

ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัย กับผู้ต้องขังและการมีส่วนร่วมของประชาชน

วิจักดิ์ ปัญญาณี*

ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความเสมอภาค หลักการใช้ดุลพินิจ หลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น และหลักการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชน ตลอดจนหลักการที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยของผู้ต้องขังในเรือนจำ อีกทั้งเพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยของผู้ต้องขังในเรือนจำ และการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังของต่างประเทศและประเทศไทย รวมถึงเพื่อศึกษาหาปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขัง และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้สามารถกำหนดข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืนต่อไป

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายราชทัณฑ์ พบว่าเกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังและการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายประการ ได้แก่ ประการแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังตามกฎหมายราชทัณฑ์ ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำหนังสือเวียนสั่งการมาบังคับใช้ในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังโดยการลดชั้นและตัดวันลดวันต้องโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์ และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทของประชาชนเพื่อการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องขังภายในเรือนจำให้กลับคืนสู่สังคม จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ต้องขังเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องขังที่เกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นจากสังคมโดยรวม

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ประเทศไทย ควรนำแนวคิดและหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจาก

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ในต่างประเทศการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขัง จะไม่มีการนำโทษทางกฎหมายอาญามาเกี่ยวข้องกับ การลงโทษทางวินัย เพราะการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังของต่างประเทศ อีกทั้งการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังในต่างประเทศจะไม่กระทบต่อสิทธิการได้รับการพ้นโทษก่อนกำหนด ตลอดจนมีการกำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขัง เพื่อกำหนดรูปแบบและวิธีการแก้ไขฟื้นฟูเพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถกลับเข้ามาสู่สังคมได้อย่างปกติสุข และสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศและประชาชนในสังคมไทย นั่นเอง

1. บทนำ

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังตามกฎหมายราชทัณฑ์

จากปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำนั้นจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์รวมทั้งระเบียบกรมราชทัณฑ์ต่าง ๆ ที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำไว้อย่างกว้าง โดยไม่มีองค์กรใดมีหน้าที่ตรวจสอบอำนาจการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำ ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ เกิดจากความล้าสมัยของเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ เนื่องจากในช่วงที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ในอดีต มีจุดมุ่งหมายในการตรากฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ ก็เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องขังหลบหนีจากที่คุมขังเพียงอย่างเดียว เนื้อหาของกฎหมายจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรคอยตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำ อีกทั้งในอดีตที่ผ่านมาเรือนจำเป็นสังคมที่อยู่ในขอบเขตจำกัด ทำให้มีน้อยคนที่จะรู้ว่าการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังนั้นมีระบบกฎหมายในการลงโทษแบบใด แต่ในปัจจุบันเมื่อสังคมได้มีพัฒนาขึ้นมาการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังจึงต้องเปลี่ยนแปลงให้เท่าทันสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้เนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ที่มีเกิดความล้าสมัย อีกทั้งเมื่อไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ให้ทันสมัยเท่าทันสมัยปัจจุบัน จึงทำให้ในเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังไม่สอดคล้องกับหลักการสากลเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ต้องขัง ตามสนธิสัญญาต่าง ๆ โดยจะเห็นได้ว่า ในกรณีนี้มีการตีความขยายขอบเขตอำนาจของการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำอย่างกว้าง ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการทุจริตคอร์รัปชันได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขัง ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ต้องขัง มีผลกระทบต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องขัง รวมถึงเกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมาย และที่สำคัญที่สุดผู้เสียหายมากที่สุด คือ รัฐที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกฎหมายบ้านเมืองได้รับการแก้ไขฟื้นฟูให้กลับตนเป็น

คนดีคืนสู่สังคม แต่ต้องได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษช้ากว่ากำหนดทั้งที่ได้กระทำความผิดวินัย เรือนจำฐานความผิดเดียวกันเพราะการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยของผู้บัญชาการเรือนจำ

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำหนังสือเวียนสั่งการมาบังคับใช้ในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังโดยการลดชั้นและตัดวันลดวันต้องโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์

จากการที่กฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ได้วางฐานความผิดของผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัย เรือนจำไว้หากผู้ต้องขังคนใดกระทำความผิดวินัยเรือนจำฐานใดก็จะได้รับโทษทางวินัยตามความผิด ที่ตนเองกระทำตามความหนักเบาของการกระทำผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่กิจการของ เรือนจำ และในการกระทำผิดวินัยของผู้ต้องขังในครั้งหนึ่งนั้นจะลงโทษได้ไม่เกินสามสถาน การที่ กรมราชทัณฑ์ได้บัญญัติให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำทั่วประเทศ หากได้มีการกระทำลงโทษ ทางวินัยกับผู้ต้องขังโดยการลดชั้นของนักโทษเด็ดขาดก็ให้ตัดวันลดวันต้องโทษของผู้ต้องขัง ไปด้วยเป็นความผิดฐานเดียวกัน ย่อมเป็นการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังเป็นการจำกัดสิทธิ เกินความจำเป็นแก่การกระทำผิดและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ที่ มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังเพียงเพื่อให้ผู้ต้องขังอยู่ในระเบียบวินัยของ เรือนจำและเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้ต้องขังประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นคนดีและมีความพร้อมที่ จะออกไปสู่สังคมภายนอกและเมื่อหนังสือสั่งการกรมราชทัณฑ์ได้ให้อำนาจในการลดชั้นและตัด วันลดวันต้องโทษเป็นความผิดฐานเดียวกันย่อมส่งผลต่อการขัดกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับ ราชทัณฑ์และเป็นการใช้สิทธิลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังเกินความจำเป็น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กรมราชทัณฑ์ได้ออกหนังสือเวียนสั่งการซึ่งมีเนื้อหาเป็นการ กำหนดการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังโดยการลดชั้นผู้ต้องขังและให้ตัดวันลดวันต้องโทษพร้อม กันไปด้วยเป็นฐานความผิดเดียวกันนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อตัวผู้ต้องขังที่ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ใน ระเบียบวินัยของเรือนจำเนื่องจากการลดชั้นผู้ต้องขังลงนั้นมีผลต่อการได้รับการอภัยโทษหากมี การประกาศกฤษฎีกาอภัยโทษซึ่งการให้อภัยโทษจะให้ตามชั้นของผู้ต้องขังที่ครองอยู่ ส่วนวันลด วันต้องโทษผู้ต้องขังเมื่อผู้ต้องขังได้สะสมวันลดวันต้องโทษก็จะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษโดยการ ทำวันลดโทษเพื่อออกก่อนกำหนดโทษดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อนำโทษทางวินัยสองฐานความผิด ตามกฎหมายราชทัณฑ์ย่อมส่งผลกระทบต่อการพ้นโทษของผู้ต้องขังในการได้รับการปล่อยพ้น โทษก่อนกำหนดย่อมทำให้ขัดต่อหลักกฎหมายราชทัณฑ์ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขัง เพราะการลงโทษทางวินัยต้องลงโทษพอสมควรกับการกระทำผิดเพื่อให้ผู้ต้องขังสำนึกในการ กระทำความผิดและการลงโทษก็เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้ต้องขังปฏิบัติตนเป็นคนดีอยู่ภายใน ระเบียบวินัยของเรือนจำและการลงโทษทางวินัยดังกล่าวยังเป็นการลงโทษผู้ต้องขังเกินส่วนของ การกระทำผิด และยังส่งผลกระทบต่อญาติของผู้ต้องขังที่จะได้รับการปล่อยพ้นโทษก่อนระยะเวลา เพื่อออกไปเลี้ยงดูครอบครัวและผู้เสียหายมากที่สุดก็คือรัฐ ที่เรือนจำไม่สามารถปล่อยผู้ต้องขัง ที่กระทำผิดวินัยเรือนจำเพียงเล็กน้อยออกจากเรือนจำได้เพื่อไปเป็นทรัพยากรที่มีประโยชน์ ต่อประเทศชาติต่อไป

3) ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดบทบาทของประชาชนเพื่อทำให้ความช่วยเหลือแก่ไข้ฟันผู้ต้องขังภายในเรือนจำให้กลับคืนสู่สังคม

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เรือนจำยังคงเป็นสถานที่ปิดที่ไม่สามารถให้ภาคประชาชน หรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังได้อย่างแท้จริง เพราะการไม่ยอมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพจึงทำให้การเรียนรู้และการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังไม่ตรงตามความต้องการของสังคมภายนอก เมื่อภาคประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้ต้องขังไม่สามารถนำความรู้และวิชาชีพที่ฝึกภายในเรือนจำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ภายหลังพ้นโทษได้ จึงทำให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษออกไปไม่สามารถมีชีวิตอยู่ในสังคมภายนอกได้ ส่งผลให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษไปแล้วเกิดการกระทำความผิดซ้ำขึ้นมาอีกเพื่อตนเองจะได้ถูกจับกุมและจะได้กลับเข้ามาอยู่ในสังคมที่ตนคุ้นเคย นั่นก็คือ เรือนจำ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายราชทัณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจกิจการเรือนจำและให้คำแนะนำกับเจ้าพนักงานในการปฏิบัติงานภายในเรือนจำนั้น การที่ไม่ได้ให้โอกาสภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขัง ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อตัวผู้ต้องขังที่ไม่สามารถนำความรู้และความสามารถในการฝึกวิชาชีพที่ได้ฝึกอบรมภายในเรือนจำไปใช้ให้ตรงตามตลาดแรงงานภายนอก ส่งผลให้ผู้ต้องขังไม่มีความรู้ความสามารถและวิชาชีพที่จะหาเลี้ยงตนเองได้ จนทำให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษกลับไปกระทำความผิดซ้ำขึ้นมาอีก เนื่องจากไม่สามารถหางานทำจากภายนอกได้ และสังคมภายนอกก็ยังไม่ได้รับผลกระทบคือเมื่อผู้ต้องขังที่ปล่อยพ้นโทษไม่สามารถมีงานทำได้จึงส่งผลให้ผู้ต้องขังต้องกระทำในสิ่งที่ผิดกฎหมายที่ตนเองมีความชำนาญซึ่งก็เกิดผลเสียหายต่อสังคมโดยรวมและสิ่งที่สำคัญที่สุดผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือรัฐ ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการควบคุมผู้ที่กระทำผิดกฎหมายบ้านเมืองให้แยกออกจากสังคมภายนอกเพื่อป้องกันไม่ให้พวกเขาเหล่านั้นทำร้ายสังคมได้อีก และมีหน้าที่ในการแก้ไขฟันผู้ให้ผู้ถูกคุมขังนั้นกลับคืนสู่สังคมอย่างปกติเพื่อให้เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน เกี่ยวกับกระบวนการลงโทษทางวินัยผู้ต้องขังและการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการใช้ดุลพินิจ หมายความว่า ในการกระทำทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งเมื่อผู้ออกคำสั่งได้ข้อเท็จจริงที่กฎหมายประสงค์แล้ว ผู้ออกคำสั่งมีอำนาจเลือกว่าจะตัดสินใจแบบใดที่ตนเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งกฎหมายจะกำหนดทางเลือกไว้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก

อาจกำหนดทางเลือกไว้ไม่มากนัก เช่น 3-4 ทางเลือก ลักษณะที่สอง อาจกำหนดเปิดกว้างให้ใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสมแม้จะเป็นอำนาจดุลพินิจแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และเป็นไปโดยสุจริต ทั้งต้องไม่เลือกปฏิบัติ ถ้าฝ่ายปกครองมีดุลพินิจแล้ว ศาลจะก้าวเข้ามาวินิจฉัยแทนมิได้เพราะตรงนั้นเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามหลักนิติรัฐ ฝ่ายปกครองจะมีดุลพินิจโดยอิสระมิได้ และดุลพินิจจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยในขอบเขตแห่งกฎหมายหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจตามกฎหมายในการวินิจฉัยสั่งการซึ่งก่อให้เกิดผลทางกฎหมายใน 2 ลักษณะ คือ อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ

อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกนิติกรรมทางปกครองหรือไม่ และสมควรจะออกนิติกรรมทางปกครองโดยมีเนื้อหาอย่างไร เช่น เมื่อปรากฏว่าผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการคนใดดำเนินการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และในกรณีที่ตกลงว่าจะสมควรออกคำสั่งฝ่ายปกครองก็ยังสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรออกคำสั่ง พักใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งจะเห็นว่าดุลพินิจของฝ่ายปกครองมี 2 ประเภท คือ ประเภทแรก ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะออกหรือไม่ออกนิติกรรมทางปกครอง ประเภทที่สอง เมื่อฝ่ายปกครองเลือกที่จะออกนิติกรรมทางปกครองอย่างไรในหลาย ๆ อย่างที่กฎหมายกำหนดได้

หลักความเสมอภาคนั้น มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเรื่องเสรีภาพ โดยการใช้เสรีภาพของบุคคลทุกคนอยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาค แต่หากบางคนบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถใช้เสรีภาพได้ก็ไม่อาจถือได้ว่ามีเสรีภาพอย่างเสมอภาค หลักความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลในเรื่องเดียวกันเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน และไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ดังนั้น การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติในสิ่งที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันอย่างเท่าเทียมกันและต้องปฏิบัติในสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันและเป็นไปตามลักษณะของแต่ละเรื่อง ๆ ไป จึงจะทำให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักกฎหมายสูงสุดของบรรดาประเทศเสรีประชาธิปไตย ที่ได้ให้การรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งมีหลักการทั่วไป ได้แก่

1. หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักการพื้นฐานที่ให้การรับรองในเรื่องของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะอันสืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์ว่ามนุษย์ทุกคนย่อมได้รับการคุ้มครองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์โดยไม่ต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา หรือคุณสมบัติอื่นใดของบุคคล

2. หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งของสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ถึงแม้ว่ารัฐใดรัฐหนึ่งจะได้อำนาจการรับรองในเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายสูงสุดในรัฐซึ่งให้การรับรองในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ไว้ แต่หากบุคคลภายในรัฐนั้นใช้สิทธิและเสรีภาพได้ไม่เท่าเทียมกัน หรือถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย สิทธิและเสรีภาพที่ได้ให้การรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐก็ไม่มี ความหมาย ดังนั้น สิทธิทุกสิทธิจึงต้องได้รับอย่างเสมอภาคกัน และจะต้องได้รับการยอมรับนับถือจากรัฐ ตลอดจนรัฐจะต้องให้การคุ้มครองมิให้ผู้ใดมาละเมิดต่อหลักความเสมอภาคหรือสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลได้

3. หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักที่ควบคุมมิให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขต ซึ่งหลักความเสมอภาคนั้นสามารถนำไปตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐว่าใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือไม่ ไม่ว่าจะการกระทำของรัฐนั้นจะเป็นการกระทำทางปกครอง การกระทำทางนิติบัญญัติและการกระทำขององค์กรตุลาการ หากว่าการกระทำขององค์กรของรัฐเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขต ซึ่งขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

หลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ๆ ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างชัดเจนให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมายการใช้บังคับ และการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

1. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย จึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นการแสดงออกถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ หรือหากพิจารณาจากหลักเงื่อนไขของรัฐสภา ในการกำหนดกฎหมายในเรื่องที่มีความสำคัญนั้นองค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาโดยองค์กรนิติบัญญัติเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดได้ และกรณีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่องค์กรนิติบัญญัติต้องกำหนดเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรที่ออกกฎหมายลำดับรองเป็นผู้กำหนดได้

2. กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของเงื่อนไขเฉพาะนั้น ๆ ซึ่งเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นมี 2 เงื่อนไข ได้แก่ เงื่อนไขทั่วไป และเงื่อนไขเฉพาะ เงื่อนไขทั่วไปเป็นกรณีที่สิทธิและเสรีภาพอาจจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายธรรมดา ส่วนเงื่อนไขเฉพาะเป็นกรณีที่สิทธิ

และเสรีภาพอาจจำกัดได้เมื่อเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้ หมายความว่า การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ จะต้องกระทำได้เฉพาะตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ คือ

1. การมีอิสรภาพในการเข้าร่วม กล่าวคือ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ
2. ต้องมีความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม กล่าวคือ ทุกคนที่เข้าร่วมต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน
3. ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม กล่าวคือ มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

3. กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยผู้ต้องขังและกระบวนการตรวจสอบการดำเนินกิจการเรือนจำโดยประชาชนของต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยผู้ต้องขังและกระบวนการตรวจสอบการดำเนินกิจการเรือนจำโดยประชาชนของต่างประเทศ

3.1.1 ประเทศอังกฤษ

ข้อบังคับเรือนจำประเทศอังกฤษ ได้กำหนดบทลงโทษหรือมาตรการสำหรับบังคับใช้กับการฝ่าฝืนหรือการกระทำความผิดวินัยเรือนจำไว้ ดังนี้

- 1) ตักเตือน
- 2) ระงับซึ่งสิทธิประโยชน์ของผู้ต้องขังเป็นระยะเวลาไม่เกิน 42 วัน
- 3) งดการปันผลรายได้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 84 วัน
- 4) กักขังเป็นระยะเวลาไม่เกิน 21 วัน
- 5) เพิ่มวันต้องโทษจำคุกรวมระยะเวลาไม่เกิน 42 วัน
- 6) ถูกกั้นจากการมีส่วนร่วมในการทำงานเป็นระยะเวลาไม่เกิน 21 วัน
- 7) ถูกย้ายออกจากแดนหรือเรือนนอนเป็นระยะเวลาไม่เกิน 28 วัน

ทั้งนี้ ความผิดที่สามารถนำไปสู่การบังคับใช้มาตรการทางวินัยผู้ต้องขังในเรือนจำประเทศอังกฤษนั้น ได้แบ่งออกเป็นความผิดวินัยเรือนจำ 2 ประเภท คือ

- (1) ความผิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ความผิดที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของเรือนจำ

ความผิดวินัยเรือนจำดังกล่าวจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาภายใน 48 ชั่วโมงแต่หากเป็นการกระทำความผิดอาญา เช่น การแหกหัก การหลบหนี การครอบครองอาวุธ หรือยาเสพติดประเภทหนึ่ง การก่อให้เกิดความเสียหายเกิน 2,000 ปอนด์ หรือการก่อให้เกิดความวุ่นวายในเรือนจำ การโจรกรรม ซึ่งต้องร้องต่อเจ้าพนักงานตำรวจและคดีจะไปสู่ศาลภายนอกนั้น จะไม่มีการดำเนินการทางวินัย

3.1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 กำหนดมาตรการทางวินัยซึ่งนำมาใช้บังคับกับผู้ต้องขังที่ฝ่าฝืนระเบียบที่กำหนดไว้ในเรือนจำ ดังต่อไปนี้

- 1) ทัณฑ์บน
- 2) จำกัดหรือตัดเงินประจำหรือเงินใช้จ่ายไม่เกินสามเดือน
- 3) จำกัดหรือริบหนังสือไม่เกิน 2 สัปดาห์ รวมตลอดทั้งวิทยุหรือโทรทัศน์ไม่เกิน 3 เดือน
- 4) ริบวัตถุที่ใช้ประกอบการงานในเวลาว่างหรือการร่วมกิจกรรมไม่เกิน 3 เดือน
- 5) แยกขังระหว่างการพักผ่อนไม่เกิน 4 สัปดาห์
- 6) งดงานที่มอบหมายหรือการทำงานไม่เกิน 4 สัปดาห์ โดยไม่ได้รับเงิน
- 7) ห้ามพบกับบุคคลภายนอกเรือนจำในกรณีร้ายแรงไม่เกิน 3 เดือน
- 8) คุมขังเป็นระยะเวลาไม่เกิน 4 สัปดาห์

ทั้งนี้ การใช้มาตรการคุมขัง จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการกระทำผิดที่ร้ายแรงขึ้นหรือกระทำผิดซ้ำหลาย ๆ ครั้งเท่านั้น และมาตรการทางวินัยหลายอย่างอาจใช้ร่วมกันได้ในขณะเดียวกัน

ผู้บัญชาการเรือนจำจะเป็นผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัย แต่ถ้าการกระทำผิดวินัยของผู้ต้องโทษกระทำต่อผู้บัญชาการเรือนจำ เจ้าหน้าที่ตรวจการจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด และในการกระทำผิดระหว่างย้ายไปเรือนจำอื่น หัวหน้าเรือนจำอื่นที่นักโทษกำลังย้ายไปเป็นผู้มีอำนาจในการลงโทษ

สำหรับกระบวนการบังคับใช้มาตรการลงโทษทางวินัยนั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่า ข้อกล่าวหาต้องได้รับการตรวจสอบอย่างชัดเจน โดยผู้ต้องโทษมีสิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหาได้ และต้องมีการบันทึกคำให้การของผู้ต้องโทษไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในกรณีที่มีการกระทำความผิดร้ายแรงก่อนการตัดสินชี้ขาด ให้ผู้บัญชาการเรือนจำปรึกษากับบุคคลที่มีส่วนร่วมในการบำบัดก่อนที่จะสั่งใช้มาตรการทางวินัยกับผู้ต้องโทษที่อยู่ในการบำบัดทางแพทย์หรือผู้ต้องโทษที่มีครรภ์ หรือผู้ที่เพิ่งคลอดบุตรจะต้องฟังคำชี้แจงของแพทย์ด้วย ทั้งนี้ ผู้บัญชาการเรือนจำ

ต้องแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ต้องโทษทราบด้วยวาจาด้วย และก่อนที่จะมีการคุมขังจะต้องฟังความเห็นของแพทย์ระหว่างคุมขังด้วย

3.1.3 ประเทศญี่ปุ่น

ตามระบบงานราชทัณฑ์ของประเทศญี่ปุ่นนั้น นักโทษเด็ดขาดจะได้รับการปฏิบัติอย่างดีและมีรางวัลให้ถ้าประพฤติตนดี สำหรับกรณีการปฏิบัติผิดวินัย กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ต้องขังที่กระทำผิดระเบียบวินัยในเรือนจำไว้ 12 ประการ

นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมของงานเรือนจำ กล่าวคือ ในระบบงานราชทัณฑ์ของประเทศญี่ปุ่นนั้น งานบังคับโทษจำคุกจะได้รับความร่วมมือจากชุมชนเป็นอย่างมาก ซึ่งมีพัฒนาการและวิวัฒนาการที่ยาวนานและต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังหรือการคุมประพฤติ ในระหว่างผู้ต้องขังได้รับโทษและภายหลังการปล่อยตัวแล้ว เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ปริมาณผู้ต้องขังไม่ล้นเรือนจำ หน่วยงานของรัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักถึงข้อดีของการมีส่วนร่วมของชุมชนอันเป็นภาคประชาสังคม ในปี ค.ศ. 1992 สำนักงานคุมประพฤติจึงออกนโยบายชื่อว่า ระบบการปรับพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีลักษณะ 4 ประการ คือ

1. มีประเภทของกิจกรรมที่หลากหลาย ทั้งนี้ เพื่อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตามที่แต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มสนใจอาสาสมัครเข้ามาช่วยเหลือและมีความถนัด
2. การสร้างระบบการติดต่อประสานงานที่ดีในการอำนวยความสะดวก เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่ดีระหว่างองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ กับเรือนจำ
3. ให้ภาคประชาสังคมคิดริเริ่มสร้างสรรค์เองโดยภาครัฐจะเป็นฝ่ายที่จะให้การสนับสนุนช่วยเหลือตลอดทั้งการพัฒนา
4. มุ่งเน้นนโยบายในระดับรากหญ้า และต้องสามารถควบคุมป้องกันอาชญากรรมไม่ให้มีอิทธิพลเหนือชุมชน

อย่างไรก็ตาม ในประเทศญี่ปุ่นจะมีอาสาสมัครในกิจการราชทัณฑ์ ซึ่งมีบทบาทค่อนข้างมากทั้งในการคุมประพฤติและกิจการราชทัณฑ์ โดยจะเข้ามามีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการให้การศึกษาด้านวิชาการและศาสนาแก่ผู้ถูกคุมขัง รวมทั้งแก้ไขปัญหส่วนตัวปัญหาทางบ้านและการเตรียมตัววางแผนชีวิตภายหลังการถูกปล่อยตัว และยังมีระบบอาสาสมัครเป็นเพื่อนคนคุก ซึ่งอาสาสมัครจะเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังและให้ความช่วยเหลือด้านกำลังใจให้คำแนะนำ ให้ความบันเทิง รวมทั้งเข้าร่วมกิจกรรมกับผู้ต้องขัง เป็นต้น

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยผู้ต้องขังและกระบวนการตรวจสอบการดำเนินกิจการเรือนจำโดยประชาชนในประเทศไทย

กฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ อันได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 37 ให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำมีดุลพินิจหากผู้ต้องขังได้กระทำความผิดอาญาขึ้นภายในเรือนจำก็ให้ลงโทษทางวินัยฐานใดฐานหนึ่งก็ได้แทนที่จะแจ้งความดำเนินคดีทางอาญา

และกฎกระทรวงที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้กำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเป็นการให้อำนาจดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำไว้อย่างกว้างขวางที่ให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการเรือนจำ ประกอบด้วย ข้อ 11 ให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำมีหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชากิจการเรือนจำโดยทั่วไปและมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าพนักงานตลอดจนผู้ต้องขังทั้งปวงที่สังกัดกิจการเรือนจำนั้นและการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขัง ข้อ 103 ให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจทุกสถานตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 หากกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยในกรณีอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในหมวดนี้ ข้อ 114 ให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำพิจารณาลงโทษสถานใดสถานหนึ่งตามที่เห็นสมควรแต่ไม่ใช่โทษเขียน และข้อ 116 ยังให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำในกรณีการกระทำอันหนึ่งเป็นความผิดจะต้องรับโทษหลายสถาน ห้ามมิให้ลงโทษสำหรับความผิดนั้นเกิน 3 สถาน ดังนั้นการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำจึงสามารถใช้ได้อย่างกว้างขวางโดยอยู่ภายใต้การอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับราชทัณฑ์

4. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังและการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการบริหารงานกิจการเรือนจำของผู้บัญชาการเรือนจำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ที่กำหนดการใช้อำนาจบริหารกิจการเรือนจำไว้อย่างกว้างขวาง รวมถึงการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการใช้มาตรการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดภายในเรือนจำ และการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพให้ผู้ต้องขัง จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังตามกฎหมายราชทัณฑ์

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ พบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจการใช้ดุลพินิจกับผู้บัญชาการเรือนจำไว้เพื่อใช้ลงโทษกับผู้ต้องขังที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยไว้หลายสถานตามแต่ผู้บัญชาการเรือนจำจะเลือกใช้ในการลงโทษกับผู้ต้องขังที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยแต่อยู่ภายในกรอบที่กฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์กำหนดไว้ จึงทำให้ไม่มีกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังที่กระทำความผิดวินัยเรือนจำ อีกทั้งทำให้ผู้บัญชาการเรือนจำในแต่ละแห่งเลือกใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังแตกต่างกันไปในแต่ละเรือนจำ ส่งผลให้การลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ถึงแม้ว่าผู้ต้องขังจะถูกกล่าวหาและได้กระทำความผิดในฐานความผิดเดียวกันแต่ได้รับการพิจารณารับโทษทางวินัยไม่เหมือนกัน ซึ่งผลการพิจารณาลงโทษทางวินัยที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องขังที่แตกต่างกันเช่นกัน การกระทำดังกล่าวจึงทำให้การลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขัง

ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน แม้ว่ากรมราชทัณฑ์จะได้ทำคู่มือการลงโทษผู้ต้องขังกระทำผิดวินัยเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันแต่ก็เป็นเพียงระเบียบกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองหากผู้บัญชาการเรือนจำใช้อำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์แล้วระเบียบกรมราชทัณฑ์ก็เป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติที่ไม่สามารถบังคับการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยของผู้ต้องขังให้เป็นมาตรฐานเดียวกันได้ จึงยอมขัดต่อหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายราชทัณฑ์มีเนื้อหาของบทบัญญัติที่ล้าสมัยส่งผลทำให้เกิดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมาย และการกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมการกระทำดังกล่าวมานั้น จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติรัฐหลักการใช้ดุลพินิจ หลักความเสมอภาค ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังตามกฎหมายราชทัณฑ์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายราชทัณฑ์และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับการให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขัง ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ต้องขังมีผลกระทบต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องขัง รวมถึงเกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมาย และที่สำคัญที่สุดผู้เสียหายมากที่สุดคือรัฐที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกฎหมายบ้านเมืองได้รับการแก้ไขฟื้นฟูให้กลับตนเป็นคนดีคืนสู่สังคม แต่ต้องได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษช้ากว่ากำหนดทั้งที่ได้กระทำความผิดวินัยเรือนจำฐานความผิดเดียวกันเพราะการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยของผู้บัญชาการเรือนจำ

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำหนังสือเวียนสั่งการมาบังคับใช้ในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังโดยการลดชั้นและตัดวันลดวันต้องโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์

ปัญหาเกี่ยวกับการนำหนังสือเวียนสั่งการของกรมราชทัณฑ์มาบังคับใช้ในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังโดยการลดชั้นและตัดวันลดวันต้องโทษ เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ได้กำหนดโทษทางวินัยที่จะใช้ลงโทษกับผู้ต้องขังตามความหนักเบาของการกระทำผิดทางวินัยเรือนจำ ซึ่งโทษการตัดวันลดวันต้องโทษก็เป็นโทษทางวินัยอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์เป็นการเฉพาะแต่ในทางปฏิบัตินั้นกรมราชทัณฑ์ได้ออกหนังสือเวียนสั่งการที่ มท 096/ว.197 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2521 ซึ่งมีเนื้อหาที่กำหนดไว้ว่าหากผู้ต้องขังได้กระทำผิดวินัยขึ้นภายในเรือนจำและการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังได้ถูกลดชั้นก็ให้ตัดวันลดวันต้องโทษตามไปด้วย ดังนั้น การออกหนังสือเวียนสั่งการดังกล่าวของกรมราชทัณฑ์จึงส่งผลทำให้ผู้บัญชาการเรือนจำจะต้องใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัยของเรือนจำ โดยผู้บัญชาการเรือนจำจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการลดชั้นและการตัดวันต้องโทษแก่ผู้ต้องขังมาบังคับใช้ ซึ่งในทางปฏิบัติหากผู้ต้องขังถูกลงโทษโดยการลดชั้น ผู้บัญชาการเรือนจำหรือข้าราชการในกรมราชทัณฑ์ที่อาศัยอำนาจทางกฎหมายในการลงโทษทางวินัยแก่นักโทษเด็ดขาดผู้กระทำความผิดทางวินัย

และได้ลงโทษแก่นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นให้ต้องรับโทษในฐานะความผิด คือ การถูกลดชั้น ผู้บัญชาการเรือนจำหรือข้าราชการในกรมราชทัณฑ์ที่มีอำนาจหน้าที่จะต้องลงโทษเพิ่มเติมในส่วนของการตัดวันลดวันต้องโทษในทุกกรณีตามหนังสือเวียนสั่งการของกรมราชทัณฑ์ดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของหนังสือเวียนสั่งการดังกล่าวและอำนาจในการออกหนังสือเวียนนั้น จะเห็นได้ว่า หนังสือเวียนสั่งการในเรื่อง การตัดวันลดวันต้องโทษจำคุก ที่ออกโดยกรมราชทัณฑ์จึงไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงการสั่งการโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาตามสายบังคับบัญชาภายในกรมราชทัณฑ์เท่านั้น อีกทั้งเนื้อหาของหนังสือเวียนสั่งการมีเนื้อหาอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาด ซึ่งตามหลักการทางกฎหมาย การจะออกกฎหมายที่มีเนื้อหาในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องเป็นการอาศัยอำนาจตามกฎหมายซึ่งตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน หรือเนื้อหาของพระราชบัญญัติที่ถูกตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่กรมราชทัณฑ์ได้บัญญัติให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำทั่วประเทศ หากได้มีการกระทำลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังโดยการลดชั้นของนักโทษเด็ดขาดก็ให้ตัดวันลดวันต้องโทษของผู้ต้องขังไปด้วยเป็นความผิดฐานเดียวกัน ย่อมเป็นการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังเป็นการจำกัดสิทธิเกินความจำเป็นแก่การกระทำผิดและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังเพียงเพื่อให้ผู้ต้องขังอยู่ในระเบียบวินัยของเรือนจำและเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้ต้องขังประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นคนดีและมีความพร้อมที่จะออกไปสู่สังคมภายนอกและเมื่อหนังสือสั่งการกรมราชทัณฑ์ให้อำนาจในการลดชั้นและตัดวันลดวันต้องโทษเป็นความผิดฐานเดียวกันย่อมส่งผลต่อการขัดกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์และเป็นการใช้สิทธิลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังเกินความจำเป็นส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำหนังสือเวียนสั่งการมาบังคับใช้ในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังโดยการลดชั้นและตัดวันลดวันต้องโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายราชทัณฑ์ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขัง โดยการลดชั้นผู้ต้องขังและให้ตัดวันลดวันต้องโทษพร้อมกันไปด้วยเป็นฐานความผิดเดียวกันนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อตัวผู้ต้องขังที่ประพฤติปฏิบัติตนดีอยู่ในระเบียบวินัยของเรือนจำเนื่องจากการลดชั้นผู้ต้องขังลงนั้นมีผลต่อการได้รับการอภัยโทษหากมีการประกาศกฎอภัยโทษซึ่งการให้อภัยโทษจะให้ตามชั้นของผู้ต้องขังที่ครองอยู่ ส่วนวันลดวันต้องโทษผู้ต้องขังเมื่อผู้ต้องขังได้สะสมวันลดวันต้องโทษก็จะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษโดยการทำวันลดโทษเพื่อออกก่อนกำหนดโทษดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อนำโทษทางวินัยสองฐานความผิดตามกฎหมายราชทัณฑ์ที่ย่อมส่งผลกระทบต่อการพ้นโทษของผู้ต้องขังในการได้รับการปล่อยพ้นโทษก่อนกำหนดย่อมทำให้ขัดต่อหลักกฎหมายราชทัณฑ์ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังเพราะการลงโทษทางวินัยต้องลงโทษพอสมควรกับการกระทำผิดเพื่อให้ผู้ต้องขังสำนึกในการทำความผิดและการลงโทษก็เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้ต้องขังปฏิบัติตนเป็นคนดีอยู่ภายในระเบียบวินัยของเรือนจำและการ

ลงโทษทางวินัยดังกล่าวยังเป็นการลงโทษผู้ต้องขังเกินส่วนของการกระทำผิด และยังส่งผลกระทบต่อญาติของผู้ต้องขังที่จะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษก่อนระยะเวลาเพื่อออกไปเลี้ยงดูครอบครัวและผู้เสียหายมากที่สุดก็คือรัฐ ที่เรือนจำไม่สามารถปล่อยผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัยเรือนจำเพียงเล็กน้อยออกจากเรือนจำได้เพื่อไปเป็นทรัพยากรที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป

3) ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดบทบาทของประชาชนเพื่อการให้ความช่วยเหลือแก่ไข้ฟันผู้ต้องขังภายในเรือนจำให้กลับคืนสู่สังคม

ปัญหาความล้าสมัยของกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการตรวจเรือนจำทำให้ตั้งแต่มีกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ยังไม่เคยมีการตั้งคณะกรรมการตรวจเรือนจำเลยแม้แต่ครั้งเดียวจึงส่งผลให้ไม่มีการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแนะนำ ส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง ซึ่งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการตรวจเรือนจำจึงเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ ซึ่งการตรวจเรือนจำของผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์นั้นไม่ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อการแก้ไขฟันผู้ต้องขังกลับตนเป็นคนดีคืนสู่สังคมมีหน้าที่เพียงแต่ตรวจพิจารณากิจการของเรือนจำว่ามีความเหมาะสม สภาพของเรือนจำมั่นคงแข็งแรง เหล่านี้เป็นต้น โดยดูเพียงด้านกายภาพของเรือนจำรวมทั้งให้คำแนะนำกับเจ้าพนักงานเรือนจำเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องขังหลบหนีได้ง่าย แต่สังคมปัจจุบันได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปภารกิจของกรมราชทัณฑ์ก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย จึงได้มีการพัฒนาด้านการแก้ไขฟันผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดีคืนไปสู่สังคมได้อย่างปกติสุข จึงทำให้คณะกรรมการตรวจสอบเรือนจำที่รัฐมนตรีแต่งตั้งไม่ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับหลักการแก้ไขฟันผู้ต้องขังกลับตนเป็นคนดีโดยการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังที่ปล่อยตัวพ้นโทษออกไปสามารถใช้ความรู้และวิชาชีพที่ฝึกอบรมในเรือนจำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป

อย่างไรก็ตาม เรือนจำยังคงเป็นสถานที่ปิดที่ไม่สามารถให้ภาคประชาชน หรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังได้อย่างแท้จริง เพราะการไม่ยอมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพจึงทำให้การเรียนรู้และการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังไม่ตรงตามความต้องการของสังคมภายนอก เมื่อภาคประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้ต้องขังไม่สามารถนำความรู้และวิชาชีพที่ฝึกภายในเรือนจำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ภายหลังพ้นโทษได้ เมื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษออกไปจึงไม่สามารถมีชีวิตอยู่ในสังคมภายนอกได้ ทำให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษไปแล้วเกิดการกระทำผิดซ้ำขึ้นมาอีก เพื่อตนเองจะได้ถูกจับกุมและจะได้กลับเข้ามาอยู่ในสังคมที่ตนคุ้นเคย นั่นก็คือ เรือนจำ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายราชทัณฑ์มีเนื้อหาของบทบัญญัติที่ล้าสมัยส่งผลทำให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ภาคประชาชนหรือชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพให้แก่

ผู้ต้องขัง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายราชทัณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจกิจการเรือนจำและให้คำแนะนำกับเจ้าพนักงานในการปฏิบัติงานภายในเรือนจำนั้น การที่ไม่ได้ให้โอกาสภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขัง ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อตัวผู้ต้องขังที่ไม่สามารถนำความรู้และความสามารถในการฝึกวิชาชีพที่ได้ฝึกอบรมไปใช้ให้ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงานภายนอก ส่งผลให้ผู้ต้องขังไม่มีความรู้ความสามารถและวิชาชีพที่จะหาเลี้ยงตนเองได้ จนทำให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษกลับไปกระทำผิดซ้ำขึ้นมาอีก อีกทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทำให้การเตรียมความพร้อมในการปล่อยตัวผู้ต้องขังออกสู่สังคมไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถป้องกันการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังได้ เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้และการฝึกวิชาชีพ ซึ่งก็เกิดผลเสียหายต่อสังคมโดยรวมและสิ่งที่สำคัญที่สุดผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ก็คือรัฐ

5. ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขัง และการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังตามกฎหมายราชทัณฑ์

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการยกเลิก มาตรา 37 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479

5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำหนังสือเวียนสั่งการมาบังคับใช้ในการลงโทษทางวินัยกับผู้ต้องขังโดยการลดชั้นและตัดวันลดวันต้องโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการยกเลิกหนังสือสั่งการของกรมราชทัณฑ์ ที่ มท 096/ว. 197 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2521 เรื่อง ตัดวันลดวันต้องโทษจำคุก อันมีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดความจำเป็น

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ดังต่อไปนี้

“มาตรา 35 เมื่อผู้ต้องขังกระทำผิดวินัยให้เจ้าพนักงานเรือนจำมีหน้าที่พิจารณาโดยต้องแท้แล้วลงโทษสถานใดสถานหนึ่งหรือหลายสถานดังต่อไปนี้

1. ภาคทัณฑ์
2. จำกัดหรืองดสวัสดิการนาน 3 เดือนหรือน้อยกว่า

3. ห้ามอ่านหนังสือทุกประเภทและการดูทีวี ภาพยนตร์เป็นเวลา 3 เดือนหรือน้อยกว่า
4. งดทำงาน 10 วัน หรือน้อยกว่าในกรณีที่ผู้ต้องขังได้รับอนุญาตให้ทำงานได้
5. งดการใช้เครื่องแต่งกายหรือที่หลับนอนของตน 15 วันหรือน้อยกว่า
6. งดการให้ออกกำลังกายนาน 5 วันหรือน้อยกว่า
7. งดการให้การปันผลตอบแทนจากการทำงานในเรือนจำ
8. ลดอาหารนาน 7 วัน หรือน้อยกว่า
9. ห้ามพบกับบุคคลภายนอกเรือนจำในกรณีร้ายแรงไม่เกิน 3 เดือน
10. คุ่มขังเป็นระยะเวลาไม่เกิน 4 สัปดาห์”

5.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดบทบาทของประชาชน เพื่อการให้ความช่วยเหลือแก่ไข่พ้นผู้ต้องขังภายในเรือนจำให้กลับคืนสู่สังคม

ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 โดยมี เนื้อหาและวัตถุประสงค์ในบทบัญญัติ ดังนี้

1. มีการกำหนดประเภทของกิจกรรมที่หลากหลาย ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตามที่แต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มสนใจอาสาสมัครเข้ามาช่วยเหลือกิจการของเรือนจำ
2. มีการสร้างระบบการติดต่อประสานงานที่ดีในการอำนวยความสะดวก เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่ดีระหว่างองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ กับเรือนจำ
3. มีการกำหนดให้ภาคประชาชนและชุมชนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เอง โดยภาครัฐจะเป็นฝ่ายที่จะให้การสนับสนุนช่วยเหลือตลอดทั้งการพัฒนาที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการของเรือนจำ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- เจมส์ แอล. เครย์ตัน แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิตา พงษ์ศักดิ์ศรี. (2551). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม*. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- ธานี วรภัทร์. (2558). *กฎหมายราชทัณฑ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจ็ด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2545). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: รามคำแหง.