

## ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานเรือนจำ<sup>1</sup>

เสรีฐา ศิริเวช<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานเรือนจำมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีแนวทางการปฏิบัติทฤษฎีอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้ง ข้อกำหนดตามมาตรฐานขั้นต่ำกับข้อเสนอแนะขององค์การสหประชาชาติ เป็นแนวทางในการบริหารงานเสมอมาของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งในการบริหารงานนั้นก็จะมีเจ้าพนักงานเรือนจำ เป็นบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้คือผู้ที่บังคับใช้กฎหมายราชทัณฑ์ ในการปฏิบัติตามกฎหมายราชทัณฑ์หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวปัจจุบันนับว่ามีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดซึ่งอยู่ในเรือนจำ ในการปฏิบัติงานดังกล่าวแต่ยังมีปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติอยู่เสมอในเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งขัดต่อกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 3 มาตรา 25-49 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2560 ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการและองค์กรสิทธิมนุษยชนในเรื่องของการละเมิดสิทธิผู้ต้องขังซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานเรือนจำยังมีปัญหาทางกฎหมายด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาอันเกิดจากการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และบางครั้งเป็นคำสั่งที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ และรัฐธรรมนูญหรือการมีอคติถั่นแกล้งและเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้ต้องขังในทางปฏิบัติการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังนั้นต้องใช้ตามเจตนารมณ์ ของกฎหมาย กล่าวคือ โดยหลักห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังเว้นแต่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด และนโยบายการใช้เครื่องพันธนาการโดยเฉพาะตรวนนั้นให้พยายามหลีกเลี่ยงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยให้คำนึงถึงหลักความมั่นคงปลอดภัย หลักมนุษยธรรม หลักกฎหมาย และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ก็ยังเกิดมีปัญหาการในการสั่งใช้เครื่อง

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานเรือนจำ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือรองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบุญเวช และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑา วงศ์ทอง สรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พันธนาการแก่ผู้ต้องขังโดยไม่สุจริต ในการใช้เครื่องพันธนาการตามกฎหมายราชทัณฑ์ มิได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการสั่งจำเครื่องพันธนาการเป็นอำนาจหน้าที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งไว้เป็นกรณีเฉพาะ และการถอดเครื่องพันธนาการก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจเป็นเสียส่วนใหญ่ อีกทั้งกฎหมายก็มิได้บัญญัติบทกำหนดบทลงโทษในทางแพ่งและทางอาญาไว้ในกรณีใช้เครื่องพันธนาการโดยมิชอบไว้ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เช่น สั่งใช้เครื่องพันธนาการไม่มีขนาดเหมาะสมกับฐานความผิดทางวินัย ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดของเจ้าพนักงานเรือนจำที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นการสั่งใช้เครื่องพันธนาการโดยมิชอบ และเป็นการสั่งใช้ไปตามอำเภอใจ เช่น ผู้ต้องขังกระทำผิดวินัยก็สั่งใช้เครื่องพันธนาการและเมื่อสั่งใช้ไปแล้วก็ไม่มีกำหนดเวลาที่จะยกเลิกการจำเครื่องพันธนาการ ซึ่งสาเหตุอาจเป็นเพราะเจ้าพนักงานเรือนจำผู้สั่งใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังไม่มีความรู้กฎหมายราชทัณฑ์ซึ่งตามกฎหมายราชทัณฑ์ พ.ศ.2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้องดีพอ ก็ไม่บัญญัติให้อำนาจแก่บุคคลให้มีอำนาจถอดเครื่องพันธนาการไว้เป็นการเฉพาะและเข้าไ้ระเบียบที่เกี่ยวข้องดีพอ จึงประพฤติปฏิบัติไปในทางที่ผิดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีในการปกครองและควบคุมผู้ต้องขังภายในเรือนจำและทัณฑสถานยังเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขัง ของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2560 มาตรา 68 มาตรา 70 เป็นกรณีกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำลงโทษวินัยแก่ผู้ต้องขังผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำข้อบังคับเรือนจำหรือระเบียบกรมราชทัณฑ์ให้ถือว่าผู้ต้องขังผู้นั้นกระทำผิดวินัยแต่ในทางปฏิบัติจริง การพิจารณาโทษทางวินัยของเจ้าพนักงานเรือนจำที่จะลงโทษแก่ผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัยนั้น การพิจารณาลงโทษเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานเรือนจำที่จะใช้ดุลพินิจ ในการลงโทษได้อย่างกว้างขวางโดยเฉพาะผู้บัญชาการเรือนจำ ซึ่งมีอำนาจลงโทษสถานหนึ่งสถานใดก็ได้รวมทั้งมีอำนาจในการยกการลงโทษ หรือลดโทษ หรือเพิ่มโทษ การลงโทษทางวินัยได้ด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันและไม่มีมาตรฐานในการลงโทษตามกฎหมายราชทัณฑ์มิได้บัญญัติคุณสมบัติโดยเฉพาะของผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ทางด้านกฎหมายไว้โดยเฉพาะ จึงเกิดการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่สอดคล้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ บางกรณีกระทำผิดวินัยในลักษณะเดียวกันแต่ถูกลงโทษไม่เหมือนกันหรือบางกรณีกระทำผิดวินัยเพียงเล็กน้อยแต่ถูกลงโทษสถานหนัก ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีหน้าที่ พิจารณาโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดได้ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางซึ่งทำให้ไม่ได้มาตรฐาน และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องขังที่ถูกลงโทษโดยเฉพาะการถูกลงโทษโดยการลดชั้น หรือการตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุก เพราะการถูกลงโทษทางวินัยนั้นบางครั้งทำให้ผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัยต้องเสียสิทธิบางประการ เช่น การลงโทษโดยลดชั้นทำให้เสียสิทธิในการได้รับการลดวันต้องโทษจำคุก เสีย

สิทธิในการได้รับการพักการลงโทษเสียสิทธิในการได้รับการพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งต้องอาศัยชั้นของผู้ต้องขังเป็นหลักในการพิจารณาให้ได้รับสิทธิดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการแยกขังผู้ต้องขังไม่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรา 31 ให้อำนาจอธิบดีจำแนกประเภทหรือชั้นของเรือนจำ 1.เพศของผู้ต้องขัง 2. สถานะของผู้ต้องขัง 3. ความประสงค์ในการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง 4. ความมั่นคงของเรือนจำ 5. ลักษณะเฉพาะทางของเรือนจำ เพื่อประโยชน์ในการอบรม พัฒนาพฤตินิสัย และควบคุมผู้ต้องขัง อธิบดีจะสั่งให้จัดแบ่งอาณาเขตภายในเรือนจำออกเป็นส่วน ๆ โดยคำนึงถึงประเภทหรือชั้นของเรือนจำที่ได้จำแนกไว้และความเหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละประเภทก็ได้ เจตนารมณ์ของกฎหมายก็พอมองเห็นได้ว่าต้องการให้แยกคนต้องขังออกจากนักโทษเด็ดขาด ซึ่งถ้าแยกคุมขังต่างเรือนจำได้จะเป็นการดี แต่ตามมาตรา 31 มิได้บัญญัติกฎหมายให้แยกไปคุมขังเรือนจำแยกคุมขังประเภทคุมขังระหว่างพิจารณาคดี คนฝากขัง และประเภทคดีเด็ดขาดไว้เป็นการเฉพาะซึ่งโดยส่วนใหญ่มีการขังไว้ร่วมกันระหว่างผู้ต้องขังคืออยู่ระหว่างพิจารณากับนักโทษเด็ดขาด รวมทั้งไม่มีการแยกขังตามประเภทของผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งก่อให้เกิดการถ่ายทอดพฤติกรรมในการเรียนรู้การประกอบอาชญากรรม และทำให้การควบคุมและปฏิบัติต่อผู้ต้องขังไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานเรือนจำผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง ตามกฎหมายราชทัณฑ์ของเจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีอำนาจในการสั่งใช้นั้น โดยหลักแล้วมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการแหกหักหลบหนีและก่อเหตุร้ายของผู้ต้องขังภายในเรือนจำรวมทั้งเป็นการป้องกันการกระทำใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อตัวผู้ต้องขังเองและต่อผู้อื่น แต่ไม่ใช่เพื่อการลงโทษ ซึ่งในการสั่งใช้เครื่องพันธนาการนั้นต้องดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญและยึดหลักความมีมนุษยธรรม หากเจ้าหน้าที่สั่งใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังโดยผิดวัตถุประสงค์ หรือไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้ โดยเฉพาะการสั่งใช้เครื่องพันธนาการโดยการจำตรวนซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ จึงควรที่จะมีการอบรมให้ความรู้กับเจ้าพนักงานเรือนจำให้มีความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังเห็นควรแก่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2560 มาตรา 21 ผู้มีอำนาจสั่งการใช้เครื่องพันธนาการกฎหมายหมายต้องระบุอำนาจให้ตัวบุคคลให้มีความชัดแจ้งและมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาจำและถอดเครื่องพันธนาการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังการสั่งใช้เครื่องพันธนาการให้ถูกต้องเป็นไปตามฐานความผิดที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หากบุคคลใดใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบต้องรับผิดชอบการส่วนตัวทั้งทางแพ่งและทางอาญา และทางวินัย นอกจากนี้ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขขนาดเครื่องพันธนาการให้เหมาะสม ซึ่งก็จะทำ

ให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรื่องของการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและตรงตามเป้าหมายของกรมราชทัณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและเป็นไปตามหลักสากลตามกฎหมายสิทธิมนุษยชน จะได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยผู้ต้องขังการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน นั้น เป็นการใช้มาตรการเชิงลบแก่ผู้ต้องขัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปกครองควบคุมผู้ต้องขังเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บังเกิดผลดี มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดปัญหาวุ่นวายหรือความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นภายในเรือนจำหรือทัณฑสถาน การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังนี้เป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีอำนาจซึ่งได้แก่พัศดี และผู้บัญชาการเรือนจำ ที่จะสั่งลงโทษผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัย และการสั่งลงโทษนั้นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้ดุลยพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยผู้ต้องขัง เป็นไปในทางที่ไม่ชอบหรือสั่งตามอำเภอใจและไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จึงควรที่จะให้มีการแก้กฎหมายในการลงโทษทางวินัยให้เหมาะสมกับฐานความผิดแต่ละฐานอย่างชัดเจน ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2560 มาตรา 68 เห็นควรกำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงทางวินัย ต้องมีความรู้ทางนิติศาสตร์ เพื่อในการสอบข้อเท็จจริงลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังเมื่อมีการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังทุกครั้ง ต้องมีการรายงานให้กรมราชทัณฑ์ ทราบเพื่อตรวจสอบว่าการสั่งลงโทษทางวินัยของเจ้าพนักงานเรือนจำนั้น ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ใช้ดุลยพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ ส่วนการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก เช่น ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเรือนจำที่มีโครงสร้างของคณะกรรมการต้องมาจากตัวแทนทั้งหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน และควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจน และที่สำคัญคณะกรรมการต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานและมีความเป็นกลาง มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ของผู้ต้องขังได้ มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสถานที่คุมขังภายในเรือนจำและทัณฑสถาน ตรวจสอบว่ามีการละเมิดสิทธิของผู้ต้องขังหรือไม่ หรือเป็นผู้ร่วมตรวจสอบ จึงควรจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายราชทัณฑ์ฉบับปัจจุบัน ให้แก่เจ้าพนักงานเรือนจำอย่างทั่วถึง เพื่อให้เจ้าพนักงานเรือนจำจะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งก็จะทำให้การปกครองควบคุมดูแล แก่ไขผู้ต้องขังมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับการแยกขังผู้ต้องขัง ควรออกกฎหมาย กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ให้มีสร้างสถานที่คุมขังแต่ละประเภทของคดี เช่น ระหว่างพิจารณาคดี คนฝากขัง และประเภทคดีเด็ดขาดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะเป็นการป้องกันเกิดการถ่ายทอดพฤติกรรมอาชญากรรมเป็นซึ่งไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ในการควบคุม แก่ไขพฤตินิสัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## เอกสารอ้างอิง

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

ธีรพล อรุณะกสิกร และคณะ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2560 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,  
2560.

มานิตย์ จุมปา คำอธิบาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(2560) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม,  
2560.