

<sup>150</sup> กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 208). เล่มเดิม.

<sup>151</sup> แหล่งเดิม.

<sup>152</sup> แหล่งเดิม.

กับหน่วยงานหรือระหว่างเอกชนกับหน่วยงานก็ได้ หน้าที่นี้ คือ การตีความบทบัญญัติของกฎหมาย หรือข้อกำหนดของกฎและในบางกรณีก็ต้องอุดช่องโหว่ของกฎหมายด้วย ซึ่งในกรณีนี้ แนวคำวินิจฉัยของศาลก็อาจเป็นบ่อเกิดของกฎหมายได้เช่นกัน หน้าที่ตุลาการแตกต่างจากหน้าที่ทางบริหาร การกระทำของผู้พิพากษาเรียกกันว่า “คำพิพากษา” ซึ่งมีสภาพบังคับและมีผลใช้บังคับได้โดยคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วนั้น ไม่อาจได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อีกแม้แต่โดยผู้พิพากษา ซึ่งเป็นผู้ทำคำพิพากษานั้นเอง<sup>153</sup>



---

<sup>153</sup> กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 209). เล่มเดิม.

## บทที่ 3

### กฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของต่างประเทศและประเทศไทย

ในบทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของต่างประเทศอันได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา เพื่อศึกษาแนวทางและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษของผู้ต้องขังในเรือนจำ และนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษของประเทศไทย ต่อไป

#### 3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

##### 3.1.1 ประมวลกฎหมายอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ตามประมวลกฎหมายอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB)) มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของนักโทษในเรือนจำไว้ ดังต่อไปนี้

##### 3.1.1.1 การพักการลงโทษของผู้ต้องขังเด็ดขาด<sup>1</sup>

1) ศาลอาจทำการพักการลงโทษที่เหลือของผู้ต้องขังเด็ดขาด และให้การภาคทัณฑ์ได้ เมื่อ<sup>2</sup>

1. ได้รับโทษมาแล้ว 2 ใน 3 ส่วน แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 เดือน
2. ต้องมีการแสดงให้เห็นการพิจารณาของสิทธิที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันต่อสาธารณะ และ
3. ผู้ต้องขังยินยอม

<sup>1</sup> Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) Section 57

<sup>2</sup> Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) Section 57 (1) The court shall suspend the execution of the remainder of a fixed term of imprisonment and grant probation, if:

1. two-thirds of the imposed punishment, but not less than two months, have been served;
2. this can be justified upon consideration of the security interests of the general public; and
3. the convicted person consents.

การพิจารณาในการตัดสินใจนี้จะขึ้นกับพฤติกรรม ประวัติในอดีตที่ผ่านมา ลักษณะการก่อเหตุ และสิ่งสำคัญของการกระทำที่ผิดกฎหมายของผู้ต้องขังนั้นในกรณีที่เป็นผู้กระทำความผิดเป็นนิสัย ตลอดจนการปฏิบัติตัวในระหว่างการรับโทษของเขาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพักการลงโทษนั้น

2) ผู้ต้องขังจะต้องถูกจำคุกมาแล้วครึ่งหนึ่งของโทษ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 6 เดือน ศาลอาจสั่งพักการลงโทษ และได้ภาคทัณฑ์ ถ้า<sup>3</sup>

1. เป็นผู้ต้องขังที่กระทำความผิดครั้งแรก และโทษไม่เกิน 2 ปี หรือ

2. การประเมินได้ครอบคลุมถึงพฤติกรรม ลักษณะนิสัย และการปรับปรุงในระหว่างการจำคุก ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็น และต้องมีอยู่ของหัวข้อที่ (1) เพื่อให้บรรลุผล

3) การภาคทัณฑ์ตามมาตรา 56a ถึง 56g ซึ่งต่อมาได้ลดลงอาจจะไม่น้อยกว่าการภาคทัณฑ์ ซึ่งผู้ต้องขังได้รับโทษจำคุกมาแล้วอย่างน้อย 1 ปี ก่อนการพักการลงโทษจะถูกพิจารณา และได้รับการภาคทัณฑ์ ศาลอาจออกคำสั่งเป็นข้อบังคับให้ผู้ผู้นั้นอยู่ภายใต้การดูแล และให้คำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ภาคทัณฑ์ จนครบระยะของการภาคทัณฑ์นั้น<sup>4</sup>

4) ศาลอาจระงับคำสั่งของการพักการลงโทษ และการภาคทัณฑ์ได้ ถ้าผู้ต้องขังนั้นไม่สามารถแสดงเอกสาร หรือแสดงเอกสารอันเป็นเท็จ เกี่ยวกับแหล่งที่อยู่ของทรัพย์สินที่ใช้แทนเงินค่าปรับ หรือมีผู้เสียหายได้ร้องเรียนหรือกล่าวหาเข้าตามมาตรา 73 (1) และ (2)<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) Section 57 (2) After half of a fixed term of imprisonment has been served, but not less than six months, the court may suspend execution of the remainder and grant probation, if:

1. the convicted person is serving his first term of imprisonment and it does not exceed two years; or

2. a comprehensive evaluation of the act, the personality of the convicted person and his development while serving the sentence reveals that special circumstances exist, and the remaining requirements of subsection (1) have been fulfilled.

<sup>4</sup> Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) Section 57 (3) Sections 56a to 56g shall apply accordingly; the term of probation, even if subsequently reduced, may not be less than the remainder of the punishment. If the convicted person has served at least one year of his punishment before the remainder is suspended and probation granted, then the court shall, as a rule, place him under the supervision and guidance of a probation officer for all or a part of the term of probation.

<sup>5</sup> Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) Section 57 (5) The court may refrain from suspending the execution of the remainder of a fixed term of imprisonment and granting probation, if the convicted person makes insufficient or false statements concerning the whereabouts of objects which are subject to forfeiture, or



5) ศาลอาจกำหนดเวลาไม่เกิน 6 เดือน ก่อนคำร้องของการพักโทษและภาคทัณฑ์ จะหมดอายุ และใช้เป็นพยานหลักฐานไม่ได้<sup>6</sup>

### 3.1.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

#### 3.1.2.1 การพักการลงโทษ<sup>7</sup> มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) การตัดสินใจว่า การได้รับการพักการลงโทษจำคุก และได้รับการภาคทัณฑ์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 57 ถึง 58 หรือการตัดสินใจที่ยื่นก่อนหมดอายุของผู้ต้องขัง ซึ่งจะถูกพิจารณาโดยศาล (โดยการไม่พิจารณาด้วยวาจา) เป็นผู้ออกคำสั่ง และสำนักอัยการ ผู้ต้องขัง และเจ้าหน้าที่ทัณฑสถานจะเข้าร่วมฟังด้วย โดยผู้ต้องขังจะรับทราบด้วยวาจา ซึ่งการพิจารณาคดีด้วยวาจาของผู้ต้องขังอาจถูกระงับ ถ้า<sup>8</sup>

---

are only not subject thereto because the act has given rise to a claim by the aggrieved party of the type indicated in Section 73 subsection (1), sent. 2.

<sup>6</sup> Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) Section 57 (6) The court may fix a term not exceeding six months, before the expiration of which an application by the convicted person to suspend the remainder of punishment and grant probation shall be inadmissible.

<sup>7</sup> The German Code of Criminal Procedure Section 454.

<sup>8</sup> The German Code of Criminal Procedure Section 454

(1) The decision whether execution of the remainder of a prison sentence is to be suspended on probation (sections 57 to 58 of the Criminal Code), as well as the decision that prior to expiry of a certain time limit an application by the convicted person to this effect shall be inadmissible, shall be given by the court without an oral hearing, in an order. The public prosecution office, the convicted person and the penal institution shall be heard. The convicted person shall be heard orally. The oral hearing of the convicted person may be dispensed with if

1. the public prosecution office and the penal institution support suspension of a determinate prison sentence and the court proposes suspension;

2. the convicted person has applied for suspension and at the time of the application has served

a) less than half, or less than two months, of a determinate prison sentence,

b) less than thirteen years of a sentence of life imprisonment and the court refuses the application because it has been submitted prematurely; or

3. the application by the convicted person is inadmissible (section 57 subsection (7), section 57a subsection (4) of the Criminal Code). The court shall at the same time decide whether credit pursuant to section 43 subsection (10), number 3, of the Prison Act shall be ruled out.

1. สำนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่ทัณฑสถาน เห็นด้วยกับการพักการกำหนดโทษนั้น และศาลเห็นชอบด้วย

2. ผู้ต้องขังได้ยื่นขอพักการลงโทษ โดยคำขอนั้นน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือน้อยกว่า 2 เดือน ของโทษที่กำหนด หรือน้อยกว่า 13 ปีของโทษจำคุกตลอดชีวิตและศาลได้ปฏิเสธคำร้อง เพราะเป็นการยื่นก่อนกำหนดหรือ

3. คำร้องของผู้ต้องขังนั้นไม่สามารถยอมรับได้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 57 (6) และ มาตรา 57a(4)

2) ศาลอาจทำการขอความคิดเห็นจากผู้ชำนาญการพิเศษ ในการพิจารณาการพักการลงโทษของผู้ต้องขัง ในกรณีที่<sup>9</sup>

1. ได้รับโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือ

2. การกำหนดโทษของผู้ต้องขังนั้น มีโทษมากกว่า 2 ปี สำหรับความผิดทางอาญาที่ระบุไว้ใน มาตรา 66 (3) บรรทัดแรกของประมวลกฎหมายอาญา และไม่สามารถที่จะอ้างเหตุผลของความปลอดภัยของสังคมได้ จึงให้หมดโอกาสได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนด

ทั้งนี้ จะพิจารณาถึงการที่ผู้ต้องขังได้แสดงให้เห็นประจักษ์แล้วว่า ไม่มีความก้าวร้าว และไม่เป็นอันตรายอีกต่อไป

ผู้ต้องขังจะได้รับการแจ้งกำหนดการฟังการพิจารณาพร้อมกับทนายที่ปรึกษาสำนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่ทัณฑสถาน โดยทั้งหมดจะไม่ได้สิทธิที่จะเปลี่ยนกำหนดวันที่จะรับฟัง โดยการอ้างว่าไม่สามารถเข้าร่วมได้ โดยระหว่างการพิจารณาพวกเขาจะได้รับโอกาสที่จะตั้งคำถามและให้ถ้อยคำต่อผู้ชำนาญการพิเศษได้

<sup>9</sup> The German Code of Criminal Procedure Section 454 (2) The court shall obtain the opinion of an expert concerning the convicted person if it is considering suspending execution of the remainder of

1. a sentence of life imprisonment, or

2. a determinate prison sentence of more than two years for a criminal offence of the type referred to in section 66 subsection (3), first sentence, of the Criminal Code and it cannot be ruled out that reasons of public security might preclude the convicted person's early release.

The opinion shall, in particular, express a view as to whether a risk that the convicted person is still posing the danger apparent from his offence no longer exists. The expert shall be heard orally. The convicted person, his defence counsel, the public prosecution office and the penal institution shall be given the opportunity to participate in the hearing. The court may dispense with the oral hearing of the expert if the convicted person, his defence counsel and the public prosecution office waive such hearing.

ศาลอาจสั่งระงับการให้ปากคำทางวาจาของผู้ชำนาญการพิเศษได้ ถ้าผู้ต้องขัง ทนายที่ปรึกษาและสำนักงานอัยการได้สละสิทธินั้น

3) การร้องเรียนฉุกเฉินจะไม่ถูกยอมรับเมื่อกระทบต่อการตัดสินใจซึ่งดำเนินการตาม 1) การร้องเรียนที่มีต่อการตัดสินใจสำหรับการออกคำสั่งการพักการลงโทษซึ่งรับรองโดยสำนักงานอัยการจะมีผลต่อการเลื่อนกำหนดได้<sup>10</sup>

4) ในกรณีอื่น บทบัญญัติในมาตรา 453 มาตรา 453a (1) และ (3) พร้อมกับมาตรา 453b, 453c และมาตรา 268a (3) อาจถูกนำมาใช้โดยอนุโลม<sup>11</sup>

คำสั่งของการพักการลงโทษจะถูกกระทำโดยวาจา และหน้าที่บอกกล่าวคำสั่งนั้นกระทำโดยเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และคำสั่งจะต้องถูกเปิดเผยทันทีที่มีการออกคำสั่ง

3.1.2.2 คำสั่งการคุมประพฤติจากการพักการลงโทษในภายหลัง หรือการแจ้งเตือนการสงวนสิทธิการลงโทษ<sup>12</sup>

1) คำสั่งที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติจากการพักการลงโทษในภายหลัง หรือการแจ้งเตือนการสงวนสิทธิของการลงโทษ (มาตรา 56a ถึง 59g, 58, 59a , 59b ของประมวลกฎหมายอาญา) ซึ่งจะกระทำโดยศาลและไม่มีการพิจารณาด้วยวาจาโดยคำสั่ง พนักงานอัยการและจำเลยจะเข้าร่วมฟัง ทั้งนี้ มาตรา 246a หัวข้อที่ (2) และมาตรา 454 หัวข้อที่ (2) จะกระทำโดยอนุโลมถ้าศาลได้พิจารณาเพิกถอนการพักการลงโทษ เพราะเหตุจากการฝ่าฝืนเงื่อนไขหรือข้อแนะนำ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ผู้ต้องคำพิพากษาได้รับฟังทางวาจา

ศาลจะแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ภาคทัณฑ์ถ้ามีการพิจารณาและมีการเพิกถอนการพักการลงโทษ หรือการระงับการลงโทษ ศาลจะให้รายละเอียดที่ได้รับการพิจารณาคดีอาญากับเขา ถ้าจุดประสงค์ของการดูแลการคุมประพฤติทำให้เป็นเหตุอันควร

<sup>10</sup> The German Code of Criminal Procedure Section 454 (3) An immediate complaint shall be admissible against the decisions pursuant to subsection (1). A complaint lodged by the public prosecution office against the decision ordering suspension of the remainder of sentence shall have suspensive effect.

<sup>11</sup> The German Code of Criminal Procedure Section 454 (4) In all other cases, Section 246a subsection (2), Section 268a subsection (3), Section 268d, Section 453 and Section 453a subsections (1) and (3) as well as Sections 453b and 453c shall apply mutatis mutandis. Instruction on suspension of remainder of sentence shall be given orally; the duty to give such instruction may also be assigned to the penal institution. The instruction shall be given immediately prior to release.

<sup>12</sup> The German Code of Criminal Procedure Section 453

2) การร้องเรียนจะสามารถใช้เป็นหลักฐานต่อการตัดสินใจซึ่งดำเนินการตามหัวข้อที่ (1) ขอร้องเรียนอาจจะขึ้นอยู่กับเหตุผลที่ว่า คำสั่งนั้นถูกออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการภาคทัณฑ์นั้นถูกยึดกำหนดในภายหลัง

การเพิกถอนการพักโทษ การระงับการลงโทษ การเพิกถอนการระงับการลงโทษ การพิพากษาการลงโทษ และหลักของการเตือนสติ จะต้องมีประสิทธิภาพพอเพียง และอาจถูกโต้แย้งโดยการร้องเรียนฉุกเฉินได้ (ตามมาตรา 56f, 56g, 59b ของประมวลกฎหมายอาญา)

### 3.1.2.3 คำสั่งการพักการลงโทษ หรือการแจ้งเตือนการสงวนสิทธิการลงโทษ<sup>13</sup>

1) ถ้าจำเลยไม่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติตามมาตรา 268a หัวข้อที่ (3) คำสั่งนั้นถูกออกโดยศาล มีอำนาจในการตัดสินใจให้ปฏิบัติตาม มาตรา 453 ผู้พิพากษาที่นั่งบัลลังก์จะมอบความรับผิดชอบหรือร้องขอศาลที่รับประเด็นไปเป็นผู้ออกคำสั่งแทน

2) คำสั่งจะถูกกล่าวทางวาจา ยกเว้นในกรณีที่ไม่สำคัญ

3) จำเลยจะได้รับคำสั่งเกี่ยวกับคำตัดสินในภายหลัง ซึ่งจะนำข้อที่ (1) มาบังคับใช้โดยอนุโลม

### 3.1.2.4 การควบคุมผู้ต้องคำพิพากษาลงโทษ<sup>14</sup>

1) ศาลจะควบคุมพฤติกรรมของผู้ต้องคำพิพากษาลงโทษ ระหว่างการภาคทัณฑ์ และโดยเฉพาะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และข้อแนะนำเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมาย และให้เป็นหลักประกัน

2) การควบคุมจะถือเป็นความรับผิดชอบของศาลซึ่งให้ความสำคัญในการปฏิบัติตาม มาตรา 453

<sup>13</sup> The German Code of Criminal Procedure Section 453a

(1) If the defendant was not instructed pursuant to Section 268a subsection (3), such instruction shall be given by the court competent to give the decision pursuant to Section 453. The presiding judge may entrust a commissioned or a requested judge with giving the instruction.

(2) The instruction shall be given orally except in cases of minor significance.

(3) The defendant shall also be instructed in respect of the subsequent decisions. Subsection (1) shall apply mutatis mutandis.

<sup>14</sup> The German Code of Criminal Procedure Section 453b

(1) The court shall supervise the conduct of the convicted person during the probation period and especially compliance with conditions and instructions as well as with offers made and assurances given.

(2) Supervision shall be the responsibility of the court competent to give the decisions pursuant to Section 453.

### 3.1.2.5 การเพิกถอนหมายการจับกุม<sup>15</sup>

1) หากมีเหตุผลที่พอเพียงตามการสันนิษฐาน การพักโทษอาจถูกระงับโดยศาล จนกว่า คำสั่งการเพิกถอนจะใช้บังคับ ใช้มาตรการชั่วคราวให้เกิดความมั่นใจว่า ผู้กระทำความผิดจะไม่ หลบหนี และถ้าจำเป็นจะออกหมายจับกุมตัวภายใต้ความจำเป็นของ มาตรา 112 หัวข้อที่ (2) ข้อ 1 และ 2 หรือถ้าความจริงมีลักษณะความเสี่ยงที่ผู้กระทำความผิดจะกระทำความผิดที่แสดงผลอย่าง ชัดเจน

2) การกักกันตัว ซึ่งกระทำตามหลักเกณฑ์ของหมายจับกุมซึ่งปฏิบัติ ตามหัวข้อ (1) ซึ่งจะถือเป็นวันจำเสมือนโทษจำคุกที่ถูกตัดสินแล้ว มาตรา 33 หัวข้อที่ 4 มาตรา 114 ถึง 115 มาตรา 119 และ มาตรา 119a จะนำมาใช้โดยอนุโลม

### 3.1.2.6 การขยายเวลาการภาคทัณฑ์; การเพิกถอนการพักการลงโทษ<sup>16</sup>

1) ถ้าศาลมีคำสั่งรอลงอาญาแก่ผู้ต้องขังอย่างน้อย 3 เดือนก่อนวันปล่อยตัว การภาคทัณฑ์จะให้มีการขยายได้จากช่วงเวลาของการเริ่มต้นการพักการลงโทษจนกระทั่งปล่อยตัว

2) ศาลอาจจะรับการรอลงอาญาของผู้ต้องขังได้จนครบวันปล่อยตัวถ้าสิทธิ์ที่ได้รับนั้น มีส่วนสัมพันธ์กับความปลอดภัยของสาธารณะชนตามมาตรา 454 หัวข้อที่ (1) บรรทัดที่ 1 และ ที่ 2 หัวข้อที่ (3) บรรทัดที่ 1 จะถูกนำมาใช้โดยอนุโลม โดยมาตรา 57 หัวข้อที่ (3) บรรทัดแรก, ประกอบกับมาตรา 56f ของประมวลกฎหมายอาญาจะยังคงไม่ได้รับผลกระทบ

### 3.1.2.7 การบังคับโทษจำคุกและผิคนัด<sup>17</sup>

1) ผู้ต้องขังที่มีโทษจำคุกและผิคนัดในการจ่ายค่าปรับจะต้องถูกดำเนินการตาม กฎหมายจนสำเร็จ

<sup>15</sup> The German Code of Criminal Procedure Section 453c

(1) If there are sufficient reasons for assuming that the suspension will be revoked, the court may, until the revocation order enters into force, take provisional measures to ensure that the convicted person will not abscond, and, if necessary, issue a warrant of arrest under the prerequisites of Section 112 subsection (2), number 1 or 2, or if certain facts substantiate the risk that the convicted person will commit offences of substantial significance.

(2) The detention served on the basis of a warrant of arrest pursuant to subsection (1) shall be credited against the sentence of imprisonment to be executed. Section 33, subsection (4), first sentence, Sections 114 to 115a, Section 119 and Section 119a shall apply mutatis mutandis.

<sup>16</sup> The German Code of Criminal Procedure Section 454a

<sup>17</sup> The German Code of Criminal Procedure Section 454b

2) ในกรณีที่มีโทษจำคุกมากกว่า 1 คดี หรือมีโทษจำคุกและพินัดในการจ่ายค่าปรับ จะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายจนสำเร็จ

เจ้าหน้าที่บังคับคดีอาจจะพักการลงโทษคดีแรกได้ถ้า

1. อยู่ภายใต้เงื่อนไขของ มาตรา 57 (1) และ (2) ของประมวลกฎหมายอาญา และจำคุกมาแล้วถึงหนึ่งหรือจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน

2. ในกรณีที่ได้รับโทษมาแล้ว 2 ใน 3 ส่วนแต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 เดือน

3. หรือจำคุกมาแล้ว 15 ปี ในกรณีที่มีโทษจำคุกตลอดชีวิต

ได้รับโทษมาแล้ว จะไม่สามารถนำมาใช้ในการพักการลงโทษได้เพราะการพักโทษนั้นได้ถูกระงับ

3) เมื่อเจ้าหน้าที่บังคับคดีได้ระงับการบังคับคดี ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหัวข้อที่ (2), ศาลจะเป็นผู้ตัดสินการดำเนินการตามมาตรา 57 และมาตรา 57a ของประมวลกฎหมายอาญา ในกรณีที่คำสั่งได้ออกมาพร้อมกับการพักการลงโทษในทุก ๆ คดี

### 3.1.3 ศาลบังคับโทษ

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตและวินิจฉัยในกรณีอื่น ๆ เกี่ยวกับการพักการลงโทษตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ธรรมนูญศาลได้กำหนดให้จัดตั้งแผนกบังคับโทษอาญาขึ้นในศาลยุติธรรมหรือ District ที่มีเรือนจำหรือสถานควบคุมตัวสำหรับผู้ใหญ่ที่มีการลงโทษจำคุก<sup>18</sup> โดยมีที่มาจากการเรียกร้องในอดีตซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่อ้างเหตุผลด้านนโยบายอาชญากรรม โดยมีการเรียกร้องไปยังรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย จนในที่สุดฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นสมควรตามข้อเรียกร้อง จึงมีการจัดตั้งแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาขึ้นในศาลยุติธรรม โดยหลักเกณฑ์การจัดตั้งแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญา ได้ถูกรวบรวมและกำหนดไว้ครั้งแรกในกฎหมายปฏิรูปประมวลกฎหมายอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฉบับที่ 2 ซึ่งกำหนดให้ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษทางอาญา หรือข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับโทษทางอาญาที่พิพาทกันว่า มีอำนาจดำเนินการบังคับโทษทางอาญารายใดได้หรือไม่ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาในศาลยุติธรรม<sup>19</sup>

ทั้งนี้ ศาลแผนกบังคับโทษที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการบังคับโทษนั้น สำหรับกรณีการพักการลงโทษสำหรับโทษจำคุกตลอดชีวิตนั้นจะต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาสามนาย โดยให้นายหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธาน และในการพักการลงโทษกรณีทั่วไปนั้น

<sup>18</sup> ธรรมนูญศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 78a(1)

<sup>19</sup> จาก บทบาทของผู้พิพากษาในการพักการลงโทษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 59), โดย รติบดี รัชตะเมธากุล, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.



ให้ผู้พิพากษานายเดียวมีเขตอำนาจในการพิจารณาได้<sup>20</sup> ส่วนการที่ผู้พิพากษารายใดจะทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ให้ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลยุติธรรมนั้น เป็นผู้แต่งตั้งจากผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม<sup>21</sup>

ในภายหลังก่อมาได้มีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการจัดระเบียบองค์กรไว้ในกฎหมายประกอบประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวมีการขยายขอบเขตของแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาในศาลยุติธรรมให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบข้อพิพาทที่เกี่ยวกับวิธีการบังคับโทษทางอาญาเพิ่มเติมอีกด้วย และในปัจจุบันได้มีการบัญญัติถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแผนกคดีการบังคับโทษทางอาญาในศาลยุติธรรมในด้านเนื้อหาไว้เพิ่มเติม โดยถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งมีการอ้างให้นำมาตรา 426a และมาตรา 437 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา 109 แห่งกฎหมายบังคับโทษทางอาญามาบังคับใช้ด้วย<sup>22</sup>

### 3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการพักการลงโทษของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

#### 3.2.1 ประมวลกฎหมายอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ตามประมวลกฎหมายอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1993 (Le Code Pénal) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพักโทษไว้ดังต่อไปนี้

1) ผู้ต้องขังผู้กระทำความผิดในคดีเดียวหรือหลายคดีจะสามารถยื่นขอการพักโทษได้ต่อเมื่อ ผู้ต้องขังนั้นได้แสดง หรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เพื่อพิสูจน์ว่าจะไม่กลับมาประพฤติผิดซ้ำอีกในอนาคต ผู้ต้องขังจะต้องถูกจำคุกเป็นเวลาครึ่งโทษ ก่อนทำเรื่องพักโทษ เช่น ถูกตัดสินจำคุก 6 เดือน จะต้องถูกจำคุกมาแล้ว 3 เดือน จึงยื่นเรื่องพักโทษได้ แต่ถ้าต้องโทษตลอดชีวิต จะต้องถูกจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี<sup>23</sup>

<sup>20</sup> ธรรมนูญศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 78b(1)

<sup>21</sup> ธรรมนูญศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 78b(2)

<sup>22</sup> บทบาทของผู้พิพากษาในการพักการลงโทษ (น. 59). เล่มเดิม.

<sup>23</sup> Le Code Pénal 1993. Article 598.

Les condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines privatives de liberté peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle s'ils ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite et présentent des gages sérieux de réadaptation sociale.

La libération conditionnelle est réservée aux condamnés ayant accompli trois mois de leur peine, si cette peine est inférieure à six mois, et la moitié de la peine dans le cas contraire.

2) การพักโทษจะถูกจัดเตรียมโดยกระทรวงยุติธรรม และนำเสนอต่อประธานาธิบดี เพื่อตัดสินใจอนุมัติ การตัดสินใจต่อการพักโทษนี้จะอยู่บนพื้นฐานของเงื่อนไข และแบบแผน ซึ่งมีจุดประสงค์ให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษได้กลับคืนสู่สังคมและสามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้อีกครั้ง<sup>24</sup>

3) ในกรณีที่ผู้ต้องขังได้รับการพักโทษ แต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือไปก่อคดีขึ้นอีก ประธานาธิบดีสามารถที่จะยกเลิกการพักโทษนั้น และส่งผู้ต้องขังกลับเข้ามารับโทษต่อได้อีก ในกรณีเหตุฉุกเฉิน การออกหมายจับหรือควบคุมตัวผู้ต้องขังคนนั้น สามารถกระทำโดยอัยการ ซึ่งอยู่ในเขตที่ผู้ต้องขังอาศัยอยู่ และอัยการจะต้องรีบแจ้งแก่รัฐมนตรียุติธรรม และหลังจากการพักโทษถูกยกเลิก ผู้ต้องขังนั้นจะต้องเข้ามารับโทษส่วนที่เหลือที่ได้รับการพักโทษ โดยไม่รวมกับโทษใหม่ของคดีที่เพิ่งถูกตัดสิน และเริ่มนับตั้งแต่ผู้ต้องขังถูกจับกุม ทั้งนี้ การเพิกถอนการพักโทษ ต้องกระทำก่อนวันสิ้นสุดของการพักโทษนั้น หากกระทำหลังจากวันสิ้นสุดการพักโทษ การเพิกถอนนั้นจะถูกยกเลิก และหากไม่มีการกำหนดวันสิ้นสุดของผู้ต้องขังที่ได้รับการพักโทษ ผู้ต้องขังจะถูกกำหนดเงื่อนไขได้ไม่เกิน 10 ปี ในทุกคดี<sup>25</sup>

4) หลังจากที่ได้รับการพักโทษแล้ว ผู้ต้องขังจะต้องรายงานตัว และได้รับการตรวจจากหน่วยงานคุมประพฤติ ที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม ซึ่งจะมีหน้าที่ดูแล และตรวจสอบเพื่อไม่ให้ผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำอีก อันจะมีผลต่อการพักโทษของผู้ต้องขังนั้น<sup>26</sup>

---

Pour les condamnés en état de récidive légale, le temps d'épreuve est porté à six mois si la peine est inférieure à neuf mois et aux deux tiers de la peine dans le cas contraire.

Pour les condamnés à la reclusion à perpétuité, le temps d'épreuve est de quinze années.

<sup>24</sup> Le Code Pénal 1993. Article 599.

La libération conditionnelle est accordée par arrêté du Président de la République sur proposition du ministre de la justice.

L'arrêt de libération conditionnelle fixe les modalités d'exécution et les conditions auxquelles est subordonné l'octroi ou le maintien de la liberté. Il peut fixer des mesures impératives tendant au contrôle et au reclassement du libéré.

<sup>25</sup> Le Code Pénal 1993. Article 600.

<sup>26</sup> Le Code Pénal 1993. Article 601.

Un décret rendu sur proposition du ministre de la justice détermine les formes et conditions d'octroi de la libération conditionnelle, les modalités de surveillance, de contrôle et de reclassement des libérés et les institutions ou personnes chargées de veiller sur la conduite de ces derniers.

### 3.2.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส

#### 3.2.2.1 การพักการลงโทษ

การพักการลงโทษในฝรั่งเศสเริ่มต้นขึ้นเมื่อ Arnould Bonneville de Marsangy ผู้พิพากษาศาลแขวง ได้พัฒนาแนวคิดของการให้เสรีภาพที่มีการควบคุมและมีเงื่อนไขแก่นักโทษในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 โดยเขาได้เสนอแนวคิดการพักการลงโทษดังกล่าวแก่สภานิติบัญญัติ โดยจัดให้มีการให้เสรีภาพแก่นักโทษโดยมีเงื่อนไขหลักว่าต้องได้รับโทษมาแล้วอย่างน้อยกึ่งหนึ่ง และนักโทษนั้นจะต้องแสดงให้เห็นถึงการแก้ไขฟื้นฟูหรือการกลับตัว<sup>27</sup>

การพักโทษมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการปรับตัวของผู้ต้องขัง โดยการให้กลับเข้าสู่สังคม และป้องกันการกระทำผิดซ้ำอีก ซึ่งผู้ต้องขังที่ต้องถูกตัดสินจำคุก 1 คดี หรือมากกว่าอาจได้รับการพักโทษ ถ้าเขาได้แสดงความพยายามอย่างจริงจังในเรื่องของการปรับตัวเพื่อเข้าสู่สังคม โดยเฉพาะเรื่องของการทำงาน การเข้าเรียน การอบรมอย่างสม่ำเสมอ จากประสบการณ์ทางการงาน หรืองานชั่วคราว ซึ่งแสดงออกถึงการปรับตัวหรือการมีส่วนร่วมกับครอบครัว หรือการรับการบำบัดอย่างต่อเนื่อง หรือความพยายามที่ส่งผลกับการชดเชยของเหยื่อของเขา<sup>28</sup> ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Code of Criminal Procedure) ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษของผู้ต้องขังไว้ดังต่อไปนี้

<sup>27</sup> *อำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษ* (น. 83). เล่มเดิม.

<sup>28</sup> Code of Criminal Procedure. Article 729.

The aim of parole is the social reintegration of prisoners and the prevention of re-offending. Convicted persons who have to serve one or more custodial sentences may be granted parole if they show serious efforts towards social reintegration, especially if they can prove that they work, or prove their regular attendance at teaching or training courses, or work experience or a temporary job with regard to their social reintegration, or their essential participation in family life, or of their need to undergo treatment or their efforts with regard to compensating their victims.

Subject to the provisions of article 132-23 of the Criminal Code, parole may be granted when the length of the sentence served by the convicted person is at least equal to the length of the sentence remaining to be served. However, prisoners in the legal situation of recidivists in the meaning of articles 132-8, 132-9 or 132-10 of the Criminal Code may only be paroled if the length of the sentence served is at least twice the length of the sentence remaining to be served. In the situations covered by the present paragraph, the probation term may not be in excess of fifteen years.

1. การพักโทษสำหรับนักโทษที่ถูกตัดสินจำคุกตลอดชีวิต จะได้รับคือ 15 ปี<sup>29</sup>
2. การลดเวลาสำหรับการพักโทษ สำหรับนักโทษที่ถูกตัดสินจำคุกตลอดชีวิต มีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามแบบและเงื่อนไขของมาตรา 721 และ 721-1 แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนวันลดจะต้องไม่เกิน 12 วัน หรือ 1 เดือนต่อ 1 ปีของการจำคุก แต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางกฎหมายของผู้ที่กระทำความผิดที่คิดเป็นนิสัยของผู้ต้องขังนั้นหรือไม่ จำนวนวันลดจะใช้เป็นส่วนหนึ่งของวันที่ถูกจำคุก ซึ่งบัญญัติไว้ตามมาตรา 123-3 ของประมวลกฎหมายอาญา<sup>30</sup>
3. เมื่อคนต่างด้าวถูกตัดสินจำคุกตามข้อตกลงอาณานิคมของฝรั่งเศสจะต้องได้รับการคุ้มกันส่งไปยังชายแดนเพื่อการส่งกลับ หรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การพักการลงโทษของเขาจะขึ้นอยู่กับมาตรการการระงับโทษโดยไม่ต้องรอการยอมรับจากเขา<sup>31</sup>
4. การพักโทษจะทำได้กับนักโทษที่ถูกตัดสินจำคุก 4 ปี หรือน้อยกว่า หรือมีโทษที่เหลือ 4 ปีหรือน้อยกว่า หรือเป็นบุคคลที่มีบุตรที่ต้องดูแลที่มีอายุน้อยกว่า 10 ปี และต้องอยู่ในอุปการะของเขา ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่สามารถนำมาใช้กับผู้ต้องขังที่กระทำความผิดอาญาที่ร้ายแรง หรือลหุโทษที่กระทำผิดต่อผู้เยาว์ได้<sup>32</sup>
5. หากผู้ต้องขังได้รับโทษจำคุก 10 ปี หรือน้อยกว่า โดยไม่คำนึงว่าโทษที่เหลืออยู่ 3 ปี หรือน้อยกว่า การพักโทษจะกระทำได้โดยผู้พิพากษาที่ได้เป็นผู้ตัดสินตามเงื่อนไขที่ได้ระบุในมาตรา 722 ในกรณีอื่น ๆ การพักโทษจะกระทำโดยศาลพักโทษพื้นที่ ซึ่งจะปฏิบัติตามเงื่อนไขในมาตรา 722-1 สำหรับทำให้ข้อความข้างต้นเป็นผลสำเร็จ จะต้องมีการตรวจสอบผู้ต้องขังอย่างน้อย ปีละ 1 ครั้ง เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 729 พระราชกฤษฎีกาจะมีการกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ

<sup>29</sup> Code of Criminal Procedure. Article 729.

The probation term is fifteen years for persons sentenced to life imprisonment.

<sup>30</sup> Code of Criminal Procedure. Article 729-1

<sup>31</sup> Code of Criminal Procedure. Article 729-2

Where an alien sentenced to a custodial sentence is subject to banishment from French territory, to an order escorting him back to the border, expulsion or extradition, his parole is subject to the execution of this measure. It may be decided without his consent.

<sup>32</sup> Code of Criminal Procedure. Article 729-3

Parole may be granted to any person sentenced to a prison term of four years or less, or for whom the amount of time left to serve is of four years or less, where this person has parental rights over a child of less than ten years, who habitually lives with this parent.

The provisions of the present article are not applicable to those convicted of a felony or a misdemeanour committed against a minor.

ให้เกิดผลสำเร็จตามมาตรา 731 การได้รับการพักโทษ อาจขึ้นอยู่กับเงื่อนไขพิเศษซึ่งมีเพื่อเป็นการช่วยเหลือและควบคุมมาตรการที่ช่วยให้การกลับเข้ามาอยู่ร่วมกับสังคมได้ง่ายขึ้นและสามารถตรวจสอบได้ มาตราเหล่านี้มีผู้พิพากษาผู้ตัดสินโดยความช่วยเหลือของกรมราชทัณฑ์เพื่อให้การปรับตัวสู่สังคมและการภาคทัณฑ์ด้วยการสนับสนุนจากหน่วยงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้<sup>33</sup>

พระราชกฤษฎีกาที่มีการกำหนดเงื่อนไขมาตราที่ช่วยให้การกลับเข้าสู่สังคมเกิดผลสำเร็จด้วยองค์ประกอบและคุณลักษณะของการภาคทัณฑ์ซึ่งต้องอาศัยหน่วยงานที่น่าเชื่อถือที่ระบุอยู่ในข้อความข้างต้น และรวมถึงมาตรการในการจัดหาเงินทุนที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานของการภาคทัณฑ์ให้บรรลุความสำเร็จ

### 3.2.2.2 การระงับการลงโทษ

1. การระงับการลงโทษสามารถให้กับนักโทษที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี 1 คดีหรือมากกว่า ถ้าพวกเขาสามารถแสดงหลักฐานของพฤติกรรมที่ดีอย่างเพียงพอ ซึ่งการระงับการลงโทษจะให้โดยผู้พิพากษาที่เป็นผู้ตัดสินคดี หลังจากได้รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการที่พิจารณาคดี โดยจะระงับการลงโทษได้ไม่เกิน 3 เดือนต่อ 1 ปี ของการคุมขังและไม่เกิน 7 วันต่อเดือนของการคุมขังระยะสั้น แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าการคุมขังนั้นกระทำภายใต้การกำหนดการกักกันก่อนการพิจารณาคดี การตัดสินจะกระทำเพื่อความเหมาะสม หรือภายใน 2 เดือนจากวันที่คำตัดสินเป็นอันสิ้นสุด ในปีต่อมาหลังจากได้รับการพักโทษ กรณีที่ผู้ต้องขังนั้นมีพฤติกรรมที่เลว การพักการลงโทษอาจถูกระงับบางส่วนหรือทั้งหมด โดยผู้พิพากษาที่เป็นผู้ตัดสินคดี หลังจากที่ได้รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการที่พิจารณาคดีนั้น สำหรับคำร้องซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะหน้า การพิจารณาสถานะของผู้ต้องขังแต่ละคนจะกระทำได้อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Code of Criminal Procedure. Article 730.

Where a prison sentence imposed is of ten years or less, or where, regardless of the length of the sentence initially imposed the time left to serve is of three years or less, parole is granted by the post-sentencing judge according to the conditions set out in article 722.

In all other cases, parole is granted by the regional parole court, in accordance with the conditions provided for in article 722-1.

For the implementation of the present article, the situation of each convicted person is examined at least once a year, when the time limit conditions provided for in article 729 are fulfilled.

A Decree determines the terms of implementation of the present article.

<sup>34</sup> Code of Criminal Procedure. Article 721.

Remission of sentence may be granted to prisoners detained to serve one or more custodial sentences if they have shown sufficient evidence of good behaviour.



2. หลังจากการกักกันตัว 1 ปี การพักโทษเพิ่มเติมที่ผู้ต้องขังจะได้รับ จะต้องแสดงลักษณะการปรับตัวเข้ากับสังคมได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะความสำเร็จจากการเข้าเรียนในโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือการทดสอบทางด้านวิชาชีพ ที่แสดงถึงการได้มาซึ่งความรู้ใหม่ หรือการแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าจากกรอบการเรียนรู้หรือการฝึกอบรม หรือการกระทำซึ่งส่งผลในการเยียวยาผู้รับเคราะห์จากการกระทำของเขา เว้นแต่ผู้พิพากษาที่เป็นผู้ตัดสินคดีเป็นผู้วินิจฉัย มิฉะนั้น หลังจากการพิจารณาเรื่องของคณะกรรมการที่พิจารณาคดีนั้น บุคคลผู้ซึ่งต้องโทษด้วยการดูแลทางตุลาการด้วยคำสั่งที่ใช้บังคับด้วยการรักษาทางการแพทย์ และถ้าบุคคลผู้นั้นปฏิเสธที่จะรับการรักษาระหว่างการถูกคุมขัง เขาจะไม่ได้รับพิจารณาในการแสดงลักษณะการปรับตัวเข้ากับสังคม

การพักโทษซึ่งได้รับจากผู้พิพากษาผู้ตัดสินคดี หลังจากได้รับฟังความคิดเห็นจากคณะกรรมการที่พิจารณาคดี และถ้าผู้ต้องขังนั้นอยู่ในสถานะของผู้กระทำผิดเป็นนิรันดร์นั้นจะได้รับไม่เกิน 1 เดือนต่อปีของโทษจำคุก หรือ 2 วันต่อเดือน ในกรณีที่โทษจำคุกที่เหลืออยู่ไม่เกิน 1 ปี

หากผู้ต้องขังนั้น ไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดเป็นนิรันดร์ การพักโทษของเขานั้นจะได้รับการเพิ่มเป็น 2 เดือน และ 4 วัน ซึ่งจะใช้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของมาตรา 721 วรรคสาม เว้นแต่ผู้พิพากษาผู้ตัดสินคดีได้ตัดสิน มิฉะนั้น จะยึดถือการพิจารณาจากทัศนคติของคณะกรรมการที่พิจารณาคดีนั้น การพิจารณาเรื่องเฉพาะหน้าจะไม่ได้รับการพิจารณาใช้กับบุคคลซึ่งถูกคุมขังที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในมาตรา 706 ถึง 747 และเมื่อการต้องโทษสิ้นสุด ผู้ต้องขังที่กระทำความผิดจะต้องถูกบันทึกในประวัติอาชญากรรม<sup>35</sup>

---

This remission is granted by the post-sentencing judge, after hearing the opinion of the post-sentencing commission. It may not exceed three months per year of incarceration and seven days per month for a shorter term of incarceration.

It is decided once and for all where the imprisonment is less than one year, and otherwise by annual fractions. However, for imprisonment served under the rules governing pre-trial detention, it is decided, where appropriate, within two-months from the date of the sentence becoming final.

In the year following its granting, the remission of sentence may, in the event of the inmate's bad behaviour, be withdrawn in all or in part by the post-sentencing judge, after hearing the opinion of the post-sentencing commission.

For the application of the present article, the situation of each convicted person is considered at least once a year.

<sup>35</sup> Code of Criminal Procedure. Article 721-1

After one year of detention, additional remission may be granted to inmates who show serious signs of social readjustment, especially where they successfully sit for a school, university or professional examination



### 3.2.3 ศาลบังคับโทษ

การบังคับโทษในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น จะดำเนินการโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งได้แก่ ผู้พิพากษาปรับใช้โทษและศาลปรับใช้โทษ ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับสภาพของการจำคุกและโทษควบคุมตัวอื่น ๆ โดยกำกับดูแลสภาพของการบังคับโทษ<sup>36</sup> เพื่อให้การบังคับโทษนั้นเหมาะสมกับผู้กระทำผิดแต่ละคน (individualization) โดยผู้พิพากษาปรับใช้โทษนั้นจะเป็นผู้พิพากษาในศาลแขวง (district court) ในส่วนของศาลปรับใช้โทษนั้น จะมีอยู่ในทุก ๆ เขตอำนาจศาลอุทธรณ์ โดยประกอบไปด้วยหัวหน้าคณะคนหนึ่งและผู้ช่วยสองคน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้พิพากษาปรับใช้โทษ ซึ่งมีอาวุโสสูงสุดในเขตอำนาจศาลนั้นที่ประธานศาลอุทธรณ์แต่งตั้ง<sup>37</sup> การดำเนินการบังคับโทษในกรณีต่าง ๆ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาปรับใช้โทษและศาลปรับใช้โทษในการจะวินิจฉัยในการใช้มาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการลดโทษ<sup>38</sup> การให้พักการลงโทษชั่วคราว<sup>39</sup> หรือการติดตามโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์<sup>40</sup> รวมทั้งการพักการลงโทษด้วย<sup>41</sup>

---

demonstrating the acquisition of new knowledge or justifying real progress within the framework of tuition or training, or by making efforts to compensate their victims. Unless the post-sentencing judge decides otherwise after considering the views of the post-sentencing commission, those persons sentenced to judicial supervision with a compulsory medical treatment order who refuse treatment during their imprisonment are not considered to show genuine efforts towards social readjustment

This remission is granted by the post-sentencing judge after hearing the opinion of the post-sentencing commission, and if the convicted person is in the legal situation of a recidivist, may not exceed one month per year of incarceration, or two days per month where the length of incarceration remaining to be served is less than one year. If the convicted person is not in the legal situation of a recidivist, these limits are respectively extended to two months and four days. The provisions of the third paragraph of article 721 are applicable.

Unless the post-sentencing judge decides otherwise having considered the post-sentencing commission's views, the provisions of the present article are not applicable to persons convicted of any of the offences mentioned in article 706-47 if, when their sentence became final, a conviction for such an offence was noted in their criminal record.

<sup>36</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 712-1

<sup>37</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 712-3

<sup>38</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 721-1

<sup>39</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 723-4

<sup>40</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 723-7

<sup>41</sup> จาก *อำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 66), โดย พรเลิศ สักดิ์สงวนมณูญ, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีผู้พิพากษาบังคับโทษเป็นหลักในกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับโทษ ผู้พิพากษาบังคับโทษเป็นผู้พิพากษาพิเศษประจำศาลชั้นต้นหรือศาลแขวงที่มีหน้าที่ติดตามการบังคับโทษแก่ผู้ต้องโทษทั้งในและนอกเรือนจำ ตำแหน่งผู้พิพากษาบังคับโทษนี้ ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1958 อันเนื่องมาจากอิทธิพลของหลักปัจเจกบุคคลของการลงโทษ ซึ่งผู้พิพากษาบังคับโทษมีหน้าที่ในการรักษาหลักการและสาระสำคัญของการลงโทษ ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงตัวและการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องโทษเพื่อกลับคืนสู่สังคม ดังนั้นผู้พิพากษาบังคับโทษ จึงจำเป็นต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์<sup>42</sup>

สำหรับกรณีการพักการลงโทษนั้น คำร้องขอพักการลงโทษที่ขึ้นสู่การพิจารณาของผู้พิพากษาบังคับโทษ อาจเกิดจากการที่ผู้พิพากษาบังคับโทษหยิบยกคดีขึ้นพิจารณาเอง หรือคำขอของผู้ต้องโทษ หรือคำร้องของพนักงานอัยการแห่งสาธารณรัฐ และในการทำคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาบังคับโทษนั้น จะต้องมีความเห็นของผู้แทนจากสำนักบริหารราชทัณฑ์ประกอบ และจะต้องจัดให้มีการไต่สวนพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายในองค์คณะที่ปรึกษาโดยผู้พิพากษาบังคับโทษจะฟังคำร้องของพนักงานอัยการและข้อสังเกตหรือคำโต้แย้งของผู้ต้องโทษหรือทนายความของผู้ต้องโทษ<sup>43</sup> เมื่อผู้พิพากษาบังคับโทษได้วินิจฉัยคำร้องแล้ว ผู้ต้องโทษอัยการแห่งสาธารณรัฐและอธิบดีอัยการ สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวได้ ภายในกำหนด 10 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย<sup>44</sup>

ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของผู้พิพากษาบังคับโทษที่อนุญาตให้พักการลงโทษมีผลบังคับทันที แม้จะมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าว เว้นแต่คำอุทธรณ์ของพนักงานอัยการคัดค้านคำวินิจฉัยดังกล่าวจะได้กระทำลงภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย จึงจะมีผลให้รอการบังคับตามคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาบังคับโทษไว้ก่อนจนกว่าศาลอุทธรณ์จะได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของพนักงานอัยการ<sup>45</sup>

<sup>42</sup> จาก “อัยการฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (น. 152 - 153), โดย อุทัย อาทิเวช, 2554, กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พี.รินตั้ง.

<sup>43</sup> *บทบาทของผู้พิพากษาในการพักการลงโทษ* (น. 76). เล่มเดิม.

<sup>44</sup> *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 722* วรรคหก.

<sup>45</sup> *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 722* วรรคแปด.

### 3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการพักการลงโทษของสหราชอาณาจักร

#### 3.3.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของสหราชอาณาจักร

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการพักการลงโทษของสหราชอาณาจักร มีบัญญัติไว้ใน Legal Aid Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 และประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Justice Act) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ระบบการปล่อยตัวผู้กระทำความผิดออกจากเรือนจำก่อนกำหนดในสหราชอาณาจักรนั้นได้กำหนดไว้ใน Criminal Justice Act 1967 โดยมีสองระบบ คือ ระบบการลดโทษ ซึ่งอยู่บนฐานของการยกโทษให้ (remission) ใช้การปล่อยก่อนกำหนดเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมด้านวินัยในเรือนจำ และการปล่อยโดยการพักการลงโทษ (release on licence) โดยใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการพักการลงโทษซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาปล่อยผู้ที่มีความประพฤติดีออกจากเรือนจำก่อนกำหนดและให้อยู่ภายใต้การคุมประพฤติของงานคุมประพฤติ (Probation Service) จึงมีการมองการพักการลงโทษแก่นักโทษนั้นว่าเป็นการให้ความดีความชอบหรือสิทธิพิเศษ (Privilege) มากกว่าที่จะมีสิทธิ นอกจากนี้ ผู้ที่จะได้รับการปล่อยตัวโดยการพักการลงโทษนั้นจะต้องสำนึกว่าตนได้กระทำความผิดด้วย อย่างไรก็ดี ระบบการพักการลงโทษนี้ใช้กับนักโทษซึ่งมีระยะเวลาจำคุกระยะสั้นเท่านั้น หากนักโทษที่มีความอันตรายเกินกว่าที่จะพักการลงโทษจะมีระบบการยกโทษ ซึ่งจะไม่มีการควบคุมความประพฤติภายหลังการปล่อย<sup>46</sup>

การพักการลงโทษของผู้ต้องขัง ตาม Criminal Justice Act 1991 นั้น แบ่งได้เป็น 4 กรณี คือ

1. การปล่อยโดยอัตโนมัติและไม่มีเงื่อนไข สำหรับผู้ที่รับโทษต่ำกว่า 12 เดือน โดยผู้กระทำความผิดจะได้รับการปล่อยตัวเมื่อได้รับโทษมาถึงหนึ่งแล้ว ในกรณีนี้ ผู้ได้รับการปล่อยตัวจะเป็นอิสระในทันทีโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการประพฤติตนใด ๆ ทั้งสิ้น<sup>47</sup>

2. การปล่อยโดยอัตโนมัติและมีเงื่อนไข สำหรับโทษตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 4 ปี โดยจะเป็นการปล่อยตัวโดยอัตโนมัติเมื่อนักโทษนั้นรับโทษมาแล้วถึงหนึ่งของกำหนดโทษ และเมื่อได้รับการปล่อยตัวแล้ว ก็จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติและการสอดส่องดูแลต่อไปอีกเป็นเวลาอีกหนึ่งในสี่ของกำหนดโทษ และเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ก็จะเป็นอิสระโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขใด ๆ

<sup>46</sup> อ้างอิงในการพิจารณาพักการลงโทษ (น. 86). เล่มเดิม.

<sup>47</sup> แหล่งเดิม.

3. การปล่อยโดยดุลพินิจและมีเงื่อนไข สำหรับผู้ได้รับโทษตั้งแต่สี่ปีขึ้นไป นักโทษอาจได้รับการพิจารณาปล่อยตัวอย่างเร็วที่สุดเมื่อได้รับโทษมาแล้วกึ่งหนึ่ง หรืออย่างช้าเป็นจำนวนสองในสามของกำหนดโทษ โดยมีคณะกรรมการพักการลงโทษเป็นผู้พิจารณาปล่อยตัว และเมื่อได้รับการปล่อยตัวแล้วก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤติและการสอดส่องดูแลจนกว่าจะครบสามในสี่ของกำหนดโทษจึงจะได้รับการปล่อยตัวโดยไม่มีเงื่อนไข<sup>48</sup>

4. การปล่อยก่อนกำหนดสำหรับนักโทษจำคุกตลอดชีวิต ในกรณีสำหรับนักโทษจำคุกตลอดชีวิตนี้ การจะได้รับการปล่อยตัวนั้นขึ้นอยู่กับกรกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยตัวที่กำหนดโดยศาล โดยหากรับโทษมาจนครบกำหนดตามเงื่อนไขแล้ว กรรมการพักการลงโทษโดยคำแนะนำของกรรมการพักการลงโทษจะมีอำนาจในการพิจารณาว่าจะปล่อยตัวหรือไม่ หากพิจารณาปล่อยตัวแล้ว ก็จะได้รับมีการปล่อยตัวให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤติและการสอดส่องดูแล โดยเงื่อนไขนั้นจะติดตัวเขาไปตลอดชีวิต

การใช้อำนาจเพื่อระงับคำสั่งจำคุก<sup>49</sup>

(1) ในมาตรา 189 ของพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญาปี 2003 (การระงับการลงโทษจำคุก) สำหรับหัวข้อที่ (1) ใช้แทน

(1) ถ้าศาลส่งคำสั่งของโทษจำคุกซึ่งมีกำหนดอย่างน้อย 14 วัน แต่ไม่มากกว่า 2 ปี ซึ่งอาจเป็นคำสั่งที่บัญญัติโทษจำคุก แต่จะไม่มีผลบังคับ ถ้า<sup>50</sup>

A. อยู่ระหว่างช่วงที่ระบุในคำสั่งตามความมุ่งหมายของย่อหน้านี้ (“ระยะเวลาตามที่กำหนด”) ซึ่งผู้กระทำความผิดได้ประกอบความผิดคดีอื่น ๆ ในสหราชอาณาจักร (ไม่ว่าจะถูกตัดสินลงโทษจำคุกหรือไม่) และ

<sup>48</sup> แหล่งเดิม.

<sup>49</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 Article 68. Changes to powers to make suspended sentence order

<sup>50</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 Article 68 (1) In section 189 of the Criminal Justice Act 2003 (suspended sentences of imprisonment), for subsection (1) substitute—

“(1) If a court passes a sentence of imprisonment for a term of least 14 days but not more than 2 years, it may make an order providing that the sentence of imprisonment is not to take effect unless—

(a) during a period specified in the order for the purposes of this paragraph (“the operational period”) the offender commits another offence in the United Kingdom (whether or not punishable with imprisonment), and

(b) a court having power to do so subsequently orders under paragraph 8 of Schedule 12 that the original sentence is to take effect.

B. ศาลให้อำนาจเพื่อปฏิบัติตามคำสั่ง ภายหลังจากภายใต้ย่อหน้าที่ 8 ของมาตราที่ 12 ซึ่งคำสั่งเดิมจะมีผลใช้บังคับ

(1a) คำสั่งภายใต้หัวข้อที่ (1) อาจบัญญัติให้ผู้กระทำผิดต้องปฏิบัติตามระหว่างช่วงเวลาที่กำหนดในคำสั่งตามความมุ่งหมายของหัวข้อนี้ (“ระยะเวลาที่ต้องดูแล”) ด้วยข้อกำหนดหนึ่ง หรือมากกว่า ภายใต้มาตรา 190(1) และถูกระบุไว้ในคำสั่ง<sup>51</sup>

(1b) เมื่อคำสั่งภายใต้หัวข้อที่ (1) มีข้อบัญญัติภายใต้มาตรา (1a) ซึ่งจะต้องบัญญัติโทษจำคุกซึ่งมีผลใช้บังคับ ถ้า<sup>52</sup>

(a) ระหว่างช่วงเวลาที่ต้องดูแล ผู้กระทำผิดฝ่าฝืนข้อปฏิบัติที่จำเป็นภายใต้หัวข้อที่ (1A) และ

(b) ศาลให้อำนาจที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งภายหลังจาก ภายใต้ย่อหน้าที่ 8 ของมาตรา 12 ซึ่งการบังคับโทษดั้งเดิมยังมีผลใช้บังคับ

(2) ในหัวข้อที่ (2) ของบทนี้ (คำขอในหัวข้อที่ (1) ซึ่งการลงโทษจำคุกแบบต่อเนื่องมีผลบังคับใช้) ความหมายของ “ไม่เกินกว่าจะใช้ทดแทนความหมายว่า “ไม่เกิน 2 ปี”<sup>53</sup>

(3) ในหัวข้อที่ (3) ของบทนี้ (ช่วงเวลาของระยะที่ต้องดูแลและระยะตามที่กำหนด) หลังจากที่มี “ระยะที่ต้องดูแล” สอดแทรก (ถ้ามี)<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 Article 68 (1A) An order under subsection (1) may also provide that the offender must comply during a period specified in the order for the purposes of this subsection (“the supervision period”) with one or more requirements falling within section 190(1) and specified in the order.

<sup>52</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 Article 68

(1B) Where an order under subsection (1) contains provision under subsection (1A), it must provide that the sentence of imprisonment will also take effect if—

(a) during the supervision period the offender fails to comply with a requirement imposed under subsection (1A), and

(b) a court having power to do so subsequently orders under paragraph 8 of Schedule 12 that the original sentence is to take effect.”

<sup>53</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 Article 68 (2) In subsection (2) of that section (application of subsection (1) where consecutive sentences imposed), for the words from “does not exceed” to the end of the subsection substitute “does not exceed 2 years”.

<sup>54</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 Article 68 (3) In subsection (3) of that section (length of supervision period and operational period), after “supervision period” insert “(if any)”.



(4) ในหัวข้อที่ (4) ของบทนี้ (ระยะเวลาที่ต้องดูแลไม่ครบกำหนด ซ้ำกว่าระยะตามที่กำหนด) โดยมีการสอดแทรกช่องเริ่มต้นว่า “คำสั่งใดภายใต้หัวข้อที่ (1) จะถูกบังคับใช้ข้อกำหนดของชุมชนหนึ่งหรือมากกว่าข้อกำหนดนั้น”<sup>55</sup>

(5) ในหัวข้อที่ (7)c ของบทนั้น (ความหมายของ “ข้อกำหนดของชุมชน”) สำหรับหัวข้อ (1)a ทดแทนหัวข้อที่ (1A)<sup>56</sup>

(6) บทที่ 9 (เปลี่ยนเป็นการใช้อำนาจเพื่อระงับคำสั่งจำคุก : บทบัญญัติแบบชั่วคราวและผลที่ตามมา) มีผลใช้บังคับ<sup>57</sup>

(7) การแก้ไขและปรับปรุง ซึ่งกระทำโดยหมวดนี้ และกำหนดการใช้ปฏิบัติมีส่วนสัมพันธ์กับการกระทำความคิดที่เกิดขึ้นก่อน หรือหลังการบังคับใช้ของบทบัญญัติใด ๆ ของมาตรานี้ หรือกำหนดการนั้น<sup>58</sup>

การพักการลงโทษตามกฎหมายสหราชอาณาจักรปัจจุบัน อยู่ภายใต้บทบัญญัติของ Criminal Justice Act 2003 ซึ่งอำนาจในการอนุญาตให้พักการลงโทษหรือไม่อนุญาตนั้นโดยทั่วไปแล้ว เป็นหน้าที่ของ Secretary of the State ในการทำคำสั่งปล่อย โดยมีองค์กรอื่นหรือกฎหมายเป็นผู้กำหนดเวลาในการปล่อย<sup>59</sup> โดยในการพิจารณาเงื่อนไขแห่งการพักการลงโทษนั้นจะมีปัจจัยแตกต่างกันไปในนักโทษแต่ละคน ซึ่งจะแบ่งเป็นโทษจำคุกที่ต่ำกว่า 12 เดือน และโทษจำคุกตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ดังนี้

<sup>55</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 Article 68 (4) In subsection (4) of that section (supervision period not to end later than operational period), at the beginning insert “Where an order under subsection (1) imposes one or more community requirements,”.

<sup>56</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 Article 68(5) In subsection (7)(c) of that section (meaning of “community requirement”), for “(1)(a)” substitute “(1A)”.

<sup>57</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 Article 68 (6) Schedule 9 (changes to powers to make suspended sentence orders: consequential and transitory provision) has effect.

<sup>58</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 Article 68 (7) The amendments and modifications made by this section and that Schedule apply in relation to offences committed before or after the coming into force of any provision of this section or that Schedule.

<sup>59</sup> Criminal Justice Act 2003. Section 244 (1)

As soon as a fixed-term prisoner, other than a prisoner to whom section 247 applies, has served the requisite custodial period, it is the duty of the Secretary of State to release him on licence under this section.



### 1. โทษจำคุกต่ำกว่า 12 เดือน

สำหรับโทษจำคุกต่ำกว่า 12 เดือนนั้น ศาลจะไม่สามารถกำหนดโทษควบคุมตัวแต่เพียงอย่างเดียว และให้ปล่อยตัวโดยอัตโนมัติและไม่มีเงื่อนไขเมื่อครบกำหนดโทษดังเช่นใน Criminal Justice Act 1991 ได้อีกต่อไป แต่จะต้องกำหนดระยะเวลาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการพักการลงโทษภายหลังครบกำหนดโทษจำคุกด้วย โดยในกรณีที่นักโทษผู้นั้นจะต้องรับโทษต่ำกว่า 12 เดือนนี้ ศาลจะต้องกำหนดจำนวนรวมทั้งหมดของโทษเป็นรายสัปดาห์ ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 28 สัปดาห์ และไม่เกินกว่า 51 สัปดาห์ ภายใต้จำนวนรวมทั้งหมดของโทษนั้นจะแบ่งออกเป็นระยะเวลาภายใต้การควบคุมตัว ไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ และไม่เกิน 13 สัปดาห์ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้กระทำความผิดก็จะได้รับการปล่อยตัว แต่นอกเหนือจากการกำหนดระยะเวลาภายใต้การควบคุมตัวแล้ว ศาลจะต้องกำหนดระยะเวลาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการพักการลงโทษ ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาจำคุก โดยจะต้องเป็นเวลาอย่างน้อย 26 สัปดาห์<sup>60</sup> การกำหนดโทษในกรณีนี้จึงเป็นการกำหนดโทษจำคุกเป็นระยะเวลาเพียงสั้น ๆ เท่านั้น และจะเน้นไปที่ระยะเวลาที่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการพักการลงโทษแทน

### 2. กรณีโทษจำคุกที่กำหนดเวลาแน่นอนไม่ต่ำกว่า 12 เดือน

สำหรับผู้รับโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 12 เดือนนั้น การจะได้รับการพักการลงโทษได้ ผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษมาครึ่งหนึ่งแล้ว โดยเมื่อครบกำหนดระยะเวลาครึ่งหนึ่งของโทษของเขาแล้ว เป็นหน้าที่ของ Secretary of the State ในการปล่อยตัวนักโทษดังกล่าวโดยอัตโนมัติ<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Criminal Justice Act 2003. Section 181 (5)

The custodial period—

- (a) must be at least 2 weeks, and
- (b) in respect of any one offence, must not be more than 13 weeks.

<sup>61</sup> Criminal Justice Act 2003. Section 244 (3)

In this section “the requisite custodial period” means—

- (a) in relation to a person serving a sentence of imprisonment for a term of twelve months or more or any determinate sentence of detention under section 91 of the Sentencing Act, one-half of his sentence,
- (b) in relation to a person serving a sentence of imprisonment for a term of less than twelve months (other than one to which an intermittent custody order relates), the custodial period within the meaning of section 181,
- (c) in relation to a person serving a sentence of imprisonment to which an intermittent custody order relates, any part of the term which is not a licence period as defined by section 183(3), and

### 3.3.2 ศาลบังคับโทษ

การดำเนินการพักการลงโทษตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรนั้น มิได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาล แต่เป็นระบบการพักการลงโทษโดยฝ่ายบริหาร โดยได้มีการกำหนดให้ Local Review Committee เป็นผู้ทำหน้าที่คัดกรองเรื่องการพักการลงโทษของนักโทษและเสนอต่อ Home Office Parole Unit ซึ่งจะเสนอเรื่องการพักการลงโทษต่อคณะกรรมการพักการลงโทษตามลำดับ และหากคณะกรรมการพักการลงโทษได้วินิจฉัยอย่างไรแล้ว Secretary of State มีสิทธิที่จะโต้แย้งได้ ซึ่งต่อมาได้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การปล่อยตัวนักโทษก่อนครบกำหนดโทษที่กระทำโดยขาดความโปร่งใสและกระบวนการพิจารณาที่มีความเป็นธรรม (Due Process) จึงได้มีการออกกฎหมาย Criminal Justice Act 1991 เพื่อยกเลิกระบบการปล่อยนักโทษจำคุกระยะสั้นโดยใช้ดุลยพินิจและนำมาใช้กับการปล่อยตัวนักโทษที่มีความผิดร้ายแรงแทน และยกเลิกระบบที่เป็นการลดโทษ เพื่อให้มีระบบการปล่อยตัวนักโทษก่อนกำหนด แต่ยังสามารถกำหนดเงื่อนไขว่านักโทษอาจถูกควบคุมตัวได้อีกหากกระทำผิดซ้ำ<sup>62</sup>

### 3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการพักการลงโทษของสาธารณรัฐสิงคโปร์

#### 3.4.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของสาธารณรัฐสิงคโปร์

หลักกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสิงคโปร์ (Criminal Procedure Code) หมวดที่ 3 : การพักการลงโทษ, การอภัยโทษ และการเปลี่ยนแปลงการตัดสินลงโทษ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. อำนาจของการอภัยโทษ การพักการลงโทษ หรือการบรรเทาโทษ<sup>63</sup>

---

(d) in relation to a person serving two or more concurrent or consecutive sentences, the period determined under sections 263(2) and 264(2).

<sup>62</sup> From supra note 1 (p. 148), by Susan Easton and Christine Piper. (อ้างถึงใน อำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษ (น. 67). เล่มเดิม.

<sup>63</sup> Criminal Procedure Code Article 333.

(1) Where a person has been sentenced to punishment for an offence, the President, acting in accordance with the Constitution, may grant a pardon, reprieve or respite, on such conditions as the President thinks fit, of the execution of the sentence, or remit the whole or any part of the sentence or any penalty or forfeiture imposed by law.

(2) Where an application is made to the President for any of the reliefs mentioned in subsection (1), the President —

(1) เมื่อบุคคลใดได้ถูกตัดสินลงโทษในฐานะผู้กระทำผิดกฎหมาย ประธานาธิบดี ซึ่งทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอาจจะอนุญาตให้ได้รับการอภัยโทษ การทูลเกล้าโทษ หรือการผ่อนผัน การลงโทษ ซึ่งขึ้นอยู่กับประธานาธิบดีเห็นว่าเหมาะสมของการบังคับการลงโทษ หรือการบรรเทาโทษบางส่วน หรือทั้งหมดของโทษ หรือค่าปรับ หรือการริบ ซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย

(2) เมื่อมีคำร้องที่ส่งถึงประธานาธิบดี สำหรับการบรรเทาที่ระบุไว้ในหัวข้อที่ (1) ประธานาธิบดีจะดำเนินการดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ในกรณีเป็นโทษประหารชีวิตจะปฏิบัติตาม มาตรา 22p(2) ของรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีอื่น ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาจากผู้พิพากษาที่ศาลก่อน หรือโดยบุคคลผู้กระทำผิดจะแถลงข้อเสนอ ไม่ว่าจะคำร้องของเขาจะได้รับอนุญาตหรือปฏิเสธ และผู้พิพากษาจะต้องแถลงความคิดเห็นของเขา

(3) ถ้าเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการลงโทษซึ่งได้รับการพักการลงโทษ หรือการบรรเทาโทษ ตามความคิดเห็นของประธานาธิบดีไม่สมบูรณ์ ประธานาธิบดีอาจยกเลิกการพักการลงโทษ หรือการบรรเทาโทษนั้น และเมื่อมีการยกเลิก บุคคลซึ่งโทษของเขาได้รับการพักการลงโทษ หรือการบรรเทาโทษโดยทั่วไปอาจถูกจับกุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยไม่ต้องมีหมายศาล และถูกคุมขังระหว่างรอการพิจารณา ซึ่งเป็นส่วนของโทษจากคดีที่ยังไม่ยุติ

(4) หัวข้อที่ (3) จะไม่พิจารณาสำหรับโทษประหารชีวิต

## 2. อำนาจในการลดหย่อนการลงโทษ

ประธานาธิบดีอาจลดหย่อนโทษประหารชีวิตให้เหลือโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งสองอย่าง หรือลดหย่อนโทษจำคุกให้เหลือเป็นโทษปรับได้<sup>64</sup>

---

(a) in the case of a sentence of death, shall act in accordance with Article 22P(2) of the Constitution; or

(b) may in any other case, require the presiding judge of the court before or by which the person is convicted to state his opinion as to whether the application should be granted or refused, and the judge shall state his opinion accordingly.

(3) If any condition on which a sentence has been suspended or remitted is, in the opinion of the President, not fulfilled, the President may cancel the suspension or remission, and upon such cancellation, the person in whose favour the sentence has been suspended or remitted may, if at large, be arrested by a police officer without warrant and remanded to undergo the unexpired portion of the sentence.

(4) Subsection (3) does not apply to a sentence of death.

<sup>64</sup> Criminal Procedure Code Article 334.

The President may —

(a) commute a sentence of death for a sentence of imprisonment or fine or both; or

### 3.4.2 ศาลบังคับโทษ

การดำเนินการพักการลงโทษตามกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้น มิได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาล แต่เป็นระบบการพักการลงโทษโดยฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีซึ่งทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะอนุญาตให้ได้รับการอภัยโทษ การทุเลาโทษ หรือการผ่อนผันการลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยในกรณีเป็นโทษประหารชีวิตจะปฏิบัติตาม มาตรา 22p(2) ของรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีอื่น ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาจากผู้พิพากษาที่ศาลก่อน

## 3.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการพักการลงโทษของสหรัฐอเมริกา

### 3.5.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของสหรัฐอเมริกา

ตามประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของผู้ต้องขังไว้ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 1. ผู้ต้องขังที่ต้องโทษน้อยกว่า 12 เดือน<sup>65</sup>

(1) กรณีที่อำนาจของศาลที่กำหนดโทษของผู้กระทำผิดเป็นเวลาน้อยกว่า 12 เดือน ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ ยกเว้นว่า ศาลมีคำสั่งหยุดการคุมขังเป็นการชั่วคราว<sup>66</sup>

#### (2) ระยะเวลาของการตัดสินใจการลงโทษ

ก. จะต้องประกาศในรูปของสัปดาห์

ข. จะต้องไม่น้อยกว่า 28 สัปดาห์

ค. จะต้องไม่มากกว่า 51 สัปดาห์ในความเกี่ยวข้องของหนึ่งกระทงความผิด

ง. จะต้องไม่เกินโทษสูงสุดในฐานะความผิดนั้น

#### (3) เมื่อศาลได้ออกคำตัดสินลงโทษแล้ว จะต้อง

ก. ระบุระยะเวลา (ในบทนี้จะใช้คำว่า “ระยะเวลาที่ควบคุมตัว”) ที่สิ้นสุดซึ่งผู้กระทำผิดจะได้รับการปล่อยตัวตามหมาย

ข. มีการกำหนดหมายที่ได้รับซึ่งมีเงื่อนไขที่ระบุความยินยอมของผู้กระทำผิดในระหว่างการถูกควบคุมตัว (ในบทนี้จะใช้คำว่า “ระยะเวลาของหมายอนุญาต”) หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของหมาย หรือมากกว่านั้น ซึ่งข้อเรียกร้องนั้นมีอันต้องตกไปตามมาตรา 182(1) และถูกระงับไว้ในคำสั่งแล้ว

(b) commute a sentence of imprisonment for a sentence of fine.

<sup>65</sup> ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา มาตรา 181.

<sup>66</sup> การหยุดคุมขังเป็นการชั่วคราว มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา มาตรา 183.

- (4) ในส่วนของ “การควบคุมตัวด้วยคำสั่ง” จะหมายถึงคำสั่งตามมาตราข้อย่อยที่ 3(b)
- (5) ระยะเวลาในการควบคุมตัว
- ก. ต้องอย่างน้อย 2 สัปดาห์ และ
- ข. ต้องมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด แต่ต้องไม่มากกว่า 13 สัปดาห์
- (6) ในการพิจารณาระยะเวลาของโทษและระยะเวลาของการไต่สวน ศาลจะต้องแน่ใจว่าระยะเวลาของหมายอนุมัติจะต้องมีเวลาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 26 สัปดาห์
- (7) ถ้าศาลได้ทำการกำหนดโทษของความผิดที่ต้องคุมขัง 2 กรรมหรือมากกว่า ซึ่งจะต้องถูกจำคุกอย่างต่อเนื่องตามมาตรา 181 โดย
- ก. การรวมระยะเวลาของการถูกตัดสินจำคุกจะต้องไม่มากกว่า 65 สัปดาห์
- ข. การรวมระยะเวลาของการไต่สวนจะต้องไม่มากกว่า 26 สัปดาห์
- (8) การไต่สวนตามหมายซึ่งถูกระบุตามข้อเรียกร้องที่มีจำนวน 2 หรือมากกว่า ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องใดหรือข้อร้องเรียนใดตามระยะเวลาในหมายอนุมัติ จะต้องมีระบุอยู่ในคำสั่ง
- (9) ข้อความใน (3)b จะไม่ครอบคลุมถึงการตัดสินลงโทษที่ถูกกระงับ
2. การปล่อยผู้ต้องขัง จะกระทำได้อย่างไร<sup>67</sup>
- (1) เป็นนักโทษเด็ดขาด หรือนักโทษที่อยู่ในข่ายมาตรา 247 ที่ได้รับโทษจนครบกำหนดแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะต้องปล่อยตัวภายใต้มาตรานี้
- (2) เป็นไปตามมาตรา 245
- (3) ในกรณีนี้ “ระยะเวลาของการไต่สวนโทษ” หมายถึง
- ก. บุคคลผู้นั้นได้รับโทษจำคุกน้อยกว่า 12 เดือนหรือมากกว่า หรือได้มีการกำหนดโทษกักขังมาแล้วกึ่งหนึ่งตามมาตรา 91
- ข. บุคคลผู้นั้นได้รับโทษจำคุกน้อยกว่า 12 เดือน (ซึ่งอาจได้รับคำสั่งหยุดการคุมขังเป็นการชั่วคราว) ภายใต้มาตรา 181
- ค. บุคคลผู้นั้นได้รับโทษจำคุก แต่ได้รับคำสั่งหยุดการคุมขังเป็นการชั่วคราว (ตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 183 ประกอบมาตรา 263(2) หรือมาตรา 264A(2) ในกรณีที่เป็โทษที่เกิดร่วมกันหรือต่อเนื่องกัน) จะไม่อยู่ในช่วงเวลาที่หมายอนุมัติ และ
- ง. บุคคลผู้นั้นได้รับโทษทั้ง 2 แบบ ไม่ว่าจะร่วมกันหรือต่อเนื่องกัน (ซึ่งไม่ได้ปรากฏในข้อ c.) เป็นไปตามมาตรา 263(2) และมาตรา 264(2)

<sup>67</sup> ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา มาตรา 244.

3. การปล่อยตัวผู้ต้องขังตามหมายที่ครอบคลุมโทษภายใต้มาตรา 227 หรือ 228<sup>68</sup>

(1) ผู้ต้องขังนั้นได้รับโทษตามหมายที่ครอบคลุมโทษ ภายใต้มาตรา 227 หรือ 228

(2) หลังจากที่ผู้ต้องขังภายใต้ข้อบังคับนี้ได้รับโทษมาแล้วถึงหนึ่ง จึงเป็นหน้าที่

ของรัฐมนตรีจะต้องปล่อยตัวตามหมาย

ในส่วนนี้ “ระยะเวลาการคุมตัวที่เหมาะสม” หมายถึง ระยะเวลาการควบคุมตัวที่ศาลเป็นผู้พิจารณาการคุมตัว ภายใต้มาตรา 227 และ 228

4. อำนาจในการปล่อยตัวนักโทษตามหมาย จะต้องปฏิบัติดังนี้

(1) ตามหัวข้อที่ (2) ถึง (4) รัฐมนตรีอาจจะ

ก. ปล่อยตัวตามหมายสำหรับนักโทษเด็ดขาดในระหว่างช่วงเวลา 135 วัน ผ่านพ้นไปแล้ว และเป็นนักโทษที่ได้รับโทษจนครบกำหนดแล้ว นอกเหนือจากนักโทษที่ได้รับคำสั่งหยุดการคุมขังชั่วคราว

ข. ปล่อยตัวตามหมาย สำหรับนักโทษที่พักการคุมขังชั่วคราว ถึงแม้จะไม่ครบกำหนด 135 วัน ของระยะโทษจนครบกำหนด

(2) หัวข้อที่ 1(ก) จะไม่ครอบคลุมถึงนักโทษที่ยกเว้นว่า

ก. ระยะของโทษที่ต้องได้รับจนครบกำหนด น้อยกว่า 6 สัปดาห์

ข. ผู้นั้นต้องได้รับโทษอย่างน้อย 4 สัปดาห์ ของระยะดังกล่าว หรืออย่างน้อยถึงหนึ่ง ของระยะดังกล่าว

(3) หัวข้อที่ 1(ข) จะไม่ครอบคลุมถึงนักโทษที่ยกเว้นว่า

ก. ระยะของโทษที่ต้องได้รับจนครบกำหนด อย่างน้อย 42 วัน

ข. ผู้นั้นต้องได้รับโทษอย่างน้อย 28 วัน ของทั้งวันเหล่านั้นหรืออย่างน้อยถึงหนึ่ง ของระยะเวลาของวันเหล่านั้น

(4) หัวข้อที่ (1) จะไม่ครอบคลุมถึง

ก. โทษที่ถูกกำหนดภายใต้มาตรา 227 และ 228

ข. โทษที่ละเมิดมาตราที่ 1 (กลับมาถูกควบคุม) ภายใต้บทบัญญัติปี 1995

ค. นักโทษที่ต้องอยู่โรงพยาบาลตามคำสั่ง การควบคุมหรือย้ายการควบคุมตามมาตรา 37, 45A หรือ 47 ของบทบัญญัติทางด้านจิตเวช ปี 1983

ง. โทษที่ถูกกำหนดทางด้านศีลธรรมของหัวข้อที่ 9(1)b หรือ c หรือหัวข้อที่ 10(1)b หรือ c ในกรณีที่นักโทษนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของประชาคมในเรื่องการห้ามออกนอกเขตสถานในยามคำคืนได้

<sup>68</sup> ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา มาตรา 247.



จ. นักโทษที่มีประกาศแจ้งความ ส่วนที่ 2 ของบทบัญญัติเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ ปี 2003

ฉ. นักโทษนั้นมีความโน้มเอียงที่จะถูกขับออกจากสหราชอาณาจักร

ช. นักโทษนั้นถูกปล่อยตัวตามหมายระหว่างการรับโทษ และถูกเรียกตัวกลับมารับโทษตามมาตรา 255 หัวข้อที่ 1(ก)

ซ. นักโทษนั้นถูกปล่อยตัวตามหมายภายใต้มาตรา 248 ระหว่างการรับโทษ และถูกเรียกตัวกลับมารับโทษตามมาตรา 254

หน้าที่ในการปล่อยตัวนักโทษจำคุกตลอดชีวิตบางจำพวก

1) อ้างถึงนักโทษจำคุกตลอดชีวิตซึ่งยื่นคำร้องตามหัวข้อที่ (2) ของมาตรา 82A ด้วยอำนาจตามพระราชบัญญัติศาลอาญา (การพิพากษาลงโทษ) ปี 2000 หรือตามหัวข้อที่ (5) ซึ่งได้ให้หรือถูกให้โดยความเหมาะสม และ

2) อ้างถึงการเข้าประเด็นของโทษซึ่งถูกระบุไว้ในคำสั่ง ภายใต้หัวข้อที่ (5) โดยไม่ได้กล่าวไว้ในบทนี้ แต่ต้องอยู่ในความเหมาะสมของการพิจารณาโทษทั้งหมด ในส่วนของ “ระยะเวลาที่เหมาะสม” จะมีส่วนสัมพันธ์กับทิศทางซึ่งมีความหมายเดียวกันกับหัวข้อที่ (6)

แต่ถ้านักโทษจำคุกตลอดชีวิตนั้น กำลังรับโทษจำคุกตลอดชีวิต 2 คดีหรือมากกว่า

1) นักโทษผู้นั้นจะไม่ต้องรับการปฏิบัติตามจุดประสงค์ของบทนี้ในฐานะนักโทษจำคุกตลอดชีวิต นอกจากนี้ คำสั่งหรือจุดมุ่งหมายนั้น ได้ถูกกำหนดเกี่ยวกับโทษเหล่านั้น โดยจุดมุ่งหมายจะเป็นไปด้วยความเหมาะสม

2) บทบัญญัติของหัวข้อที่ (5) ถึง (8) ข้างล่างนี้ จะไม่ถูกนำมาปฏิบัติกับนักโทษนั้น จนกว่าเขาจะได้รับโทษตามประเด็นส่วนของโทษนั้น ๆ

(5) หน้าที่ที่

ก. นักโทษจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งต้องปฏิบัติตามประเด็นส่วนของโทษของเขานั้น และ

ข. คณะกรรมการพักโทษได้ตัดสินใจปล่อยตัวภายใต้บทบัญญัตินี้ และเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะปล่อยตัวเขา

(6) คณะกรรมการพักโทษจะไม่ปฏิบัตินอกเหนือไปจากหัวข้อที่ (5) แก่นักโทษจำคุกตลอดชีวิต ยกเว้นแต่ว่า

ก. รัฐมนตรีได้เสนอเรื่องของนักโทษผู้นี้ไปยังคณะกรรมการ และ

ข. คณะกรรมการมีความพอใจว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจำคุกนักโทษผู้นี้ เพื่อความปลอดภัยต่อสาธารณะอีกต่อไป

(7) นักโทษจำคุกตลอดชีวิตซึ่งอยู่ในบทบัญญัตินี้สามารถร้องขอต่อรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องของเขาไปยังคณะกรรมการพักโทษในเวลา

ก. หลังจากที่เขาได้รับโทษในส่วนประเด็นของโทษของเขาแล้ว และ

ข. เมื่อมีการส่งเอกสารอ้างอิงในคดีก่อนหน้าของเขาไปยังคณะกรรมการหลังจากสิ้นสุดเป็นเวลา 2 ปี จึงเริ่มพิจารณาเอกสารอ้างอิงนั้น

ค. เมื่อเขาได้รับโทษจำคุกมาแล้วหรือกักกันตัวมาแล้ว (ได้รับการจำคุกมาแล้วครั้งหนึ่ง)

### 3.5.2 ศาลบังคับโทษ

ในระบบการพักการลงโทษตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา<sup>69</sup> ได้กำหนดให้คณะกรรมการพักการลงโทษของรัฐบาลกลางขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1910 โดยจะมีคณะกรรมการพักการลงโทษประจำอยู่ในแต่ละเรือนจำ ซึ่งคณะกรรมการพักการลงโทษในระบบพักการลงโทษของสหรัฐอเมริกานั้นมีดุลยพินิจกว้างขวางในการพิจารณาระยะเวลาที่เหมาะสมในการปล่อยตัวนักโทษผู้สังคมน โดยดุลยพินิจดังกล่าวจะถูกจำกัดไว้โดยโทษขั้นสูงที่กำหนดโดยศาลเท่านั้น กรรมการพักการลงโทษนั้นจะได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองหลากหลายกันไปในแต่ละรัฐ ส่วนใหญ่มักจะกำหนดมาตรฐานในการแต่งตั้งกรรมการโดยจะกำหนดให้มีคุณสมบัติเป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพในวงการแพทย์หรือกระบวนการยุติธรรม ในรัฐอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว กรรมการพักการลงโทษจะมาจากประชาชนทั่วไปที่สามารถแสดงออกถึงค่านิยมของชุมชน และผู้ที่มีความคิดพื้นฐานของเขาจะสามารถทำให้การตัดสินใจมีเหตุผลดีขึ้น<sup>69</sup>

## 3.6 กฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดของประเทศไทย

### 3.6.1 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

#### 3.6.1.1 บทนิยามศัพท์<sup>70</sup>

1) “เรือนจำ” หมายความว่า ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขัง กับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมถึงที่อื่นใดที่รัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าอาณาเขตไว้โดยชัดเจน

2) “ผู้ต้องขัง” หมายความว่า รวมตลอดถึงนักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝาก

3) “นักโทษเด็ดขาด” หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย

<sup>69</sup> อ้างอิงในการพิจารณาพักการลงโทษ (น. 73 - 74). เล่มเดิม.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4.

- 4) “คนต้องขัง” หมายความว่าบุคคลที่ถูกฝากขังไว้ตามหมายขัง
- 5) “คนฝาก” หมายความว่าบุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือ กฎหมายอื่น โดยไม่มีหมายอาญา
- 6) “นักโทษพิเศษ” หมายความว่า นักโทษเด็ดขาดซึ่งส่งไปอยู่ทัณฑนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

### 3.6.1.2 ลักษณะ 1 หมวด 2 การรับตัวผู้ต้องขัง

- 1) เจ้าพนักงานเรือนจำจะไม่รับบุคคลใด ๆ ไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำ เว้นแต่จะได้รับหมายอาญาหรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ<sup>71</sup>
- 2) ถ้าผู้ต้องขังมีเด็กอายุต่ำกว่าสิบหกปี อยู่ในความดูแลของตนติดมาขังเรือนจำ และปรากฏว่าไม่มีผู้ใดจะเลี้ยงดูเด็กนั้น จะอนุญาตให้เด็กนั้นอยู่ในเรือนจำภายใต้บังคับเงื่อนไขดังระบุไว้ในข้อบังคับที่อธิบดีตั้งขึ้น หรือจะส่งไปยังสถานที่อื่นใดอันได้จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อการนี้ก็ได้ ทั้งนี้ ให้ใช้บังคับแก่เด็กที่เกิดในเรือนจำด้วย<sup>72</sup>
- 3) ให้แพทย์ตรวจอนามัยของผู้ที่ถูกรับตัวเข้าไว้ใหม่ โดยให้เจ้าพนักงานเรือนจำตรวจและบันทึกข้อความเกี่ยวกับลักษณะแห่งความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำ คำนิ รุปรพรรณ ความแข็งแรงแห่งร่างกายและความสามารถทางสติปัญญา กับข้อความอื่น ๆ ตามข้อบังคับที่อธิบดีได้ตั้งขึ้นไว้ เมื่อเจ้าพนักงานเรือนจำร้องขอ ให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจทำการสอบสวนหรือสืบสวนการกระทำผิดอาญาส่งรายงานแสดงประวัติของผู้ต้องขังให้แก่เจ้าพนักงานเรือนจำ<sup>73</sup>

### 3.6.1.3 ลักษณะ 1 หมวด 8 วินัย

- 1) ผู้ต้องขังจะต้องปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของเรือนจำ<sup>74</sup>
- 2) นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นความประพฤติดี มีความอุตสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษอาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้<sup>75</sup>
  - (1) ให้ความสะดวกในเรือนจำตามที่อธิบดีกำหนดไว้ในข้อบังคับ
  - (2) เลื่อนชั้น
  - (3) ตั้งให้มีตำแหน่งหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำ

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 8.

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 9.

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 10.

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 31.

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32.

(4) ลาไม่เกิน 4 วัน ในคราวหนึ่ง โดยไม่รวมเวลาที่ต้องใช้ในการเดินทางเข้าด้วยเมื่อมีความจำเป็นเห็นประจักษ์ เกี่ยวกับกิจธุระสำคัญ หรือกิจการในครอบครัว แต่ห้ามมิให้ออกไปนอกราชอาณาจักรสยามและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ระยะเวลาที่อนุญาตให้ลาให้มีให้หักออกจากการคำนวณกำหนดโทษ

(5) พักการลงโทษภายใต้บังคับเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ แต่การพักการลงโทษนี้จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่า 10 ปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต และระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น ให้กำหนดไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ไม่เกินกว่ากำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่

(6) ลดวันต้องโทษจำคุกเดือนละไม่เกินห้าวันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่การลดวันต้องโทษจำคุกจะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา

(7) ในการลดวันต้องโทษตาม (6) ให้คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนของกรมราชทัณฑ์ กรมตำรวจ กรมอัยการ กรมประชาสงเคราะห์ และจิตแพทย์ จากกรมการแพทย์ เป็นผู้พิจารณา โดยมติเสียงส่วนมาก

(8) นักโทษเด็ดขาดที่ส่งออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ ตามมาตรา 22 ทวิ ให้ได้ลดวันต้องโทษลงอีกไม่เกินจำนวนวันที่ทำงานสาธารณะนั้น และอาจได้รับรางวัลด้วยก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

3) ให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อกับบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากทนายความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ภายใต้ข้อบังคับที่อธิบดีวางไว้<sup>76</sup>

4) ภายใต้บังคับบทบัญญัติในภาค 7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นโทษเบาและลดโทษ ผู้ต้องขังยังมีสิทธิในอันที่จะยื่นคำร้องทุกข์ หรือเรื่องราวใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือทูตเกล้าๆ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้<sup>77</sup>

5) เมื่อผู้ต้องขังคนใดกระทำผิดวินัย ให้เจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีหน้าที่พิจารณาโดยถ่องแท้ แล้วลงโทษสถานหนึ่งสถานใดหรือหลายสถาน ดังต่อไปนี้ ภาคทัณฑ์ งดการเลื่อนชั้น

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 33.

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 34.

โดยมีกำหนด ลดชั้น ตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเยียน หรือติดต่อไม่เกิน 3 เดือน เว้นไว้แต่กรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลดหรืองดประโยชน์และรางวัลทั้งหมด หรือแต่บางส่วนบางอย่าง ชั่งเคียงไม่เกิน 3 เดือน ชั่งห้องมีดไม่มีเครื่องลับนอนไม่เกิน 2 วัน ในสัปดาห์หนึ่ง โดยความเห็นชอบของแพทย์ เจียนคราวหนึ่งไม่เกิน 20 ที ในความควบคุมของแพทย์ แต่ห้ามเจียนคราวต่อไป เว้นแต่จะล่วงพ้นเวลา 30 วันจากวันที่เจียนคราวที่แล้ว ถ้าผู้ต้องขังเป็นหญิงห้ามเจียน หรือตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุก<sup>78</sup>

6) ถ้าปรากฏว่า ผู้ต้องขัง ที่จะได้รับโทษดังกล่าวมาในมาตรา 35 นั้นป่วยเจ็บหรือมีเหตุอันควรอย่างอื่นใด ซึ่งจะต้องยกขึ้นพิจารณา จะงดการลงโทษนั้นไว้ก่อนก็ได้ ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนการลงโทษอย่างใด ๆ เสียได้เมื่อมีเหตุสมควรแต่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำ<sup>79</sup>

7) ในกรณีที่ผู้ต้องขังได้กระทำความผิดอาญาขึ้นภายในเรือนจำ และความผิดนั้นเป็นเพียงลหุโทษ หรือความผิดต่อมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือความผิดฐานประทุษร้ายแก่ทรัพย์สินของเรือนจำก็ดี ฐานพยายามจะหลบหนีก็ดี แทนที่จะนำเรื่องนี้เสนอต่อเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสอบสวน หรือฟ้องร้องตามกฎหมาย ให้ผู้บัญชาการเรือนจำ มีอำนาจวินิจฉัยลงโทษฐานผิดวินัยตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิของเอกชนที่จะเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีอาญา หรือคดีแพ่งดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>80</sup>

#### 3.6.1.4 ลักษณะ 1 หมวด 10 การปล่อยและพักการลงโทษ

1) ในกรณีที่ผู้ต้องขังถึงกำหนดปล่อยป่วยหนัก ไม่สามารถไปจากเรือนจำได้ และขออนุญาตอยู่รักษาตัวในเรือนจำต่อไป ให้ผู้บัญชาการเรือนจำใช้ดุลยพินิจอนุญาตตามคำขอ นั้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องรายงานให้อธิบดีทราบ<sup>81</sup>

2) นักโทษเด็ดขาดที่ถูกปล่อยพ้นโทษไปนั้นมีสิทธิได้รับใบสำคัญในการปล่อย<sup>82</sup>

3) นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) หรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้ลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32 (6) หรือ (8) และถูกปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น ต้องปฏิบัติตนโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความ

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 35.

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 36.

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 37.

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 41.

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 42.



ประพุดิของตณ ถ้าไม่ปฏิบัติตมเงื่อนไขน้นข้อหนึ่งข้อใด นกโทษเต็ดขาดผู้นั้นอจถูกจับมออีก โดยมิต้องมีหมายจับหรือหมายจ้คูกและน้กลับเข้จ้คูกตอไปตมก้หนดโทษที่ยังเหลืออยู่ และให้ผู้อำนจสั่งการพักการลงโทษตมมตร 32 (5) หรือการลดวันตองโทษจ้คูกตมมตร 32 (6) หรือ (8) สั่งถอนการพักการลงโทษหรือถอนการลดวันตองโทษจ้คูกที่ยังเหลืออยู่ และจะลงโทษทงวินัยอีกค้วยก็ได<sup>83</sup>

### 3.6.1.5 ลักษณะ 3 การรักษาระราชบัญญัติ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้และให้ผู้อำนจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้<sup>84</sup>

### 3.6.2 กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษนักโทษ

ในข้อนี้จะกล่าวถึงกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษนักโทษ อันได้แก่ กฎกระทรวงออกตมความในมตร 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับต่ง ๆ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดงนี้

#### 1) นักโทษเต็ดขาด

(1) นักโทษเต็ดขาดพึงแบ่งออกเป็นชั้น ๆ ได้แก่ ชั้นเยี่ยม ชั้นดีมาก ชั้นดี ชั้นกลาง ชั้นเลว และชั้นเลวมก<sup>85</sup>

(2) นักโทษเต็ดขาดที่เข้ใหม่ให้อยู่ในชั้นกลางจนกว่าจะมีการเลื่อน หรือลดชั้น เว้นแต่ได้เคยตองโทษมาแล้วและมตองโทษจ้คูกในครวนนี้อีกภายใน 5 ปี นับแต่ วันพ้นโทษ ครวนก่อนกับความผิดต่ง 2 ครวนนั้น ไม่ใช่ความผิดฐานลหุโทษหรือประมท ให้อยู่ในชั้นเลว ทั้งนี้ การเลื่อนหรือลดชั้นนั้นให้เป็นไปตมระเบียบและวิธีการของกรมราชทัณฑ์<sup>86</sup>

#### 2) การพักการลงโทษ

##### (1) คณะกรรมการพักการลงโทษ

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่ “คณะกรรมการพักการลงโทษ” มีอำนจหน้าที่ให้ ความเห็นชอบการพักการลงโทษ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งปลัดกระทรวงยุติธรรมมอบหมาย อธิบดีกรมคุมประพุดิ อธิบดี กรมคุมครองสิทธิและเสรีภาพ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการ

<sup>83</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มตร 43.

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มตร 58.

<sup>85</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตมความในมตร 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 44.

<sup>86</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตมความในมตร 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 45.



คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้แทนกรมสุขภาพจิต ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการส่วนสำนักทัณฑปฏิบัติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการส่วนพักการลงโทษเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ<sup>87</sup>

## (2) หลักเกณฑ์การพักการลงโทษ

นักโทษเด็ดขาดผู้ใดจะได้รับพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) ต้องผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้บัญชาการเรือนจำเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมควบคุมประพฤติ ผู้แทนสำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเจ้าพนักงานเรือนจำอีกสองคนที่ผู้บัญชาการเรือนจำแต่งตั้งเป็นกรรมการ เมื่อได้รับคัดเลือกแล้วให้เสนอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพักการลงโทษ นักโทษเด็ดขาดอาจได้รับการพักโทษ ดังต่อไปนี้<sup>88</sup>

- 1) ชั้นเยี่ยม ไม่เกินหนึ่งในสามของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาดในกรณีที่มีการพระราชกฤษฎีกา ให้ถือกำหนดโทษตามหมายโทษแจ้งเด็ดขาดฉบับหลังสุด
- 2) ชั้นดีมาก ไม่เกินหนึ่งในสี่ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาดในกรณีที่มีการพระราชกฤษฎีกา ให้ถือกำหนดโทษตามหมายโทษแจ้งเด็ดขาดฉบับหลังสุด
- 3) ชั้นดี ไม่เกินหนึ่งในห้าของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาดในกรณีที่มีการพระราชกฤษฎีกา ให้ถือกำหนดโทษตามหมายโทษแจ้งเด็ดขาดฉบับหลังสุด

กรณีมีเหตุพิเศษจะพักการลงโทษมากกว่าที่กำหนดไว้ได้ ต่อเมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษตามข้อ 91 ได้พิจารณาให้เห็นชอบและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี<sup>89</sup>

<sup>87</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 91.

<sup>88</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 92.

<sup>89</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 92 บรรทัดท้าย.

## (3) เงื่อนไขในระหว่างพักการลงโทษ

เงื่อนไขในระหว่างพักการลงโทษ กำหนดดังต่อไปนี้<sup>90</sup>

- 1) ห้ามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่กำหนดในข้อ 94
- 2) ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่กำหนดในข้อ 95 หรือ
- 3) ห้ามกระทำการและให้กระทำการตาม (1) และ (2)

## (4) เงื่อนไขที่เป็นข้อห้ามกระทำการ

เงื่อนไขที่เป็นข้อห้ามกระทำการ มีดังต่อไปนี้<sup>91</sup>

- 1) ห้ามเข้าไปในเขตท้องที่ สถานที่ หรือตามเวลา ที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์กำหนด
- 2) ห้ามคบหาสมาคมกับบุคคลที่อาจนำไปสู่การกระทำผิดอีก
- 3) ห้ามเกี่ยวข้องกับสารระเหย วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตหรือประสาท หรือยาเสพติดให้โทษทุกประเภท รวมทั้งอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ทุกชนิด
- 4) ห้ามประพฤติตนในทางเสื่อมเสีย เช่น เสพสุราหรือเล่นการพนันที่อาจนำไปสู่การกระทำผิดกฎหมายอีก

## (5) เงื่อนไขให้กระทำการ

เงื่อนไขให้กระทำการนั้น มีดังต่อไปนี้<sup>92</sup>

- 1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติเดือนละหนึ่งครั้งจนกว่าจะครบกำหนดโทษหรือตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมคุมประพฤติกำหนด
- 2) ให้พักอาศัยอยู่กับผู้อุปการะตามสถานที่ที่แจ้งไว้ หากจะย้ายที่อยู่หรือเปลี่ยนผู้อุปการะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานคุมประพฤติก่อน เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบภายในกำหนดระยะเวลาการรายงานตัวครั้งต่อไป
- 3) ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำและคำตักเตือนของพนักงานคุมประพฤติและเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมคุมประพฤติกำหนด

<sup>90</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 93.

<sup>91</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 94.

<sup>92</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 95.

4) ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ หากฝ่าฝืนและถูกลงโทษ โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับนั้น ไม่ว่าโทษสถานใด ผู้นั้น หรือผู้อุปการะต้องแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติทราบทุกครั้ง

5) ให้ประกอบอาชีพที่สุจริต หากเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือย้ายงานใหม่ ต้องแจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบทุกครั้ง เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบภายใน กำหนดระยะเวลาการรายงานตัวครั้งต่อไป”

(6) เงื่อนไขนั้นจะกำหนดไว้แต่ข้อเดียวหรือหลายข้อก็ได้ แล้วแต่ความเหมาะสม แก่ลักษณะของบุคคลและพฤติการณ์<sup>93</sup>

(7) เมื่อได้มีการอนุมัติการพักการลงโทษแล้ว ให้ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการ ทัณฑสถานออกหนังสือสำคัญให้แก่ผู้ได้รับการพักการลงโทษรับไปเป็นคู่มือ และให้มีหนังสือแจ้ง ต่อพนักงานคุมประพฤติในท้องที่ที่ผู้ได้รับการพักการลงโทษเข้าไปพักอาศัยทราบ โดยผู้ได้รับการ พักการลงโทษต้องไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติในท้องที่ที่เข้าไปพักอาศัยภายใน สามวันนับแต่วันที่ได้รับการปล่อยตัว เมื่อดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้ผู้บัญชาการเรือนจำหรือ ผู้อำนวยการทัณฑสถานมีหนังสือแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องที่ที่ผู้ได้รับการ พักการลงโทษเข้าไปพักอาศัยทราบภายในเวลาอันสมควร<sup>94</sup>

ทั้งนี้ ถ้าผู้ได้รับการพักการลงโทษได้ย้ายที่อยู่หรือเข้าไปทำงานในท้องที่ที่อยู่นอกท้องที่ ที่พนักงานคุมประพฤติท้องที่นั้นรับผิดชอบ ให้พนักงานคุมประพฤติท้องที่นั้นมีหนังสือแจ้ง ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องที่ที่ผู้ได้รับการพักการลงโทษเข้าไปพักอาศัยหรือเข้าไป ทำงานทราบภายในเวลาอันสมควร<sup>95</sup>

(8) หนังสือสำคัญที่ออกตามข้อ 97 ต้องระบุเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติที่กำหนด ให้ไว้ด้วย ผู้ได้รับการพักการลงโทษจะต้องแสดงหนังสือสำคัญนี้ต่อพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ หรือเจ้าพนักงานเรือนจำ เมื่อมีการเรียกให้แสดง หากหนังสือสำคัญนั้นสูญหาย ให้รับ

<sup>93</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 96.

<sup>94</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไข เพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 97.

<sup>95</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไข เพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 97 วรรคท้าย.

แจ้งต่อพนักงานคุมประพฤติและขอรับฉบับแทน ถ้าไม่แสดงหนังสือสำคัญดังกล่าว พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้นั้นส่งเรือนจำก็ได้<sup>96</sup>

3.6.3 หนังสือกรมราชทัณฑ์และหนังสือสำนักงานศาลยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ

3.6.3.1 หนังสือกรมราชทัณฑ์ ค่วนมาก ที่ ยช 0706/2220 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติกรณีนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษจำคุกกระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ตามที่กรมราชทัณฑ์ได้แจ้งกรณีคณะกรรมการลดวันต้องโทษจำคุกมีมติในการประชุมฯ ครั้งที่ 6/2547 ให้เรือนจำ/ทัณฑสถานระงับการติดตามจับกุมนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขการลดวันต้องโทษจำคุกไว้ก่อน (ยกเว้นกระทำผิดอาญาขึ้นอีก) เมื่อคณะกรรมการลดวันต้องโทษจำคุกมีมติให้เพิกถอนการคุมประพฤติ เรือนจำ/ทัณฑสถาน จึงจะสามารถติดตามนำตัวผู้ที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกกลับมาคุมขังในเรือนจำ/ทัณฑสถานได้ และได้แจ้งแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ตามข้อ 91 และข้อ 92 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ให้เรือนจำ/ทัณฑสถานทราบและถือปฏิบัติ

กรมราชทัณฑ์ขอเรียนว่า ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) หรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้ลดวันต้องโทษจำคุก ตามมาตรา 32 (6) หรือ (8) และถูกปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น ต้องปฏิบัติตนโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของตน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใด นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นอาจถูกจับมาอีกโดยมิต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก และนำกลับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ และให้มีอำนาจสั่งการพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) หรือการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32 (6) หรือ (8) สั่งถอนการพักการลงโทษ หรือถอนการลดวันต้องโทษจำคุกที่ยังเหลืออยู่ และจะลงโทษทางวินัยอีกด้วยก็ได้ ดังนั้น เพื่อให้การเพิกถอนการพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษจำคุกนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขดำเนินการไปด้วยความรวดเร็ว สามารถติดตามนำตัวผู้ได้รับการพักการลงโทษหรือผู้ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกที่กระทำผิดเงื่อนไขกลับมาคุมขังในเรือนจำได้โดยเร็วและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทันการณ์ โดยไม่ต้องรอผลการเพิกถอนการพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษจำคุกตามนัยมาตรา 43 จึงยกเลิกหนังสือกรมราชทัณฑ์

<sup>96</sup> กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 98.

ที่ ชช 0706/603 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2547 และให้เรือนจำ/ทัณฑสถาน ถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติ กรณีนักโทษเด็ดขาดผู้ได้รับการพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษจำคุกกระทำผิดเงื่อนไข การคุมประพฤติ

3.6.3.2 หนังสือสำนักงานศาลยุติธรรม ที่ สย 016/49015 เรื่อง แนวทางการนำตัว นักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไขกลับเข้าคุมขังในเรือนจำโดยวิธีออกหมาย จับกุม มีสาระสำคัญ ดังนี้

ตามที่กรมราชทัณฑ์ขอหารือแนวทางการนำตัวนักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติ ที่กระทำผิดเงื่อนไขกลับเข้าคุมขังในเรือนจำโดยวิธีการออกหมายจับ เนื่องจากการดำเนินการจับกุม นักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไข ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 โดยการไม่ขอให้ศาลออกหมายจับนั้น กรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาอุปสรรค ไม่สามารถติดตามนำตัวผู้ถูกคุมประพฤติกลับเข้าคุมขังได้หรือติดตามนำตัวกลับมาได้แต่ล่าช้าเกิน สมควร เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ไม่มีอัตรากำลังและอำนาจหน้าที่ในการจับกุมเฉกเช่นเดียวกัน กับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ กรมราชทัณฑ์จึงเสนอแนวทางที่จะนำตัวผู้ถูกคุมประพฤติ ที่กระทำผิดเงื่อนไขกลับเข้าคุมขังในเรือนจำเพื่อรับโทษจำคุกตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ โดยวิธีการเสนอต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาออกหมายจับ และประสานพนักงานฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจเข้ามามีส่วนร่วมในการจับกุมอีกทางหนึ่ง

สำนักงานศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วขอเรียนว่า ศาลจะออกหมายจับได้ต้องมีเหตุตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลเข้าไป ตรวจสอบถ่วงดุลการจับบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาโดยฝ่ายบริหารจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า มีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลดังกล่าวจะได้ออกมาทำความผิด จึงจะออกหมายจับบุคคลนั้นได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่กับผู้ที่มิคำพิพากษาลงโทษแล้ว อีกทั้งตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ก็มีได้ประสงค์ที่จะให้มีการขอหมายจับจากศาลแต่อย่างใด กรณีตามข้อหารือ การดำเนินการพักโทษให้แก่นักโทษเด็ดขาดซึ่งมีความประพฤติดีตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 32 (5) ประกอบกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ซึ่งนักโทษเด็ดขาดผู้นั้นจะได้รับการปล่อยตัวและถูกคุมประพฤตินั้น เกิดขึ้นจาก ความเห็นชอบของคณะกรรมการพักการลงโทษ มิได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของศาลซึ่งได้มีคำพิพากษา ถึงที่สุดไปแล้วให้จำคุกนักโทษดังกล่าว และเมื่อนักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติกระทำผิดเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 43 ได้ให้อำนาจกรมราชทัณฑ์ ที่อาจจับกุมนักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไขมาอีกโดยมิต้องมีหมายจับหรือ หมายจำคุกและนำกลับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่และให้ผู้มีอำนาจสั่งพัก



การลงโทษสั่งถอนการพักโทษนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว และไม่อาจถือได้ว่านักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติหลบหนีระหว่างที่ถูกคุมขังตามอำนาจของศาลตามประมวลกฎหมายอาญา อันจะนำมาเป็นเหตุขอให้ศาลออกหมายจับได้แต่อย่างใด

3.6.3.3 หนังสือกรมราชทัณฑ์ ค่วนมาก ที่ ขธ 0706/2440 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการพักการลงโทษ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ตามที่กรมราชทัณฑ์ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ตามข้อ 91 และข้อ 92 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และหลักเกณฑ์การพิจารณาพักการลงโทษที่แก้ไขใหม่ ให้เรือนจำ/ทัณฑสถาน ทราบและถือปฏิบัติ

กรมราชทัณฑ์ขอเรียนว่า เพื่อให้การดำเนินการพักการลงโทษเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถือปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน จึงขอให้เรือนจำ/ทัณฑสถาน ถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการพักการลงโทษ

3.6.3.4 หนังสือกรมราชทัณฑ์ ค่วนมาก ที่ ขธ 0706.3/5808 เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาพักการลงโทษ พ.ศ. 2556 และแนวทางปฏิบัติ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ตามที่กรมราชทัณฑ์ได้แจ้งหลักเกณฑ์การพิจารณาพักการลงโทษ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค) ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2553 มีผลใช้บังคับตั้งแต่เดือน กันยายน 2553 เป็นต้นไปให้เรือนจำ/ทัณฑสถานถือปฏิบัติ

กรมราชทัณฑ์ขอเรียนว่า เนื่องจากได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณาพักการลงโทษ ให้สอดคล้องกับหลักการพักการลงโทษ และสภาพการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้ให้นักโทษเด็ดขาดได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษกว้างขวางมากขึ้นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556 ในกรณีนี้เพื่อให้การดำเนินการพักการลงโทษเป็นไปในแนวทางเดียวกันจึงให้เรือนจำ/ทัณฑสถานถือปฏิบัติ ดังนี้

1. แจ้งหลักเกณฑ์การพิจารณาพักการลงโทษ พ.ศ. 2556 ให้คณะกรรมการฯ เรือนจำ/ทัณฑสถาน ตามข้อ 92 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ทราบและพิจารณาคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดตามหลักเกณฑ์ฯ ดังกล่าว ทั้งนี้ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่เดือน มีนาคม 2556 เป็นต้นไป

2. ให้ยกเลิกเอกสารประกอบการพิจารณาพักการลงโทษ แบบรายงานการสอบประวัติผู้ต้องขังเพื่อพิจารณาพักการลงโทษ (แบบ พ. 1) ของเดิม และแบบรายงานการฝึกอบรมและพัฒนาจิตใจประกอบการพักการลงโทษ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการรายงานข้อมูล และให้ใช้แบบรายงานการสอบประวัติผู้ต้องขังเพื่อพิจารณาพักการลงโทษ (แบบ พ. 1) ที่ปรับปรุงใหม่



โดยให้เรือนจำ/ทัณฑสถานกรอกข้อมูลรายละเอียดให้ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับพฤติการณ์ขณะต้องโทษอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ความประพฤติ อุปนิสัยฯ ความอดสาหัส/ความก้าวหน้าฯ การทำความดีความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ ความเห็นของพนักงานคุมประพฤติ และความเห็นของคณะกรรมการฯ ให้ได้ความชัดเจนว่านักโทษเด็ดขาดรายนั้น ๆ สามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติ และพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้น เป็นที่ไว้วางใจให้กลับเข้าสู่สังคมก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาด้วยการพักการลงโทษ พร้อมส่งเอกสารเกี่ยวกับการฝึกอบรม เช่น ประกาศนียบัตร วุฒิบัตร ใบประกาศ หรือหนังสือรับรองและอื่น ๆ เป็นต้น มาประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ หากพบข้อมูลไม่ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ คณะกรรมการพักการลงโทษ จะไม่รับพิจารณาและจะส่งเรื่องคืนเรือนจำ/ทัณฑสถาน

3.6.3.5 หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ 0706.3/27385 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการติดตามนำตัวนักโทษเด็ดขาดผู้ได้รับพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุกที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติกลับเข้าคุมขังในเรือนจำ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ตามที่กรมราชทัณฑ์ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติกรณีนักโทษเด็ดขาดผู้ได้รับการพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษจำคุกที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ ให้เรือนจำ/ทัณฑสถานถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และเพื่อให้การส่งถอนการคุมประพฤติดำเนินการไปด้วยความรวดเร็วสามารถติดตามนำตัวผู้ที่กระทำผิดเงื่อนไขกลับมาคุมขังได้โดยเร็ว และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทันการ โดยไม่ต้องรอผลการส่งถอนการคุมประพฤติ

กรมราชทัณฑ์ขอเรียนว่า จากสถิตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวคุมประพฤติในปีงบประมาณ 2554 – 2555 จำนวน 63,052 ราย กระทำผิดเงื่อนไขคุมประพฤติ (กรณีมิใช่กระทำผิดอาญา) จำนวน 1,398 ราย สามารถติดตามนำตัวกลับมาคุมขังในเรือนจำได้ จำนวน 20 ราย คิดเป็นร้อยละ 1.43 ติดตามไม่ได้ จำนวน 1,378 ราย คิดเป็นร้อยละ 98.57 แสดงให้เห็นว่าแนวทางปฏิบัติที่กรมราชทัณฑ์ได้แจ้งให้ทราบและถือปฏิบัติแล้วนั้น เรือนจำ/ทัณฑสถาน ยังไม่สามารถดำเนินการติดตามนำตัวนักโทษเด็ดขาดผู้ที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติดังกล่าวกลับมาจับโทษที่เหลืออยู่ได้อย่างจริงจัง และจากข้อเท็จจริงพบว่าเรือนจำ/ทัณฑสถาน สามารถติดตามจับกุมนักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไขกลับมาได้โดยการประสานงานขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานตำรวจ/พนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และไม่มีข้อมูลที่แน่ชัดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของนักโทษเด็ดขาดทำให้การติดตามตัวกระทำไต่ยาก เป็นเหตุให้ผู้ถูกคุมประพฤติได้รับการปล่อยตัวไปแล้วไม่เกรงกลัวต่อผลที่จะได้รับเมื่อกระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ เพราะเข้าใจว่าตนเองจะไม่ถูกจับกลับมาคุมขังในเรือนจำอีก รวมทั้งอาจจะเป็นตัวอย่างแก่ผู้ต้องขังรายอื่น ๆ ที่จะได้รับประโยชน์จากการปล่อยตัว

คุมประพฤติ แต่ไม่เห็นความสำคัญของการปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของกรมราชทัณฑ์เกี่ยวกับคุณภาพและความเชื่อถือได้ของการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการติดตามนำตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติกลับมาคุมขังในเรือนจำเพื่อรับโทษตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ให้เพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดจำนวนผู้ต้องขังที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติกรณีพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุกกรมราชทัณฑ์จึงได้ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุกที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ และมีการส่งข้อมูลเฉพาะกรณีประพฤติตนเสื่อมเสีย และกระทำผิดเงื่อนไขที่มีใช้กระทำผิดอาญา ให้กองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทราบเป็นประจำทุกเดือน เพื่อประโยชน์ในการติดตามนำตัวกลับมากุมขังในเรือนจำเพื่อรับโทษตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ สำหรับแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมของเรือนจำ/ทัณฑสถาน ขอให้ดำเนินการ ดังนี้

1. ให้ดำเนินการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุก ล่วงหน้า 6 เดือนทุกราย โดยให้ดำเนินการอบรมตามรูปแบบวิธีการและแนวทางการปฏิบัติงานตามคู่มือการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย พ.ศ. 2553 ตามหนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยช 0715/2667 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2552 และกำชับให้เรือนจำ/ทัณฑสถานทุกแห่งที่ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดทุกรายปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเคร่งครัด

2. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการออกติดตาม และควบคุมตัวนักโทษเด็ดขาดที่ประพฤติตนผิดเงื่อนไขคุมประพฤติกลับมาคุมขังในเรือนจำ

3. ประสานเจ้าพนักงานตำรวจ/พนักงานฝ่ายปกครองขอความร่วมมือในการแจ้งเบาะแสหรือติดตามตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขคุมประพฤติกลับมาควบคุมตัวไว้ และแจ้งให้เรือนจำ/ทัณฑสถานไปรับตัวกลับมากุมขังในเรือนจำ

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ในการพิจารณาพักการลงโทษ และการเพิกถอนการพักการลงโทษ นักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และแนวทางแก้ไขปัญหา

ในบทที่ 4 นี้ จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการพิจารณาพักการลงโทษ และการเพิกถอนการพักการลงโทษ นักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 โดยมีประเด็นปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งคือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษ ตามกฎหมายราชทัณฑ์ ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพักการลงโทษตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษโดยผู้วิจัยจะขอวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 กฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจในการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด และให้มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ซึ่งการที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายราชทัณฑ์โดยมีเนื้อหาให้อำนาจฝ่ายปกครองอย่างกว้างขวาง และฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายราชทัณฑ์ดังกล่าว โดยได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษทั่วไป และมีอำนาจอนุมัติโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ รวมทั้งมีอำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่ผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพักการลงโทษไว้ในมาตรา 32 นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดี มีความอุตสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการทำงานบังเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

1. ให้ความสะดวกในเรื่องจำตามที่อธิบดีกำหนดไว้ในข้อบังคับ
2. เลื่อนชั้น
3. ตั้งให้มีตำแหน่งหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำ

4. ลาได้ไม่เกิน 4 วัน ในคราวหนึ่งโดยไม่รวมระยะเวลาในการเดินทางเข้าด้วย เมื่อมีความจำเป็นเห็นประจักษ์เกี่ยวกับกิจธุระสำคัญ หรือกิจการในครอบครัว แต่ห้ามมิให้ออกไปนอกราชอาณาจักรสยาม และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ ระยะเวลาที่อนุญาตให้ลานั้นมิให้หักออกจากการคำนวณกำหนดโทษ

5. พักการลงโทษภายใต้บังคับเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ แต่การพักการลงโทษนี้จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อ นักโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่า 10 ปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต และระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นให้กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ไม่เกินกำหนดโทษที่เหลืออยู่

6. ลดวันต้องโทษจำคุกให้เดือนละไม่เกิน 5 วัน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่การลดวันต้องโทษจำคุกจะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่เปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา

7. ในการลดวันต้องโทษตาม (6) ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนของกรมราชทัณฑ์ กรมตำรวจ กรมอัยการ กรมประชาสัมพันธ์ และจิตแพทย์จากกรมการแพทย์ เป็นผู้พิจารณาโดยมีมติเสียงข้างมาก

8. นักโทษเด็ดขาดที่ส่งออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ ตามมาตรา 22 ทวิ ให้ได้ลดวันต้องโทษลงอีกไม่เกินจำนวนวันที่ทำงานสาธารณะนั้น และอาจได้รับรางวัลด้วยก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

อนึ่ง พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้กำหนดหลักการในมาตรา 58 ให้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดูแลการบังคับใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 แต่ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นการกำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่

แทนในการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้และยังกำหนดอำนาจที่จะออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้อีกประการหนึ่ง

นอกจากนี้ จากการศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องได้แก่หลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งมีสาระสำคัญของหลักการ ดังต่อไปนี้

การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยนั้น หมายถึง การแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจโดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาดอำนาจ โดยได้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจเป็น 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย องค์กรบริหาร เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองประเทศ และองค์กรตุลาการ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

สาระสำคัญของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ คือ รัฐมีการใช้อำนาจอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ และใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (อำนาจบริหาร) และประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย (อำนาจตุลาการ) โดยตามหลักการและทฤษฎีนั้น การแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นต้องไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้ แต่มีข้ออยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีความการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการในแต่ละองค์กร คือ มีการคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ดังนั้น ความสัมพันธ์ในลักษณะถ่วงดุลกันระหว่างผู้ใช้อำนาจทั้งหลายจะเป็นไปมากน้อยเพียงไรนั้นจึงขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ออกประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และกรมราชทัณฑ์ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตั้งแต่นั้นเป็นระยะเวลาประมาณ 79 ปีแล้ว เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ดังกล่าวแล้ว พบว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกใช้บังคับในช่วงระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองของประเทศไทย พ.ศ. 2475 ได้ไม่นานนัก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายในช่วงของระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับให้ฝ่ายปกครองได้ใช้ในการบริหารประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้อำนาจ



ฝ่ายปกครองได้ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อย สะดวก และเกิดความรวดเร็ว อีกทั้งในช่วงระยะเวลาของการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ฝ่ายปกครองที่ได้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ คือรัฐบาลที่มาหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ ดังนั้นในการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นมาใช้บังคับกับประชาชนจึงมิได้คำนึงถึงองค์กรที่จะใช้อำนาจและไม่มีแบ่งหรือกำหนดการใช้อำนาจและหน้าที่ของแต่ละองค์กรไว้อย่างชัดเจน ฝ่ายนิติบัญญัติในสมัยนั้นจึงมีความต้องการและมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อบัญญัติกฎหมายขึ้นมาสำหรับใช้เป็นเครื่องมือให้กับฝ่ายปกครองที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลเกิดความมีประสิทธิภาพที่มั่นคง มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเท่านั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติขึ้นมาจึงเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ

อนึ่ง การที่เนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ได้กำหนดการให้ฝ่ายปกครองมีและใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางนั้น ส่งผลทำให้ฝ่ายปกครอง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปได้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติในการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ซึ่งส่งผลต่อการเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายปกครองซึ่งการกระทำดังกล่าวฝ่ายปกครองจะอาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่มีเนื้อหาที่ล้าสมัยด้วยการออกกฎกระทรวงให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายตุลาการในการพักการลงโทษให้กับนักโทษเด็ดขาดได้ซึ่งในกรณีดังกล่าวฝ่ายปกครองจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการที่จะกำหนดโครงการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดได้อย่างอิสระ รวมถึงฝ่ายปกครองจะอาศัยอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้น กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษตามความต้องการของฝ่ายปกครองโดยไม่สนใจในการที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจเข้าไปปลบล้างอำนาจของฝ่ายตุลาการอีกด้วย

นอกจากนี้ การใช้อำนาจเกินส่วนของฝ่ายปกครองยังเป็นการใช้อำนาจเกินส่วนของกฎหมาย เนื่องจากเมื่อฝ่ายตุลาการใช้อำนาจของตนในการลงโทษจำเลยในคดีอาญา ฝ่ายตุลาการจะใช้อำนาจและใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดในการพิจารณาความผิดของจำเลยตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารวมทั้งระเบียบของข้าราชการฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายปกครองไม่สามารถเข้าไปควบคุมหรือสั่งการการกำหนดโทษจำคุกตามคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการได้ ตลอดจนฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจเพื่อปลบล้างโทษจำคุกตามคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการได้

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีในระบบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่กระทบต่อความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังมีผลต่อความมั่นคงให้การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพราะหากการที่ฝ่ายปกครองยังสามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายตุลาการในเรื่องการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแทนฝ่ายตุลาการเจ้าของอำนาจที่แท้จริงได้แล้ว จะส่งผลทำให้การใช้อำนาจและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายตุลาการไม่เป็นไปตามหลักการทางกฎหมาย และกระทบต่อการแบ่งแยกอำนาจของประเทศไทยนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายที่ไปส่งผลทำให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปก้าวล่วงในการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการอย่างชัดเจน โดยการก้าวล่วงดังกล่าวของฝ่ายปกครองนั้น จะไม่มีการบอกกล่าวหรือแจ้งการกระทำให้แก่ฝ่ายตุลาการเพื่อรับรู้ว่าการตัดสินใจปล่อยตัวนักโทษจำคุก และการใช้ดุลพินิจลงโทษของฝ่ายตุลาการนั้น ได้ถูกระงับไปโดยฝ่ายปกครองแล้ว ตลอดจนพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ยังมีได้มีการกำหนดให้มีขั้นตอนหรือวิธีการ ในการบอกกล่าวการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแก่ฝ่ายตุลาการแต่อย่างใด การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ

จากการศึกษาได้พบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองดำเนินการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด โดยเข้าไปใช้อำนาจแทนอำนาจของฝ่ายตุลาการ โดยที่ฝ่ายตุลาการไม่ได้รับรู้ถึงอำนาจของฝ่ายตุลาการที่ได้ถูกฝ่ายปกครองเข้าไปใช้อำนาจแทนอำนาจของฝ่ายตุลาการแล้ว ซึ่งจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงคดีหมายเลขดำที่ 10820, 13430, 10020/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 1849, 1850, 1851/2550 ของศาลอาญาธนบุรีกรณีนักโทษเด็ดขาดชายสุ ได้ถูกศาลอาญาธนบุรี พิจารณาพิพากษาลงโทษจำคุก 6 ปี ในความผิดฐานความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม นับแต่วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 ชังมาแล้ว 1 วัน ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2553 เหลือโทษจำคุก 4 ปี 9 เดือน 18 วัน นักโทษเด็ดขาดชายสุ ขอย้ายกลับภูมิลำเนาของผู้อุปการะซึ่งอยู่ในเขตพระนคร กรมราชทัณฑ์พิจารณาอนุญาต เรือนจำพิเศษธนบุรี ได้ส่งตัวนักโทษเด็ดขาดชายสุ มาคุมขังที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2553 ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดของกรมราชทัณฑ์อนุมัติพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดชายสุ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2554 ต่อมาวันที่ 22 มิถุนายน 2554 นักโทษเด็ดขาดชายสุ ได้ยื่นแบบคำร้องต่อศาลอาญาธนบุรีเพื่อขอรับหลักประกันคืน วันที่ 23 มิถุนายน 2554

ศาลอาญาธนบุรี ได้โทรศัพท์ตรวจสอบระยะเวลาที่นักโทษเด็ดขาดชายสุ ได้รับโทษจำคุกตาม คำพิพากษาของศาล วันที่นักโทษเด็ดขาดชายสุ ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ และเหตุผลในการ ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดชายสุ มายังส่วนทัณฑปฏิบัติ เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ว่านักโทษ เด็ดขาดชายสุ ศาลอาญาธนบุรีพิพากษาลงโทษจำคุก 6 ปี ศาลอาญาธนบุรีได้ตรวจสอบหมายจำคุก เมื่อคดีถึงที่สุดของนักโทษเด็ดขาดชายสุ แล้วปรากฏว่านักโทษเด็ดขาดชายสุ จะพ้นโทษจำคุกวันที่ 2 ธันวาคม 2555 แต่วันที่ 22 มิถุนายน 2554 นักโทษเด็ดขาดชายสุ ได้ยื่นคำร้องขอรับหลักประกัน คินจากศาลอาญาธนบุรี เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครได้แจ้งต่อศาลอาญาธนบุรีว่า นักโทษเด็ดขาด ชายสุ เป็นนักโทษเด็ดขาดชายชั้นเยี่ยม ได้รับโทษจำคุกมาแล้ว 2 ใน 3 ส่วนของโทษ คณะกรรมการ พักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ พิจารณาแล้วให้นักโทษเด็ดขาดชายสุ ให้ได้รับประโยชน์จากการ พักการลงโทษ และเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครได้ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดชายสุ ไปแล้วเมื่อ วันที่ 30 เมษายน 2554 นักโทษเด็ดขาดชายสุ ได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษจำนวน 1 ปี 9 เดือน 26 วัน

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า นักโทษเด็ดขาดชายสุ ศาลอาญาธนบุรี พิจารณาลงโทษ จำคุก 6 ปี นับแต่วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 ชังมาแล้ว 1 วัน ได้รับพระราชทาน อภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2553 เหลือโทษจำคุก 4 ปี 9 เดือน 18 วัน การที่ศาลอาญาธนบุรีพิพากษาลงโทษจำคุกนักโทษเด็ดขาดชายสุ เป็นกรณีที่ฝ่ายตุลาการได้ใช้ อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบของข้าราชการฝ่ายตุลาการในการกำหนดอัตราโทษจำคุกที่มีความเหมาะสม กับพฤติการณ์และความเสียหายที่เกิดขึ้นในทางอาญา ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ออกกฏกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ข้อ 91 ข้อ 92 กำหนดให้มีคณะกรรมการพักการลงโทษ และกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด วันที่ 30 เมษายน 2554 กรมราชทัณฑ์ได้พิจารณาให้นักโทษเด็ดขาดชายสุ ได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษจำคุก จำนวน 1 ปี 9 เดือน 26 วัน จะเห็นได้ว่ากรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจเกินส่วน เข้าไปก้าวล่วงในแดนอำนาจของฝ่ายตุลาการเป็นการเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายตุลาการจนถึงขั้นได้ ใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไปปลงอำนาจที่สั่งลงโทษจำคุกของฝ่ายตุลาการ โดยที่ฝ่ายตุลาการ ไม่ได้รับรู้เนื่องจากฝ่ายปกครองไม่มีวิธีการบอกกล่าวกับฝ่ายตุลาการให้ทราบว่ามีฝ่ายปกครองได้ใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองเข้าไปปลงอำนาจของฝ่ายตุลาการแล้ว อีกทั้งจากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้ให้อำนาจฝ่ายปกครอง ออกกฏกระทรวงให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจไปปลงอำนาจของฝ่ายตุลาการได้ ดังนั้น

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 จึงเป็นกฎหมายที่สำคัญและมีเนื้อหาของบทบัญญัติไม่สอดคล้องต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจของประเทศไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายราชทัณฑ์มีเนื้อหาของบทบัญญัติที่สำคัญ ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงโทษจำคุกที่ศาลกำหนดแก่จำเลยว่าจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและอำนวยความสะดวกยุติธรรม ได้พิจารณาและกำหนดโทษจำคุกแก่จำเลยไปแล้วแต่ฝ่ายปกครองได้อาศัยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดได้ทำให้เกิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมาย เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 โดยได้กำหนดเนื้อหาของกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอย่างกว้างขวาง โดยให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดทั่วไป และพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ เป็นการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวได้ จึงเป็นการกระทำที่กระทบต่อความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังมีผลต่อความมั่นคงให้การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพราะหากฝ่ายปกครองยังสามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายตุลาการ ในเรื่องการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแทนฝ่ายตุลาการเจ้าของอำนาจที่แท้จริง จะทำให้เกิดความไม่ได้สัดส่วนของการใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะส่งผลทำให้การใช้อำนาจและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายตุลาการไม่เป็นไปตามหลักการทางกฎหมาย และกระทบต่อการใช้อำนาจของประเทศไทย

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพักการลงโทษตามกฎหมายฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

การพักการลงโทษ (Parole) เป็นการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดออกนอกเรือนจำก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล การพักการลงโทษนี้กรมราชทัณฑ์ได้นำมาปฏิบัติต่อนักโทษเด็ดขาดที่มีความประพฤติเรียบร้อยประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัยของเรือนจำ ตั้งใจศึกษาอบรมและฝึกวิชาชีพให้ได้รับประโยชน์โดยการปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล ออกไปใช้ชีวิตอยู่กับครอบครัวในสังคมภายใต้เงื่อนไขคุมความประพฤติที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากนักโทษที่ได้รับการปล่อยตัวพักการลงโทษไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุม

ความประพฤติอาจถูกจับเข้ามาคุมขังอีกตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ ดังนั้น การพักการลงโทษ ถือเป็นระบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและทัศนคติของนักโทษเด็ดขาดให้มีความพร้อมที่จะประพฤติตนเป็นพลเมืองดีของชาติ เมื่อออกไปอยู่ร่วมกับสังคมภายนอกแล้วสามารถประกอบอาชีพสุจริตและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ดี ภายหลังพ้นโทษโดยไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก การพักการลงโทษเป็นมาตรการในการจูงใจให้นักโทษเด็ดขาดให้ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบวินัยของเรือนจำ โดยจะได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษจำคุกตามระเบียบที่กำหนดไว้ ส่งผลให้นักโทษได้รับการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล

อย่างไรก็ตาม การพักการลงโทษที่กรมราชทัณฑ์ใช้อยู่ทั่วไป คือ เกณฑ์นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมพักได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษ ชั้นดีมากพักได้ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษ และชั้นดีพักได้ไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษ คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษนี้ มีความชัดเจน แน่นนอน มีความเป็นธรรม และมีความเสมอภาคกับนักโทษเด็ดขาดทุกคน หากนักโทษเด็ดขาดรายใดมีคุณสมบัติและเข้าเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ ก็จะได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษทุกราย นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ยังมีอำนาจอนุมัติโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ ในการกำหนดโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษของแต่ละโครงการขึ้นมาใหม่แตกต่างกันไป ของแต่ละโครงการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอนุมัติ ซึ่งการพักการลงโทษแบ่งออกเป็น 2 กรณี กรณีแรกคือการพักการลงโทษทั่วไป มีการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษไว้อย่างชัดเจน โดยได้มีการกำหนดชั้นของนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษและการกำหนดอัตราส่วนของโทษจำคุกที่ได้รับมาแล้วรวมทั้งอัตราส่วนของโทษจำคุกที่จะได้รับการพักการลงโทษ การพักการลงโทษประเภทนี้นักโทษเด็ดขาดจะได้รับประโยชน์ทุกคนเมื่อได้รับการเลื่อนชั้นและได้รับโทษจำคุกครบถ้วนตามอัตราส่วนของโทษ ที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับการพักการลงโทษอีกกรณีหนึ่งคือโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ เป็นการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ โดยจะมีคณะกรรมการพักการลงโทษให้ความเห็นชอบโครงการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้อนุมัติโครงการพักการลงโทษกรณีพิเศษนี้ โครงการพักการลงโทษกรณีพิเศษได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษแตกต่างไปจากการพักการลงโทษทั่วไป คือได้กำหนดชั้นของนักโทษเด็ดขาดเป็นเพียงนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป ได้รับโทษจำคุกตามหมายจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าอัตราส่วน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษ ตามหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดหรือได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าอัตราส่วน 1 ใน 2 ของโทษ



ตามหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วแต่กรณีตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการพักการลงโทษ กรณีมีเหตุพิเศษของแต่ละโครงการ การดำเนินโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนี้ ได้มีการ กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดโครงการ

จากการศึกษา กฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ พบว่ากฎหมายราชทัณฑ์ได้ให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษ และการพัก การลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ สำหรับการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ รัฐมนตรีจะอนุมัติการพัก การลงโทษได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพักการลงโทษ นอกจากนี้กฎหมาย ราชทัณฑ์ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ข้อ 91 และข้อ 92 โดยให้มีคณะกรรมการเรียกว่าคณะกรรมการพักการลงโทษ มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบการพักการลงโทษประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน กรรมการ รองปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งปลัดกระทรวงยุติธรรมมอบหมาย อธิบดีกรมคุมประพฤติ อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ ผู้แทนกรมสุขภาพจิต ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการสำนักทัณฑ์ปฏิบัติเป็นกรรมการ และเลขาธิการ และผู้อำนวยการส่วนพักการลงโทษเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ข้อ 92 นักโทษเด็ดขาดผู้ใดจะได้รับการพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) ต้องผ่านการคัดเลือกจาก คณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยผู้บัญชาการเรือนจำเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรม คุมประพฤติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเจ้าพนักงาน เรือนจำอีกสองคนที่ผู้บังคับบัญชาการเรือนจำแต่งตั้งเป็นกรรมการ เมื่อได้คัดเลือกแล้วให้เสนอ คณะกรรมการพักการลงโทษตามข้อ (1) นักโทษเด็ดขาดอาจได้รับการพักการลงโทษดังต่อไปนี้ ชั้นเยี่ยม ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษ ชั้นดีมาก ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษ ชั้นดี ไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษ กรณีมีเหตุพิเศษจะพักการลงโทษมากกว่าที่กำหนดไว้ในวรรคสอง ได้ต่อเมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษตามข้อ 91 ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและได้รับอนุมัติ จากรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดได้ โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

ในกรณีการพักการลงโทษทั่วไป ได้กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษ ดังนี้ ชั้นเยี่ยมพักได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษ ชั้นดีมาพักได้ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษและชั้นดีพักได้ไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษ การพักการลงโทษแบบทั่วไปนั้น กฎกระทรวงจะกำหนดอัตราส่วนของโทษจำคุกตามหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดออกเป็นส่วน ๆ ใช้พิจารณาประกอบกับชั้นของนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษไว้อย่างชัดเจน เมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกมาครบตามอัตราส่วนของโทษที่กำหนดไว้ตามชั้นของนักโทษแล้วเรือนจำจะดำเนินการพักการลงโทษให้นักโทษเด็ดขาดทุกรายที่มีคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพักการลงโทษทั่วไปนี้มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ในกรณีการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจอนุมัติโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษของแต่ละโครงการ ซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์แตกต่างกันโดยเฉพาะในส่วนขอโทษจำคุกที่นักโทษได้รับมาแล้วโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนักโทษเด็ดขาดคดีความผิดเล็กน้อยเนื่องในวันแห่งครอบครัว ปี 2556 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ข้อหนึ่งว่า “ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษ” ส่วนโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษอีกโครงการหนึ่งคือการคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดเข้าโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม 2557 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ข้อหนึ่งว่า “ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 ของกำหนดโทษ” จากการเปลี่ยนแปลงโทษจำคุกที่นักโทษได้รับมาแล้วส่งผลให้นักโทษได้รับประโยชน์กลุ่มหนึ่งและไม่ได้รับประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่ง นักโทษจะได้รับประโยชน์จากโครงการนี้คือนักโทษเฉพาะกลุ่มที่มีคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ครบถ้วนในช่วงระยะเวลาของการดำเนินโครงการนี้เท่านั้น ส่วนนักโทษอีกกลุ่มหนึ่งจะไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้เลย

นอกจากนี้ จากการศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักความเสมอภาค และหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน ซึ่งมีสาระสำคัญของหลักการ ดังต่อไปนี้

หลักความเสมอภาค เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐ

แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใด รัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักการสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

ภายใต้หลักความเสมอภาคนั้น จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ หลักความเสมอภาคในที่นี้ จึงหมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน แม้จะมีความหลากหลายในการปฏิบัติ เนื่องจากสภาพความจริงที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ความแตกต่างนั้นต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ โดยหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม มีดังนี้

#### 1. สิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน

ความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันทุกประการ กล่าวคือ ความเท่าเทียมกันในสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นความเท่าเทียมกันในสายตาของกฎหมาย หมายความว่าข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันต้องได้รับผลทางกฎหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้น หลักความเสมอภาคในหลักเกณฑ์ข้อนี้ จึงต้องมีการเปรียบเทียบระหว่างข้อเท็จจริงสองกรณี กลุ่มบุคคลสองกลุ่ม หรือบุคคลสองคน หากพบว่ามีความเหมือนกันหรือแตกต่างกันในส่วนที่ไม่เป็นสาระสำคัญ ต้องได้รับการปฏิบัติและผลทางกฎหมายเหมือนกัน

ดังนั้น หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติ คือ ต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ด้วยเหตุนี้ กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้

## 2. สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน

ความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคนั้น หากเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างกัน ก็ต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งการใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกัน ไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่น กฎหมายบำเหน็จบำนาญ กำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำเหน็จบำนาญเท่ากับข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปีเช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกัน คือ เวลาราชการไม่เท่ากันก็ควรได้รับผลปฏิบัติแตกต่างกันไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเสมอกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตาม

## 3. การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ของส่วนรวม

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้ จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างอันเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

4. การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ ซึ่งการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

## 5. การเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมี

วัตถุประสงค์ เพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น อันเป็นการยกระดับเพื่อชดเชยหรือทดแทนแก่กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม ทั้งในทางกายภาพ ทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคมซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมืองขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1964

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ บังคับให้ผู้ใช้ อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอประมาณ โดยได้แบ่งแยก หลักความได้สัดส่วนเป็น 3 หลักการย่อย คือ

1. หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) เป็นหลักการที่บังคับให้ ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และคำสั่งทางปกครองใดที่ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามที่กฎหมายบังคับไว้ ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม ศาลปกครองอาจก้าวล่วงใช้อำนาจเพิกถอนได้ ความหมาย ในทางคำราและคำพิพากษานั้น อธิบายว่า มาตรการที่เหมาะสม คือ มาตรการที่อาจทำให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม หากมาตรการ นั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นไปด้วยความ ยากลำบาก

2. หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้ แต่ที่ว่ามาตรการเหล่านั้นมีผลกระทบกระเทือน ต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้อง ตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ความคิดที่อยู่เบื้องหลังหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปที่ต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยที่สุด” หลักการนี้ได้รับการอธิบายในเชิงบอกเล่าว่า เฉพาะมาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิด ผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้น เป็นมาตรการที่จำเป็น ส่วนการอธิบายในเชิงปฏิเสธอาจอธิบายว่า ความ จำเป็นของมาตรการใดมาตรการหนึ่งนั้น ไม่มีอยู่ หากการบรรลุเป้าหมายเดียวกันนั้นหรือผลสำเร็จ ที่คิดว่าสามารถจะกระทำได้โดยวิธีการหรือมาตรการอื่นที่แทรกแซงหรือก่อให้เกิดผลกระทบ ที่น้อยกว่าทั้งใดทางคำราและคำพิพากษาของศาลถือกันว่าหลักความจำเป็น เป็นหลักการหนึ่งของการแทรกแซงน้อยที่สุด



3. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality strict sensu) เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชน และหรือแก่สังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เรียกร้องว่า มาตรการที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ ถ้าก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์แล้ว มาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักการนี้เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ และวิธีการ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในขอบเขตที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักการนี้อาจกล่าวได้ว่าอยู่ที่การได้รับผลกระทบอันเกิดจากการแทรกแซงในเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพันธ์ของประโยชน์อันเป็นเป้าหมายของสาธารณะที่กำหนดไว้ ประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการนั้นจะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติพระราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษทั่วไป โดยกำหนดไว้ว่านักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมพักการลงโทษได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ชั้นดีมาก ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ชั้นดี ไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ซึ่งเป็นคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษทั่วไปนี้ นักโทษเด็ดขาด ทุกคน ทุกชั้น และทุกคดี เมื่อได้รับโทษจำคุกครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นักโทษเหล่านั้นก็จะได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษ นักโทษเด็ดขาดทุกคนจะได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษทั่วไปนี้ อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ในส่วนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนั้น การดำเนินโครงการเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ กฎหมายราชทัณฑ์ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอนุมัติพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษได้มากกว่าพักการลงโทษทั่วไป เมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษให้ความเห็นชอบ โครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษนั้น อัตราส่วนของโทษจำคุกที่ได้รับมาแล้วจะน้อยกว่าอัตราส่วนของโทษจำคุกการพักการลงโทษทั่วไป นอกจากนี้การกำหนดชั้นของนักโทษที่จะได้รับการพักการลงโทษก็ได้กำหนดแต่เพียงว่า เป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป การกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ เมื่อเปรียบเทียบกับพักการลงโทษทั่วไปแล้วจะเห็นได้ว่า เรื่องการกำหนดชั้นของนักโทษเด็ดขาดมีความแตกต่างกันกล่าวคือ การพักการลงโทษทั่วไป

อัตราส่วนของโทยจำคุกที่ได้รับมาแล้วจะมีความสัมพันธ์กับชั้นของนักโทย ชั้นเยี่ยมจะได้รับการพักการลงโทยได้มากกว่าชั้นดีมาก และชั้นดีมากจะได้รับการพักการลงโทยได้มากกว่าชั้นดี ส่วนการพักการลงโทยกรณีมีเหตุพิเศษนั้นกำหนดเรื่องชั้นของนักโทยเพียงว่าต้องเป็นนักโทยเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป ได้รับโทยจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทยตามหมายศาล หรือไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 ของกำหนดโทยตามหมายศาล การพักการลงโทยกรณีมีเหตุพิเศษนอกจากจะมีข้อแตกต่างของอัตราส่วนของโทยที่ได้รับมาแล้ว เรื่องชั้นยังมีข้อแตกต่างกับการพักการลงโทยทั่วไปอีกด้วย

อนึ่ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับโครงการพักการลงโทยกรณีมีเหตุพิเศษด้วยกันแล้ว จะพบว่า ยังมีข้อแตกต่างกันอีก โครงการหนึ่งกำหนดว่าได้รับโทยจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทยตามหมายศาล แต่อีกโครงการหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ใหม่ว่าได้รับโทยจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 ของกำหนดโทยตามหมายศาล ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ใช้อำนาจอนุมัติโครงการพักการลงโทยกรณีมีเหตุพิเศษดังกล่าวขึ้นต้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่จากการพักการลงโทยทั่วไป โดยมีระยะเวลาจำคุกน้อยกว่าพักการลงโทยทั่วไปและชั้นที่กำหนดก็เป็นเพียงนักโทยเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทยเด็ดขาดพักการลงโทยทั่วไปกับโครงการพักการลงโทยกรณีมีเหตุพิเศษซึ่งได้รับโทยจำคุกมาน้อยกว่า ส่วนการพักการลงโทยทั่วไปได้รับโทยจำคุกมากกว่า นักโทยเด็ดขาดที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการพักการลงโทยกรณีมีเหตุพิเศษ จะมีเฉพาะกลุ่มที่มีคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ที่จะพักการลงโทยได้ที่อยู่ในช่วงระยะเวลาของการดำเนินโครงการพักการลงโทยนี้ ส่งผลให้นักโทยเด็ดขาดได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทยเป็นการเฉพาะกลุ่มเท่านั้น เกิดความไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เป็นธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติต่อนักโทยเด็ดขาดเฉพาะกลุ่มที่มีคุณสมบัติครบตามเกณฑ์การพักการลงโทยกรณีพิเศษในช่วงระยะเวลาที่ดำเนินโครงการนั้น ส่งผลให้นักโทยเด็ดขาดได้รับประโยชน์กลุ่มหนึ่งและไม่ได้ได้รับประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งนักโทยเด็ดขาดที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการพักการลงโทยนี้ คือนักโทยเด็ดขาดเฉพาะกลุ่มที่มีคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ครบถ้วนในช่วงระยะเวลาของการดำเนินโครงการนี้เท่านั้น ส่วนนักโทยอีกกลุ่มหนึ่งจะไม่ได้ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ อีกทั้งการกำหนดการพักโทยดังกล่าวยังมีผลต่อระยะเวลาในการรับโทยของนักโทยเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทยตามกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม เพราะจะทำให้ระยะเวลาของการรับโทยที่เหลือของนักโทยเด็ดขาดที่ถูกพิพากษาโดยฝ่ายตุลาการ ปราศจากความศักดิ์สิทธิ์ ตลอดจนการออกกฎในลักษณะดังกล่าวของกระทรวงยุติธรรมยังมีผลต่อสัดส่วนของระยะเวลาต้องโทยของนักโทยเด็ดขาดทุกคน อันจะมีผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นในผลของคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการ นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติพระราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษทั่วไป จึงเป็นการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายยังเกิดความไม่เท่าเทียมในการบังคับใช้กฎหมายที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และจะต้องบังคับใช้กฎหมายด้วยความเสมอภาค และคำสั่งทางปกครองใดที่ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามที่กฎหมายบังคับไว้ ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม ศาลปกครองอาจก้าวล่วงใช้อำนาจเพิกถอนได้ โดยมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม คือ มาตรการที่อาจทำให้บรรลุดัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุดัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้ หรือการบรรลุดัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ฉะนั้น จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน

จากการศึกษา พบข้อเท็จจริงที่เกิดจากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพักการลงโทษตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ซึ่งผู้วิจัยจะขอล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริง ที่ 1 หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยช 0706.3/22579 ลงวันที่ 7 มกราคม 2556 เรื่อง โครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนักโทษเด็ดขาดคดีความผิดเล็กน้อย เนื่องในวันแห่งครอบครัว ปี 2556 ซึ่งในหนังสือดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้

คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดโครงการพักโทษกรณีมีเหตุพิเศษนักโทษเด็ดขาดคดีความผิดเล็กน้อย เนื่องในวันแห่งครอบครัว ปี 2556

1. เป็นนักโทษเด็ดขาดชาย- หญิง ชั้นดี ขึ้นไป
2. ต้องโทษจำคุกครั้งแรก กระทำผิดคดีเดียว ในคดีความผิดทั่วไป (ไม่ใช่คดีอาชญากรรม) ไม่มีคดีอาชญากรรม
3. มีกำหนดโทษจำคุกตามคำพิพากษาไม่เกิน 5 ปี
4. ต้องโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามกฎหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด(นับถึงวันที่ 10 เมษายน 2556) และเหลือโทษจำต่อไปไม่เกิน 3 ปี
5. มีผู้อุปการะซึ่งมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และผู้อุปการะยินดีรับอุปการะ
6. ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยขณะถูกคุมขัง หรือไม่อยู่ระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย

7. ไม่เป็นนักโทษเด็ดขาดที่อยู่ระหว่างเรือนจำ/ทัณฑสถาน ดำเนินการขออนุมัติ  
ดำเนินการขอพักการลงโทษและวันลดโทษจำคุกไปกรมราชทัณฑ์

ข้อเท็จจริงที่ 2 หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ยธ 0706.3/27563 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2557  
เรื่อง การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดเข้าโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ เนื่องในโอกาส  
วันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม 2557 ซึ่งในหนังสือดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้

คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดโครงการพักโทษกรณีมีเหตุพิเศษ  
เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม 2557

1. เป็นนักโทษเด็ดขาด ชาย-หญิง ชั้นดีขึ้นไป  
2. ต้องโทษจำคุกครั้งแรก ในคดีความผิดทั่วไป (ไม่ใช่คดียาเสพติดให้โทษ) ไม่มีคดี  
อาัยด์หรือหมายจับหรือโทษกักขัง

3. ต้องโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 ของกำหนดโทษตามกฎหมายแจ้งโทษเด็ดขาด  
ฉบับหลังสุด หรือไม่น้อยกว่า 10 ปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต ที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุก  
ตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกที่มีกำหนดเวลา (นับถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2557) และเหลือโทษจำต่อไป  
ไม่เกิน 4 ปี

4. ต้องมีความประพฤติดี ผ่านการอบรมพัฒนานิสัยแล้ว และไม่มีพฤติกรรมกระทำ  
ผิดตามข้อ 2.3 (1) ถึง (5) แห่งหลักเกณฑ์การพิจารณาพักการลงโทษ (พ.ศ. 2556)

5. ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยขณะถูกคุมขัง หรือไม่อยู่ระหว่างดำเนินการทางวินัย

6. มีผู้อุปการะซึ่งเป็นบุคคลในครอบครัวหรือญาติใกล้ชิด มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง  
โดยมีผลการสืบเสาะข้อเท็จจริงของพนักงานคุมประพฤติประกอบการขออนุมัติพักการลงโทษ

7. ไม่เป็นนักโทษเด็ดขาดที่อยู่ระหว่างเรือนจำ/ทัณฑสถาน ดำเนินการขอพักการ  
ลงโทษและวันลดโทษจำคุกไปกรมราชทัณฑ์

8. ไม่เป็นบุคคลต่างด้าว เว้นแต่มีหนังสือรับรองของสถานทูต/สถานกงสุล องค์กร  
หรือหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานทูตหรือสถานกงสุล ดังนี้

1. สถานทูต/สถานกงสุล องค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานทูต  
หรือสถานกงสุล รับรองว่าเมื่อถูกคุมประพฤติได้รับการปล่อยตัวไปแล้วจะให้ที่พักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด  
และต้องมีผู้อุปการะเป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือ มีถิ่นฐานที่อยู่แน่นอนในประเทศไทย ฐานะมั่นคงมีการ  
งานเป็นหลักฐาน

2. สถานทูต/สถานกงสุล องค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานทูต  
หรือสถานกงสุล รับรองว่าจะดูแลให้ผู้ถูกคุมประพฤติปฏิบัติตามเงื่อนไขของกรมราชทัณฑ์ตลอด

ระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการคุมประพฤติ หากปฏิบัติผิดเงื่อนไขจะต้องรายงานให้กรมราชทัณฑ์ทราบและนำตัวผู้ถูกคุมประพฤติส่งกลับเข้าเรือนจำ/ทัณฑสถาน ทันที

3. สถานทูต/สถานกงสุล องค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานทูตหรือสถานกงสุล จะไม่ออกหนังสือเดินทางให้กับผู้ถูกคุมประพฤติในระหว่างที่คุมประพฤติ

4. สถานทูต/สถานกงสุล องค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานทูตหรือสถานกงสุล รับรองว่าจะนำตัวผู้ถูกคุมประพฤติส่งให้เรือนจำ/ทัณฑสถาน ในวันสิ้นสุดการคุมประพฤติเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองต่อไป

ข้อเท็จจริง ที่ 3 หนังสือกลุ่มงานด้านพัฒนาพฤตินิสัย กรมราชทัณฑ์ ที่ ขธ 0706.3/123 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2557 เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาด<sup>1</sup> ซึ่งในหนังสือดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้

ตามที่กรมราชทัณฑ์ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ขธ 0706.3/32019 ลงวันที่ 24 กันยายน 2557 เสนอคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษให้แก่นักโทษเด็ดขาดโครงการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในรูปแบบโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชทัณฑ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ไปเพื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้ความเห็นชอบ และสำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือสั่งการให้กรมราชทัณฑ์พิจารณา ทบทวนคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดตามข้อ 1 อีกครั้งนั้น กลุ่มภารกิจด้านพฤตินิสัย โดยกรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้วขอเรียนว่า

1. การกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ตามข้อ 1 เป็นการกำหนดคุณสมบัติเพื่อคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมโครงการฯ ซึ่งกำหนดให้นักโทษเด็ดขาดทั้งชายและหญิง เฉพาะผู้ติดยาเสพติดเท่านั้น และไม่เข้าข่ายผู้กระทำความผิดร้ายสำคัญตามนิยามของสำนักงาน ป.ป.ส. ส่วนหลักเกณฑ์การต้องโทษจำคุกครั้งแรกนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้กับนักโทษเด็ดขาดกลุ่มที่กระทำผิด โดยพลั้งพลาดพอแก้ไขปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้น่าจะไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก เพราะการต้องจำคุกระยะเวลานานจะไม่เกิดผลดีต่อนักโทษเด็ดขาดกลุ่มนี้

2. การกำหนดหลักสูตรเรื่องการบำบัดฟื้นฟูพฤตินิสัย รวมทั้งการฝึกอาชีพให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน และให้ครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมนั้น เป็นการเน้นให้นักเรียนได้เรียนรู้เนื้อหาความรู้ครอบคลุมหลักสูตร 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการฝึกระเบียบวินัยโดยใช้ระบบลูกเสือเป็นแกนหลักในการฝึกอบรม ด้านการพัฒนาคุณภาพจิตใจ โดยเชิญพระวิทยากร ใต้อิหม่าม บาทหลวง และวิทยากรจากหน่วยงานภาครัฐ ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเชิญวิทยากรเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ส. และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ นำกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตมาถ่ายทอด ด้านการฝึก

<sup>1</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดูในภาคผนวก



วิชาสี่พระยะสั้น โดยเชิญวิทยากรอาจารย์จากวิทยาลัยสารพัดช่าง และวิทยากรภาคเอกชนต่าง ๆ และด้านการเตรียมพร้อมก่อนปล่อย โดยใช้วิทยากรจากกรมราชทัณฑ์และวิทยากรจากภายนอกทำการประเมินความพร้อมรายบุคคลก่อนปล่อยคุมประพฤติ

ข้อเท็จจริง ที่ 4 หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยช 0706.3/7979 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2558 เรื่อง ขออนุมัติคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาด โครงการพักการลงโทษกรณี มีเหตุพิเศษ นักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง พิกัด และอายุตั้งแต่ 70 ปี ขึ้นไป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559<sup>2</sup> ซึ่งในหนังสือดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้

กรมราชทัณฑ์ได้จัดประชุมทบทวนคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ นักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง พิกัด และอายุ ตั้งแต่ 65 ปี ขึ้นไป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2558 เพื่อแก้ไขคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ดังกล่าว และกำหนดค่านิยามนักโทษเด็ดขาดทั้ง 3 กลุ่ม ขึ้นใหม่ ตามร่างคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาด โครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ นักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง พิกัด และอายุตั้งแต่ 70 ปี ขึ้นไป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ดังนี้

1. เป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป และต้องไม่เป็นคดีที่มีพฤติการณ์กระทำความผิดร้ายแรง ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาพักการลงโทษ (พ.ศ. 2556)
2. ต้องโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษครั้งหลังสุด หรือไม่น้อยกว่า 10 ปี ในกรณีโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา ไม่มีคดีอาชญากรรมหรือหมายจับ และหรือไม่มีโทษกักขัง
3. มีผู้อุปการะและยินดีรับอุปการะ หากนักโทษเด็ดขาดไม่มีผู้อุปการะ ให้เรือนจำ/ทัณฑสถานประสานไปยังสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือสาธารณสุขจังหวัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดูแลให้การช่วยเหลือระหว่างคุมประพฤติ
4. นักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง หมายถึง ป่วยเป็นโรคร้ายแรง ซึ่งรักษาไม่หายขาด และอาการอยู่ในระยะอันตรายอาจถึงแก่ชีวิต โดยมีเอกสารรับรองอาการเจ็บป่วยซึ่งแพทย์ของทางราชการ จำนวน 2 คน ได้ตรวจรับรองว่าไม่สามารถจะรักษาให้หายได้
5. นักโทษเด็ดขาดที่พิกัด หมายถึง บุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางการเห็น ทางการเคลื่อนไหว ทางจิตใจหรือพฤติกรรม และทางสติปัญญา ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ เป็นภาระให้ผู้อื่นดูแล และเป็นความพิการที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำความผิดคดีที่ต้องโทษ และมีเอกสารรับรองจากแพทย์ของทางราชการ จำนวน 2 คน ได้ตรวจรับรองว่าเป็นคนพิการมีลักษณะอันเห็นได้ชัดตามที่กำหนด

<sup>2</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดูในภาคผนวก

6. นักโทษเด็ดขาดที่อายุตั้งแต่ 70 ปี ขึ้นไป ต้องมีโทษเหลือจำต่อไปไม่เกิน 10 ปี และไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้หรือช่วยเหลือตัวเองได้น้อย

7. ไม่เป็นนักโทษเด็ดขาดที่อยู่ระหว่างเรือนจำ/ทัณฑสถาน ดำเนินการขอพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุกไปกรมราชทัณฑ์

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ของระยะเวลาที่ต้องได้รับโทษมาแล้วแตกต่างกัน การกำหนดชั้นของนักโทษที่จะได้รับการพักการลงโทษที่แตกต่างกัน จึงเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ขัดต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพักการลงโทษ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน

ดังนั้น จากกรณีที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษทั่วไป และการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษจะส่งผลกระทบต่อตัวนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษโดยตรงและมีผลกระทบต่อญาติของนักโทษเด็ดขาดที่หวังว่านักโทษเด็ดขาดจะได้รับการพักการลงโทษปล่อยตัวกลับบ้าน นอกจากนี้การที่มีการกำหนดระยะเวลาของการได้รับโทษจำคุกของนักโทษเด็ดขาดตามโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษที่แตกต่างกันของแต่ละโครงการ ยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นจากประชาชนผู้สุจริตว่าในระบบการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดของกรมราชทัณฑ์นั้น ได้มีการแก้ไขพฤติกรรมของนักโทษเด็ดขาดให้สามารถกลับเนื้อกลับตัวเป็นพลเมืองดีและสามารถอยู่ร่วมกับสังคมภายนอกได้โดยปกติสุขโดยไม่สร้างปัญหาและเป็นภาระต่อสังคมอีกด้วย

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ

ในกรณีที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษได้กระทำความผิดซ้ำหรือประพฤติชั่วร้ายจนสมควรเพิกถอนการพักการลงโทษได้ กระทั่งถึงขั้นคุมขังในเรือนจำ ประพฤติและหลบหนีไป คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษจะมีคำสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษ ซึ่งแบ่งได้ 2 กรณี คือการเพิกถอนการพักการลงโทษทั่วไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการพักการลงโทษ ส่วนการเพิกถอนการพักการลงโทษตามโครงการกรณีมีเหตุพิเศษ คณะกรรมการพักการลงโทษเห็นชอบ ให้เพิกถอนการพักการลงโทษและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมใช้อำนาจสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษ เมื่อนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษกระทำผิด

เงื่อนไขในการคุ้มครองความประพฤติพนักงานคุ้มครองประพฤตินั้นจะรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดเงื่อนไขในการคุ้มครองความประพฤติของนักโทษเด็ดขาดรายนั้นให้กรมราชทัณฑ์ทราบ กรมราชทัณฑ์ได้เสนอรายงานข้อเท็จจริงของพนักงานคุ้มครองประพฤตินในการผิดเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤตินั้นให้คณะกรรมการพักการลงโทษพิจารณาเพื่อสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษ โดยคณะกรรมการจะมีมติเพิกถอนการพักการลงโทษพร้อมทั้งให้เพิกถอนการพักการลงโทษ นับแต่วันที่นักโทษเด็ดขาดรายนั้น กระทำผิดเงื่อนไขในการคุ้มครองความประพฤติ และจะมีคำสั่งให้เพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมด กรมราชทัณฑ์จะแจ้งคำสั่งของคณะกรรมการพักการลงโทษ มีคำสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษที่กระทำการผิดเงื่อนไขในการคุ้มครองความประพฤติรายนั้น โดยให้เรือนจำที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของสำนักงานคุ้มครองประพฤตินทราบ และสั่งการให้เรือนจำประสานงานกับตำรวจท้องที่ติดตามจับกุมตัวนักโทษเด็ดขาดรายนั้นกลับเข้าเรือนจำเพื่อมารับโทษตามคำพิพากษาของศาล แต่เมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษมีมติสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีปกติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีพิเศษพร้อมทั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถติดตามจับกุมตัวนักโทษที่กระทำการผิดเงื่อนไขในการคุ้มครองความประพฤติกลับมา รับโทษให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลได้

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่ผิดเงื่อนไขการคุ้มครองความประพฤติ ดังนี้ มาตรา 43 นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษ ได้ถูกปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามหมายศาล ในขณะนั้นต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของตน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใดนักโทษเด็ดขาดผู้นั้นอาจถูกจับมาอีกโดยมิ ต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก และนำกลับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ ให้ผู้มีอำนาจสั่งการพักการลงโทษสั่งถอนการพักการลงโทษที่เหลืออยู่และจะลงโทษทางวินัยด้วยก็ได้

นอกจากนี้กฎกระทรวงยังได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการคุ้มครองความประพฤติในกฎกระทรวง

ข้อ 93 เงื่อนไขในระหว่างพักการลงโทษกำหนดดังต่อไปนี้

- 1) ห้ามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่กำหนดในข้อ 94
- 2) ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่กำหนดในข้อ 95 หรือ
- 3) ห้ามกระทำการและให้กระทำการตาม (1) และ (2)

ข้อ 94 เงื่อนไขที่เป็นข้อห้ามกระทำการมีดังต่อไปนี้

- 1) ห้ามเข้าไปในเขตท้องที่ สถานที่ หรือตามเวลา ที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์กำหนด
- 2) ห้ามคบหาสมาคมกับบุคคลที่อาจนำไปสู่การกระทำผิดอีก
- 3) ห้ามเกี่ยวข้องกับสารระเหย วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตหรือประสาท หรือยาเสพติดให้โทษทุกประเภท รวมทั้งอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ทุกชนิด
- 4) ห้ามประพฤติตนในทางเสื่อมเสีย เช่น เสพสุราหรือเล่นการพนันที่อาจนำไปสู่การกระทำผิดกฎหมายอีก

ข้อ 95 เงื่อนไขให้กระทำการมีดังต่อไปนี้

- 1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติเดือนละหนึ่งครั้งจนกว่าจะครบกำหนดโทษหรือตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมคุมประพฤติกำหนด
- 2) ให้พักอาศัยอยู่กับผู้อุปการะตามสถานที่ที่แจ้งไว้ หากจะย้ายที่อยู่หรือเปลี่ยนผู้อุปการะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานคุมประพฤติก่อน เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบภายในกำหนดระยะเวลาการรายงานตัวครั้งต่อไป
- 3) ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำและคำตักเตือนของพนักงานคุมประพฤติและเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมคุมประพฤติกำหนด
- 4) ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ หากฝ่าฝืนและถูกลงโทษโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับนั้น ไม่ว่าจะโทษสถานใด ผู้นั้นหรือผู้อุปการะต้องแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติทราบทุกครั้ง
- 5) ให้ประกอบอาชีพที่สุจริต หากเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือย้ายงานใหม่ ต้องแจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบทุกครั้ง เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบภายในกำหนดระยะเวลาการรายงานตัวครั้งต่อไป”

นอกจากนี้ จากการศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีภารกิจของรัฐ หลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นที่มีสาระสำคัญ ดังนี้

ทฤษฎีภารกิจของรัฐ

รัฐมีหน้าที่หลักที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนของรัฐมีชีวิตที่มีความสมบูรณ์ ด้วยการสร้างความเป็นระเบียบ สร้างคุณธรรม จัดให้มีสวัสดิการพื้นฐาน และสร้างความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคง อย่างไรก็ตาม คำสอนหรือทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยรัฐไม่ได้มุ่งศึกษาว่ารัฐใดรัฐหนึ่งเป็นการเฉพาะ ในการอธิบายภารกิจของรัฐต่าง ๆ ย่อมต้องพิจารณาด้วยว่ารัฐแต่ละรัฐอาจกำหนดเป้าหมายเอาไว้แตกต่างกันภารกิจของรัฐจึงอาจแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาว่ารัฐแต่ละรัฐที่ยอมรับนับถือ

คุณค่าของหลักประชาธิปไตยและคุณค่าของหลักนิติรัฐแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจที่สำคัญ เช่นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary function)

ภารกิจพื้นฐานของรัฐ คือ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งคือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย ความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคน ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นกระทำได้ ด้วยกระบวนการทางนิติบัญญัติและการเก็บภาษีอากรจากประชาชน และการตรากฎหมายกำหนดแบบแผนการประพฤติของบุคคลในความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ตราขึ้นและล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนทั้งสิ้น และการเก็บภาษีอากรก็เป็นเครื่องมือที่รัฐใช้หารายได้ไว้ใช้จ่ายในการประกอบภารกิจของรัฐ

ความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศ หมายถึง การประทุษร้ายซึ่งอาจเกิดจากความจงใจ เช่น ถูกประทุษร้ายด้วยกำลังทหารของรัฐอื่น หรือเกิดจากการประทุษร้ายโดยไม่จงใจ เช่น ในกรณีที่อุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจากมีการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศราคาถูกลงกว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศมาก ถึงขนาดที่สินค้าที่ผลิตภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศนั้น กระทำได้โดยการสร้างแสนยานุภาพทางทหาร ทำสนธิสัญญา และประเดิมสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตลอดจนเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้าและภาษีอากร เป็นต้น

ภารกิจของรัฐในเรื่องนี้ถือว่าเป็นภารกิจดั้งเดิมและภารกิจพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุจึงจำเป็นที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐเป็นผู้ที่ผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพ การผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในนั้น อีกด้านหนึ่งก็คือให้เกิดหน้าที่แก่ปัจเจกบุคคลในการที่จะไม่ใช้กำลังทางกายภาพในการบังคับการตามสิทธิของตนด้วยตนเอง เพราะหากให้ปัจเจกบุคคลบังคับการตามสิ่งที่บุคคลนั้นเห็นว่าถูกต้องแล้ว ความวุ่นวายก็จะเกิดขึ้นทั่วไปในรัฐ นอกจากนี้ รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังทางทหารในการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การรักษาความปลอดภัยของรัฐนั้น รัฐย่อมไม่ได้กระทำเฉพาะการมีกองทัพไว้เพื่อป้องกันประเทศเท่านั้น นอกจากนี้ รัฐยังมีภารกิจพื้นฐานในด้านการอำนวยความสะดวกหรือหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี หน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ระหว่าง



ประเทศ หรือหน้าที่ทางการทูต และหน้าที่ในด้านเงินตราและการคลัง หรือหน้าที่ทางงบประมาณ อีกด้วย

หลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือไว้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจักต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในประเทศเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

1. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย จึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นการแสดงออกถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ หรือหากพิจารณาจากหลักเงื่อนไขของรัฐสภา ในการกำหนดกฎหมายในเรื่องที่มีความสำคัญนั้นองค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาโดยองค์กรนิติบัญญัติเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดได้ และกรณีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่องค์กรนิติบัญญัติต้องกำหนดเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรที่ออกกฎหมายลำดับรองเป็นผู้กำหนดได้

2. กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของเงื่อนไขเฉพาะนั้น ๆ

เงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นมี 3 เงื่อนไข ได้แก่

1. สิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดได้ตามเงื่อนไขกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายนี้ หมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญจะให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นหลักแต่องค์กรนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่มีเงื่อนไขพิเศษสำหรับการออกกฎหมายฉบับนั้น

2. สิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดได้ตามเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ หมายถึง กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการ โดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการเดินทางตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

3. สิทธิและเสรีภาพประเภทที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาดปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย หมายถึง กรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาอย่างบริบูรณ์ตราบเท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น เป็นต้น

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กฎหมายในความหมายนี้ต้องเป็นกฎหมายในความหมายระดับรัฐธรรมนูญ คือ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือเทียบเท่าและหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ รวมทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจด้วย

จากการที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ออกกฎกระทรวงกำหนดให้มีคณะกรรมการพักการลงโทษมีอำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษ รวมทั้งให้อำนาจในการสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษ กรณีพักการลงโทษทั่วไป และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอนุมัติพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษรวมทั้งมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ ในกรณีที่นักโทษเด็ดขาดได้รับการพักการลงโทษไปแล้วกระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติของตน แต่เมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษได้มีมติสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดกรณีทั่วไป หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอนุมัติสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษแล้ว รวมทั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถติดตามจับกุมตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤตินั้นกลับมารับโทษให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลที่เหลืออยู่ได้ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางเข้ามารับผิดชอบในการติดตามตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุม

ความประพฤติกลับมาคุมขังในเรือนจำได้ จะได้ตัวนักโทษเด็ดขาดกลับมาคุมขังยังเรือนจำมีเพียงกรณีที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษไปแล้วได้ไปกระทำความผิดอาญาขึ้นมาใหม่เท่านั้น เนื่องจากเกิดช่องว่างทางกฎหมายจากการที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ให้อำนาจฝ่ายปกครองดำเนินการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด และให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษมีอำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษทั่วไป

เมื่อพิจารณาอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมที่กฎหมายให้อำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษในกรณีมีเหตุพิเศษ ตลอดจนให้อำนาจในการเพิกถอนวันที่นักโทษเด็ดขาดได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดนั้น ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ไม่มีข้อความที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองไปกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลใดได้ หรือมีการให้อำนาจไปหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้ใด ถึงแม้ว่าคณะกรรมการพักการลงโทษหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้สั่งเพิกถอนการพักการลงโทษไปแล้วและถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดแล้วก็ตาม เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์คือการบังคับโทษให้เป็นไปตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจทางปกครองของกรมราชทัณฑ์แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการใช้อำนาจทางปกครองของกรมราชทัณฑ์นั้นยึดโยงอยู่กับคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเท่านั้น ฉะนั้น การที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 กำหนดการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ออกกฎกระทรวงให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษพิจารณาพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดได้ และให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีทั่วไป และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจพักการลงโทษกรณีพิเศษ และเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ

อนึ่งการที่คณะกรรมการพักการลงโทษมีมติเพิกถอนการพักการลงโทษทั่วไป และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมใช้อำนาจอนุมัติสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ พร้อมทั้งเพิกถอนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดนับตั้งแต่ต้นนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษ กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤตินั้น เป็นแต่เพียงการปฏิบัติตามระเบียบของฝ่ายปกครองที่กำหนดขึ้นมาใช้เองเพียงเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของระบบการพักการลงโทษ และการสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษในด้านเอกสารเท่านั้นเอง ไม่ส่งผลถึงกับให้อำนาจที่จะควบคุมตัวนักโทษที่ผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติตามจำนวนวันที่ได้ถูกเพิกถอนการพักการลงโทษจำคุกไปแล้วได้ ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นผลที่เกิดจากการที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 เป็นกฎหมายที่ล้าสมัย และไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้การที่กฎหมายราชทัณฑ์ให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพิกถอนการพักการลงโทษตามข้อตกลงสามฝ่าย คือกรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เมื่อนักโทษเด็ดขาดผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติและถูกจับกลับเข้ามาจำคุกในเรือนจำสมควรที่จะได้รับโทษทางอาญาที่ผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งกฎหมายราชทัณฑ์กลับให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำใช้ดุลยพินิจที่จะลงโทษทางวินัยอีกด้วย ส่งผลทำให้เป็นการเพิ่มภาระแก่นักโทษ ซึ่งถ้านักโทษเด็ดขาดถูกลงโทษทางวินัยอีก อาจถูกลดชั้นตัววันลดโทษ และงดการเยี่ยมญาติการใช้ดุลยพินิจลงโทษทางวินัยของผู้บัญชาการเรือนจำ เป็นการสร้างภาระแก่ผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษต่อไปอีก ซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษ ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงไม่ควรเอาโทษที่กระทำผิดความผิดภายนอกเรือนจำ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการทำความผิดภายในเรือนจำมาบังคับใช้กับการผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติ อันเป็นเพียงการกระทำผิดข้อตกลงการคุมประพฤติเท่านั้น แต่กฎหมายราชทัณฑ์กลับนำไปผูกติดกับโทษเรื่องการกระทำผิดวินัยด้วย ซึ่งหากนักโทษเด็ดขาดถูกลงโทษทางวินัย จะส่งผลให้นักโทษได้รับการปล่อยตัวช้าลง เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ต้องขังเกินความจำเป็นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม จากการใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจออกกฎกระทรวงให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีปกติ และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษตามโครงการกรณีพิเศษ รวมถึงการที่ไม่มีหน่วยงานกลางมารับผิดชอบโดยตรง ตลอดจนไม่มีอำนาจในการที่จะควบคุมตัวนักโทษที่คณะกรรมการพักการลงโทษและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสั่งเพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้นั้น จึงเป็นการบัญญัติเนื้อหาของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย ที่กำหนดให้รัฐต้องมีภารกิจพื้นฐาน คือ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งคือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยรวมถึงในการการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือเทียบเท่าและหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ รวมทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจด้วยผลของการกระทำดังกล่าวจึงเป็นมีที่มาจากเนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายราชทัณฑ์ที่ไม่สอดคล้องต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีภารกิจของรัฐและหลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น

จากการศึกษา พบข้อเท็จจริงที่เกิดจากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการฟ้อง การพักการลงโทษ โดยฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจฟ้องการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 43 ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงที่ 1 หนังสือประทับตรากรมราชทัณฑ์ ถึงเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร หนังสือกรมราชทัณฑ์ ค่วนมาก ที่ ยช 0706.3/15255 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2558

ด้วยสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดปทุมธานีรายงาน ว่า นักโทษเด็ดขาดชายจักริน แสงสีคำ ผู้ได้รับการปล่อยตัวพักการลงโทษจากเรือนจำจังหวัดนนทบุรี ตั้งแต่วันที่ 12 เมษายน 2556 พันโทวันที่ 9 พฤศจิกายน 2557 ประพฤติตนผิดเงื่อนไขการพักการลงโทษโดยกระทำผิดอาญา ขึ้นอีกในความผิดฐานพยายามกระทำความผิดและแสดงตนเป็นเจ้าพนักงานและกระทำการ เป็นเจ้าพนักงานโดยตนเองมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจกระทำการนั้น เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2557 และออกนอกเขตท้องที่จังหวัดโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานคุมประพฤติ ปัจจุบันถูกคุมขังอยู่ที่ เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร จึงขอให้กรมราชทัณฑ์สั่งถอนการพักการลงโทษ

กรมราชทัณฑ์ ขอเรียนว่า มติที่ประชุมคณะกรรมการพักการลงโทษ ครั้งที่ 7/2558 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2558 เห็นชอบการสั่งถอนการพักการลงโทษของนักโทษเด็ดขาดชายจักรินฯ ตามจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมด จึงให้เรือนจำฯ ประสานไปยังเรือนจำจังหวัด ปทุมธานี ซึ่งเป็นเรือนจำในเขตพื้นที่รับผิดชอบที่นักโทษเด็ดขาดชายจักรินฯ คุมประพฤติอยู่เพื่อขอ ทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง (รท. 101) และดำเนินการตามหนังสือราชทัณฑ์ ค่วนมาก ที่ ยช 0706/2220 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2553 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติกรณีนักโทษเด็ดขาดผู้ได้รับการ พักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุกที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ

ข้อเท็จจริงที่ 2 หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยช 0706.3/27385 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2556 เรื่อง ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการติดตามนักโทษเด็ดขาดผู้ได้รับการพักการลงโทษและลดวัน ต้องโทษจำคุกที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมประพฤติกลับเข้าคุมขังในเรือนจำ

กรมราชทัณฑ์ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติกรณีนักโทษเด็ดขาดผู้ได้รับการพักการลงโทษและการ ลดวันต้องโทษจำคุกที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ ให้เรือนจำ/ทัณฑสถาน ถือปฏิบัติ อย่างเคร่งครัดและเพื่อให้การสั่งถอนการคุมประพฤติดำเนินการไปด้วยความรวดเร็ว สามารถ ติดตามนำตัวผู้ที่กระทำผิดเงื่อนไขกลับมาคุมขังได้โดยเร็ว และประสานงานกับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องได้ทันการ โดยไม่ต้องรอผลการสั่งถอนการคุมประพฤติ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น



กรมราชทัณฑ์ขอเรียนว่า จากสถิตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวคุมประพฤติ ในปีงบประมาณ 2554 - 2555 จำนวน 63,052 ราย กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ (กรณีมิใช่ กระทำผิดอาญา) จำนวน 1,398 ราย สามารถติดตามนำตัวกลับมาคุมขังในเรือนจำได้ จำนวน 20 ราย คิดเป็นร้อยละ 1.43 ติดตามไม่ได้ จำนวน 1,378 ราย คิดเป็นร้อยละ 98.57 แสดงให้เห็นว่า แนวทางปฏิบัติที่กรมราชทัณฑ์ได้แจ้งให้ทราบและถือปฏิบัติแล้วนั้น เรือนจำ/ทัณฑสถานยังไม่สามารถดำเนินการติดตามนำตัวนักโทษเด็ดขาดผู้ที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติดังกล่าว กลับมารับโทษที่เหลืออยู่ได้อย่างจริงจัง และจากข้อเท็จจริงพบว่า เรือนจำ/ทัณฑสถานสามารถติดตามจับกุมนักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไขกลับมาได้โดยการประสานงาน ขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานตำรวจ/พนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่ เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่อง อัตรากำลังเจ้าหน้าที่และไม่มีข้อมูลที่แน่ชัดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของนักโทษเด็ดขาดทำให้การติดตามตัวกระทำได้ยาก เป็นเหตุให้ผู้ถูกคุมประพฤติที่ได้รับการปล่อยตัวไปแล้วไม่เกรงกลัวต่อผลที่จะได้รับเมื่อกระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ เพราะเข้าใจว่าตนเองจะไม่ถูกจับกลับมาคุมขังในเรือนจำอีก รวมทั้งอาจจะเป็นตัวอย่างแก่ผู้ต้องขังรายอื่น ๆ ที่จะได้รับประโยชน์จากการปล่อยตัว คุมประพฤติ แต่ไม่เห็นความสำคัญของการปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของ กรมราชทัณฑ์เกี่ยวกับคุณภาพและความเชื่อถือได้ของการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการติดตามนำตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติกลับมาคุมขังในเรือนจำเพื่อรับโทษตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ให้เพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถลดจำนวนผู้ต้องขังที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติกรณีพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษจำคุก กรมราชทัณฑ์จึงได้ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุกที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ และมีการส่งข้อมูลเฉพาะกรณีประพฤติตนเลื่อมเสียมเสียดและกระทำผิดเงื่อนไขที่มีใช้กระทำผิดอาญา ให้กองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติทราบเป็นประจำทุกเดือน เพื่อประโยชน์ในการติดตามนำตัวกลับมาคุมขังในเรือนจำเพื่อรับโทษตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ สำหรับแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมของเรือนจำ/ทัณฑสถาน ขอให้ดำเนินการดังนี้

1. ให้ดำเนินการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษจำคุก ล่วงหน้า 6 เดือนทุกราย โดยให้ดำเนินการอบรมตามรูปแบบวิธีการ และแนวทางการปฏิบัติงานตามคู่มือการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย พ.ศ. 2553 ตามหนังสือ

กรมราชทัณฑ์ ที่ ยช 0715/2667 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2552 และกำชับให้เรือนจำ/ทัณฑสถาน  
ทุกแห่งที่ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดทุกรายปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเคร่งครัด

2. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการออกติดตาม และควบคุมตัวนักโทษเด็ดขาดที่ประพฤติตนผิด  
เงื่อนไขคุมประพฤติกลับมาคุมขังในเรือนจำ

3. ประสานเจ้าพนักงานตำรวจ/พนักงานฝ่ายปกครองขอความร่วมมือในการแจ้ง  
เบาะแสหรือติดตามตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขคุมประพฤติ มาควบคุมตัวไว้และแจ้ง  
เรือนจำ/ทัณฑสถานไปปรับตัวกลับมาคุมขังในเรือนจำ

### สถิติการติดตามนำตัวนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวคุมประพฤติกระทำผิดเงื่อนไข

(กรณีกระทำผิดเงื่อนไขที่มีใช้กระทำผิดอาญา) กลับเข้าคุมขังในเรือนจำ

ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 - 2555

ตารางที่ 1 สถิตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับพักการลงโทษและการติดตามนำตัวกลับมาคุมขังในเรือนจำ

ปี งบประมาณ	พักการ ลงโทษ		อนุมัติ รวม (ราย)	ผิดเงื่อนไข (กรณี)		ผิด เงื่อนไข รวม (ราย)	ติดตามได้		ติดตามไม่ได้	
	ปกติ	มีเหตุ พิเศษ		ปกติ	มีเหตุ พิเศษ		(ราย)	(ร้อยละ)	(ราย)	(ร้อยละ)
2554	4,550	1,240	5,790	52	14	66	11	16.67	55	83.33
2555	2,693	2,522	5,215	3	3	6	2	33.33	4	66.66
รวม	7,243	3,762	11,005	55	17	72	13	18.05	59	81.94

ตารางที่ 2 สถิตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวลดวันต้องโทษจำคุกและการติดตามนำตัว  
กลับมาคุมขังในเรือนจำ

ปี งบประมาณ	อนุมัติ ลดวันต้องโทษจำคุก	ผิดเงื่อนไข (ราย)	ติดตามได้		ติดตามไม่ได้	
			(ราย)	(ร้อยละ)	(ราย)	(ร้อยละ)
2554	29,226	640	5	0.78	635	99.22
2555	2,693	686	2	0.29	684	99.71
รวม	7,243	1,326	7	0.53	1,319	99.47

ตารางที่ 3 สถิตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวคุมประพฤติและการติดตามนำตัวกลับมาคุมขังในเรือนจำ

ปี งบประมาณ	อนุมัติ		อนุมัติ รวม (ราย)	ผิดเงื่อนไข (กรณี)		ผิด เงื่อนไข รวม (ราย)	ติดตามได้		ติดตามไม่ได้	
	พล.	ลวท.		พล.	ลวท.		(ราย)	(ร้อยละ)	(ราย)	(ร้อยละ)
2554	5,790	29,226	35,016	66	640	706	16	2.27	690	97.73
2555	5,215	22,821	28,036	6	686	692	4	0.58	688	99.42
รวม	11,005	52,047	63,052	72	1,326	1,398	20	1.43	1,378	98.57

ข้อเท็จจริงที่ 3 หนังสือสำนักงานศาลยุติธรรม ที่ ศย 016/49015 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2553 เรื่อง แนวทางการนำตัวนักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไขกลับเข้าคุมขังในเรือนจำโดยวิธีการออกหมายจับ

จากหนังสือที่อ้างถึง กรมราชทัณฑ์ขอหารือแนวทางการนำตัวนักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไขกลับเข้าคุมขังในเรือนจำโดยวิธีการออกหมายจับ เนื่องจากการดำเนินการจับกุมนักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไข ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 โดยการไม่ขอให้ศาลออกหมายจับนั้น กรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาอุปสรรคไม่สามารถติดตามนำตัวผู้ถูกคุมประพฤติกลับเข้าคุมขังได้ หรือติดตามนำตัวกลับมาได้แต่ล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ไม่มีอัตรากำลังและอำนาจหน้าที่ในการจับกุมเช่นเดียวกันกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ กรมราชทัณฑ์จึงเสนอแนวทางที่จะนำตัวผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไขกลับเข้าคุมขังในเรือนจำ เพื่อรับโทษจำคุกตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ โดยวิธีการเสนอต่อศาล เพื่อศาลพิจารณาออกหมายจับ และประสานพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเข้ามามีส่วนร่วมในการจับกุมอีกทางหนึ่ง ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วขอเรียนว่า ศาลจะออกหมายจับได้ต้องมีเหตุตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุลการจับบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาโดยฝ่ายปกครองจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า มีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลดังกล่าวน่าจะได้กระทำความผิด จึงจะออกหมายจับบุคคลนั้นได้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่ใช่กับผู้ที่มิคำพิพากษาลงโทษแล้ว อีกทั้งตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ก็มีได้ประสงค์ที่จะให้มีการขอหมายจับจากศาลแต่อย่างใด กรณีตามขอหารือการดำเนินการพักโทษให้แก่ักโทษเด็ดขาดซึ่งมีความประพฤติดีตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์

พุทธศักราช 2479 มาตรา 32 (5) ประกอบบทกฎหมายกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ซึ่งนักโทษเด็ดขาดผู้นั้นจะได้รับการปล่อยตัวและถูกคุมประพฤติขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากความเห็นชอบของคณะกรรมการพักการลงโทษ มิได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของศาลซึ่งได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดไปแล้วให้จำคุกนักโทษดังกล่าว และเมื่อนักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติกระทำผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 43 ได้ให้อำนาจกรมราชทัณฑ์ที่อาจจับกุมนักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไขมาอีกโดยต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุกและนำกลับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่และให้ผู้มีอำนาจสั่งพักการลงโทษสั่งถอนการพักโทษนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว และไม่อาจถือได้ว่านักโทษเด็ดขาดผู้ถูกคุมประพฤติกุลบหนีระหว่างที่ถูกคุมขังตามอำนาจของศาลตามประมวลกฎหมายอาญา อันจะนำมาเป็นเหตุขอให้ศาลออกหมายจับได้แต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีหน่วยงานกลางเข้ามารับผิดชอบในการติดตามตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติกลับมาคุมขังในเรือนจำได้ตลอดจนรวมถึงการที่เนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ที่กำหนดการให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำใช้ดุลยพินิจที่จะลงโทษทางวินัยแก่นักโทษ ส่งผลทำให้เป็นการเพิ่มภาระแก่นักโทษ ซึ่งถ้านักโทษเด็ดขาดถูกลงโทษทางวินัยอีก อาจถูกลดชั้น ตัดวันลดโทษ และงดการเยี่ยมญาติการใช้ดุลยพินิจลงโทษทางวินัยของผู้บัญชาการเรือนจำ เป็นการสร้างภาระแก่ผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษต่อไปอีก ซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษนั้น ในสองกรณีดังกล่าวจึงเป็นผลมาจากเนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ที่ไม่สอดคล้องต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีภารกิจของรัฐและหลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีคำสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษและเพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดแล้วนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมราชทัณฑ์ไม่สามารถติดตามจับกุมตัวนักโทษที่กระทำผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติและถูกสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษได้ รวมทั้งไม่มีอำนาจในการที่จะควบคุมตัวนักโทษที่คณะกรรมการพักการลงโทษและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสั่งเพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้นั้น เกิดจากความล่าช้าของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และเกิดช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้ ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือต่อการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ และกระทบต่อความสงบสุขของสังคมประชาชนและประเทศชาติ

#### 4.4 แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรรให้มีการยกเลิก พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 32 (5) มาตรา 43 และยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ข้อ 91 และข้อ 92

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นควรรให้มีการแก้ไข้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 โดยเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด และแก้ไข้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 เกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดและการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ รวมทั้งให้มีการแก้ไข้เพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ให้มีการเพิ่มเติมศาลแผนกบังคับโทษ กำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด และเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ รวมทั้งให้มีอำนาจในการกำหนดระยะเวลาของโทษจำคุกใหม่แก่นักโทษที่ผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติเมื่อติดตามจับกุมตัวมาได้ให้สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน นั้นเอง

จากการศึกษา พบว่าในต่างประเทศได้มีการกำหนดเรื่องหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษ ไว้ในประมวลกฎหมายเช่น

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประมวลกฎหมายอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษของนักโทษในเรือนจำไว้ ดังต่อไปนี้

การพักการลงโทษของผู้ต้องขังเด็ดขาด

1. ศาลอาจทำการพักการลงโทษที่เหลือของผู้ต้องขังเด็ดขาด และให้การภาคทัณฑ์ได้ต่อเมื่อ

1) ได้รับโทษมาแล้ว 2 ใน 3 ส่วน แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 เดือน

2) ต้องมีการแสดงให้เห็นการพิจารณาของสิทธิที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

ต่อสาธารณะ และ

3) ผู้ต้องขังยินยอม

การพิจารณาในการตัดสินใจนี้จะขึ้นกับพฤติกรรม ประวัติในอดีตที่ผ่านมา ลักษณะการก่อเหตุ และสิ่งสำคัญของการกระทำที่ผิดกฎหมายของผู้ต้องขังนั้นในกรณีที่เป็นผู้กระทำความผิดเป็นนิสัย ตลอดจนการปฏิบัติตัวในระหว่างการรับโทษของเขาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพักการลงโทษนั้น



2. ผู้ต้องขังจะต้องถูกจำคุกมาแล้วครั้งหนึ่งของโทษ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 6 เดือน ศาลอาจสั่งพักการลงโทษ และได้ภาคทัณฑ์ ถ้าเป็นผู้ต้องขังที่กระทำความผิดครั้งแรก และโทษไม่เกิน 2 ปี หรือการประเมินได้ครอบคลุมถึงพฤติกรรม ลักษณะนิสัย และการปรับปรุงในระหว่างการจำคุก ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็น และต้องมิอยู่ของหัวข้อที่ (1) เพื่อให้บรรลุผล

3. การภาคทัณฑ์ตามมาตรา 56a ถึง 56g ซึ่งต่อมาได้ลดลงอาจจะไม่น้อยกว่า การภาคทัณฑ์ ซึ่งผู้ต้องขังได้รับโทษจำคุกมาแล้วอย่างน้อย 1 ปี ก่อนการพักการลงโทษจะถูกพิจารณา และได้รับการภาคทัณฑ์ ศาลอาจออกคำสั่งเป็นข้อบังคับให้ผู้นั้นอยู่ภายใต้การดูแล และให้คำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ภาคทัณฑ์ จนครบระยะเวลาของการภาคทัณฑ์นั้น

4. ศาลอาจระงับคำสั่งของการพักการลงโทษ และการภาคทัณฑ์ได้ ถ้าผู้ต้องขังนั้นไม่สามารถแสดงเอกสาร หรือแสดงเอกสารอันเป็นเท็จ เกี่ยวกับแหล่งที่อยู่ของทรัพย์สินที่ใช้แทนเงินค่าปรับ หรือมีผู้เสียหายได้ร้องเรียนหรือกล่าวหาเข้าตามมาตรา 73 (1) และ (2)

5. ศาลอาจกำหนดเวลาไม่เกิน 6 เดือน ก่อนคำร้องของการพักโทษและภาคทัณฑ์ จะหมดอายุ และใช้เป็นพยานหลักฐานไม่ได้

การพักการลงโทษ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. การตัดสินใจว่า การได้รับการพักการลงโทษจำคุก และได้รับการภาคทัณฑ์

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 57 ถึง 58 หรือการตัดสินใจที่ยื่นก่อนหมดอายุของผู้ต้องขัง ซึ่งจะถูกพิจารณาโดยศาล (โดยการไม่พิจารณาด้วยวาจา) เป็นผู้ออกคำสั่ง และสำนักอัยการ ผู้ต้องขัง และเจ้าหน้าที่ทัณฑสถานจะเข้าร่วมฟังด้วย โดยผู้ต้องขังจะรับทราบด้วยวาจา ซึ่งการพิจารณาคดีด้วยวาจาของผู้ต้องขังอาจถูกระงับ ถ้า

1) สำนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่ทัณฑสถาน เห็นด้วยกับการพักการกำหนดโทษนั้น และศาลเห็นชอบด้วย

2) ผู้ต้องขังได้ยื่นขอพักการลงโทษ โดยคำขอนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือน้อยกว่า 2 เดือน ของโทษที่กำหนด หรือน้อยกว่า 13 ปี ของโทษจำคุกตลอดชีวิตและศาลได้ปฏิเสธคำร้อง เพราะเป็นการยื่นก่อนกำหนดหรือ

3) คำร้องของผู้ต้องขังนั้นไม่สามารถยอมรับได้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 57 (6) และ มาตรา 57a(4)

2. ศาลอาจทำการขอความคิดเห็นจากผู้ชำนาญการพิเศษ ในการพิจารณาการพักการลงโทษของผู้ต้องขัง ในกรณีนี้

1) ได้รับโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือ

2) การกำหนดโทษของผู้ต้องขังนั้น มีโทษมากกว่า 2 ปี สำหรับผิดทางอาญาที่ระบุไว้ในมาตรา 66 (3) บรรทัดแรกของประมวลกฎหมายอาญา และไม่สามารถที่จะอ้างเหตุผลของความปลอดภัยของสังคมได้ จึงให้หมดโอกาสได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนด

โดยรายละเอียดแล้ว ความเห็นจะบรรยายให้เห็นถึง การที่ผู้ต้องขังได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ไม่มีความก้าวร้าว และไม่เป็นอันตรายอีกต่อไป

ผู้ต้องขังจะได้รับการแจ้งกำหนดการฟังพิจารณาพร้อมกันกับทนายที่ปรึกษา

สำนักอัยการ และเจ้าหน้าที่ทัณฑสถาน โดยทั้งหมดจะไม่ได้สิทธิที่จะเปลี่ยนกำหนดวันที่จะรับฟัง โดยการอ้างว่าไม่สามารถเข้าร่วมได้ โดยระหว่างการพิจารณาพวกเขาจะได้รับโอกาสที่จะตั้งคำถาม และให้ถ้อยคำต่อผู้ชำนาญการพิเศษได้

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ตามประมวลกฎหมายอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1993 (Le Code Pénal) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพักโทษไว้ ดังต่อไปนี้

1) ผู้ต้องขังผู้กระทำความผิดในคดีเดียวหรือหลายคดีจะสามารถยื่นขอการพักโทษได้ ต่อเมื่อ ผู้ต้องขังนั้นได้แสดง หรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เพื่อพิสูจน์ว่าจะไม่กลับมาประพฤติผิดซ้ำอีกในอนาคตผู้ต้องขังจะต้องถูกจำคุกเป็นเวลาครึ่งโทษ ก่อนทำเรื่องพักโทษ เช่น ถูกตัดสินจำคุก 6 เดือน จะต้องถูกจำคุกมาแล้ว 3 เดือน จึงยื่นเรื่องพักโทษได้ แต่ถ้าต้องโทษตลอดชีวิต จะต้องถูกจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี

2) การพักโทษจะถูกจัดเตรียมโดยกระทรวงยุติธรรม และนำเสนอต่อประธานาธิบดี เพื่อตัดสินใจอนุมัติ การตัดสินใจต่อการพักโทษนี้จะอยู่บนพื้นฐานของเงื่อนไข และแบบแผน ซึ่งมีจุดประสงค์ให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษได้กลับคืนสู่สังคมและสามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้อีกครั้ง

3) ในกรณีที่ผู้ต้องขังได้รับการพักโทษ แต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือไปก่อคดีขึ้นอีก ประธานาธิบดีสามารถที่จะยกเลิกการพักโทษนั้น และส่งผู้ต้องขังกลับเข้ามารับโทษต่อได้อีก ในกรณีเหตุฉุกเฉิน การออกหมายจับหรือควบคุมตัวผู้ต้องขังคนนั้น สามารถกระทำโดย อัยการ ซึ่งอยู่ในเขตที่ผู้ต้องขังอาศัยอยู่ และอัยการจะต้องรีบแจ้งแก่รัฐมนตรียุติธรรม และหลังจากการพักโทษถูกยกเลิก ผู้ต้องขังนั้นจะต้องเข้ามารับโทษส่วนที่เหลือที่ได้รับการพักโทษ โดยไม่รวมกับโทษใหม่ของคดีที่เพิ่งถูกตัดสิน และเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ต้องขังถูกจับกุม ทั้งนี้ การเพิกถอนการพักโทษต้องกระทำก่อนวันสิ้นสุดของการพักโทษนั้น หากกระทำหลังจากวันสิ้นสุดการพักโทษ การเพิกถอนนั้นจะถูกยกเลิก และหากไม่มีการกำหนดวันสิ้นสุดของผู้ต้องขังที่ได้รับการพักโทษ ผู้ต้องขังจะถูกกำหนดเงื่อนไขได้ไม่เกิน 10 ปี ในทุกคดี

4) หลังจากที่ได้รับการพักโทษแล้ว ผู้ต้องขังจะต้องรายงานตัว และได้รับการตรวจจากหน่วยงานคุมประพฤติ ซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม ซึ่งจะมีหน้าที่ดูแล และตรวจสอบเพื่อไม่ให้ผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำอีก อันจะมีผลต่อการพักโทษของผู้ต้องขังนั้น

การพักโทษมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการปรับตัวของผู้ต้องขัง โดยการให้กลับเข้าสู่สังคม และป้องกันการกระทำผิดซ้ำอีก ซึ่งผู้ต้องขังที่ต้องถูกตัดสินจำคุก 1คดี หรือมากกว่าอาจได้รับการพักโทษ ถ้าเข้าได้แสดงความพยายามอย่างจริงจังในเรื่องของการปรับตัวเพื่อเข้าสังคม โดยเฉพาะเรื่องของการทำงาน หรือการเข้าเรียน หรืออบรมอย่างสม่ำเสมอ หรือจากประสบการณ์ทางการงาน หรืองานชั่วคราว ซึ่งแสดงออกถึงการปรับตัวหรือการมีส่วนร่วมกับครอบครัว หรือการรับการบำบัดอย่างต่อเนื่อง หรือความพยายามที่ส่งผลกับการชดเชยของเหยื่อของเขาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Code of Criminal Procedure) ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษของผู้ต้องขังไว้ดังต่อไปนี้

1. การพักโทษสำหรับนักโทษที่ถูกตัดสินจำคุกตลอดชีวิต จะได้รับคือ 15 ปี
2. การลดเวลาสำหรับการพักโทษ สำหรับนักโทษที่ถูกตัดสินจำคุกตลอดชีวิต มีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามแบบและเงื่อนไขของมาตรา 721 และ 721-1 แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนวันลดจะต้องไม่เกิน 12 วัน หรือ 1 เดือนต่อ 1 ปี ของการจำคุก แต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางกฎหมายของผู้ที่กระทำความผิดที่คิดเป็นนิสัยของผู้ต้องขังนั้นหรือไม่จำนวนวันลดจะใช้เป็นส่วนหนึ่งของวันที่ถูกจำคุก ซึ่งบัญญัติไว้ตามมาตรา 123-3 ของประมวลกฎหมายอาญา
3. เมื่อคนต่างด้าวถูกตัดสินจำคุกตามข้อตกลงอาณานิคมของฝรั่งเศสจะต้องได้รับการคุ้มกันส่งไปยังชายแดนเพื่อการส่งกลับ หรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การพักการลงโทษของเขาจะขึ้นอยู่กับมาตรการการระงับโทษโดยไม่ต้องรอการยอมรับจากเขา
4. การพักโทษจะทำได้กับนักโทษที่ถูกตัดสินจำคุก 4 ปี หรือน้อยกว่า หรือมีโทษที่เหลือ 4 ปีหรือน้อยกว่า หรือเป็นบุคคลที่มีบุตรที่ต้องดูแลที่มีอายุน้อยกว่า 10 ปี และต้องอยู่ในอุปการะของเขาทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่สามารถนำมาใช้กับผู้ต้องขังที่กระทำผิดอาญาที่ร้ายแรง หรือลหุโทษที่กระทำผิดต่อผู้เยาว์ได้
5. หากผู้ต้องขังได้รับโทษจำคุก 10 ปี หรือน้อยกว่า โดยไม่คำนึงว่าโทษที่เหลืออยู่ 3 ปี หรือน้อยกว่า การพักโทษจะกระทำได้โดย ผู้พิพากษาที่ได้เป็นผู้ตัดสินตามเงื่อนไขที่ได้ระบุในมาตรา 722 ในกรณีอื่น ๆ การพักโทษจะกระทำโดยศาลพักโทษพื้นที่ ซึ่งจะปฏิบัติตามเงื่อนไขในมาตรา 722-1 สำหรับทำให้ข้อความข้างต้นเป็นผลสำเร็จจะต้องมีการตรวจสอบผู้ต้องขังอย่างน้อย ปีละ 1 ครั้ง เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 729 พระราชกฤษฎีกาจะมีการกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ ให้เกิดผลสำเร็จมาตรา 731 การได้รับการพักโทษ อาจขึ้นอยู่กับเงื่อนไขพิเศษซึ่งมีเพื่อเป็น

การช่วยเหลือและควบคุมมาตรการที่ช่วยให้การกลับเข้ามาอยู่ร่วมกับสังคมได้ง่ายขึ้นและสามารถตรวจสอบได้มาตราเหล่านี้ซึ่งผู้พิพากษาผู้ตัดสินโดยความช่วยเหลือของกรมราชทัณฑ์เพื่อให้การปรับตัวสู่สังคมและการภาคทัณฑ์ด้วยการสนับสนุนจากหน่วยงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระบบการพักการลงโทษและระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดของประเทศไทยกับของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะพบว่าประเทศไทยได้ดำเนินการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดโดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ออกกฎกระทรวงให้อำนาจฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้บัญญัติเรื่องการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดและการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่ผิดเงื่อนไขในการคุมประพฤติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีศาลแผนกบังคับโทษเป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดและมีอำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษที่ผิดเงื่อนไขในการคุมประพฤติ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดโทษจำคุกขึ้นใหม่แก่นักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤตินั้น

#### สหราชอาณาจักร

การพักการลงโทษตามกฎหมายสหราชอาณาจักรปัจจุบัน อยู่ภายใต้บทบัญญัติของ Criminal Justice Act 2003 ซึ่งอำนาจในการอนุญาตให้พักการลงโทษหรือไม่อนุญาตนั้นโดยทั่วไปแล้ว เป็นหน้าที่ของ Secretary of the State ในการทำคำสั่งปล่อย โดยมีองค์กรอื่นหรือกฎหมายเป็นผู้กำหนดเวลาในการปล่อยโดยในการพิจารณาเงื่อนไขแห่งการพักการลงโทษนั้นจะมีปัจจัยแตกต่างกันไปในนักโทษแต่ละคน ซึ่งจะแบ่งเป็นโทษจำคุกที่ต่ำกว่า 12 เดือน และโทษจำคุกตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ดังนี้

#### 1. โทษจำคุกต่ำกว่า 12 เดือน

สำหรับโทษจำคุกต่ำกว่า 12 เดือนนั้น ศาลจะไม่สามารถกำหนดโทษควบคุมตัวแต่เพียงอย่างเดียว และให้ปล่อยตัวโดยอัตโนมัติและไม่มีเงื่อนไขเมื่อครบกำหนดโทษดังเช่นใน Criminal Justice Act 1991 ได้อีกต่อไป แต่จะต้องกำหนดระยะเวลาที่ผู้กระทำผิดจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการพักการลงโทษภายหลังครบกำหนดโทษจำคุกด้วย โดยในกรณีที่นักโทษผู้นั้นจะต้องรับโทษต่ำกว่า 12 เดือนนี้ ศาลจะต้องกำหนดจำนวนรวมทั้งหมดของโทษเป็นรายสัปดาห์ ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 28 สัปดาห์ และไม่เกินกว่า 51 สัปดาห์ ภายใต้จำนวนรวมทั้งหมดของโทษนั้นจะแบ่งออกเป็นระยะเวลาภายใต้การควบคุมตัว ไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ และไม่เกิน 13 สัปดาห์ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้กระทำผิดก็จะได้รับการปล่อยตัว แต่นอกเหนือจากการกำหนดระยะเวลาภายใต้

การควบคุมตัวแล้ว ศาลจะต้องกำหนดระยะเวลาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการพักการลงโทษ ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาจำคุก โดยจะต้องเป็นเวลาอย่างน้อย 26 สัปดาห์ การกำหนดโทษในกรณีนี้จึงเป็นการกำหนดโทษจำคุกเป็นระยะเวลาเพียงสั้น ๆ เท่านั้น และจะเน้นไปที่ระยะเวลาที่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการพักการลงโทษแทน

## 2. กรณีโทษจำคุกที่กำหนดเวลาแน่นอนไม่ต่ำกว่า 12 เดือน

สำหรับผู้รับโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 12 เดือนนั้น การจะได้รับการพักการลงโทษได้ ผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษมาถึงหนึ่งแล้ว โดยเมื่อครบกำหนดระยะเวลาถึงหนึ่งของโทษของเขาแล้ว เป็นหน้าที่ของ Secretary of the State ในการปล่อยตัวนักโทษดังกล่าวโดยอัตโนมัติ

สำหรับในประเทศไทยนั้น จากการศึกษาของผู้วิจัย โดยพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกับกฎหมายของต่างประเทศ พบว่า กฎหมายของประเทศไทยอันได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ไม่มีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องของระบบการพักการลงโทษ และการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดไว้แต่อย่างใด ตลอดจนจากการศึกษากฎหมาย คือ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ก็มิได้มีการกำหนดเขตอำนาจหรือให้มีการจัดตั้งศาลที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ และการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดไว้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีการแก้ไข ปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการพักการลงโทษในประเทศไทย จะส่งผลทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนจะทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น และเชื่อถือในระบบการพักการลงโทษของผู้ต้องขัง ว่าเป็นไปตามหลักการทางกฎหมาย รวมถึงจะทำให้ระบบการพักการลงโทษมีความทันสมัยและสามารถบังคับใช้ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีระบบการพักการลงโทษ และที่สำคัญที่สุด คือ นักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษโดยตรง ตลอดจนจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนผู้สุจริตว่าในระบบการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดของกรมราชทัณฑ์นั้น ได้มีการแก้ไขพหุติณีสัยของนักโทษเด็ดขาดให้สามารถกลับเนื้อกลับตัวเป็นพลเมืองดีและสามารถอยู่ร่วมกับสังคมภายนอกได้โดยปกติสุข โดยไม่สร้างปัญหาและเป็นภาระต่อชุมชน สังคม และประเทศชาติได้อย่างแน่นอน

อนึ่ง ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการยกเลิก พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 32 (5) มาตรา 43 และยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ข้อ 91 และข้อ 92

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายหลายฉบับเพื่อให้การดำเนินการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้



1. พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 เพิ่มเติมอีกหมวดหนึ่ง กำหนดให้มีศาลแพ่ง บังคับโทษ มีอำนาจและหน้าที่ในการติดตามผลของการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาล รวมทั้ง มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ออกหมายปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาด โดยมีเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ นอกจากนี้ให้ศาลบังคับโทษมีอำนาจในการสั่งเพิกถอน การพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ออกหมายจับนักโทษเด็ดขาด และกำหนดโทษจำคุกนักโทษ เด็ดขาดที่ผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติขึ้นมาใหม่แต่ต้องไม่มากกว่าระยะเวลาที่ได้รับการพัก การลงโทษของนักโทษเด็ดขาดรายนั้น

2. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 เพิ่มเติมอีกหมวดหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษ นักโทษเด็ดขาด

3. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 โดยอีกหมวดหนึ่งเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการพักการลงโทษนักโทษ เด็ดขาดและการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความ ประพฤติ วิธีการติดตามจับกุมตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ กลับมารับโทษตามคำพิพากษาที่เหลืออยู่ตามหมายศาล หรือรับโทษจำคุกตามจำนวนวันที่ ถูกเพิกถอนการพักการลงโทษ

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การพักการลงโทษ (Parole) เป็นการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดออกนอกเรือนจำก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล การพักการลงโทษนี้เป็นมาตรการหนึ่งที่กรมราชทัณฑ์ได้นำมาปฏิบัติต่อนักโทษเด็ดขาดที่มีความประพฤติดี อยู่ในระเบียบวินัยของเรือนจำ ตั้งใจศึกษาอบรม และเข้ารับการฝึกวิชาชีพ ให้ได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำไปก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล ออกไปใช้ชีวิตอยู่กับครอบครัวและสังคมภายนอก ภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤติที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือกระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤตินักโทษเด็ดขาดรายนั้น อาจถูกจับเข้ามาคุมขังอีกตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ กฎหมายราชทัณฑ์ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) ให้มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่ผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ การให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดทั้งระบบเป็นการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองเข้าไปใช้อำนาจล่วงหน้าเข้าไป ในเขตอำนาจของฝ่ายตุลาการ ทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาลนั้นต้องได้รับผลกระทบต่อการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาของฝ่ายตุลาการที่ลงโทษจำคุกจำเลย จากการศึกษาพบปัญหาทางกฎหมายในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้บัญญัติกฎหมายราชทัณฑ์ ให้อำนาจฝ่ายปกครองอย่างกว้างขวางเกินไป ซึ่งไปกระทบต่อการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษ ผู้เขียนขอสรุปแต่ละประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

#### 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 กฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงยุติธรรม) มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจในการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด และให้มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ซึ่งการที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายราชทัณฑ์โดยมีเนื้อหาให้อำนาจฝ่ายปกครองอย่างกว้างขวาง และฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายราชทัณฑ์ดังกล่าว โดยได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษทั่วไป และมีอำนาจอนุมัติโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ รวมทั้งมีอำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่ผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ

จากการศึกษา พบว่า ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และกรมราชทัณฑ์ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2479 เป็นระยะเวลาประมาณ 79 ปีแล้ว เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ดังกล่าวแล้ว พบว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกใช้บังคับในช่วงระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองของประเทศไทย พ.ศ. 2475 ได้ไม่นานนัก ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายในช่วงของระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับให้ฝ่ายปกครองได้ใช้ในการบริหารประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้อำนาจฝ่ายปกครองได้ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สะดวก และเกิดความรวดเร็ว อีกทั้งในช่วงระยะเวลาของการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ฝ่ายปกครองที่ได้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ คือ รัฐบาลที่มาหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองประเทศ ดังนั้น ในการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นมาใช้บังคับกับประชาชนจึงมิได้คำนึงถึงหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ ที่มีการกำหนดการใช้อำนาจและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน ฝ่ายนิติบัญญัติในสมัยนั้น จึงมีความต้องการและมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อบัญญัติกฎหมายขึ้นมาสำหรับใช้เป็นเครื่องมือให้กับฝ่ายปกครองที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลเกิดความมีเสถียรภาพที่มั่นคง มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเท่านั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติขึ้นมาจึงเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ

อนึ่ง การที่เนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ได้กำหนดการให้ฝ่ายปกครองมีและใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางนั้น ส่งผลทำให้ฝ่ายปกครอง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ออกกฎกระทรวงหลายฉบับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติในการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด

ซึ่งส่งผลต่อการเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายปกครอง ซึ่งการกระทำดังกล่าว ฝ่ายปกครองจะอาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่มีเนื้อหาที่ล้าสมัย ด้วยการออกกฎกระทรวงให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายตุลาการในการพักการลงโทษให้กับนักโทษเด็ดขาดได้ซึ่งในกรณีดังกล่าวฝ่ายปกครองจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการที่จะกำหนดโครงการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดได้อย่างอิสระ รวมถึงฝ่ายปกครองจะอาศัยอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้น กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการพักการลงโทษ ตามความต้องการของฝ่ายปกครองโดยไม่สนใจในการที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจเข้าไปปลดล้างอำนาจของฝ่ายตุลาการอีกด้วย

นอกจากนี้ การใช้อำนาจเกินส่วนของฝ่ายปกครองยังเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย เนื่องจากเมื่อฝ่ายตุลาการใช้อำนาจของตนในการลงโทษจำเลยในคดีอาญา ฝ่ายตุลาการจะใช้อำนาจและใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดในการพิจารณาความผิดของจำเลยตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารวมทั้งระเบียบของข้าราชการฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายปกครองไม่สามารถเข้าไปควบคุมหรือสั่งการการกำหนดโทษจำคุกตามคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการได้ ตลอดจนฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจเพื่อปลดล้างโทษจำคุกตามคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการได้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่กระทบต่อความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังมีผลต่อความมั่นคงให้การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพราะหากการที่ฝ่ายปกครองยังสามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายตุลาการในเรื่องการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแทนฝ่ายตุลาการเจ้าของอำนาจที่แท้จริงได้แล้ว จะส่งผลทำให้การใช้อำนาจและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการไม่เป็นไปตามหลักการทางกฎหมาย และกระทบต่อการแบ่งแยกอำนาจของประเทศไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายราชทัณฑ์มีเนื้อหาของบทบัญญัติที่ล้าสมัย ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงโทษจำคุกที่ศาลกำหนดแก่จำเลยว่าจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและอำนวยความสะดวก ยุติธรรม ได้พิจารณาและกำหนดโทษจำคุกแก่จำเลยไปแล้วแต่ฝ่ายปกครองได้อาศัยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดได้ ทำให้เกิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมาย เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 โดยได้กำหนดเนื้อหาของกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อย่างกว้างขวาง โดยให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ ในการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดทั่วไป และพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ เป็นการที่กฎหมาย ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวได้ จึงเป็นการกระทำที่กระทบต่อความเชื่อมั่น ในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังมีผลต่อความมั่นคงให้การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ ในการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพราะหากฝ่ายปกครองยังสามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจแทน ฝ่ายตุลาการ ในเรื่องการปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดแทนฝ่ายตุลาการเจ้าของอำนาจที่แท้จริง จะทำให้เกิดความไม่ได้สัดส่วนของการใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแห่งบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ จะส่งผลทำให้การใช้อำนาจและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายตุลาการไม่เป็นไปตามหลักการทางกฎหมาย และกระทบต่อการใช้อำนาจของประเทศไทย

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพักการลงโทษ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

การพักการลงโทษที่กรมราชทัณฑ์ใช้อยู่ทั่วไป คือ เกณฑ์นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมพักได้ ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษ ชั้นดีมากพักได้ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษ และชั้นดีพักได้ ไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษ คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษนี้ มีความชัดเจน แน่นนอน มีความเป็นธรรม และมีความเสมอภาคกับนักโทษเด็ดขาดทุกคนหากนักโทษเด็ดขาด รายใดมีคุณสมบัติและเข้าเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ ก็จะได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษ ทุกราย นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ยังมีอำนาจอนุมัติโครงการพักการลงโทษ กรณีมีเหตุพิเศษ ในการกำหนดโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษได้มีการเปลี่ยนแปลง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษของแต่ละโครงการขึ้นมาใหม่ แยกต่างกันไป ของแต่ละโครงการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอนุมัติ ซึ่งการพักการลงโทษ แบ่งออกเป็น 2 กรณี กรณีแรก คือ การพักการลงโทษทั่วไป มีการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ ของนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษไว้อย่างชัดเจน โดยได้มีการกำหนดชั้นของ นักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษและการกำหนดอัตราส่วนของโทษจำคุกที่ได้รับ มาแล้วรวมทั้งอัตราส่วนของโทษจำคุกที่จะได้รับการพักการลงโทษ การพักการลงโทษประเภทนี้ นักโทษเด็ดขาดจะได้รับประโยชน์ทุกคนเมื่อได้รับการเลื่อนชั้นและได้รับโทษจำคุกครบถ้วน ตามอัตราส่วนของโทษ ที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับการพักการลงโทษอีกกรณีหนึ่ง คือ โครงการ พักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ เป็นการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ โดยจะมีคณะกรรมการพักการลงโทษให้ความเห็นชอบโครงการ และรัฐมนตรี



ว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้อนุมัติโครงการพักการลงโทษกรณีพิเศษนี้ โครงการพักการลงโทษกรณีพิเศษได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษแตกต่างไปจากการพักการลงโทษทั่วไป คือ ได้กำหนดชั้นของนักโทษเด็ดขาดเป็นเพียงนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป ได้รับโทษจำคุกตามหมายจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าอัตราส่วน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดหรือได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าอัตราส่วน 1 ใน 2 ของโทษตามหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วแต่กรณีตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษของแต่ละโครงการ การดำเนินโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนี้ ได้มีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดโครงการ

จากการศึกษา จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติพระราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษทั่วไป โดยกำหนดไว้นักโทษเด็ดขาดชั้นเยี่ยมพักการลงโทษได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ชั้นดีมาก ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ชั้นดี ไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ซึ่งเป็นคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษทั่วไปนี้นักโทษเด็ดขาด ทุกคน ทุกชั้น และทุกคดี เมื่อได้รับโทษจำคุกครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้นักโทษเหล่านั้นก็จะได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษ นักโทษเด็ดขาดทุกคนจะได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษทั่วไปนี้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ในส่วนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนั้น การดำเนินโครงการเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ กฎหมายราชทัณฑ์ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอนุมัติพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษได้มากกว่าพักการลงโทษทั่วไป เมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษให้ความเห็นชอบ โครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษนั้น อัตราส่วนของโทษจำคุกที่ได้รับมาแล้วจะน้อยกว่าอัตราส่วนของโทษจำคุกการพักการลงโทษทั่วไป นอกจากนี้การกำหนดชั้นของนักโทษที่จะได้รับการพักการลงโทษก็ได้กำหนดแต่เพียงว่า เป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป การกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ เมื่อเปรียบเทียบกับพักการลงโทษปกติแล้วจะเห็นได้ว่าเรื่องการกำหนดชั้นของนักโทษเด็ดขาดมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การพักการลงโทษทั่วไป อัตราส่วนของโทษจำคุกที่ได้รับมาแล้วจะมีความสัมพันธ์กับชั้นของนักโทษชั้นเยี่ยมจะได้รับการพักการลงโทษได้มากกว่าชั้นดีมาก และชั้นดีมากจะได้รับการพักการลงโทษได้มากกว่าชั้นดี ส่วนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนั้นกำหนดเรื่องชั้นของนักโทษเพียงว่าต้องเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษ

ตามหมายศาล หรือไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 ของกำหนดโทษตามหมายศาล การพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนอกจากจะมีข้อแตกต่างของอัตราส่วนของโทษที่ได้รับมาแล้ว เรื่องนี้ยังมีข้อแตกต่างกับการพักการลงโทษปกติอีกด้วย

อนึ่ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ โครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษด้วยกันแล้ว จะพบว่า ยังมีข้อแตกต่างกันอีก โครงการหนึ่งกำหนดว่าได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษตามหมายศาล แต่อีกโครงการหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ใหม่ว่าได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 ของกำหนดโทษตามหมายศาล ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ใช้อำนาจอนุมัติโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษดังกล่าวขึ้นต้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่จากการพักการลงโทษปกติ โดยมีระยะเวลาการจำคุกน้อยกว่าพักการลงโทษปกติและชั้นที่กำหนดก็เป็นเพียงนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดพักการลงโทษปกติกับโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษซึ่งได้รับโทษจำคุกมาน้อยกว่า ส่วนการพักการลงโทษปกติได้รับโทษจำคุกมากกว่า นักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการพักการลงโทษกรณีพิเศษจะมีเฉพาะกลุ่มที่มีคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ที่จะพักการลงโทษได้ที่อยู่ในช่วงระยะเวลาของดำเนินโครงการพักการลงโทษนี้ ส่งผลให้นักโทษเด็ดขาดได้รับประโยชน์จากการพักการลงโทษเป็นการเฉพาะกลุ่มเท่านั้น เกิดความไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เป็นธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติต่อนักโทษเด็ดขาดเฉพาะกลุ่มที่มีคุณสมบัติครบตามเกณฑ์การพักการลงโทษกรณีพิเศษในช่วงระยะเวลาที่ดำเนินโครงการนั้น ส่งผลให้นักโทษเด็ดขาดได้รับประโยชน์กลุ่มหนึ่งและไม่ได้รับประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการพักการลงโทษนี้ คือ นักโทษเด็ดขาดเฉพาะกลุ่มที่มีคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ครบถ้วนในช่วงระยะเวลาของการดำเนินโครงการนี้เท่านั้น ส่วนนักโทษอีกกลุ่มหนึ่งจะไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ อีกทั้งการกำหนดการพักโทษดังกล่าวยังมีผลต่อระยะเวลาในการรับโทษของนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษตามกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม เพราะจะทำให้ระยะเวลาของการรับโทษที่เหลือของนักโทษเด็ดขาดที่ถูกพิพากษาโดยฝ่ายตุลาการ ปราศจากความศักดิ์สิทธิ์ ตลอดจนการออกกฎในลักษณะดังกล่าวของกระทรวงยุติธรรมยังมีผลต่อสัดส่วนของระยะเวลาต้องโทษของนักโทษเด็ดขาดทุกคน อันจะมีผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นในผลของคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการ นั้นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ของระยะเวลาที่ต้องได้รับโทษมาแล้วแตกต่างกัน การกำหนดชั้นของนักโทษที่จะได้รับการพักการลงโทษที่แตกต่างกัน จึงเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจ

ตามกฎหมายที่ขัดต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักความเสมอภาคและหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพักการลงโทษ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและหลักความได้สัดส่วน

ดังนั้น จากการศึกษาที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษทั่วไป และการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษจะส่งผลกระทบต่อตัวนักโทษเด็ดขาดที่จะได้รับการพักการลงโทษโดยตรงและมีผลกระทบต่อญาติของนักโทษเด็ดขาดที่หวังว่านักโทษเด็ดขาดจะได้รับการพักการลงโทษปล่อยตัวกลับบ้าน นอกจากนี้ การที่มีการกำหนดระยะเวลาของการได้รับโทษจำคุกของนักโทษเด็ดขาดตามโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษที่แตกต่างกันของแต่ละโครงการ ยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นจากประชาชน ผู้สุจริตว่าในระบบการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดของกรมราชทัณฑ์นั้น ได้มีการแก้ไขพฤตินิสัยของนักโทษเด็ดขาดให้สามารถกลับเนื้อกลับตัวเป็นพลเมืองดีและสามารถอยู่ร่วมกับสังคมภายนอกได้โดยปกติสุขโดยไม่สร้างปัญหาและเป็นภาระต่อสังคมอีกด้วย

### 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ

ในกรณีที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษได้กระทำความผิดซ้ำ การคุมความประพฤติและหลบหนีไป คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษจะมีคำสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษ ซึ่งแบ่งได้ 2 กรณี คือ การเพิกถอนการพักการลงโทษปกติเป็นอำนาจของคณะกรรมการพักการลงโทษ ส่วนการเพิกถอนการพักการลงโทษตามโครงการกรณีมีเหตุพิเศษ คณะกรรมการพักการลงโทษเห็นชอบให้เพิกถอนการพักการลงโทษและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมใช้อำนาจสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษ เมื่อนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษกระทำความผิดซ้ำในการคุมความประพฤติ พนักงานคุมประพฤติจะรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดซ้ำในการคุมความประพฤติของนักโทษเด็ดขาดรายนั้นให้กรมราชทัณฑ์ทราบ กรมราชทัณฑ์ได้เสนอรายงานข้อเท็จจริงของพนักงานคุมประพฤติในการผิดซ้ำในการคุมความประพฤตินั้นให้คณะกรรมการพักการลงโทษพิจารณาเพื่อสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษ โดยคณะกรรมการจะมีมติเพิกถอนการพักการลงโทษ พร้อมทั้งให้เพิกถอนการพักการลงโทษนับแต่วันที่นักโทษเด็ดขาดรายนั้นกระทำความผิดซ้ำในการคุมความประพฤติ และจะมีคำสั่งให้เพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมด กรมราชทัณฑ์จะแจ้งคำสั่งของคณะกรรมการพักการลงโทษ มีคำสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษที่กระทำการผิดซ้ำในการคุมความประพฤติรายนั้นโดยให้เรือนจำที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของสำนักงานคุมประพฤติทราบ และสั่ง

การให้เรือนจำประสานงานกับตำรวจท้องที่ติดตามจับกุมตัวนักโทษเด็ดขาดรายนั้นกลับเข้าเรือนจำเพื่อมารับโทษตามคำพิพากษาของศาล แต่เมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษมีมติสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีปกติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษพร้อมทั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถติดตามจับกุมตัวนักโทษที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติกลับมารับโทษให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลได้

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ออกกฎกระทรวงกำหนดให้มีคณะกรรมการพักการลงโทษ มีอำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษ รวมทั้งให้อำนาจในการสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีพักการลงโทษทั่วไป และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอนุมัติพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ รวมทั้งมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษในกรณีที่นักโทษเด็ดขาดได้รับการพักการลงโทษไปแล้วกระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติของตน แต่เมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษได้มีมติสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดกรณีทั่วไป หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอนุมัติสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษแล้ว รวมทั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถติดตามจับกุมตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤตินั้นกลับมารับโทษให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลที่เหลืออยู่ได้ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางเข้ามารับผิดชอบในการติดตามตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติกลับมาคุมขังในเรือนจำได้ จะได้ตัวนักโทษเด็ดขาดกลับมาคุมขังยังเรือนจำมีเพียงกรณีที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษไปแล้วได้ไปกระทำความผิดอาญาขึ้นมาใหม่เท่านั้น เนื่องจากเกิดช่องว่างทางกฎหมายจากการที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ให้อำนาจฝ่ายปกครองดำเนินการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด และให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษมีอำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษปกติ

เมื่อพิจารณาอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมที่กฎหมายให้อำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษในกรณีมีเหตุพิเศษ ตลอดจนให้อำนาจในการเพิกถอนวันที่นักโทษเด็ดขาดได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดนั้น ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ไม่มีข้อความที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลใดได้ หรือมีการให้อำนาจไปหน่วยงานนี้หรือกักขังผู้ใด ถึงแม้ว่าคณะกรรมการพักการลงโทษหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้สั่งเพิกถอนการพักการลงโทษไปแล้วและถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดแล้วก็ตาม เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ คือ

การบังคับโทษให้เป็นไปตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจทางปกครองของกรมราชทัณฑ์แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจทางปกครองของกรมราชทัณฑ์นั้นยึดโยงอยู่กับคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเท่านั้น ฉะนั้น การที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 กำหนดการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ออกกฎกระทรวงให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษ พิจารณาพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดได้ และให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีทั่วไป และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจพักการลงโทษกรณีพิเศษ และเพิกถอนการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ รวมทั้งมีอำนาจในการเพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดด้วย แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 แล้วในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจถึงขั้นที่จะควบคุมตัวบุคคลใดได้ เป็นผลมาจากกฎหมายที่ล้าสมัย เมื่อบังคับใช้ไปแล้วทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

นอกจากนี้ การที่กฎหมายราชทัณฑ์ให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพิกถอนการพักการลงโทษตามข้อตกลงสามฝ่าย คือ กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เมื่อนักโทษเด็ดขาดผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติและถูกจับกลับเข้ามาจำคุกในเรือนจำสมควรที่จะได้รับโทษทางอาญาที่ผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งกฎหมายราชทัณฑ์กลับให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำใช้ดุลยพินิจที่จะลงโทษทางวินัยอีกด้วย ส่งผลทำให้เป็นการเพิ่มภาระแก่นักโทษ ซึ่งถ้านักโทษเด็ดขาดถูกลงโทษทางวินัยอีก อาจถูกลดชั้นตัววันลดโทษ และงดการเยี่ยมญาติ การใช้ดุลยพินิจลงโทษทางวินัยของผู้บัญชาการเรือนจำ เป็นการสร้างภาระแก่ผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษต่อไปอีก ซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่ควรเอาโทษที่กระทำความผิดภายนอกเรือนจำ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการกระทำความผิดภายในเรือนจำมาบังคับใช้กับการผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติ อันเป็นเพียงการกระทำผิดข้อตกลงการคุมประพฤติเท่านั้น แต่กฎหมายราชทัณฑ์กลับนำไปผูกติดกับโทษเรื่องการกระทำผิดวินัยด้วย ซึ่งหากนักโทษเด็ดขาดถูกลงโทษทางวินัย จะส่งผลให้นักโทษได้รับการปล่อยตัวช้าลง เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ต้องขังเกินความจำเป็น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กรมราชทัณฑ์ไม่สามารถติดตามจับกุมตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤตินั้น กลับมารับโทษให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลที่เหลืออยู่ได้ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางเข้ามารับผิดชอบในการติดตามตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติกลับมาคุมขังในเรือนจำได้ ตลอดจนรวมถึงการที่เนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ที่กำหนดการให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำใช้ดุลยพินิจ



ที่จะลงโทษทางวินัยแก่นักโทษ ส่งผลทำให้เป็นการเพิ่มภาระแก่นักโทษ ซึ่งถ้านักโทษเด็ดขาด ถูกลงโทษทางวินัยอีก อาจถูกลดชั้น ตัดวันลดโทษ และงดการเยี่ยมญาติ การใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยของผู้บัญชาการเรือนจำ เป็นการสร้างภาระแก่ผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษต่อไปอีก ซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษนั้น ในสองกรณีดังกล่าวจึงเป็นผลมาจากเนื้อหาของกฎหมายราชทัณฑ์ที่ไม่สอดคล้องต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีภารกิจของรัฐ หลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการเพิกถอนการพักการลงโทษ

ดังนั้น จากการศึกษาที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจออกกฎกระทรวงให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษ เพิกถอนการพักการลงโทษกรณีปกติ และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจในการเพิกถอนการพักการลงโทษตามโครงการกรณีมีเหตุพิเศษ รวมทั้งให้อำนาจในการเพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษของนักโทษเด็ดขาดที่ผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติทั้งหมดนั้น แต่เมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีคำสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษและเพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดแล้วนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมราชทัณฑ์ไม่สามารถติดตามจับกุมตัวนักโทษที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติและถูกสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษได้เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางมารับผิดชอบติดตามจับกุมตัวนักโทษดังกล่าวโดยตรง รวมทั้งไม่มีอำนาจในการที่จะควบคุมตัวนักโทษที่คณะกรรมการพักการลงโทษ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสั่งเพิกถอนจำนวนวันที่ได้รับการพักการลงโทษทั้งหมดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้นั้น เกิดจากความล่าช้าของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และเกิดช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้ ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือต่อการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ และกระทบต่อความสงบสุขของสังคม ประชาชนและประเทศชาติ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการพักการลงโทษนั้น ผู้เขียนขอเสนอทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

ผู้เขียนเห็นควรมีการยกเลิกพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 32 (5) มาตรา 43 และยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2553) ข้อ 91 และข้อ 92

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายหลายฉบับเพื่อให้การดำเนินการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

1. พระธรรมนูญศาลยุติธรรม เพิ่มเติมอีกหมวดหนึ่ง กำหนดให้มีศาลแผนกบังคับโทษ มีอำนาจและหน้าที่ในการติดตามผลของการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาล รวมทั้งมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ออกหมายปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาด โดยมีเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ นอกจากนี้ให้ศาลบังคับโทษมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด ออกหมายจับนักโทษเด็ดขาด และกำหนดโทษจำคุกนักโทษเด็ดขาดที่ผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติขึ้นมาใหม่แต่ต้องไม่มากกว่าระยะเวลาที่ได้รับการพักการลงโทษของนักโทษเด็ดขาดรายนั้น

2. ประมวลกฎหมายอาญา เพิ่มเติมอีกหมวดหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาด

3. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยอีกหมวดหนึ่งเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดและการเพิกถอนการพักการลงโทษนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ วิธีการติดตามจับกุมตัวนักโทษเด็ดขาดที่กระทำผิดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติกลับมารับโทษตามคำพิพากษาที่เหลืออยู่ตามหมายศาล หรือรับโทษจำคุกตามจำนวนวันที่ถูกเพิกถอนการพักการลงโทษ



บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2505) กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2540). “ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมาย และผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน,” ใน *รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กรมราชทัณฑ์. (2525). *ประวัติการราชทัณฑ์ 200 ปี*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมราชทัณฑ์

กิจบดี ชินเบญจกุล. (2547). *หลักกฎหมายมหาชน Principles of Public law*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). “หลักความเสมอภาค” ในหนังสือ *รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

กุลพล พลวัน. (2538). *พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย์. (2541). *การบริหารราชการไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ชลธิชา สมด้ว. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2546). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). *กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. (2556). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.

- ดิเรก สุขสว่าง. (2554). *การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เดือน บุนนาค. (2523). “การแยกอำนาจ,” *วารสารนิติศาสตร์*.
- ชนิด ภูริเวทย์. (2534). *หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด และทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีระ สุธีวรารังกูร. (2545). “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง,” *วารสารนิติศาสตร์* 29(4).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2538). *ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เรื่อง หลักความเสมอภาค*. กรุงเทพฯ: องค์การการค้าของคุรุสภา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2543). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. กรุงเทพฯ: องค์การการค้าคุรุสภา.
- ประกาศตั้งกรมราชทัณฑ์ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 หน้า 317 วันที่ 17 ตุลาคม 2458.
- ประกาศยุบกรมราชทัณฑ์ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 42 หน้า 414 วันที่ 28 มีนาคม 2468.
- ประเสริฐ เมฆมณี. (2525). *หลักทฤษฎีวิทยา*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.



- พรเลิศ ศักดิ์สงวนมณูญ. (2555). *อำนาจในการพิจารณาพักการลงโทษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119  
ตอนที่ 99 ก วันที่ 2 ตุลาคม 2545.
- พันวิษณุ โรจนตันติ. (2545). *การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการ  
ตรากฎหมาย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภัตสวรรค์ อุซุงศ์อมร. (2545). *การจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29: ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ* (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ จุมปา. (2548). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*. กรุงเทพฯ :  
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รติบดี รัชตะเมธากุล. (2556). *บทบาทของผู้พิพากษาในการพักการลงโทษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2533). “หลักความได้สัดส่วน,” *วารสารนิติศาสตร์*, 20(4), น. 99 – 100.
- สมยศ เชื้อไทย. (2535). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2557). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและ  
เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เหมาะสม* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*.  
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน :  
มาตรการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” *วารสาร  
นิติศาสตร์* 30(2).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำรา  
และเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วุฒิชัย จิตานู. (2549). “การบังคับใช้หลักการสัดส่วน,” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 8(22).

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2558). *กรมราชทัณฑ์*. สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2558, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B8%93%E0%B8%91%E0%B9%8C>.

วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์. (2553). *กฎหมายเรือนจำเอกชนเปรียบเทียบ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

วิษณุ เครืองาม. (2535). “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” *สู่สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิชชุดา อุ่นจิตติกุล. (2548). *สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

หยุด แสงอุทัย. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

## ภาษาอังกฤษ

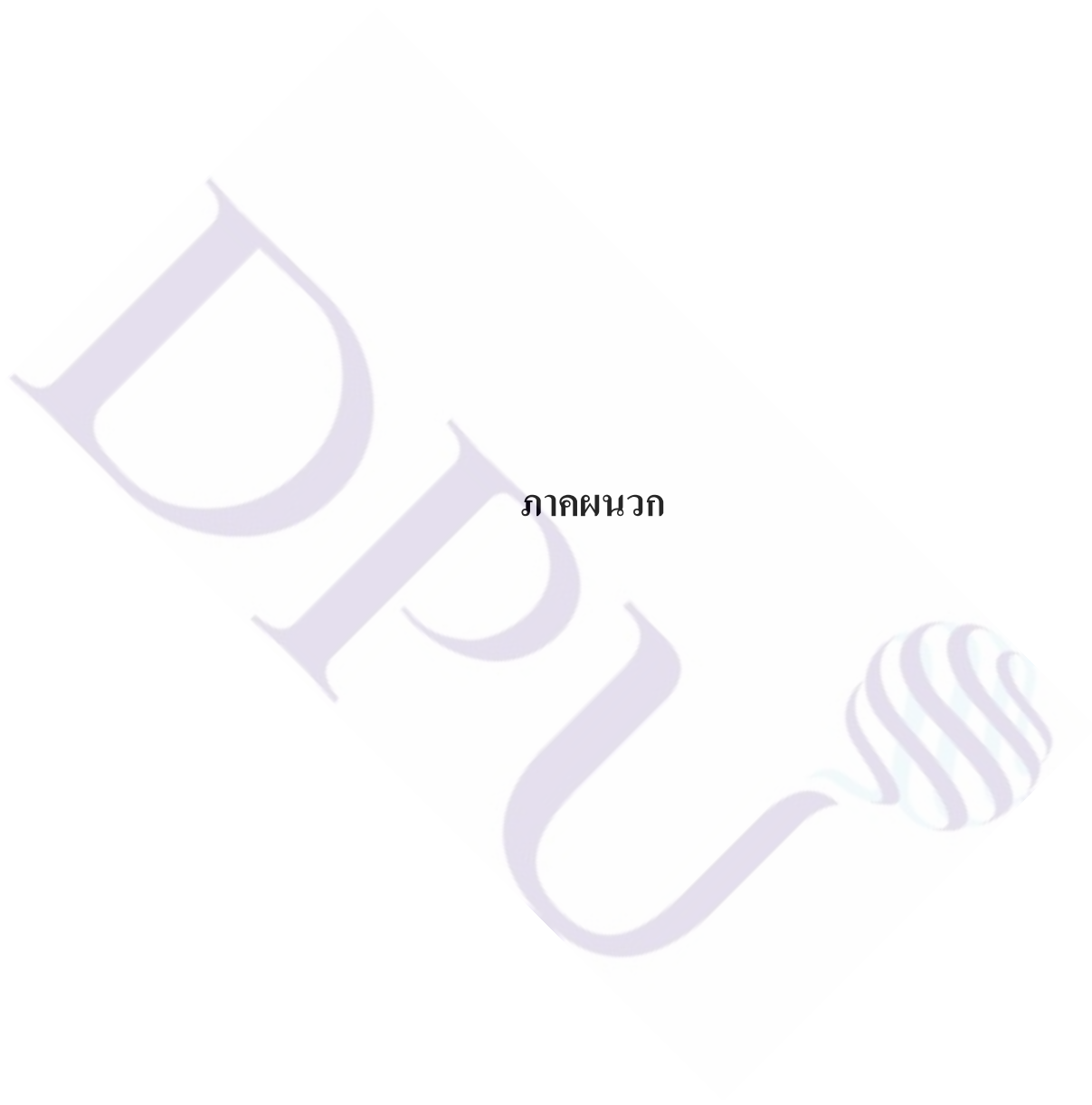
Code of Criminal Procedure

Criminal Justice Act 2003

Criminal Procedure Code (Singapore)

Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB)

Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012



**ภาคผนวก**

ภาคผนวก 1

หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ 0706.3/123 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2557

เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาด

## ภาคผนวก 2

หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ 0706.3/7979 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2558  
เรื่อง ขออนุมัติคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาด  
โครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ นักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วย  
ร้ายแรง พิการ และอายุตั้งแต่ 70 ปี ขึ้นไป ปังบประมาณ พ.ศ. 2559





# ด่วนที่สุด บันทึกข้อความ

สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม
ที่ ๐๐๓๔๑๑
วันที่ ๕ พ.ย. ๒๕๕๗ 164
วลา 14-2-04

ส่วนราชการ กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย กรมราชทัณฑ์ โทร. ๐ ๒๙๖๗ ๓๓๖๙

ที่ ยธ ๐๗๐๖.๓/๖๒๓ วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๗

เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาด

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

กรมราชทัณฑ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๗๐๖.๓/๓๒๐๑๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ เสนอคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษให้แก่ นักโทษเด็ดขาดโครงการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในรูปแบบโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชทัณฑ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีเป้าหมายผู้เข้ารับการฝึกอบรม จำนวน ๒,๕๐๐ ราย ณ โรงเรียน วิวัฒน์พลเมืองราชทัณฑ์ ๘ แห่ง ระยะเวลาการฝึกอบรมตามโครงการฯ ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึง ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ไปเพื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้ความเห็นชอบ ในการนี้สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๑๐๑/๒๘๒๙ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสั่งการให้พิจารณาทบทวนคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษ เด็ดขาด ตามข้อ ๑ อีกครั้ง เพื่อให้มีคำตอบได้ว่า นักโทษเด็ดขาดที่จะเข้าร่วมโครงการฯ ได้ประพฤติปฏิบัติตน ปรับปรุงตนเองดีขึ้นอย่างไร ถึงได้รับโอกาสดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นคำตอบให้กับสังคมได้ ตลอดทั้งการ กำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมควรให้ตอบโจทย์ในเรื่องการบำบัดฟื้นฟูพฤตินิสัย ส่วนการฝึกอาชีพมีความ สอดคล้องกับตลาดแรงงาน และความต้องการของผู้เข้าร่วมโครงการแล้วรายงานขอความเห็นชอบจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต่อไป

กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย โดยกรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้วขอเรียน ดังนี้

๑. การกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑ เป็นการกำหนดคุณสมบัติ เพื่อคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดเบื้องต้นเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายนักโทษเด็ดขาดที่จะเข้าโครงการฯ ซึ่งกำหนดให้ นักโทษเด็ดขาดทั้งชายและหญิงเฉพาะผู้ติดยาเสพติดเท่านั้น และไม่เข้าข่ายผู้กระทำความผิดร้ายสำคัญตามนิยามของ สำนักงาน ป.ป.ส. ประกอบกับผู้เสพให้ถือว่าเป็นผู้ป่วยต้องได้รับการบำบัดฟื้นฟูฯ อย่างจริงจัง และที่กำหนด ปริมาณ (ของกลาง) ยาเสพติดให้โทษไม่มากเพราะว่ามีนักโทษเด็ดขาดบางรายจะเป็นผู้กระทำผิดในฐานะเสพ ครอบครอง ครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่าย(รายย่อย) คาบคู่กัน ส่วนหลักเกณฑ์การต้องโทษจำคุกครั้งแรก นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้กับนักโทษเด็ดขาดกลุ่มที่กระทำผิดโดยพลั้งพลาด พอแก้ไขปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้ น่าจะไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก เพราะการต้องโทษจำคุกระยะเวลาสั้นจะไม่เกิดผลดีต่อนักโทษเด็ดขาด กลุ่มนี้ ทั้งนี้ นักโทษเด็ดขาดที่จะเข้าร่วมโครงการต้องสมัครใจเข้าร่วมโครงการฯ มีความประพฤติดี ไม่เคยกระทำความผิดระเบียบวินัยของเรือนจำ ผ่านการฝึกอบรมสายสามัญ วิชาชีพ ศิลธรรมและวัฒนธรรม และต้องผ่านการประเมินพฤติกรรมตามระเบียบการเลื่อนชั้น โดยกำหนดให้นักโทษเด็ดขาดที่ผ่านการคัดเลือก ต้องเข้ารับการฝึกอบรมแบบเข้มข้นในค่ายโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชทัณฑ์ ๘ แห่ง มีหลักสูตรการอบรม ๕ ด้าน โดยบูรณาการกระบวนการลูกเสือมาขับเคลื่อนภารกิจของกรมราชทัณฑ์เพื่อแก้ไข ฟื้นฟู พัฒนาผู้ต้องขัง



โรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชภัฏ เป็นเสมือนกระดูกสันหลังของโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชภัฏอันเป็นต้นแบบ “การคืนคนดี กลับสู่สังคมด้วยอุดมการณ์ลูกเสือ” ตั้งแต่เริ่มโครงการฯ จนกระทั่งสิ้นสุดโครงการฯ ได้แก่ ด้านการเสริมสร้างระเบียบวินัย การพัฒนาจิตใจ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การฝึกวิชาชีพระยะสั้น และการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย ซึ่งระหว่างการฝึกอบรมในค่ายโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชภัฏ ต้องมีการประเมินผลเป็นระยะ หากประเมินไม่ผ่านก็จะต้องถูกคัดออกส่งกลับเข้าเรือนจำ และก่อนจบหลักสูตรการฝึกอบรมก็ต้องประเมินผลอีกครั้งหนึ่ง หากผลการประเมินไม่ผ่านก็จะได้ รับประโยชน์จากการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนี้

๒. สำหรับการกำหนดหลักสูตรเรื่องการบำบัดฟื้นฟูพฤติกรรมเสี่ยง รวมทั้งการฝึกอาชีพ ให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน และการให้ครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วม นั้น ขอเรียนว่า หลักสูตรฝึกอบรม โครงการบำบัดฟื้นฟูฯ ดังกล่าวนั้นให้นักเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชภัฏเรียนรู้เนื้อหาความรู้ครอบคลุม หลักสูตร ๕ ด้าน ดังนี้

- ด้านการฝึกระเบียบวินัย ใช้ระบบลูกเสือเป็นแกนหลักในการฝึกอบรม เชิญวิทยากรทหารจากกองทัพ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ราชภัฏที่ผ่านการฝึกอบรม ผู้กำกับลูกเสือร่วมบูรณาการ จัดกิจกรรมฝึกระเบียบแถว ฝึกสวนสนามและฝึกวินัยต่างๆ ต่อเนื่องทุกวัน เพื่อให้เกิดความอดทน และฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายให้แข็งแรง และเลิกยาเสพติดได้อย่างเด็ดขาด

- ด้านการพัฒนาคุณภาพจิตใจ เชิญพระวิทยากร โต๊ะอิหม่าม บาทหลวง และวิทยากรกระบวนการจากหน่วยงานภาครัฐ นำฝึกสมาธิ สวดมนต์ ทำวัตรเช้า-เย็น วิปัสสนา หลักธรรม ทางศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถือ โดยฝึกให้รู้จักใช้สติในการดำเนินชีวิต ปลูกฝังจิตสำนึกในเรื่องการทำความดี และมีค่านิยมที่พึงประสงค์ ๑๒ ประการ ฝึกให้เป็นผู้มีจิตอาสา

- ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต เชิญวิทยากรเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่ สำนักงาน ป.ป.ส. และเจ้าหน้าที่ราชภัฏที่ผ่านการฝึกอบรมครูฝึก นำกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิต โครงการทำความดีเพื่อแผ่นดิน หน้าที่พลเมือง จิตสำนึกความเป็นไทย ความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ กิจกรรมครอบครัวสัมพันธ์ นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อเป็นแนวทางการดำเนิน ชีวิตภายหลังพ้นโทษ และนำครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมรับทราบในกระบวนการฝึกอบรม รวมทั้งการให้ความรู้เรื่องบทบาทหน้าที่ของครอบครัว

- ด้านการฝึกวิชาชีพระยะสั้น เชิญวิทยากรอาจารย์จากวิทยาลัยสารพัดช่าง และวิทยากรภาคเอกชนต่างๆ ฝึกปฏิบัติในวิชาชีพต่างๆ ตามความต้องการของตลาดแรงงาน และตามผู้ต้องขังสนใจ โดยมุ่งเน้นสาขาอาชีพที่จะสามารถนำไปประยุกต์เพื่อประกอบอาชีพสร้างรายได้ เลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ภายหลังปล่อยตัว

- ด้านการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย ใช้วิทยากรจากกรมราชภัฏและวิทยากร จากภายนอกทำการประเมินความพร้อมรายบุคคลก่อนปล่อยคุมประพฤติส่งเสริมการให้ความรู้ ในการหาแหล่งทุนเพื่อประกอบอาชีพ การเข้าถึงสวัสดิการภาครัฐ กฎหมายเบื้องต้น การปฏิบัติตัว



ภายหลังปล่อยพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษแบบมีเงื่อนไข และให้คำปรึกษารายบุคคล  
ปรากฏรายละเอียดตามหลักสูตรฝึกอบรมฯแนบท้าย

ดังนั้น เพื่อให้ผู้สมัครรู้สึกปลอดภัยและเกิดความเชื่อมั่นในการคืนคนดีสู่สังคม  
และให้หน่วยปฏิบัติโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชทัณฑ์มีความพร้อม จึงเห็นควรปรับช่วงระยะเวลาการฝึกอบรม  
จากเดิม เป็นระหว่างวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ - วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๘ และปรับคุณสมบัติและหลักเกณฑ์  
การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาด เข้าโครงการบำบัดฟื้นฟู โรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชทัณฑ์ ประจำปีงบประมาณ  
พ.ศ. ๒๕๕๘ (รายละเอียดปรากฏตามคุณสมบัติฯ ที่แนบท้าย)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา เพื่อกรมราชทัณฑ์จะได้ดำเนินการต่อไป



(นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ)

รองปลัดกระทรวงยุติธรรม

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย

- เห็นชอบ
- ดำเนินการ

พลเอก



(ไพบุลย์ คุ่มฉายา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

พ.ย. ๒๕๕๗





# ด่วนมาก บันทึกข้อความ

สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุข  
 วันที่ ๑๕ ส.ค. ๒๕๕๘  
 วันที่ ๑๕ ส.ค. ๒๕๕๘ 167  
 เวลา ๑๖:๐๐ น.

ส่วนราชการ กระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ โทร. ๐ ๒๙๖๗ ๓๓๖๙, ๐ ๒๙๖๗ ๖๐๒๒

ที่ ยธ ๐๗๐๖.๓/๕๓๔๕ วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ขออนุมัติคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ  
 นักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง พิการ และอายุตั้งแต่ ๗๐ ปี ขึ้นไป ปังบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ตามที่กระทรวงยุติธรรมเห็นชอบคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง พิการ และอายุตั้งแต่ ๖๕ ปี ขึ้นไป ปังบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามหนังสือกระทรวงยุติธรรม ด่วนมาก ที่ ยธ ๐๗๐๖.๓/๕๓๔๕ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ นั้น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีบัญชาให้กรมราชทัณฑ์พิจารณาแก้ไขคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ โครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง พิการ และอายุตั้งแต่ ๖๕ ปี ขึ้นไป ปังบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนี้

๑. กรณีนักโทษเด็ดขาดเจ็บป่วยร้ายแรง ให้มีรายละเอียดอาการเจ็บป่วย ระดับความร้ายแรงของโรค และภาพถ่าย
๒. กรณีนักโทษเด็ดขาดพิการ ให้ระบุว่าสภาพความพิการคืออะไร และพิการมากน้อยเพียงใด
๓. กรณีนักโทษเด็ดขาดสูงอายุ ให้ปรับนิยามใหม่ เป็น ๒ ช่วงอายุ คือ ๗๐ ปี และ ๘๐ ปี หากกระทำผิดคดีอาชญากรรม ต้องมีผลการตรวจสอบผู้กระทำผิดร้ายสำคัญจากสำนักงาน ป.ป.ส.

กรมราชทัณฑ์ได้จัดประชุมทบทวนคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง พิการ และอายุตั้งแต่ ๖๕ ปี ขึ้นไป ปังบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เพื่อแก้ไขคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ฯ ดังกล่าว และกำหนดค่านิยามนักโทษเด็ดขาดทั้ง ๓ กลุ่ม ขึ้นใหม่ ตามร่างคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง พิการ และอายุตั้งแต่ ๗๐ ปี ขึ้นไป ปังบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนี้

๑. เป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป และต้องไม่เป็นคดีที่มีพฤติการณ์กระทำผิดร้ายแรงตามหลักเกณฑ์การพิจารณาพักการลงโทษ (พ.ศ. ๒๕๕๖) ตามข้อ ๒.๓ (๑) - (๖)
๒. ต้องโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษครั้งสุดท้าย หรือไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ในกรณีโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา ไม่มีคดีอายุัดหรือหมายจับ และหรือไม่มีโทษกักขัง
๓. มีผู้อุปการะและยินดีรับอุปการะ หากนักโทษเด็ดขาดไม่มีผู้อุปการะ ให้เรือนจำ/ทัณฑสถานประสานไปยังสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดหรือสาธารณสุขจังหวัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดูแลให้การช่วยเหลือระหว่างคุมประพฤติ
๔. นักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง หมายถึง ป่วยเป็นโรคร้ายแรง ซึ่งรักษาไม่หายขาด และอาการอยู่ในระยะอันตรายอาจถึงแก่ชีวิต เช่น โรคมะเร็งระยะที่ ๓ หรือระยะที่ ๔ โรคเอดส์ หรือภูมิคุ้มกันบกพร่องระยะมีโรคแทรกซ้อนแสดงอาการร้ายแรงเป็นอันตรายส่งผลถึงแก่ชีวิตหรือทำให้เกิด



ความพิการ ไตวายเรื้อรัง เป็นต้น โดยมีเอกสารรับรองอาการเจ็บป่วยซึ่งแพทย์ของทางราชการ จำนวน ๒ คน ได้ตรวจรับรองว่าไม่สามารถจะรักษาให้หายได้

๕. นักโทษเด็ดขาดที่พิการ หมายถึง บุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางการเห็น ทางการเคลื่อนไหวทางจิตใจหรือพฤติกรรม และทางสติปัญญา ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ เป็นภาระให้ผู้อื่นดูแล และเป็นความพิการที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำผิดคดีที่ต้องโทษ และมีเอกสารรับรองจากแพทย์ของทางราชการ จำนวน ๒ คน ได้ตรวจรับรองว่าเป็นคนพิการมีลักษณะอันเห็นได้ชัด ดังนี้

- ความพิการทางการเห็น หมายถึง ตาบอดทั้งสองข้าง

- ความพิการทางการเคลื่อนไหว หมายถึง แขนขาทั้งสองข้างตั้งแต่ข้อมือขึ้นไป หรือขาทั้งสองข้างตั้งแต่ข้อเท้าขึ้นไป หรืออัมพาตครึ่งท่อนล่างหรือครึ่งซีก หรืออัมพาตทั้งตัวทั้งแขนและขา

- ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม หมายถึง มีอาการผิดปกติกลุ่มโรคสมองเสื่อม กลุ่มโรคที่มีอาการทางจิตผิดปกติจากสมองหรือโรคทางกาย กลุ่มโรคจิตเภท กลุ่มโรคผิดปกติทางอารมณ์และมีอาการทางจิต เมื่อได้รับการรักษาอย่างเต็มที่และมีอาการคงที่ ยังคงช่วยเหลือตัวเองไม่ได้และรบกวนความสงบของผู้อื่น หรือยังคงอยู่ตามลำพังไม่ยุ่งกับใครและช่วยเหลือตัวเองไม่ได้

- ความพิการทางสติปัญญา หมายถึง ไม่สามารถติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นได้ หรือไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับบุคคลอื่นได้

- ความพิการอื่นๆ เช่น พิกัดทางการหายใจ ต้องใช้เครื่องช่วยหายใจตลอดเวลา เป็นต้น

๖. นักโทษเด็ดขาดที่อายุตั้งแต่ ๗๐ ปี ขึ้นไป ต้องมีโทษเหลือจำต่อไปไม่เกิน ๑๐ ปี และไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้หรือช่วยเหลือตัวเองได้น้อย

๗. ไม่เป็นนักโทษเด็ดขาดที่อยู่ระหว่างเรือนจำ/ทัณฑสถาน ดำเนินการขอพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุกไปกรมราชทัณฑ์

กระทรวงยุติธรรม โดยกรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้ว เพื่อเป็นการสงเคราะห์นักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง พิกัด และนักโทษเด็ดขาดอายุตั้งแต่ ๗๐ ปี ขึ้นไป ให้ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมตามหลักมนุษยธรรม และให้โอกาสได้กลับไปใช้ชีวิตในบั้นปลายกับครอบครัวได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิด และรักษาพยาบาลที่เหมาะสม จึงได้แก้ไขคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษนักโทษเด็ดขาดที่เจ็บป่วยร้ายแรง พิกัด และอายุตั้งแต่ ๗๐ ปี ขึ้นไป ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ (รายละเอียดตามร่างคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ฯ แนบท้าย) มาเพื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณาให้ความเห็นชอบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา เพื่อกรมราชทัณฑ์จะได้ดำเนินการต่อไป

- ๒ - ๒.

(นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ)

รองปลัดกระทรวงยุติธรรม รักษาการแทน  
ปลัดกระทรวงยุติธรรม

- เห็นชอบตามเห็น

พลเอก

พ. พลเอก

(ไปบุลย์ (ผู้บัญชา)



**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ - นามสกุล

นายเทวินทร์ วิเศษ

ประวัติการศึกษา

ปีการศึกษา 2536 นิติศาสตรบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ตำแหน่ง นักทัศนวิทยาชำนาญการ  
เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร