

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม เป็นกระบวนการสุดท้ายในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ตามลำดับ ซึ่งภารกิจหลักของกรมราชทัณฑ์เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรับตัวผู้กระทำความผิดที่ศาลพิพากษาแล้วมาลงโทษตามกฎหมาย ตลอดจนการแก้ไขพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้กระทำความผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดี สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุขภายหลังพ้นโทษแล้ว ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ป้องกันสังคมและยับยั้งการกระทำผิดต่อกฎหมายบ้านเมืองในขณะเดียวกันเป็นหน่วยงานในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญของชาติด้วยองค์กรหนึ่ง

ผู้กระทำความผิดเมื่อเข้าสู่งานราชทัณฑ์ ต้องดำเนินชีวิตภายในเรือนจำซึ่งเป็นสถานที่เฉพาะซึ่งมีความแตกต่างจากสังคมภายนอก ถูกจำกัดอิสรภาพในการดำเนินชีวิตปกติที่เคยเป็นและต้องเปลี่ยนสถานะภาพบุคคลโดยเป็นบุคคลที่ต้องดูแล โดยองค์กรของรัฐในสถานะผู้ต้องขัง ซึ่งกรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่มีบทบาท และภารกิจต่อผู้ต้องขังทั้งด้านการควบคุมผู้ต้องขังเพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อบุคคลและสังคม

เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปทำให้แนวความคิดปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเปลี่ยนแปลงไปด้วยการลงโทษที่รุนแรงโหดร้ายนั้น ไม่อาจทำให้สังคมปลอดภัยจากอาชญากรรมได้ กล่าวคือ ทำให้ผู้กระทำความผิดที่รอดพ้นจากการลงโทษกลับมาเป็นอันตรายต่อสังคมมากขึ้น มีการกระทำความผิดที่รุนแรงขึ้นด้วย วิธีการแยบยลมากขึ้น การลงโทษด้วยวิธีดังกล่าวจึงไม่เป็นผลดีต่อสังคม

ดังนั้น แนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดจึงเปลี่ยนแปลงเป็นมุ่งแก้ไขความบกพร่องหรือความผิดปกติดังกล่าว เพื่อป้องกันสังคมจากการกระทำผิดซ้ำ โดยให้การอบรมแก้ไขคนที่กระทำความผิดให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคม สามารถปรับตัวให้เข้ากับเกณฑ์และเงื่อนไขของสังคมได้อีกครั้งหนึ่ง

การควบคุมผู้ต้องขังอย่างเข้มงวดนี้ ทำให้ผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังในเรือนจำได้รับความทุกข์ทรมานและไม่ได้รับความสนใจในเรื่องสุขภาพหรือความเป็นอยู่แต่อย่างใด สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การเรียกร้องให้ตระหนักถึงการปกป้องรักษาสิทธิของผู้ต้องขังอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

รวมทั้งเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ต้องขังพึงมี เพราะมีแนวคิดว่าผู้ต้องขังยังเป็นพลเมืองของประเทศ ฉะนั้น แม้เขาต้องสูญเสียหรือถูกจำกัดสิทธิบางส่วนที่เกิดจากการกระทำผิดหรือถูกลงโทษตามคำพิพากษา แต่ผู้ต้องขังควรมีสิทธิเสรีภาพบางประการเหลือในฐานะที่เป็นปัจเจกชน ยกเว้นแต่สิทธินั้นจะถูกจำกัดและลิดรอน โดยกฎหมาย ซึ่งไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้เพิกถอนสิทธิของการเป็นพลเมืองหรือไม่ให้ผู้ต้องขังได้รับความคุ้มครองตามสิทธิขั้นพื้นฐานหรือกฎหมายแต่อย่างใด

ฉะนั้นการราชทัณฑ์ในปัจจุบันจำเป็นต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างเช่นที่มนุษย์พึงปฏิบัติต่อกัน โดยตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และด้วยความเชื่อว่ามนุษย์แม้เคยกระทำความผิดก็อาจปรับปรุงตัวใหม่ได้ และต้องตระหนักถึงสิทธิที่ผู้ต้องขังพึงได้รับตามมาตรฐานสากลกับทั้งปกป้องรักษาสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขัง โดยรับรองสิทธิต่าง ๆ ในรูปสิทธิตามกฎหมายและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ หรือสิ่งจำเป็นพื้นฐานในชีวิตเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ ผู้ต้องขังควรได้รับการติดต่อจากครอบครัว เพื่อน โดยทางจดหมายและการเยี่ยมเยียนอย่างสม่ำเสมอหรือติดต่อกับผู้แทนสถานทูตหรือกงสุล และรับรู้ข่าวสารภายใต้การควบคุมของเจ้าพนักงานเรือนจำเท่าที่จำเป็น

ในส่วนของประเทศไทยมีการบัญญัติรับรองสิทธิในการติดต่อสื่อสารไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 36 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกักหรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองบุคคลทุกคน รวมถึงผู้ต้องขังซึ่งเป็นพลเมืองคนหนึ่งที่จะต้องได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิในการติดต่อสื่อสารเช่นเดียวกับพลเมืองคนอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่กรมราชทัณฑ์กำหนดขึ้น

สิทธิในการติดต่อสื่อสารนั้นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตร่วมกันในสังคมและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งสิทธิในการติดต่อสื่อสารนั้นเป็นหลักประกันสิทธิที่จะไม่ถูกตัดขาดจากโลกภายนอกถือเป็นหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แต่เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังไม่ว่าจะเป็นทางจดหมายและทางโทรศัพท์ยังถูกจำกัดสิทธิบางประการ

การติดต่อสื่อสารทางจดหมายเมื่อพิจารณาจากกฎหมายไทยไม่ว่าจะทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่ออกตามความใน

พระราชบัญญัตินี้ ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจเจ้าหน้าที่เรือนจำในการตรวจสอบจดหมายของนักโทษไว้โดยเฉพาะ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่มักจะใช้วิธีสุ่มตรวจจดหมายบางฉบับเท่านั้น ซึ่งการตรวจสอบจดหมายของเจ้าหน้าที่เรือนจำควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นจำนวนครั้งในการรับส่ง จดหมายประเภทใด หรือผู้ต้องขังประเภทใดที่จำเป็นต้องตรวจสอบ

ดังนั้น ควรออกกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่เรือนจำมีอำนาจในการตรวจสอบจดหมายได้ เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้ต้องขังและให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนการใช้โทรศัพท์ในการติดต่อสื่อสารถือว่าเป็นการเพิ่มโอกาสให้ผู้ต้องขังสามารถติดต่อกับบุคคลภายนอกโดยเฉพาะบุคคลในครอบครัว สามีหรือภริยาได้บ่อยครั้งมากขึ้น ส่งผลต่อจิตใจของผู้ต้องขัง โดยทำให้ผู้ต้องขังได้ผ่อนคลายความวิตกกังวลและคลายความคิดถึงญาติ และประหยัดในการเดินทางทั้งช่วยลดปริมาณหน้าเรือนจำด้วย เมื่อกรมราชทัณฑ์ได้นำระบบโทรศัพท์สาธารณะมาให้บริการแก่ผู้ต้องขัง เรือนจำต่าง ๆ ยังประสบปัญหาผู้ต้องขังสิ้นเรือนจำ และนักโทษอยู่กันอย่างแออัด ปะปนกันไม่ว่าจะเป็นนักโทษในฐานความผิดประเภทใด ไม่ว่าจะเป็นจำนวนญาติที่มีจำนวนมากทำให้การบริการแก่ญาติไม่สามารถกระทำได้ดีเต็มที่ เนื่องจากมีเวลาจำกัด และได้รับสิทธิการใช้โทรศัพท์ต่อครั้งเป็นเวลา 5 นาทีเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากการให้จำนวนเวลาดังกล่าวถือว่าเป็นเวลาที่สั้นและเป็นการจำกัดสิทธิในการติดต่อสื่อสาร ควรให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังมากกว่านี้

ซึ่งวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจำคุกเป็นการพัฒนาการจากแนวคิดในอดีตในการลงโทษ เข้ามาสู่แนวคิดยุคใหม่ที่มีความเป็นเสรีนิยมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตลอดทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มุ่งที่จะปรับเปลี่ยน พื้นฟูแก้ไขพฤติกรรมบุคคลที่บกพร่องในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นเหตุให้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญาอันเป็นกติกาสังคม ถึงขนาดไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับสังคมปกติได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษก็เพื่อให้ผู้ต้องขังมุ่งเน้นการดำรงชีวิตในอนาคตโดยปราศจากการกระทำความผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคม เมื่อมีการลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดครบระยะเวลาแล้ว ผู้นั้นก็ต้องออกมาดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมปกติอีกครั้ง ดังนั้นกฎหมายหรือมีนโยบายในการลงโทษจำคุกที่จะต้องหลีกเลี่ยงผลเสียหายบุคคลในการบังคับโทษจำคุก คือไม่ทำลายบุคลิกภาพของคนปกติและต้องสอดคล้องกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าเขาจะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ แต่ก็ถือเสมือนว่าเขาที่เป็นพลเมืองตามรัฐธรรมนูญคนหนึ่งซึ่งเขาไม่ควรถูกตัดขาดจากโลกภายนอก รัฐจึงต้องพยายามบริหารจัดการต่าง ๆ ให้การดำเนินชีวิตของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ มีความใกล้เคียงการใช้ชีวิตของบุคคลทั่วไปภายนอกเรือนจำมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงมุ่งศึกษาการให้ความคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังในการติดต่อโลกภายนอกของผู้ต้องขังตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ในประเทศไทยเปรียบเทียบกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติและกฎหมายต่างประเทศ โดยเน้นศึกษาเฉพาะสิทธิในการติดต่อสื่อสารทางจดหมายและทางโทรศัพท์ โดยพิจารณาถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายและทางปฏิบัติ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังในการติดต่อสื่อสารให้ได้ตามมาตรฐานสากล
2. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายไทย ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตลอดจน กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังเปรียบเทียบกับกฎหมาย ทั้งประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตลอดจน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

สิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตร่วมกันในสังคม และคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของบุคคลไว้ หมายความว่าผู้ต้องขังก็ถือว่าเป็นพลเมืองคนหนึ่งที่จะต้องได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังนั้นยังต้องถูกจำกัดสิทธิอยู่ บางประการ ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังโดยใช้จดหมายในการติดต่อสื่อสาร ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการตรวจสอบจดหมายที่มีถึงหรือส่งออก ทั้งการที่ผู้ต้องขังยังถูกจำกัดจำนวนเวลาในการบริการโทรศัพท์สาธารณะ ซึ่งผู้ต้องขังควรได้รับการให้สิทธิในการใช้โทรศัพท์มากกว่านี้ ดังนั้น เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษตามมาตรฐานสากล

ขององค์การสหประชาชาติ จึงต้องแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขัง ตลอดจน กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขัง เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่มีความเป็นธรรมมากที่สุด

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเฉพาะผู้ต้องขังตามคำพิพากษา โดยจะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตลอดจน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาการบังคับใช้กฎหมายของผู้ต้องขังในส่วนที่เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร และการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในการสื่อสารทางด้านจดหมายและทางโทรศัพท์

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาจะศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาหลักกฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิทยานิพนธ์ บทความ หนังสือ และเอกสารวิจัย ข้อมูลจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ แล้วนำมาวิเคราะห์ปัญหา และหามาตรการแก้ไขต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขัง ซึ่งได้รับการรับรอง และคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตลอดจนกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อให้ทราบหลักกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิในการติดต่อสื่อสาร
3. เพื่อให้ทราบแนวทางการแก้ไขกฎหมายไทย เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำและหาแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล
4. เพื่อให้ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นในเรือนจำในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก