



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

จัดทำโดย ดร.อายุตม์ สินธพพันธุ์  
รหัส ๖๕๑๐๕๐

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

ดร.อายุตม์ สินธพพันธุ์<sup>๑</sup>

### ๑. บทนำ

เมื่อบุคคลกระทำความผิดกฎหมายบ้านเมือง บุคคลผู้นั้นย่อมต้องถูกพิจารณาผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายของสังคม โดยผ่านการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยดำเนินการในชั้นตำรวจ ชั้นอัยการ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล หากบุคคลนั้นถูกพิสูจน์ว่ามีความผิดจริง และศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้จำบุคคลนั้นไว้ในเรือนจำ บุคคลผู้นั้นย่อมถูกเปลี่ยนสถานภาพบุคคล เป็นบุคคลที่ถูกควบคุมตัวโดยองค์กรของรัฐในสถานะ “ผู้ต้องขัง”<sup>๒</sup>

เมื่อ “ผู้ต้องขัง” ได้เข้ามาอยู่ในกระบวนการราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นกระบวนการบังคับโทษที่มีวัตถุประสงค์หลักเป็นการป้องกันสังคม โดยการควบคุมผู้กระทำความผิดให้แยกออกจากสังคม และคุมขังไว้ในเรือนจำหรือทัณฑสถาน อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของบุคคล จึงอาจมีประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือการใช้อำนาจทางที่ไม่ถูกต้องได้ (abuse of power) การปกครองในระบอบรัฐเสรีประชาธิปไตย (Democracy) จึงมีกลไกตามรัฐธรรมนูญที่ให้หน่วยงานของรัฐ ในที่นี้คือ กรมราชทัณฑ์ เป็นองค์กรใช้อำนาจฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการบังคับโทษจำคุกเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ว่าสามารถกระทำได้โดยคำสั่งศาลหรือมีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>๓</sup> แต่จะต้องดำเนินการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม<sup>๔</sup> ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ วรรคสอง กล่าวคือ กลไกการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในฐานะพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ คือการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายให้อำนาจ และต้องใช้อำนาจเหล่านั้นภายใต้รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม การใช้อำนาจของกรมราชทัณฑ์อันเป็นปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งมีลักษณะโดยทั่วไปเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังบางประการ จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกลไกการควบคุมดูแลตรวจสอบการใช้อำนาจ ให้มีความถูกต้องโปร่งใส เป็นไปตามกฎหมาย หลักนิติธรรม

จากเหตุผลข้างต้น บทความฉบับนี้จึงมุ่งศึกษา วิเคราะห์ รวมถึงตรวจสอบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์ ว่าได้ดำเนินการให้ตามเป็นไปตามกฎหมาย หลักนิติธรรม ทั้งในแง่เนื้อหาของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ ตั้งแต่กระบวนการรับตัว ระหว่างต้องโทษ และการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย มากน้อยเพียงใด และจะสามารถพัฒนา ส่งเสริมการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในส่วนใดได้อีกบ้าง เพื่อให้ภารกิจในการควบคุมและการ

<sup>๑</sup> อธิบดีกรมราชทัณฑ์, พร.ค

<sup>๒</sup> ราชบัณฑิตยสถาน

<sup>๓</sup> มาตรา ๒๘ วรรคสอง การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>๔</sup> มาตรา ๓ วรรคสอง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

แก้ไขพัฒนาพฤติกรรมนิสัยผู้ต้องขังของงานราชทัณฑ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในฐานะประชาชนแห่งรัฐ

## ๒. ที่มาและความสำคัญของหลักนิติธรรม

ความต้องการเปลี่ยนแปลงพัฒนาสังคมในส่วนต่างๆ เกิดจากความคาดหวังที่จะมีสังคมที่ดีกว่าในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ ก่อให้เกิดความพยายามค้นหาแนวคิดและเกี่ยวกับการปกครองที่ดี และเป็นประเด็นโต้แย้งอย่างกว้างขวาง ในหมู่นักคิดนักปรัชญาทั้งในโลกตะวันตกและตะวันออก โดยหนึ่งแนวคิดที่สำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองได้ถูกกล่าวถึง ตั้งแต่ ๓๐๐ - ๕๐๐ ปีก่อนคริสตกาล โดยเพลโต (Plato, 427-347 B.C.) นักปรัชญาการเมืองชื่อดังชาวกรีก ได้เสนอแนวคิดที่ว่าด้วยการปกครองที่ดีในหนังสือชื่อ The republic โดยเพลโตเชื่อในแนวคิดที่ว่า ผู้ที่จะเป็นนักปกครองที่ดีได้นั้น จะต้องเป็นนักปรัชญา คือ ต้องรักในความรู้อย่างกว้างขวางไม่จำกัด เป็นบุคคลผู้มีความหยั่งรู้ถึงความเป็นจริง มีความรู้ที่ดีเลิศ เป็น คนดีมีคุณธรรม สามารถบันดาความยุติธรรมสู่รัฐได้ คุณสมบัติเหล่านี้จะส่งผลให้เขาผู้นั้นเป็นนักปกครองที่ดี หรือที่เรียกว่า ราชาราชปรัชญา (Philosopher King) ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นความคิดที่เชื่อว่าหากได้ผู้ปกครองที่ดี ย่อมได้การปกครองที่ดี และกฎหมายไม่มีความจำเป็น เพราะมีผู้ปกครองเป็นผู้มีสติปัญญา และคุณความดี สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างยืดหยุ่นมากกว่า การมีผู้ปกครองที่ดีจึงมีประสิทธิภาพมากกว่าการปกครองโดยกฎหมายที่มีความตายตัว<sup>๕</sup> แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวกลับถูกโต้แย้งว่า การค้นหาผู้ปกครองที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นเรื่องในอุดมคติเสียมากกว่าที่จะสามารถหาบุคคลเช่นนั้นได้ในสภาพความเป็นจริง แนวความคิดเรื่องราชาราชปรัชญาดังกล่าวจึงถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับสภาพความเป็นสังคมมนุษย์ในข้อเท็จจริงและเป็นอุดมคติโดยสมบูรณ์<sup>๖</sup>

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการค้นหาผู้ปกครองที่ดีข้างต้นถูกโต้แย้งโดยแนวคิดทางการเมืองที่สำคัญอีกด้านหนึ่งซึ่งเชื่อว่า หากให้อำนาจสูงสุดแก่บุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลนั้นย่อมกำหนดให้มีผู้ปกครองและกลุ่มคนผู้ถูกปกครองเท่านั้น การให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เป็นเรื่องไม่ธรรมดาและเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลที่มีอำนาจมีแนวโน้มที่จะละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น และกฎหมายเป็นเรื่องของหลักการและเหตุผลไม่ใช่อำเภอใจ ดังนั้น การปกครองที่ดีย่อมเป็นไปโดยกฎหมาย ไม่ใช่ประชาชนผู้หนึ่งผู้ใด (Aristotle, 322 - 284 B.C.)<sup>๗</sup> ซึ่งแนวความคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่ผู้หนึ่งผู้ใดนี้ เชื่อว่าความเป็นเหตุผล และความแน่ชัดของกฎหมายจะสามารถป้องกันไม่ให้ผู้มีอำนาจละเมิดสิทธิของผู้ถูกปกครองตามอำเภอใจ แนวความคิดนี้ จึงก่อให้เกิดจารีตทางการเมืองและแนวความคิดที่สอดคล้อง

<sup>๕</sup> สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทรวนิช. ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ , ๒๕๓๒

<sup>๖</sup> สมบัติ จันทรวงศ์. การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๖

<sup>๗</sup> Aristotle, 322 - 284 B.C. "It is more proper that law should govern than any one of the citizens; upon the same principle, it is advantageous to place the supreme power in some particular persons, they should be appointed to be only guardians and the servant of the laws."

กับหลักที่เรียกว่า “หลักนิติธรรม”<sup>๘๔</sup> ที่ได้รับการรองรับในการปกครองของสังคมระบอบรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ หลักนิติธรรมได้เป็นรากฐานของระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ (common law) และข้อความคิดที่ว่า มนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ควรถูกปกครองโดยกฎหมาย ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เรื่อยมาจนราว ๆ ปี ค.ศ. ๑๘๘๕ โดยศาสตราจารย์อัลเบิร์ต เว็น ไดซี (Albert Venn Dicey : A.V. Dicey) นักรัฐธรรมนุษยชาวอังกฤษ ได้อธิบายความหมายและหลักการของหลักนิติธรรมไว้เป็นรากฐานได้อย่างชัดเจน ดังปรากฏในตำรามาตรฐานเกี่ยวกับการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ ชื่อว่า Introduction to the study of the law of the constitution ไว้ดังนี้<sup>๘๕</sup>

๑) หลักความสูงสุดของกฎหมาย

บุคคลต้องถูกลงโทษต่อเมื่อทำผิดกฎหมาย ไม่มีการใช้ระบบทรรายชย์ และกฎหมายจะต้องตราขึ้นก่อนการกระทำผิดและจะต้องมีการบวนการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม ลงโทษประการอื่นยอมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒) ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมในสายตาของกฎหมาย

บุคคลต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าจะอยู่ในชนชั้น หรือมีบรรดาศักดิ์ หากกระทำผิดกฎหมาย จะต้องถูกพิจารณาโดยกฎหมายแห่งแผ่นดินและถูกลงโทษมาตรฐานเดียวกันโดยศาลยุติธรรม

๓) สิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมายและจารีตประเพณี และได้รับความคุ้มครองศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์

โดยหลักการข้างต้นของศาสตราจารย์ไดซี ถือเป็นรากฐานสำคัญในการอธิบายความหมายหลักนิติธรรม ซึ่งนอกจากการอธิบายของจากฝั่งตะวันตกแล้ว คณะจารย์ในประเทศไทยก็ได้มีความพยายามศึกษาและสร้างความชัดเจนของความหมายของหลักนิติธรรม เพื่อนำไปใช้ในระบอบกฎหมายของไทย รวมถึงใช้เป็นหลักการการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยอาจารย์กำชัย กงจักรพันธ์ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า เป็นหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง กล่าวคือ หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่กระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม หากกระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมนั้นจะใช้บังคับไม่ได้<sup>๘๖</sup>

ในประเทศไทย หลักนิติธรรมได้ถูกรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งกำหนดไว้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตาม

<sup>๘๔</sup> ภิรภัทร ด่านธีระภากุล, *หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลกับสังคมประชาธิปไตย (Rule of Law and Good Governance in Democratic Society)*: <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13764>

<sup>๘๕</sup> สิทธิพร ประวิตรุ่งเรือง, *หลักนิติธรรมกับสังคมไทย RULE OF LAW IN THAI SOCIETY*. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒๑ เดือนมกราคม – เมษายน ๒๕๕๙

<sup>๘๖</sup> ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย กงจักรพันธ์. (๒๕๕๕). เอกสารบรรยาย “หลักนิติธรรมความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”

รัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมได้ถูกขยายความเพิ่มเติม ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ฉบับปัจจุบัน โดยนอกจากจะกำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมแล้ว การดำเนินการดังกล่าวต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมอีกด้วย<sup>๑๑</sup> นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม<sup>๑๒</sup> อีกด้วย

หลักการดังกล่าวได้สอดคล้องไปในทางเดียวกันกับการที่ราชอาณาจักรไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยกำหนดให้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน และใช้อำนาจเหล่านั้นผ่านทางองค์กรอันเป็นตัวแทนตามหลักการการแบ่งแยกอำนาจ (Separate of powers) ของมองเตสกีเอร์<sup>๑๓</sup> ที่ไม่ให้องค์กรหนึ่งองค์กรได้ใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว แต่ได้กำหนดให้มืองค์กรผู้ใช้อำนาจ ได้แก่ รัฐสภา(อำนาจนิติบัญญัติ) คณะรัฐมนตรี (อำนาจบริหาร) และศาล (อำนาจตุลาการ) ซึ่งนอกจากจะเป็นการพยายามจัดรูปแบบขององค์กรเพื่อสะท้อนเจตนารมณ์แห่งประชาชนผู้มีอำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรผู้ใช้อำนาจแล้ว การแบ่งอำนาสดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and balance) ในระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจ ไม่ให้ใช้อำนาจในทางที่ผิด (Abuse of power) มิให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมทำให้ประชาธิปไตยมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายเกิดจากเจตนารมณ์ของสังคม ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจและความชอบธรรมในการใช้กำลังบังคับ ทำให้มีความเสมอภาค โปร่งใส และมีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น

### ๓. ความสำคัญของการบังคับโทษจำคุก

การดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันของมนุษย์ จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ร่วมกันเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และหากมีการกระทำผิดกฎเกณฑ์ของสังคม สังคมจะลงโทษผู้กระทำผิดไม่ว่าโดยมาตรการทางสังคม หรือใช้กลไกทางกฎหมาย ในส่วนของความผิดทางอาญา ได้กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ในกฎหมาย เมื่อมีคนฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมาย จะต้องมีการลงโทษผู้กระทำผิด อันมีลักษณะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ตัวผู้กระทำผิด เพื่อทดแทนชดเชยต่อผลร้ายที่บุคคลนั้นได้ก่อขึ้นกับคู่กรณี หรือต่อรัฐซึ่งได้รับความเสียหายและสูญเสียจากการกระทำอาชญากรรมที่เกิดขึ้น

<sup>๑๑</sup> อ่างแล้ว, ในเชิงอรรถที่ ๔

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

โทษที่บังคับต่อผู้กระทำผิด เป็นกลไกการตอบสนองทางสังคม และโทษจะต้องเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย ต้องส่งผลให้ผู้กระทำผิดได้รับผลร้ายจากการที่เขาได้กระทำผิด และโทษจะต้องถูกกำหนดขึ้น โดยผู้ที่มีอำนาจในการลงโทษ<sup>๑๔</sup> ซึ่งในทางกฎหมายอาญานั้น โทษจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่าอะไรบ้างเป็นโทษ ซึ่งนอกเหนือจากกฎหมายแล้วก็จะไม่ใช่โทษ และรัฐเท่านั้นจะต้องเป็นผู้ลงโทษทางกฎหมาย และการบังคับโทษจะต้องเป็นไปตามวิธีที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยหลักการดังกล่าว ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักการในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งได้ก็ได้ บัญญัติรับรอง “หลักไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” ซึ่งเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา และเป็น “หลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญ” อีกด้วย<sup>๑๕</sup>

ส่วนการบังคับโทษจำคุก (Imprisonment) เป็นหนึ่งในโทษตามกฎหมายอาญา มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้กระทำผิด โดยมุ่งบังคับกับเสรีภาพของบุคคล มีวัตถุประสงค์ไปในทางแก้แค้นโทษแทนผู้กระทำผิดให้แก่ผู้เสียหายและชดเชยสังคมที่ได้รับผลจากการทำความผิด ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution) และเป็นการตัดผู้กระทำผิดออกจากสังคมเป็นการชั่วคราว (Incapacitation)<sup>๑๖</sup> จากหลักการของประมวลกฎหมายอาญาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สามารถอธิบายการบังคับโทษจำคุกว่ามีองค์ประกอบ ๔ ประการ<sup>๑๗</sup> ดังนี้

- ๑) การบังคับโทษจำคุก จำกัดอยู่เฉพาะแต่การจำกัดเสรีภาพบุคคลที่กระทำผิดอาญา
- ๒) การบังคับโทษจำคุก ไม่ได้เป็นเพียงโทษจำกัดเสรีภาพ แต่รวมถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัยว่าด้วยการจำกัดเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา
- ๓) การบังคับโทษจำคุกต้องประกอบด้วย การทำความผิดอาญา
- ๔) การบังคับโทษจำคุกต้องเป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและกฎหมายอาญา

ซึ่งโครงสร้างการบังคับโทษตามแห่งของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีความสอดคล้องกับหลักการบังคับโทษจำคุกของประเทศไทย โดยประกอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก เป็นกฎหมายว่าด้วยมาตรการลงโทษ ซึ่งบัญญัติการบังคับโทษจำกัดเสรีภาพของผู้กระทำผิดในเรือนจำ จะต้องมิบบทบัญญัติเป็นการเฉพาะถึงวิธีการและขั้นตอนการจำกัดเสรีภาพ เนื่องจากอำนาจในการบังคับโทษเป็นอำนาจของรัฐ จึงมีความยึดโยงกับกฎหมายอาญา และกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างลึกซึ้ง

ด้วยเหตุผลที่กฎหมายบังคับโทษเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลซึ่งต้องอาศัยอำนาจแห่งรัฐ กฎหมายบังคับโทษจำคุก จึงจะต้องมีคุณลักษณะที่ดี และเป็นไปในทางเดียวกันกับการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ดีเช่นกัน เนื่องจากกฎหมายบังคับโทษจำคุกเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และจะต้อง “มีความเป็นประชาธิปไตย” และต้อง “มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของสังคม” และมีความเป็นเสรีนิยม กล่าวคือ ต้องยกระดับผู้ต้องขังให้เป็นประธานของการบังคับโทษ

<sup>๑๔</sup> Alf Ross. (1975). On Guilt, Responsibility and Punishment. London: Stevens & Sons Limited. p. 36

<sup>๑๕</sup> ธานี วรภัทร์. กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๘, หน้า ๒๐-๒๑

<sup>๑๖</sup> ธีรรัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน (๒๕๕๗). ทฤษฎีการลงโทษ (หน่วยที่ ๖). แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายอาญา และอาชญาวิทยาชั้นสูง. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

<sup>๑๗</sup> Gunther Kaiser. Heiz Schoch: Strafvollzug. 5. Neu bearbeitete Auflage. C.F.Muller Verlag, Heidelberg 2003

และมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขัง ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าเพิ่มเติมว่า นอกจากคุณลักษณะข้างต้นแล้ว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขัง กฎหมายบังคับโทษจำคุกที่ดีจะต้องมี “หลักนิติธรรม” อยู่ด้วย กล่าวคือ การดำเนินงานของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจที่เกี่ยวกับการบังคับโทษจำคุก อันจะมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง จะดำเนินการได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจำกัด เฉพาะแต่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า กฎหมายมิใช่เพียงแหล่งที่มา (Source) ของอำนาจให้กระทำการต่างๆ และแต่เป็น “ข้อจำกัด (Limitation)” การใช้อำนาจในการดำเนินการใดขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐอีกด้วย

#### ๔. หลักนิติธรรมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการบังคับโทษจำคุกแก่ผู้กระทำผิดกฎหมาย โดยปฏิเสธไม่ได้ว่า ภารกิจในการควบคุมผู้ต้องขัง เป็นภารกิจที่เป็นการใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปจะไม่สามารถกระทำได้ แต่เมื่อตรวจสอบในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ วรรคสอง<sup>๑๘๘</sup> ได้บัญญัติให้สามารถควบคุมตัวบุคคลได้ หากเป็นการตามทำคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ วรรคสอง<sup>๑๘๙</sup> ที่กำหนดว่า การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม แสดงให้เห็นถึงแนวคิดในหลักนิติธรรม โดยองค์กรของรัฐสามารถใช้อำนาจก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจเฉพาะในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งในที่นี้ คือ จะสามารถควบคุมตัวบุคคลได้เฉพาะแก่กรณี ที่เป็นการดำเนินการตามคำสั่งศาล และให้หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

การใช้อำนาจของกรมราชทัณฑ์ในการบังคับโทษจำคุก ในการควบคุมตัวและปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานเป็นการใช้อำนาจรัฐต่อบุคคลซึ่งเป็นประชาชนแห่งรัฐ จึงผูกพันที่จะต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย และหลักการในรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบังคับโทษจำคุก ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำตั้งแต่กระบวนการรับตัว จนถึงปล่อยตัวพ้นโทษ กำหนดอำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานเรือนจำ รวมถึงกำหนดสิทธิ หน้าที่ ประโยชน์ และกิจการอื่นๆ ของผู้ต้องขัง อาจกล่าวได้ว่าภารกิจการบังคับโทษจำคุกดังกล่าว เป็นกิจการที่มีความท้าทายเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นการดำเนินการที่จำกัดสิทธิบางประการ ไปพร้อมๆ กับประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง ไม่ให้ผู้ใช้อำนาจรัฐเกินส่วน โดยส่วนนี้ผู้เขียนได้วิเคราะห์การดำเนินการให้เป็นไปตาม

<sup>๑๘๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, อ้างแล้ว ในเชิงอรรถที่ ๓

<sup>๑๘๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, อ้างแล้ว ในเชิงอรรถที่ ๔

กฎหมาย และหลักนิติธรรม ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์ โดยแยกเป็นกระบวนการ ดังนี้

#### ๔.๑ กระบวนการรับตัว

บทบัญญัติที่ให้กรมราชทัณฑ์ดำเนินการเกี่ยวกับการการรับตัวผู้ต้องขังได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด ๔ ว่าด้วยผู้ต้องขัง ส่วนที่ ๑ การรับตัวผู้ต้องขัง ดังนี้

##### ๑) การบันทึกข้อมูล ตรวจสอบความถูกต้อง

การรับตัวผู้ต้องขัง ตามมาตรา ๓๕<sup>๒๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานเรือนจำจะรับบุคคลใด ว่าเป็นผู้ต้องขังได้ จะต้องได้รับหมายอาญา หรือเอกสารของผู้มีอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น เป็นการรับรองหลักการอันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง<sup>๒๑</sup> ซึ่งเจ้าพนักงานเรือนจำจะมีอำนาจรับตัวบุคคลได้ก็ต่อเมื่อมีคำสั่งจากศาล หรือตามหมายอาญาที่ศาลเป็นผู้ออกเท่านั้น เมื่อไม่มีเอกสารคำสั่งจากผู้มีอำนาจ เจ้าพนักงานเรือนจำย่อมไม่มีอำนาจรับตัวบุคคลนั้นคุมขังไว้ในเรือนจำ

##### ๒) การตรวจร่างกาย

การตรวจร่างกายผู้ต้องขังในกระบวนการรับตัวเป็นการปฏิบัติต่อสิทธิเสรีภาพเนื้อตัวร่างกายของบุคคล จะต้องมีความหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗<sup>๒๒</sup> ให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำ ตรวจร่างกายผู้ต้องขัง แต่จำกัดอำนาจให้เจ้าหน้าที่แพทย์ พยาบาล หรือเจ้าพนักงานที่ผ่านการอบรมด้านการพยาบาลเป็นผู้ตรวจเท่านั้น

##### ๓) การแจ้งข้อบังคับ และสิทธิ ประโยชน์ที่ผู้ต้องขังพึงได้รับ

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๘<sup>๒๓</sup> กำหนดให้ต้องมีการแจ้งผู้ต้องขังทราบถึงข้อบังคับเรือนจำ และระเบียบกรมราชทัณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติตัวของผู้ต้องขัง และสิทธิ หน้าที่ และประโยชน์ที่ผู้ต้องขังพึงได้รับตามกฎหมาย เป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการถ่วงดุลอำนาจเจ้าหน้าที่และเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง และเป็นการป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิด (Abuse of Power) ของเจ้าพนักงานเรือนจำ

<sup>๒๐</sup> มาตรา ๓๕ เจ้าพนักงานเรือนจำจะรับบุคคลใด ๆ ว่าเป็นผู้ต้องขังในเรือนจำได้ต่อเมื่อได้รับหมายอาญาหรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดยให้ผู้มีอำนาจออกหมายอาญาหรือเอกสารดังกล่าว ระบุเลขประจำตัวประชาชน หรือเอกสารแสดงตนของผู้ต้องขังเท่าที่ทราบด้วย

<sup>๒๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, *อ้างแล้ว ในเชิงอรรถที่ ๓*

<sup>๒๒</sup> มาตรา ๓๗ ในวันที่รับตัวผู้ต้องขังเข้าไว้ในเรือนจำ ให้แพทย์ พยาบาล หรือเจ้าพนักงานเรือนจำที่ผ่านการอบรมด้านการพยาบาลทำการตรวจร่างกายของผู้ต้องขัง ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตรวจร่างกายภายในวันที่รับตัวเข้าไว้ได้ ให้เจ้าพนักงานเรือนจำเป็นผู้ตรวจร่างกายของผู้ต้องขังนั้นในเบื้องต้นก่อนได้แต่ต้องจัดให้มีการตรวจโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบกรมราชทัณฑ์

<sup>๒๓</sup> มาตรา ๓๘ ในวันที่รับตัวผู้ต้องขังเข้าไว้ในเรือนจำ ต้องแจ้งให้ผู้ต้องขังทราบถึงข้อบังคับเรือนจำ ระเบียบกรมราชทัณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติตัวของผู้ต้องขัง และสิทธิ หน้าที่ และประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะพึงได้รับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งเรื่องอื่นที่จำเป็น ในกรณีที่ผู้ต้องขังไม่รู้หนังสือ ต้องชี้แจงรายละเอียดในข้อบังคับเรือนจำและระเบียบกรมราชทัณฑ์ และสิทธิ หน้าที่ และประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะพึงได้รับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งเรื่องอื่นที่จำเป็นตามวรรคหนึ่งให้ผู้ต้องขังทราบด้วยวาจาหรือด้วยวิธีการอื่นใดเพื่อให้ผู้ต้องขังเข้าใจด้วย

การแจ้งตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานเรือนจำบันทึกไว้ในทะเบียนประวัติผู้ต้องขังด้วย



## ๔.๒ กระบวนการระหว่างต่องโทษ

### ๑) วินัยและการลงโทษ

ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๒๔</sup> ยังมีการกำหนดบทลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ และได้กำหนดบทลงโทษที่สามารถลงแก่ผู้ต้องขังได้ โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ต้องขัง เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในเรือนจำ แต่อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเพื่อลงโทษทางวินัยผู้ต้องขัง ไม่ให้ใช้อำนาจเกินสมควร กระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งลงโทษ จึงใช้กระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยจะต้องมีการค้นหาความจริง รวบรวมพยานหลักฐาน ในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งผู้ต้องขังสามารถอุทธรณ์ และใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้

### ๒) เครื่องพันธนาการ

การใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังเป็นการกระทำต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องใช้ในกรณีตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งโดยหลักทั่วไปกฎหมายกำหนดว่าห้ามใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง กฎหมายได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานเรือนจำสามารถใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังได้ในกรณีฉุกเฉิน แต่ต้องเป็นกรณีมีเหตุจำเป็น เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑<sup>๒๕</sup> เช่น กรณีที่ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมที่อาจจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกาย

<sup>๒๔</sup> มาตรา ๖๘ ผู้ต้องขังผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ ข้อบังคับเรือนจำ หรือระเบียบกรมราชทัณฑ์ ให้ถือว่าผู้ต้องขังผู้นั้นกระทำผิดวินัย

มาตรา ๖๙ เมื่อผู้ต้องขังกระทำผิดวินัย จะถูกลงโทษสถานหนึ่งสถานใด ดังต่อไปนี้

- (๑) ภาคทัณฑ์
- (๒) งดการเลื่อนชั้นโดยมีกำหนดเวลา
- (๓) ลดชั้น
- (๔) ตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อไม่เกินสามเดือน เว้นแต่เป็นกรณีการติดต่อกับทนายความ

ตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการติดต่อของผู้ต้องขังหญิงกับบุตรผู้เยาว์

- (๕) ลดหรืองดประโยชน์และรางวัลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนหรือบางอย่าง
- (๖) ขังเดี่ยวไม่เกินหนึ่งเดือน
- (๗) ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษ

ในกรณีและเงื่อนไขอย่างใดจะลงโทษดังระบุไว้ในวรรคหนึ่ง การดำเนินการพิจารณาโทษ การลงโทษ การเพิกถอน เปลี่ยนแปลง งด หรือการลดโทษ และการอุทธรณ์ รวมทั้งผู้มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๒๕</sup> มาตรา ๒๑ ห้ามใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมที่จะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น

(๒) ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมหรืออาการสื่อว่าเป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตไม่สมประกอบซึ่งอาจจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น

(๓) ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมที่น่าจะหลบหนีการควบคุม

(๔) เมื่อผู้ต้องขังถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ

(๕) เมื่ออธิบดีสั่งว่าเป็นการจำเป็นต้องใช้เครื่องพันธนาการ เนื่องจากสภาพของเรือนจำ สภาพของท้องถิ่น หรือเหตุจำเป็นอื่น ให้ผู้บัญชาการเรือนจำกำหนดตัวพดด้มีอำนาจสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังตาม (๑) (๒) หรือ (๓) และสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการนั้น

การใช้เครื่องพันธนาการตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) กับผู้ต้องขังซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ผู้ต้องขังซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี ผู้ต้องขังหญิง หรือผู้ต้องขังซึ่งเจ็บป่วย พดด้มีอำนาจสั่ง เจ้าพนักงานเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุม แล้วแต่กรณี ต้องเห็นเป็นการจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการนั้นด้วย

ให้ผู้สั่งใช้เครื่องพันธนาการบันทึกเหตุผลหรือความจำเป็นที่ต้องใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังนั้นไว้ด้วย

การกำหนดประเภท ชนิด และขนาดของเครื่องพันธนาการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ของตนเองหรือผู้อื่น หรือผู้ต้องขังมีพฤติการณ์ที่น่าจะหลบหนีการควบคุมหรือผู้ต้องขังถูกคุมตัวไปภายนอกเรือนจำ และเจ้าหน้าที่เห็นเป็นการสมควร เป็นต้น

#### ๓) การทำงานของนักโทษในเรือนจำ

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๘<sup>๒๖</sup> ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำ “มีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องขังทำงาน” ในเรือนจำได้ แต่ในขณะเดียวกันมีการจำกัดการสั่งให้ทำงานได้เฉพาะลักษณะงานที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ได้แก่ งานสาธารณะ งานรักษาความสะอาดหรืองานสุขาภิบาลของเรือนจำ งานบำรุงรักษาเรือนจำ และงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ของทางราชการ นอกจากนี้ เพื่อความเหตุผลแห่งความเป็นธรรมและการคุ้มครองประโยชน์ที่ผู้ต้องขังพึงมีพึงได้ หากการทำงานก่อให้เกิดรายได้ซึ่งคำนวณเป็นราคาเงินได้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ต้องขังอาจได้รับเงินรางวัลตอบแทนจากการงานนั้นด้วย<sup>๒๗</sup>

#### ๔.๓ กระบวนการพ้นโทษ

การดำเนินงานตามกฎหมายในงานราชทัณฑ์ไม่ได้มีเพียงมิติในส่วนของการใช้อำนาจรัฐ กระบวนการบังคับโทษกับผู้ต้องขังเพียงอย่างเดียว ในบริบทของการกระบวนการเพื่อส่งเสริมและสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ต้องขังให้กลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข กฎหมายได้ให้การจัดให้มีกระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย และจัดให้มีกระบวนการในการ รวมทั้งต้องให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการเรื่องส่วนตัว เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนมีความสัมพันธ์ที่ดีกับครอบครัวและชุมชน มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ตามมาตรา ๖๔<sup>๒๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นจะเห็นว่าในทุกๆ กระบวนการ ในดำเนินการของกรมราชทัณฑ์ ในส่วนที่เป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง จะต้องมีความหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำปฏิบัติงานอันมีลักษณะที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง จะต้องมีความหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และมีการจำกัดการใช้อำนาจในแต่ละกรณี ที่จำเป็น เช่น การใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นจำกัดสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขังโดยตรงซึ่งโดยทั่วไปจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายให้อำนาจ ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายให้เจ้าพนักงาน

<sup>๒๖</sup> มาตรา ๔๘ ผู้ต้องขังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ ข้อบังคับเรือนจำ และระเบียบกรมราชทัณฑ์ เจ้าพนักงานเรือนจำมีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องขังทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดในเรือนจำ ดังต่อไปนี้

- (๑) ทำงานสาธารณะ
- (๒) ทำงานรักษาความสะอาดหรืองานสุขาภิบาลของเรือนจำ
- (๓) ทำงานบำรุงรักษาเรือนจำ
- (๔) ทำงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

การทำงานของผู้ต้องขังตามวรรคสองต้องสอดคล้องกับการจำแนกลักษณะและการจัดแยกคุมขังผู้ต้องขังตามมาตรา ๓๑ โดยให้เรือนจำจัดงานให้เหมาะสมกับความพร้อมด้านร่างกายและจิตใจ กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดประจำสัปดาห์ กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองรักษาความปลอดภัยและสุขภาพให้แก่ผู้ต้องขัง และลักษณะของงานสาธารณะ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดในระเบียบกรมราชทัณฑ์

<sup>๒๗</sup> มาตรา ๕๐ ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิได้ค่าจ้างจากการงานที่ได้ทำ แต่ในกรณีที่การงานที่ได้ทำไปนั้นก่อให้เกิดรายได้ซึ่งคำนวณเป็นราคาเงินได้ ผู้ต้องขังอาจได้รับเงินรางวัลตอบแทนจากการงานนั้นได้

การคำนวณรายได้เป็นราคาเงินและการจ่ายเงินรางวัล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๒๘</sup> มาตรา ๖๔ ให้เรือนจำเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย โดยริเริ่มเตรียมการตั้งแต่ได้รับตัวผู้ต้องขังไว้ในเรือนจำ เพื่อให้มีกระบวนการในการส่งเสริมและช่วยเหลือผู้ต้องขังได้อย่างถูกวิธีและเหมาะสม เพื่อให้ผู้ต้องขังแต่ละคนกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้ รวมทั้งต้องให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการเรื่องส่วนตัว เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนมีความสัมพันธ์ที่ดีกับครอบครัวและชุมชน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบกรมราชทัณฑ์

พิจารณาสั่งใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังได้ แต่เพียงเพราะกรณีที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีในชีวิตร่างกายของตัวผู้ต้องขังเองหรือผู้อื่น ซึ่งในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้แสดงให้เห็นถึงความสมเหตุสมผลของหลักการในกฎหมาย ที่อำนาจรัฐจำกัดสิทธิของบุคคลมีลักษณะเทียบเท่ากับสิทธิที่ได้รับการปกป้องคุ้มครอง เป็นต้น

## ๕. สรุป

เนื่องจากรัฐต้องดำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในบางกรณีรัฐต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐต้องมีหลักประกันว่าการล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งและกำหนดขอบเขตหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์หรือเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล และอยู่ในอำนาจที่จะสามารถกระทำได้ และมีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยอำเภอใจ กระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือกระทำเกินขอบของกฎหมายที่ให้ไว้

จากการศึกษาวิเคราะห์การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ ตั้งแต่กระบวนการรับเข้าจนถึงกระบวนการเตรียมปล่อยตัวพ้นโทษผ่านมุมมองของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ พบว่าระบบงานราชทัณฑ์มีกฎหมายให้อำนาจไว้ในทุกขั้นตอนดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ในลักษณะให้อำนาจเท่าที่จำเป็น และจะกระทำได้แต่เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม นอกจากนั้น เห็นว่ากลไกสำคัญที่เป็นหัวใจของการส่งเสริมให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นไปตามหลักนิติธรรมอีกประการหนึ่ง คือ การมีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเมื่อศึกษาในบทพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงพบว่ากฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดกลไกการตรวจสอบหลักที่เรียกว่า “การร้องเรียน” อันการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังร้องเรียนถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย และ “การมีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชน” ที่เปิดโอกาสให้องค์กรภายนอกเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการราชทัณฑ์ คณะกรรมการจำแนก คณะกรรมการเลื่อนลดชั้น เป็นต้น โดยกลไกดังกล่าว จะเป็นการช่วยส่งเสริมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรมนอกจากจะเป็นการจำเป็นที่หน่วยงานรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องดำเนินการ เนื่องจากผูกพันตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ แล้ว การส่งเสริมพัฒนากฎหมายและแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องหลักนิติธรรม ยังก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารงานราชทัณฑ์อีกด้วย กล่าวคือ เมื่อผู้ต้องขังได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมตามกฎหมาย ความมีเสมอภาคเท่าเทียมในสายตาของกฎหมาย และมีการจำกัดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อย่างเหมาะสม ส่งผลให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ปราศจากการใช้อำนาจโดยอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ สามารถบริหารงานเรือนจำให้เป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย ทั้งนี้ การดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และหลักนิติธรรมยังเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังในฐานะประชาชนของรัฐอีกด้วย

## บรรณานุกรม

Alf Ross. (1975). On Guilt, Responsibility and Punishment. London: Stevens & Sons Limited. p. 36

Gunther Kaiser. Heiz Schoch: Strafvollzug. 5. Neu bearbeitete Auflage. C.F.Muller Verlag, Heidelberg 2003

กำชัย จงจักรพันธ์. (๒๕๕๕). เอกสารบรรยาย “หลักนิติธรรมความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”

ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน (๒๕๕๗). ทฤษฎีการลงโทษ (หน่วยที่ ๖). แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายอาญา และอาชญาวิทยาชั้นสูง. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

ธีรภัทร ด้านธีระภากุล, *หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลกับสังคมประชาธิปไตย (Rule of Law and Good Governance in Democratic Society)* :

<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13764>

ธานี วรรณทร์. *กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก*. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๘, หน้า ๒๐ -๒๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : สำนักงานการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๒

สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทรวนิช. *ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ , ๒๕๓๒

สมบัติ อารังธัญวงศ์. *การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา*. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๖

สิทธิพร ประวัตรุ่งเรือง, *หลักนิติธรรมกับสังคมไทย RULE OF LAW IN THAI SOCIETY*. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒๑ เดือนมกราคม – เมษายน ๒๕๕๙