

ปัญหาเกี่ยวกับการคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่อื่นที่มีไม่เรือนจำ¹

พิชญ์สินี จันยะรมณ์²

จากการศึกษาปัญหาภายในเรือนจำพบว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันกรมราชทัณฑ์กำลังเผชิญกับปัญหาสำคัญ ได้แก่ ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ (Prison Overcrowding) จากข้อมูลสถานการณ์จำนวนผู้ต้องขังในประเทศไทย ณ เดือนสิงหาคม 2568 รวมจำนวน 300,246 คน (ผู้ต้องขังเพศชาย จำนวน 262,688 คน ผู้ต้องขังเพศหญิง จำนวน 37,558 คน)³ ถือว่ามีจำนวนมากจนก่อให้เกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ซึ่งสาเหตุหลักของปัญหามาจากการบังคับใช้กฎหมายอาญามากเกินความจำเป็น และการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างพิจารณาคดี ส่งผลให้เรือนจำมีสภาพที่แออัดไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนผู้ต้องขังที่มีจำนวนมากเกินกว่าพื้นที่ของเรือนจำ รวมทั้งกระทบต่องบประมาณและประสิทธิภาพในการบริหารงานราชทัณฑ์ การควบคุมดูแล และการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร การบริหารงานเรือนจำและสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขัง⁴ กรมราชทัณฑ์ถือเป็นหน่วยงานสุดท้ายในกระบวนการยุติธรรมที่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย 2) เพื่อนำผู้กระทำผิดที่เป็นอันตรายออกไปจากชุมชน 3) คอยป้องกันมิให้มีการประกอบอาชญากรรม และ 4) แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นคนดี ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ข้อสุดท้ายเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานราชทัณฑ์ ซึ่งปัจจุบันมีการร่วมมือกับภาคประชาชนและชุมชน เพื่อให้การคืนคนดีสู่สังคมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁵ ประกอบกับกรมราชทัณฑ์มีหน้าที่และ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่อื่นที่มีไม่เรือนจำ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และรองศาสตราจารย์ประโมทย์ จารุณิล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³กรมราชทัณฑ์, (สิงหาคม 25), รายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ [Online]. available URL : <https://main.correct.go.th/ab-authority-and-division/>, 2568.

⁴อนุพร อรุณรัตน์, “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่คุมขังให้เป็นไปตามกฎหมาย สอดคล้องกับหลักการความเป็นธรรมและความเหมาะสมในการดำเนินการคุมขังอย่างมีประสิทธิภาพ”, วารสารจลนนิติ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 21, 2 (เมษายน - มิถุนายน 2567): หน้า 111.

⁵ตฤณห์ โพธิ์รักษา, “วิเคราะห์ปัญหาในระบบราชทัณฑ์ในประเทศไทย Analysis of Problems the Correctional System in Thailand”, วารสารวิชาการ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี 2564, หน้า 17.

ภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขัง และบุคคลที่อยู่ในความควบคุมหรือดูแลตามหน้าที่และอำนาจของกรม โดยมุ่งพัฒนาเป็นองค์กรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อแก้ไขหรือฟื้นฟูผู้ต้องขังและบุคคลที่อยู่ในความควบคุมหรือดูแลตามหน้าที่และอำนาจของกรมให้กลับตนเป็นพลเมืองดี มีสุขภาพกายและจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำ ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพที่สุจริต และสามารถดำรงชีวิตในสังคมภายนอกได้อย่างปกติโดยสังคมให้การยอมรับ และมุ่งหมายให้สังคมเกิดความสงบสุขและปลอดภัยในสังคม⁶ กรมราชทัณฑ์จึงได้มีการออกมาตรการเกี่ยวกับการคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำ ซึ่งเป็นมาตรการที่กรมราชทัณฑ์ได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ (Overcrowding) และการจำแนกประเภทของผู้ต้องขัง (Classification) เพื่อให้เกิดการพัฒนาพฤติกรรมดีและการกลับคืนสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และช่วยลดโอกาสในการกลับไปกระทำความผิดซ้ำ (Recidivism) เนื่องจากผู้พ้นโทษมีการปรับตัวและมีเครือข่ายทางสังคมรองรับแล้ว ซึ่งสะท้อนแนวคิดในการใช้มาตรการทางเลือกแทนการจำคุก (Non-custodial measures) และการบริหารโทษให้สอดคล้องกับสภาพความเสี่ยงและความต้องการของผู้ต้องขังแต่ละราย โดยพระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 33 บัญญัติให้ “การกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำให้เป็นสถานที่คุมขัง เพื่อดำเนินกิจการตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์ ให้สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งก็คือ กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2563 อันมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการกำหนดให้มีสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำซึ่งเป็นสถานที่ของทางราชการหรือเอกชนที่เจ้าของหรือผู้ปกครองดูแลรักษาสถานที่อนุญาตหรือยินยอมเป็นหนังสือให้ใช้ประโยชน์ในการควบคุมผู้ต้องขัง ทั้งนี้ ต้องไม่ใช่สถานที่ตามมาตรา 89/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ประกอบข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2563 ได้กำหนดให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์วางระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยสถานที่คุมขัง เพื่อใช้ในการบริหารงานและการอื่นอันจำเป็นในสถานที่คุมขังนั้น และต่อมากรมราชทัณฑ์ได้ออกเป็นระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 และในข้อ 20 แห่งระเบียบกรมราชทัณฑ์ฉบับนี้ได้กำหนดให้ออกประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังใน

⁶กรมราชทัณฑ์, (สิงหาคม 25), ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ [Online]. available URL : <https://main.correct.go.th/ab-authority-and-division/>, 2568.

สถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 พ.ศ. 2568

อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดหลักของมาตรการนี้ คือ การอนุญาตให้ผู้ต้องขังสามารถถูกคุมขังในสถานที่อื่นที่มีไซ้เรือนจำได้ เช่น สถานที่อยู่อาศัย สถานที่ราชการ สถานศึกษา วัด มัสยิด สถานที่ทำการหรือสถานที่ประกอบการของเอกชน สถานที่ทำการของมูลนิธิ หรือแม้แต่สถานพยาบาล โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือการลดความแออัดในเรือนจำ และเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการส่งเสริมการพัฒนาพฤตินิสัยก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 ข้อ 4 วรรคแรก⁷ ที่กำหนดว่า “ให้มีคณะทำงานคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง” ประกอบด้วย รองอธิบดีที่กำกับดูแลกองทัณฑวิทยาเป็นประธาน ผู้อำนวยการกองทัณฑวิทยา ผู้อำนวยการกองทัณฑปฏิบัติ ผู้อำนวยการกองพัฒนาพฤตินิสัย ผู้อำนวยการกองบริการทางการแพทย์ และผู้อำนวยการกองกฎหมาย และบุคคลภายนอก ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสาธารณสุข 1 คน และด้านสังคมสงเคราะห์หรืออุตสาหกรรม 1 คน เป็นคณะทำงาน โดยมีผู้อำนวยการกลุ่มงานมาตรการควบคุมผู้ต้องขัง สังกัดกองทัณฑวิทยา เป็นคณะทำงานและเลขานุการ และข้าราชการสังกัดกองทัณฑวิทยาที่ได้รับมอบหมายอีกไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

ผู้ศึกษาเห็นว่าองค์ประกอบของคณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 มีทั้งหมด 9 คน ประกอบด้วยข้าราชการสังกัดกรมราชทัณฑ์ที่แต่งตั้งโดยตำแหน่งทั้งหมด 7 คน ได้แก่ รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ผู้อำนวยการกองต่าง ๆ และผู้อำนวยการกลุ่มงาน และมีบุคคลภายนอกที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์แต่งตั้งอีก จำนวน 2 คน ได้แก่ บุคคลภายนอกผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านทางด้านสาธารณสุข และบุคคลภายนอกผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสังคมสงเคราะห์หรืออุตสาหกรรม ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบของคณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขังดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการขาดความเป็นอิสระ (Lack of Independence) เนื่องจากองค์ประกอบส่วนใหญ่มาจากบุคคลภายในของกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็น

⁷ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 ข้อ 4 วรรคแรก

หน่วยงานที่มีอำนาจในการคุมขังแต่แรก และพิจารณาเรื่องการคุมขังในสถานที่อื่นที่มีใช้ เรือนจำเอง ทำให้เกิดภาวะ “กำกับดูแลตนเอง” (Self-Regulation/Internal Governance) และอาจ ก่อให้เกิดปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Check and Balance) ซึ่งอำนาจไปสู่การใช้ คุลยพินิจโดยมิชอบเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคล โดยเฉพาะผู้ต้องขังที่มีฐานะทางการเงิน หรือการใช้อิทธิพลส่วนตัว⁸ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องขังรายอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติ ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ แต่ไม่อาจได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้ออกไปคุมขังในสถานที่คุมขัง และเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตหรือการเลือกปฏิบัติหน้าที่

การที่คณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขังมีบุคลากรจากกรมราชทัณฑ์ เป็นจำนวนมาก อาจทำให้การพิจารณาเน้นที่การรักษาความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารจัดการมากกว่าการพิจารณาตามหลักสิทธิมนุษยชนและความจำเป็นของผู้ต้องขังแต่ละราย การที่มีบุคลากรภายนอกเข้าร่วมเป็นคณะทำงานเพียง 2 ตำแหน่ง และเป็นเพียงผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านสาธารณสุข และด้านสังคมสงเคราะห์หรืออุตสาหกรรม ไม่ใช่ผู้แทนจาก องค์กรอิสระด้านสิทธิมนุษยชน อาจไม่เพียงพอต่อความรับรองความเป็นกลาง ซึ่งขัดกับกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR)⁹ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยแม้จะไม่ได้กำหนดรายละเอียดของ โครงสร้างคณะทำงาน แต่กำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องชอบด้วยกฎหมายและเป็นไป ตามหลักความยุติธรรม ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอย่างเป็นธรรมโดยหน่วยงานที่มีความเป็นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งประธานคณะพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง คือ รองอธิบดีที่ กำกับดูแลกองทัณฑวิทยา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของหน่วยงานที่เสนอเรื่อง และเป็นผู้มี อำนาจบริหารสูงสุดของคณะทำงาน การเป็นประธานจากระดับผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ โดยตรงอาจส่งผลให้การประชุมมีลักษณะเป็นไปตามทิศทางของผู้บังคับบัญชาได้ง่าย ประกอบกับเลขานุการคือผู้อำนวยการกลุ่มงานมาตรการควบคุมผู้ต้องขัง สังกัดกองทัณฑวิทยา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หลักในการควบคุมในการควบคุมผู้ต้องขังและเป็นหน่วยงานธุรการหลักของ

⁸สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “หนังสือที่ ปช 0011/0156 เรื่อง ข้อเสนอแนะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการคุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขัง ในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง,” 11 กันยายน 2568.

⁹กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR)

คณะทำงาน จึงถือเป็นการรวมอำนาจภายในและอาจทำให้การตัดสินใจมีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามทิศทางของผู้บังคับบัญชาและนโยบายภายในของกรมราชทัณฑ์เป็นหลัก

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ต้องขังที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้ถูกคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 พ.ศ. 2568 ข้อ 3¹⁰ ที่กำหนดว่า “คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามกรณีการปฏิบัติตามระบบการจำแนกลักษณะและการแยกคุมขังและการพัฒนาพฤตินิสัย

(1) คุณสมบัติ

(ค) ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งเหลือโทษจำคุกต่อไปไม่เกิน 4 ปี หากมีการพระราชทานอภัยโทษหรือลดโทษให้ถือเอากำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดหรือคำสั่งให้ลดโทษฉบับหลังสุด กรณีต้องโทษจำคุกหลายคดี ให้ใช้กำหนดโทษจำคุกรวมทุกคดี”

ผู้ศึกษาเห็นว่าอัตราโทษจำคุก 4 ปี ถือเป็นอัตราโทษจำคุกที่ค่อนข้างสูงในแง่ของการลงโทษตามกฎหมายไทย การที่ศาลตัดสินให้ผู้กระทำความผิดจำคุก 4 ปี แสดงให้เห็นว่าศาลเห็นว่าการกระทำความผิดนั้นมีความร้ายแรงในระดับหนึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมหรือผู้เสียหาย และต้องการให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษเพื่อเป็นการลงโทษและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ การที่ผู้ต้องขังสามารถถูกคุมขังในสถานที่อื่นที่มีค่าใช้จ่ายโดยไม่ต้องได้รับโทษจำคุกในเรือนจำมาก่อน อาจก่อให้เกิดปัญหาในการคัดกรองผู้ต้องขังที่เป็นอันตรายต่อสังคม ขาดการประเมินความเสี่ยงที่แท้จริง ส่งผลให้ผู้ต้องขังไม่ตระหนักถึงผลกระทบจากการละเมิดกฎหมายซึ่งเพิ่มความเสี่ยงสูงในการกระทำความผิดซ้ำหรือหลบหนี อาจทำให้ผู้เสียหายรู้สึกว่าคุณกระทำผิดไม่ได้รับโทษที่สาสม (Retributive Justice) เนื่องจากผู้กระทำความผิดไม่ถูกจำกัดอิสรภาพในระดับที่เข้มงวดซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจของเหยื่อ และทำให้เกิดผลตอบรับในด้านลบจากประชาชนและสังคมอันเกิดจากความหวาดกลัวต่ออาชญากรรม (Fear of Crime) จึงควรมีการปรับแก้ไขคุณสมบัติเฉพาะของผู้ต้องขังที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกไปคุมขังในสถานที่คุมขัง เพื่อให้ชุมชนมั่นใจว่าผู้ต้องขังที่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นผู้ต้องขังที่ได้ผ่านการคัดกรองและประเมินความเสี่ยงจากกรมราชทัณฑ์ รวมทั้งได้รับการฝึก

¹⁰ประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 พ.ศ. 2568 ข้อ 3

ความรับผิดชอบและระเบียบวินัยก่อนถูกคุมขังในสถานที่คุมขัง ซึ่งจะเป็นการลดความกังวลเรื่องความปลอดภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการตั้งสถานที่คุมขังในพื้นที่ชุมชน และสอดคล้องกับหลักการฟื้นฟู (Rehabilitation Focus) และการกลับคืนสู่สังคมซึ่งเป็นหลักการทางทัณฑวิทยา (Penology) ที่เน้นการแยกประเภทผู้กระทำความผิด เพื่อให้การฟื้นฟูมีประสิทธิภาพสูงสุด

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ดูแลสถานที่คุมขัง ตามประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 พ.ศ. 2568 ข้อ 7¹¹ ที่กำหนดว่าเงื่อนไขและข้อห้ามในส่วนของผู้ดูแลสถานที่คุมขัง

ให้มีอย่างน้อย ดังนี้

วรรคท้าย... “อนึ่ง ในตอนที่มอบหนังสือสำคัญ ให้เจ้าพนักงานเรือนจำแจ้งหรือกำหนดไว้หนังสือด้วยว่า ในกรณีที่ผู้ดูแลให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกให้ผู้ต้องขังกระทำผิดเงื่อนไขจนเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังดังกล่าวกระทำผิดอาญาหรือหลบหนีไป ผู้ดูแลสถานที่คุมขังอาจต้องถูกดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความผิดที่เกิดขึ้นด้วย”

ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้สถานที่คุมขังอื่นที่มีเรือนจำ ผู้ดูแลสถานที่คุมขังจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกรมราชทัณฑ์และไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามที่กำหนด โดยผู้ดูแลสถานที่คุมขังจะต้องดูแลให้ผู้ต้องขังปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมขังอย่างเคร่งครัด ต้องรายงานพฤติกรรมและสถานะของผู้ต้องขังต่อกรมราชทัณฑ์ การควบคุม ดูแล และจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องขังดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่มาจากอำนาจมหาชนของรัฐ โดยตรง และเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ (Provision of Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ ผู้ดูแลสถานที่คุมขังจึงเปรียบเสมือนตัวแทนของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการสอดส่องดูแลผู้ต้องขังในพื้นที่เฉพาะ ผู้ดูแลสถานที่คุมขังจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็น “ผู้ช่วยเจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาในทางพฤตินัย และเป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนผ่านระบบราชทัณฑ์จากแบบรวมศูนย์ไปสู่ระบบชุมชน ในกรณีที่ผู้ดูแลสถานที่คุมขังให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกให้ผู้ต้องขังกระทำผิดเงื่อนไขจนเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังดังกล่าวกระทำผิดอาญาหรือหลบหนีไป ผู้ดูแลสถานที่คุมขังอาจต้องถูกดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความผิดที่เกิดขึ้นด้วย ตามข้อ 7 แห่งประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์

¹¹ประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 พ.ศ. 2568 ข้อ 7

ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุ้มครองในสถานที่คุ้มครอง พ.ศ. 2566 พ.ศ. 2568 ผู้ดูแลสถานที่คุ้มครอง อาจมีความผิด ตามมาตรา 191 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ คำว่า “อาจ” ตามระเบียบฉบับดังกล่าว ย่อมเป็นการเปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตรวจสอบใช้ดุลยพินิจว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง ผู้ดูแลสถานที่คุ้มครองก็ได้ ผู้ดูแลสถานที่คุ้มครองซึ่งมีสถานะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพ ของผู้ต้องขัง หากไม่มีบทลงโทษที่รัดกุมและเด็ดขาด (Strict Liability) อาจเกิดการใช้อำนาจ ในทางมิชอบ เช่น การเรียกรับผลประโยชน์ หรือการเลือกปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบ ยุติธรรมโดยรวม ทั้งยังส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและความสงบของสังคม และยังขาด ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย เนื่องจากหลักการพื้นฐานของกฎหมายอาญา คือ กฎหมายต้อง มีความชัดเจน (Nullum crimen, nulla poena sine lege) เมื่อกฎหมายใช้คำว่า “อาจ” ผู้ดูแลสถานที่ คุ้มครองอาจเกิดความชะล่าใจหรือการคาดการณ์เชิงบวก (Optimism Bias) ว่าตนเองอาจจะไม่ถูก ดำเนินคดีหากเกิดความผิดพลาดขึ้น ส่งผลให้ผู้ดูแลสถานที่คุ้มครองลดความระมัดระวังในการ สอดส่องดูแลผู้ต้องขัง ทำให้ระบบการคุ้มครองในสถานที่อื่นที่มีชื่อเสียงสูงยิ่งขึ้น และส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและความสงบของสังคม

ดังนั้น เพื่อให้มาตรการการคุ้มครองผู้ต้องขังในสถานที่อื่นที่มีชื่อเสียงของกรมราชทัณฑ์ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายสูงสุดของกระบวนการยุติธรรม ผู้ศึกษาจึงมี ข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะทำงานพิจารณาการคุ้มครองในสถานที่คุ้มครอง ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรเพิ่มบุคลากรภายนอกเข้าร่วมเป็นคณะทำงานพิจารณาการคุ้มครองในสถานที่คุ้มครอง โดยการเพิ่มเพิ่มบุคลากรภายนอก จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้แทนจากกรมคุมประพฤติ ผู้แทนจากกรม พัฒนาฝีมือแรงงาน ผู้แทนจากกรมการปกครอง ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ และนักจิตวิทยา ซึ่งจะทำให้องค์ประกอบของคณะทำงานพิจารณาการคุ้มครอง ในสถานที่คุ้มครองจากเดิมที่มีจำนวน 9 คน เพิ่มเป็นจำนวน 14 คน จะช่วยเพิ่มความเป็นกลาง และความโปร่งใส เนื่องจากบุคลากรภายนอกไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานราชทัณฑ์ ทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างเป็นกลางและอิสระ (Impartiality) ลดโอกาสการใช้ดุลยพินิจ โดยมีชอบหรือการทุจริต และช่วยเพิ่มความมั่นใจให้กับสาธารณชนว่าการพิจารณาเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่ยุติธรรม อีกทั้งยังช่วยให้การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) หรือการพิจารณา แผนการฟื้นฟูผู้ต้องขังมีความรอบด้านและแม่นยำยิ่งขึ้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิม ข้อ 4. “ให้มีคณะทำงานคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง” ประกอบด้วย รองอธิบดีที่กำกับดูแลกองทัณฑวิทยาเป็นประธาน ผู้อำนวยการกองทัณฑวิทยา ผู้อำนวยการกองทัณฑปฏิบัติ ผู้อำนวยการกองพัฒนาพฤตินิสัย ผู้อำนวยการกองบริการทางการแพทย์ และผู้อำนวยการกองกฎหมาย และบุคคลภายนอกซึ่งอธิบดีแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสาธารณสุข 1 คน และด้านสังคมสงเคราะห์หรืออุตสาหกรรม 1 คน เป็นคณะทำงาน โดยมีผู้อำนวยการกลุ่มงานมาตรการควบคุมผู้ต้องขังสังกัดกองทัณฑวิทยา เป็นคณะทำงานและเลขานุการ และข้าราชการสังกัดกองทัณฑวิทยาที่ได้รับมอบหมายอีกไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น ข้อ 4. “ให้มีคณะทำงานคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง” ประกอบด้วย รองอธิบดีที่กำกับดูแลกองทัณฑวิทยาเป็นประธาน ผู้อำนวยการกองทัณฑวิทยา ผู้อำนวยการกองทัณฑปฏิบัติ ผู้อำนวยการกองพัฒนาพฤตินิสัย ผู้อำนวยการกองบริการทางการแพทย์ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย และผู้แทนจากกรมคุมประพฤติ ผู้แทนจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ผู้แทนจากกรมการปกครอง ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และนักจิตวิทยา และบุคคลภายนอกซึ่งอธิบดีแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสาธารณสุข 1 คน และด้านสังคมสงเคราะห์หรืออุตสาหกรรม 1 คน เป็นคณะทำงาน โดยมีผู้อำนวยการกลุ่มงานมาตรการควบคุมผู้ต้องขังสังกัดกองทัณฑวิทยา เป็นคณะทำงานและเลขานุการ และข้าราชการสังกัดกองทัณฑวิทยาที่ได้รับมอบหมายอีกไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

2. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ต้องขังที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้ถูกคุมขังในสถานที่คุมขัง ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้ผู้ต้องขังที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้ถูกคุมขังในสถานที่อื่นที่มีไซ้เรือนจำต้องเป็นผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุกในเรือนจำมาก่อน เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการคัดกรองและประเมินพฤติกรรมผู้ต้องขัง และเพื่อให้ผู้ต้องขังเห็นคุณค่าของอิสระภาพเมื่อได้รับโอกาสให้ออกไปคุมขังในสถานที่อื่นที่มีไซ้เรือนจำ อีกทั้งยังทำให้สังคมได้รับความมั่นใจว่าผู้ต้องขังที่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้ถูกคุมขังในสถานที่อื่นที่มีไซ้เรือนจำไม่ใช่อาชญากรที่เพิ่งกระทำความผิดมาสด ๆ ร้อน ๆ แต่เป็นผู้ที่ผ่านการคัดเฝ้าและประเมินพฤติกรรมจากเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มาแล้วระยะหนึ่ง ซึ่งลดโอกาสในการออกไปกระทำความผิดซ้ำ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิม ข้อ 3 “คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามกรณีการปฏิบัติตามระบบการจำแนกลักษณะและการแยกคุมขังและการพัฒนาพฤตินิสัย

(1) คุณสมบัติ

(ค) ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งเหลือโทษจำคุกต่อไปไม่เกิน 4 ปี หากมีการพระราชทานอภัยโทษหรือลดโทษให้ถือเอากำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดหรือคำสั่งให้ลดโทษฉบับหลังสุด กรณีต้องโทษจำคุกหลายคดี ให้ใช้กำหนดโทษจำคุกรวมทุกคดี”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น ข้อ 3 “คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามกรณีการปฏิบัติตามระบบการจำแนกลักษณะและการแยกคุมขังและการพัฒนาพฤตินิสัย

(1) คุณสมบัติ

(ค) ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี และต้องได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด หรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งเหลือโทษจำคุกต่อไปไม่เกิน 4 ปี หากมีการพระราชทานอภัยโทษหรือลดโทษให้ถือเอากำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดหรือคำสั่งให้ลดโทษฉบับหลังสุด กรณีต้องโทษจำคุกหลายคดี ให้ใช้กำหนดโทษจำคุกรวมทุกคดี”

3. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ดูแลสถานที่คุมขัง ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการแก้ไขความรับผิดชอบของผู้ดูแลสถานที่คุมขัง เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานความรับผิดชอบที่เด็ดขาด (Strict Accountability) ส่งผลบวกอย่างมากต่อความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety) เนื่องจากการสร้างเงื่อนไขบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน ไม่เปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้ดุลยพินิจ เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติหรือช่วยเหลือกันเองภายในองค์กร ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องปราบ (Deterrence Effect) โดยผู้ดูแลสถานที่คุมขังจะใช้ความระมัดระวังสูงขึ้นเป็นพิเศษ และทำให้ผู้ดูแลสถานที่คุมขังตระหนักถึงความสำคัญของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และป้องกันการละเลยหน้าที่ อีกทั้งการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและแน่นอนต่อผู้ดูแลสถานที่คุมขังจะเป็นหลักประกันว่ารัฐมีมาตรการกำกับดูแลที่รัดกุมและเข้มงวดอีกด้วย จึงเห็นสมควรแก้ไข ดังนี้

เดิม

ข้อ 7 เงื่อนไขและข้อห้ามในส่วนของผู้ดูแลสถานที่คุมขัง
ให้มีอย่างน้อย ดังนี้

วรรคท้าย... “อนึ่ง ในตอนที่มอบหนังสือสำคัญ ให้เจ้าพนักงานเรือนจำแจ้งหรือกำหนดไว้หนังสือด้วยว่า ในกรณีที่ผู้ดูแลให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกให้ผู้ต้องขังกระทำผิดเงื่อนไขจนเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังดังกล่าวกระทำผิดอาญาหรือหลบหนีไป ผู้ดูแลสถานที่คุมขังอาจต้องถูกดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความผิดที่เกิดขึ้นด้วย”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเป็น ข้อ 7 เงื่อนไขและข้อห้ามในส่วนของผู้ดูแลสถานที่คุมขังให้มือน้อย ดังนี้

วรรคท้าย... “อนึ่ง ในตอนที่มอบหนังสือสำคัญ ให้เจ้าพนักงานเรือนจำแจ้งหรือกำหนดไว้หนังสือด้วยว่า ในกรณีที่ผู้ดูแลให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกให้ผู้ต้องขังกระทำผิดเงื่อนไขจนเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังดังกล่าวกระทำผิดอาญาหรือหลบหนีไป ผู้ดูแลสถานที่คุมขังจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความผิดที่เกิดขึ้นด้วย”

เอกสารอ้างอิง

- ตฤณห์ โพธิ์รักษา. “วิเคราะห์ปัญหาาระบบราชทัณฑ์ในประเทศไทย Analysis of Problems the Correctional System in Thailand”. วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, 2564, หน้า 17.
- อนุพร อรุณรัตน์. “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่คุมขังให้เป็นไปตามกฎหมาย สอดคล้องกับหลักการความเป็นธรรมและความเหมาะสมในการดำเนินการคุมขังอย่างมีประสิทธิภาพ”. วารสารจตุรนิติ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 21, 2, (เมษายน - มิถุนายน 2567), หน้า 111.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “หนังสือที่ ปช 0011/0156 เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการคุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง.” 11 กันยายน 2568.
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR)
- กรมราชทัณฑ์. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ [Online]. available URL: <https://main.correct.go.th/ab-authority-and-division/>. 2568 (สิงหาคม 25)
- กรมราชทัณฑ์. รายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ [Online]. available URL: <https://main.correct.go.th/ab-authority-and-division/>. 2568 (สิงหาคม 25)
- ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566
- ประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 พ.ศ. 2568