

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ต่อผู้ต้องขังในเรือนจำหรือทัณฑสถาน นับตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2458 เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 6 ทรงมีพระราชดำริว่า เป็นการสมควรที่จัดการแก้ไขการคุมขังนักโทษให้ดียิ่งขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมคุกกองมหันตโทษและลหุโทษกับเรือนจำทั้งหลายที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120 ขึ้นเป็นกรมหนึ่ง เรียกว่า กรมราชทัณฑ์ ขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล จนกระทั่งวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2468 ได้ยุบเลิกกรมราชทัณฑ์ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกองในกระทรวงมหาดไทย โดยจัดตั้งกรมราชทัณฑ์ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง สังกัดกระทรวงมหาดไทย และต่อมาในปี พ.ศ. 2479 ได้มีการตราพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ขึ้นเป็นการเฉพาะ เรียกว่า “พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479” โดยยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120 และใช้ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตลอดมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยไปบ้างและมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีที่บังคับบัญชากรมราชทัณฑ์ มีอำนาจในการออกกฎกระทรวง ซึ่งกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ตลอดจนอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ได้วางระเบียบ ข้อบังคับและหนังสือสั่งการเพื่อใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง¹

กรมราชทัณฑ์ (Department of Corrections) เป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ดำเนินการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักาอาชญาวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขังและเป็นหน่วยงานหรือ

¹ จาก *รวมกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานกรมราชทัณฑ์* (ฉบับมาตรฐาน) (น. 1), โดย ยุทธชัย แซ่ฮั่น, 2553, กรุงเทพฯ: ไสเอ็ดพับลิชซิ่ง.

องค์กรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีภารกิจในด้านการควบคุมและแก้ไขการพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องถูกบังคับโทษในคดีอาญา ให้ปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีไม่เป็นผู้กระทำความผิดซ้ำหลังจากการผ่านพ้นจากการบังคับโทษจำคุกไปแล้วในภายหน้า การดำเนินงานด้านการให้การสงเคราะห์ การจัดสวัสดิการแก่ผู้ต้องถูกบังคับโทษ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ให้การพัฒนาด้านจิตใจโดยการปลูกฝังทัศนคติที่ดีในการประกอบอาชีพ การดำรงชีพในสังคมให้มีความเคารพต่อกฎหมายหรือกติกาของสังคม เพิ่มทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพที่สุจริต สามารถอาศัยอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นปกติและได้รับการยอมรับจากสังคม ต่อผลของการแก้ไข เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมนิสัยของผู้พ้นจากการบังคับโทษจำคุก ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวกรมราชทัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ถูกบังคับโทษในคดีอาญาให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งของผู้มีอำนาจในกระบวนการตามกฎหมาย²

กรมราชทัณฑ์ มีหน้าที่โดยนัยต้องกำหนดหรือพัฒนาหลักเกณฑ์การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับหลักการสากลของสหประชาชาติ เกี่ยวกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ซึ่งถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่สมาชิกทุกประเทศต่างให้การยอมรับว่าเป็นมาตรฐานการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระดับที่ยอมรับได้

นอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่หรือสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ในเรือนจำเป็นสิ่งที่ยุทธศาสตร์หน่วยงานบังคับโทษตามกฎหมาย ต้องคำนึงถึงโดยการปรับสภาพ ปรับปรุงหรือการจัดการให้มีความแตกต่างจากสภาพการใช้ชีวิตภายนอกเรือนจำให้น้อยที่สุด ซึ่งหมายถึงสภาพเรือนจำหรือการดำรงชีวิตประจำวันของผู้ถูกบังคับโทษจำคุกนั้น ต้องได้รับการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับบุคคลภายนอกให้มากที่สุด เว้นแต่ที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการตัดอิสรภาพหรือการจำคุกตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเหตุที่ยังคงสภาพเช่นนั้นเป็นเพราะการคงไว้ซึ่งความเป็นเอกลักษณ์หรือบุคลิกประจำตัวของผู้ต้องขังในเรือนจำจะต้องไม่ถูกทำลายไป เพื่อความจำเป็นในการพัฒนาสภาพด้านร่างกายและจิตใจของผู้ต้องขังตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินการบังคับโทษจำคุกต่อไป สาเหตุสำคัญประการหนึ่งสิทธิของผู้ที่ถูกคุมขังยังไม่ได้รับการเคารพเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐประสงค์จะใช้วิธีปฏิบัติงานที่ง่ายและต้องการความสะดวกในการปฏิบัติงานโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกคุมขังหรือผู้ที่จะต้องถูกบังคับโทษ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติงานของหน่วยงานราชทัณฑ์ขาดกฎหมายหรือขาดระเบียบที่มีความรัดกุมหรือการตรวจสอบที่เพียงพอที่จะ

² พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 8.

ควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ³ หรือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำที่ได้ใช้มาตรการต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ

ส่วนการดำเนินการโดยใช้มาตรการปล่อยตัวก่อนกำหนดระยะเวลาจำคุกซึ่งมีระยะเวลาการคุมประพฤติและสอดส่องความประพฤติของผู้ต้องขัง และถือว่าไม่พ้นกำหนดโทษตามหมายจำคุกนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม ในส่วนของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ เป็นกระบวนการที่มักใช้ระยะเวลายาวนานตามแต่กำหนดโทษจำคุกซึ่งกำหนดโดยศาล แต่ละบุคคลมีระยะเวลาไม่เท่ากัน ดังนั้น มีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปแบบเฉพาะ ต้องประทับประคองการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังบังคับโทษจำคุกโดยใช้มาตรการที่ผสมกลมกลืนระหว่างการบังคับโทษจำคุกและการปรับพฤติกรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติและผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบต้องเผชิญกับความหลากหลายของบุคคล ความแตกต่างของคุณสมบัติด้านจิตใจและอารมณ์ ตลอดจนจรรยาบรรณหลังความเป็นมาของผู้ต้องขังซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องพิจารณาอย่างลึกซึ้ง ทำการจำแนกประเภทผู้ต้องขังออกเป็นกลุ่มเพื่อแผนการปฏิบัติเป็นการเฉพาะกลุ่ม การมีแผนรับรองในการปฏิบัติงานทำให้ดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ต้องการความอดทนของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นอย่างสูง เพราะการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือบุคลิกภาพที่มีลักษณะฝังลึกภายในตัวบุคคล จนแทบจะเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของบุคคลเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและต้องดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม รวมทั้งต้องอาศัยหลักความยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามแผนการบังคับโทษของเรือนจำที่ผู้ต้องขังถูกบังคับโทษจำคุกนั้นถูกคุมขังอยู่ด้วย

หลักเกณฑ์การปฏิบัติของเรือนจำเหล่านั้น ล้วนเป็นแบบแผนที่กรมราชทัณฑ์ได้ศึกษาและกำหนดโดยอาศัยวิชาการด้านอาชญาวิทยา ทัณฑวิทยารวมทั้งศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนำมาประมวลเพื่อกำหนดเป็นนโยบายหรือแผนการปฏิบัติในระยะต่าง ๆ ของกรมราชทัณฑ์และกำหนดเป็นแผนปฏิบัติไปสู่หน่วยงานหลักของกรมราชทัณฑ์คือ เรือนจำต่าง ๆ ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อวัตถุประสงค์สุดท้ายคือ การบรรลุวัตถุประสงค์ในการบังคับโทษจำคุก⁴ ที่มีวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจำคุกเพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม เพื่อให้บุคคลมีการดำรงชีวิตในอนาคตหลังการกระทำผิดดำเนินไปอย่างปราศจากความผิดและมีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมต่อไปในอนาคต การดำเนินการบังคับโทษต่อผู้ต้องขังตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์เป็นการใช้การปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งบทบัญญัติที่กำหนดดังกล่าวนั้นเห็นได้ชัด

³ จาก สิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2540 (รายงานผลการวิจัย) (น. 3), โดย ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

⁴ แหล่งเดิม.

ว่ามีการกำหนดไว้นานมาแล้ว ซึ่งบทบัญญัติบางส่วนหรือบางประการของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ที่พัฒนาการด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมจะต้องได้รับความคุ้มครองและหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้บังเกิด ประสิทธิผล ได้จริงในทางปฏิบัติ

การดำเนินการตามกฎหมายบังคับโทษจำคุกของไทย ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติ ๒๒๖ ๒๒๗ และ ๒๒๘ ซึ่งใช้ตั้งแต่ครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้บัญญัติกฎหมาย หลักที่ใช้ดำเนินการในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งเป็นกฎหมาย ว่าด้วยการบังคับโทษ (Strafvollzugsrecht)^๕ ซึ่งมีการกึ่งในการบังคับโทษจำคุกกับผู้กระทำความผิดในลักษณะต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษและการบังคับโทษมุ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมชั่วของบุคคลและคืนคนดีสู่สังคม^๖ เป็นกฎหมายที่มีกระบวนการปฏิบัติกำหนดเป็น ขั้นตอนในลักษณะกว้าง ๆ กระบวนการเริ่มตั้งแต่ การรับตัวบุคคลผู้ซึ่งจะต้องถูกบังคับโทษจำคุก เข้าเรือนจำ การปฏิบัติของเจ้าพนักงานบังคับโทษตามกฎหมายต่อบุคคลซึ่งต้องถูกบังคับโทษจำคุก โดยใช้มาตรการต่าง ๆ กระบวนการหรือวิธีการปฏิบัติต่อบุคคลที่จะต้องถูกบังคับโทษทางอาญาได้ กำหนดรายละเอียดอยู่ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ รวมทั้งกฎกระทรวงซึ่งออก โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทและระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา ได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นบทบัญญัติหลักที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนชาวไทยเป็นการทั่วไป ในส่วนของสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการ ยุติธรรมยอมให้ความคุ้มครองอย่างเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติทางถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ สภาพทาง ร่างกาย บุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้ผู้ต้องคดีอาญาที่ถูกบังคับโทษในเรือนจำ ซึ่งโดยหลักการผู้ต้องขัง ซึ่งถูกบังคับโทษคดีอาญา ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ภายนอกเรือนจำ ความแตกต่างเพียงแต่การถูกจำกัดเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งสิทธิ อื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องหรือเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการบังคับโทษจำคุกเท่านั้น ส่วนมาตรการอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการจำกัดหรือการตัดอิสรภาพของการบังคับโทษจำคุก ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง กับการบังคับโทษจำคุกไม่ว่าในทางนโยบายหรือการปฏิบัติ จะใช้วิธีการดำเนินการต่อผู้ถูกบังคับ โทษเหล่านั้นให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

^๕ จาก กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. ๖๔๙), โดย คณิต ฌ นคร ก, ๒๕๔๙, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

^๖ จาก วิกฤติราชทัณฑ์ วิกฤติกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (น. ๙๓), โดย ธาณี วรภัทร์ ก, ๒๕๕๔, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นกฎหมายหนึ่งที่สำคัญยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการศึกษาและแก้ไขในบางส่วน ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์สังคมในปัจจุบันในกระบวนการยุติธรรมไม่ตอบสนองกับมาตรฐานขั้นต่ำที่เป็นที่ยอมรับและเป็นสากลตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ และขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา นอกจากนี้ ในบางส่วนยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่สมควร และในบางส่วนยังกระจัดกระจายไม่มีการรวบรวมเป็นระบบเพื่อให้ง่ายต่อการบังคับใช้ ซึ่งการแก้ไขจะเป็นผลให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนของ การบังคับโทษทางอาญาและส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการส่วนหนึ่ง ที่ถูกมองว่าเป็นมุมมืดหรือแดนสนธยาอย่างเรื้อรังมีภาพลักษณ์ที่ดิ่งขึ้น ส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบังเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เป็นกระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์⁷ ที่ควรจะมีคุณลักษณะที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะกระบวนการ โดยเน้นประสิทธิภาพ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อำนวยความยุติธรรมอย่างรวดเร็ว โปร่งใสตรวจสอบได้ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม บุคลากรของกระบวนการบังคับโทษมีทัศนคติที่ดีและมีองค์ความรู้เท่าทันต่อวิทยาการ นอกจากนั้นต้องมีบทบาทในการสร้างความเชื่อถือและศรัทธาในหลักนิติธรรม หรือที่เรียกว่า (Rule of Law) หรือ หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) กล่าวคือ การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการปกครองต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย⁸ นอกจากหน่วยงานหรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะต้องดำเนินอย่างจริงจังในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมแล้ว จะต้องมีบทบาทถึงการสื่อสารให้ประชาชนโดยทั่วไป ได้ตระหนักรู้เข้าใจซึ่งประโยชน์และคุณค่าของหลักนิติธรรมอีกด้วย

สำหรับเรือนจำซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยของกรมราชทัณฑ์ และเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการในภารกิจหลักของกรมราชทัณฑ์คือ การบังคับโทษจำคุก เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการใช้มาตรการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างแท้จริงในทุก ๆ ด้าน ประกอบด้วย การควบคุมบังคับบัญชา การให้การศึกษา การอบรมแก้ไขฟื้นฟู การสงเคราะห์และการสวัสดิการด้านที่หลับนอน อาหาร เครื่องนุ่งห่ม สุขภาพอนามัย เรือนจำจึงถือเป็นหน่วยงานสุดท้ายของกรมราชทัณฑ์ที่ต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างแท้จริง การดำเนินการในการอบรมแก้ไข

⁷ จาก วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในทศวรรษหน้า (น. 112), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2541, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

⁸ จาก ยุทธศาสตร์ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย (น. 15), โดย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2544, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

⁹ จาก นิติธรรมอำนาจในนิติศาสตร์ไทย (น. 12), โดย คณิต ฌ นคร ข, 2548, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ฟื้นฟูพฤติกรรมในส่วนที่ไม่พึงประสงค์ของสังคมที่ปรากฏภายนอกและพื้นฐานจิตใจภายในของผู้ต้องขังซึ่งเป็นหน้าที่หลักของกรมราชทัณฑ์นั้น เรือนจำดำเนินการทั้งสิ้นทุกขั้นตอน ส่วนหน่วยงานอื่นของกรมราชทัณฑ์ เป็นเพียงผู้สนับสนุนการปฏิบัติของเรือนจำเท่านั้น

ภาพรวมหรือผลงานการปฏิบัติของเรือนจำในอดีตที่ผ่านมา มักปรากฏข้อเท็จจริงต่อสังคมอยู่เสมอว่า ภารกิจการคืนคนดีสู่สังคมไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายเท่าที่ควร ผู้ต้องขังในเรือนจำที่ผ่านการอบรมการฝึกอาชีพและพันโทษจากเรือนจำไปแล้ว กลับเป็นผู้กระทำความผิดซ้ำอีกไม่น้อยซึ่งอาจเป็นด้วยสาเหตุต่าง ๆ รวมเข้าด้วยกัน แต่ประเด็นปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากผู้ต้องขังยังขาดความรู้พื้นฐานหรือทักษะที่จำเป็นในการดำเนินชีวิตในสังคมอย่างมีความรับผิดชอบ มีความรู้หรือระดับการศึกษาที่ต่ำ ขณะถูกคุมขังขาดการเอาใจใส่ศึกษาหาความรู้เพิ่ม ผู้ต้องขังมีจิตใจไม่สงบพร้อมที่จะอบรมสั่งสอน ปรับตัวเข้ากับสภาวะแวดล้อมภายในเรือนจำไม่ได้ มีความผิดปกติด้านจิตใจ นอกจากปัญหาในส่วนตัวผู้ต้องขังแล้วในส่วนของระบบราชทัณฑ์ ปัญหาภายในเรือนจำและส่วนของผู้บริหารเรือนจำ ยังขาดความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการบังคับโทษ ผู้บริหารงานเรือนจำมีวิสัยทัศน์แบบเดิมซึ่งเน้นการควบคุมเป็นหลัก มองภารกิจด้านการอบรมการให้การศึกษาหาความรู้เป็นภาระของเจ้าหน้าที่และเรือนจำ จึงต้องปรับการมองมุมใหม่ให้กับข้าราชการราชทัณฑ์ เป็นต้น

เนื่องจากภารกิจหลักของเรือนจำหรือทัณฑสถานคือ การควบคุมผู้ต้องขังไม่ให้หลบหนี ดังนั้น หากผู้ต้องขังต้องการที่จะติดต่อสื่อสารกับบุคคลที่อยู่ภายนอกเรือนจำ เช่น ติดต่อกับญาติพี่น้องหรือบุคคลอื่น ๆ ผู้ต้องขังสามารถที่จะติดต่อได้ 3 วิธี คือ (1) ญาติมาเยี่ยมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมราชทัณฑ์กำหนด (2) การใช้โทรศัพท์โดยใช้ผ่านบัตรโทรศัพท์ในเรือนจำซึ่งมีลักษณะคล้ายบัตรเติมเงินโทรศัพท์ทั่วไป โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้สั่งให้กดหมายเลขตามบัตรแล้วตามด้วยหมายเลขปลายทางเพื่อโทรออกและวิธีการนี้มีเฉพาะเรือนจำหรือทัณฑสถานบางแห่งเท่านั้น และ (3) จดหมายซึ่งเป็นวิธีการสื่อสารที่ผู้ต้องขังนิยมใช้มากที่สุด เนื่องจากเป็นวิธีการที่ได้รับอนุญาตและสะดวกที่สุดในการหาอุปกรณ์ประกอบเป็นจดหมายคือ ซองจดหมายแสตมป์ สมุดและปากกา ซึ่งสามารถหาซื้อได้จากร้านค้าสงเคราะห์ผู้ต้องขังภายในเรือนจำ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการเขียนจดหมายเป็นวิธีการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังที่ได้รับการยอมรับและถูกต้องตามระเบียบ

ในปัจจุบัน ถ้ามีใครสักคนหนึ่งบอกว่ากำลังเขียนจดหมายถึงคนรัก คนในครอบครัว เพื่อนหรือกำลังเขียนจดหมายถึงใครสักคน ก็คงถูกมองว่าเป็นเรื่องที่ไม่ทันสมัยเพราะในทุกวันนี้ใคร ๆ ต่างก็มานิยมเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัยที่สามารถตอบสนองความต้องการได้ตั้งใจ ทั้งสะดวกและรวดเร็วเป็นต้นว่าอินเทอร์เน็ตหรือโทรศัพท์ แต่ยังมีคนกลุ่มหนึ่งที่ไม่มีโอกาสสัมผัส

เทคโนโลยีเหล่านี้คือ ผู้ต้องขังในเรือนจำ หรือ (Inmate) สำหรับผู้ต้องขังแล้วจดหมายคือชีวิตและกำลังใจ จดหมายไม่ได้เป็นเพียงกระดาษใส่ซองติดแสตมป์เท่านั้นแต่ก็ยังอัดแน่นไปด้วยอารมณ์ความรู้สึก ความหวังและกำลังใจของผู้ต้องขัง แต่กว่าที่จดหมายจะเดินทางจากมือผู้ต้องขังไปถึงมือผู้รับ ไม่ใช่เรื่องสะดวกและไม่ได้เป็นความลับเพราะต้องผ่านชั้นตอน ผ่านกำแพง ผ่านกฎระเบียบ และต้องใช้เวลาาน โดยต้องผ่านการตรวจสอบอย่างละเอียดทุกบรรทัดและทุกคำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550 ที่ผ่านมา ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 3 สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล มาตรา 36 บัญญัติความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกักหรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

ดังนั้น การติดต่อสื่อสารทางจดหมายแม้ไม่ได้ได้รับความนิยมนำมาใช้สำหรับบุคคลทั่วไป แต่สำหรับผู้ต้องขังแล้ว จดหมายเป็นเรื่องความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการติดต่อสื่อสารและยังมีคุณค่าทางจิตใจของผู้ต้องขัง เพราะเมื่อเวลาผ่านไปจดหมายก็ยังสามารถหยิบขึ้นมารำลึกถึงอดีตได้อีกตามที่ใจต้องการ ถึงแม้ในส่วนลึกจิตใจของผู้ต้องขังไม่ได้หลงใหลหรือจงรักภักดีกับการเขียนจดหมาย แต่จดหมายก็เป็นเครื่องมือหรือการสื่อสารวิธีเดียวที่ผู้ต้องขังจะสามารถใช้เป็นช่องทางติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกได้ง่ายและประหยัดที่สุด

กรมราชทัณฑ์ในฐานะที่เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ที่ต้องควบคุมผู้กระทำความผิดให้รับโทษตามคำสั่งศาลและพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ต้องตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและความจำเป็นของการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกและต้องเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะได้รับในการติดต่อกับครอบครัวญาติมิตร ซึ่งจะช่วยเหลือต่อการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังรวมถึงการปรับตัวเข้าสู่สังคมหลังพ้นโทษ ที่ผ่านมารกรมราชทัณฑ์ได้อนุญาตให้ผู้ต้องขังส่งจดหมายถึงญาติมิตรหรือทนายความได้ และอำนวยความสะดวกในการส่งจดหมายร้องทุกข์ถึงหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานเอกอัครราชทูต ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือหน่วยงานอื่น ๆ แต่เนื่องจากผู้กระทำความผิดภายใต้ความดูแลส่วนใหญ่เป็นผู้ที่รับโทษจำคุกและกระทำผิดในคดีต่าง ๆ ที่เป็นภัยต่อสังคมและความปลอดภัยของบุคคลอื่น กรมราชทัณฑ์จึงต้องคำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยของสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำด้วยการติดต่อระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก จึงจำเป็นต้องมีมาตรการดูแลและตรวจสอบ

อย่างไรก็ตาม มาตรการในการตรวจพิสูจน์คดี จดหมาย หรือเอกสารสิ่งพิมพ์ ระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก ยังไม่มีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มีเพียงการร้องทุกข์ยื่นเรื่องราวและถวายฎีกาของผู้ต้องขังเท่านั้นที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ข้อ. 121 และข้อ. 125 ซึ่งห้ามไม่ให้เจ้าพนักงานเรือนจำอ่านหรือขออ่านหรือยอมให้ผู้อื่นมีโอกาสด่านจดหมายร้องทุกข์ หรือการยื่นเรื่องราวการถวายฎีกาของผู้ต้องขังที่ต้องการสงวนเป็นความลับ ส่วนการตรวจจดหมายหรือพัสดุที่ผู้ต้องขังมีถึงหรือรับจากบุคคลภายนอกในเรื่องทั่วไป จะกำหนดไว้เป็นแนวทางปฏิบัติตามหนังสือสั่งการเท่านั้น

ในกฎหมายราชทัณฑ์ไม่ได้มีบทบัญญัติระบุเกี่ยวกับการตรวจจดหมายไว้อย่างชัดเจน แต่ในการปฏิบัติงานกรมราชทัณฑ์ได้มีหนังสือแจ้งเรือนจำ ให้ตรวจจดหมายหรือเอกสารของผู้ต้องขังเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการนัดแนะ การวางแผนก่อความวุ่นวายหรือหลบหนี พร้อมทั้งลงนามผู้ตรวจทุกครั้งและให้ตรวจสอบและจดบันทึกชื่อที่อยู่ของบุคคลที่ผู้ต้องขังติดต่อด้วย เพื่อสังเกตความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขัง¹⁰ นอกจากนั้นยังให้เรือนจำและทัณฑสถานตรวจสอบเนื้อหาหรือข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังที่เขียนถึงบุคคลภายนอกด้วยว่า มีผลกระทบหรือล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นหรือไม่ หากจดหมายฉบับใดมีเนื้อหาหรือข้อความที่ไม่เหมาะสมให้ผู้ต้องขังแก้ไขหรือระงับการส่งจดหมายนั้นเสีย¹¹

หากพิจารณาตามแนวทางที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในปัจจุบันพบว่า กฎหมายราชทัณฑ์ปัจจุบันไม่ได้ระบุเนื้อหาเกี่ยวกับการตรวจจดหมายทั่วไปและจดหมายถึงทนายความ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังและเกิดการฟ้องร้องของผู้ต้องขังได้ นอกจากนี้การคงอยู่ของบทบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติบางอย่างของกรมราชทัณฑ์เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง จากการกระทำหรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ในสภาพการณ์ปัจจุบันยังไม่มี การยกเลิกหรือแก้ไขให้ได้รับการยอมรับแต่อย่างใด และยังเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ ดังนั้น กรมราชทัณฑ์ของไทยควรมีกฎหมายรองรับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง โดยต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและโดยที่ผู้ต้องขังถือเป็นประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครอง

¹⁰ หนังสือ ที่ มท 0905/ว 94 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2536 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเอกสารและการตรวจค้นบุคคลเข้าและออกเรือนจำ.

¹¹ หนังสือ ที่ ยช 0705/ว 71 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2546 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจเอกสารหรือจดหมายของผู้ต้องขัง.

ตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายราชทัณฑ์ จึงควรสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและหลักการราชทัณฑ์สากลดังกล่าวด้วย

ผู้เขียนจึงได้สรุปปัญหา เพื่อดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังเป็นประเด็น ๆ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาซึ่งเกิดจากผู้ต้องขัง จดหมายและเจ้าหน้าที่

2) ปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง

3) การขาดความชัดเจนของกฎหมายและความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

4) การขาดหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ซึ่งในรายละเอียดต่าง ๆ ผู้เขียนจะได้นำเสนอในวิทยานิพนธ์ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดและหลักกฎหมายในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขังที่เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารทางจดหมาย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

2. เพื่อศึกษาถึงแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานราชทัณฑ์ของไทย สิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขัง และหลักประกันเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการดำเนินการตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง ที่ผู้ต้องขังใช้ติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอก เปรียบเทียบกับข้อกำหนดขององค์การสหประชาชาติและกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐออสเตรเลีย และญี่ปุ่น

4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายราชทัณฑ์ของไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติและหาแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การตรวจจดหมายผู้ต้องขังในปัจจุบัน ไม่สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลอื่น แนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบันไม่เป็นไปตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ กรมราชทัณฑ์ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมทั้งสามารถแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้ต้องขังและให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการสื่อสารของผู้ต้องขังได้

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้จะศึกษาถึงปัญหาในการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง โดยเฉพาะเนื้อหาที่ศึกษาในเรื่องสาเหตุแห่งปัญหาในการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกเรือนจำหรือทัณฑสถาน แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง หลักเกณฑ์ขององค์การสหประชาชาติและกฎหมายของต่างประเทศ บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ รวมทั้ง กฎกระทรวง คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ สภาพปัญหาและเหตุผลในการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง ลำดับชั้นแห่งคำบังคับของกฎหมาย ความไม่ชัดเจนของกฎหมายและความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง และศึกษามาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของต่างประเทศเปรียบเทียบกับของประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในครั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ใช้วิธีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากตำราทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ และบทบัญญัติของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ อินเทอร์เน็ตและเอกสารอื่น ๆ รวมถึงข้อมูลจากรายงานการศึกษาวิจัยและกฎหมายของต่างประเทศ ประกอบด้วย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ตลอดจนการรวบรวมความเห็นจากผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง การสัมภาษณ์ข้อมูลเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับผู้ต้องขังซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง รวมทั้งผู้ต้องขังที่เคยถูกตรวจจดหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักกฎหมายในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ และสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขังที่เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารทางจดหมายกับบุคคลภายนอกและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์ในการการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และผู้มีอำนาจสั่งการ

2. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการกระตุ้นเตือนให้หน่วยงานราชทัณฑ์ โดยเฉพาะเรือนจำ ทณฑสถานหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกและการขาดหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาในทางปฏิบัติและในทางกฎหมาย ความสอดคล้องและความแตกต่างของหลักกฎหมายของไทยกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นสากล หลักกฎหมายราชทัณฑ์ของต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการและมุมมองในปัจจุบันของกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้ง คำสั่ง ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของราชทัณฑ์ไทย

4. นำข้อเสนอแนะไปปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายและคำสั่งของกรมราชทัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังให้มีความเป็นสากล ชัดเจน ตลอดจนจรรยาบรรณที่เป็นรูปธรรมในการตรวจสอบถ่วงดุลในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังและหนทางที่จะสามารถแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในแง่มุมมองของกฎหมายหรือแง่มุมอื่น ๆ ซึ่งสมควรที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างรวดเร็ว เป็นธรรม เสมอภาคและตรวจสอบได้จากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพัฒนา ปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายราชทัณฑ์ของไทยให้มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติและมาตรฐานสากล

1.7 นิยามศัพท์

“การตรวจ” หมายถึง การเปิด การค้น หรือการอ่านเนื้อหาบางส่วนหรือทั้งหมด

“จดหมายทั่วไป” หมายถึง จดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกหรือผู้ต้องขังหรือหน่วยงานเอกชน หรือหน่วยงานรัฐที่ไม่ได้ระบุในประเภทของหน่วยงานสำหรับจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Privileged Mail) หรือจดหมายที่เป็นความลับ (Confidential Mail)

“จดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ” หมายถึง จดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับทนายความที่รับผิดชอบคดีของผู้ต้องขัง หน่วยงานราชการ รัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาล กรมราชทัณฑ์หรือสถานทูต

“เรือนจำ” หมายความว่า ที่ซึ่งใช้เป็นที่ควบคุมกักขังผู้ต้องขัง กับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมถึงที่อื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษา วางอาณาเขตไว้โดยชัดเจน

“ผู้ต้องขัง” หมายความว่า นักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝาก

“นักโทษเด็ดขาด” หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลัง มีคำพิพากษาถึงที่สุดและหมายความรวมถึงบุคคลที่ถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ลงโทษด้วย

“คนต้องขัง” หมายความว่า บุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายขัง

“คนฝาก” หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น โดยไม่มีหมายอาญา

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับโทษ และบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

การบังคับโทษจำคุกในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 เป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล เพื่อบังคับโทษจำคุกกับผู้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกเป็นหลัก ซึ่งมีกระบวนการเป็นขั้นตอนที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย เนื่องจากอำนาจในการบังคับโทษเป็นอำนาจของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจึงถือเป็นกฎหมายปกครองพิเศษและมีความแตกต่างจากกฎหมายบังคับโทษตามมาตรการอื่น ๆ เพราะมีการบัญญัติเฉพาะถึงวิธีการและขั้นตอนการจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องขัง¹² ดังนั้น กฎหมายบังคับโทษจึงเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่มีส่วนสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม

การติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นของมนุษย์ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของมนุษย์ทุกคน กล่าวคือ เป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ซึ่งสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของความเป็นคน เป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่เกิดมา เป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันและกันได้และไม่มีบุคคล องค์กรหรือแม้แต่รัฐที่จะสามารถล่วงละเมิดความเป็นมนุษย์ได้ สิทธิในความเป็นมนุษย์นี้เป็นของคนทุกคน ไม่เลือกว่าจะมีเชื้อชาติแหล่งกำเนิด เพศ อายุ สีผิวที่แตกต่างกันหรือจะยากดีมีจนหรือเป็นคนพิการ รวมทั้งบุคคลที่ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงไม่มีพรมแดน หากการกระทำใด ๆ ที่มนุษย์กระทำต่อกันอย่างหยาบเถิดและละเมิดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์แล้ว ไม่ว่าจะเกิดแก่มนุษย์ที่ประเทศใดหรือสถานที่ใด ไม่ว่าจะผู้กระทำการละเมิดจะเป็นบุคคล กลุ่มบุคคลหรือรัฐใดรัฐหนึ่งก็ตามถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

¹² จาก *กฎหมายบังคับโทษในประเทศไทย: การบังคับโทษจำคุก* (ดุสิตนิพนธ์ปริญญาคุฎิบัณฑิต) (น. 21), โดย ธาณี วรรภัทร์ ข, 2552, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับโทษ

กฎหมายบังคับโทษ คือ กฎหมายที่ว่าด้วยมาตรการลงโทษซึ่งบัญญัติถึงการบังคับโทษจำคุกเสรีภาพในเรือนจำ เป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา¹³ เนื่องจากอำนาจในการบังคับโทษเป็นอำนาจของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจึงถือเป็นกฎหมายปกครองพิเศษและมีความแตกต่างจากกฎหมายบังคับโทษตามมาตรการอื่น ๆ เพราะมีการบัญญัติเฉพาะถึงวิธีการและขั้นตอนการจำกัดเสรีภาพ¹⁴ จากความหมายของกฎหมายบังคับโทษดังกล่าวที่ว่า กฎหมายบังคับโทษเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจรัฐ ดังนั้น กระบวนการหรือวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายบังคับโทษต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายและการดำเนินการบังคับโทษจำคุกที่ดีคือ ต้องมีความเป็นเสรีนิยมเป็นประชาธิปไตยและต้องกระทำเพื่อสังคม ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการยกให้ผู้ต้องถูกบังคับโทษเป็นประธานของการบังคับโทษ¹⁵

มาตรการควบคุมความประพฤติของคนในสังคม เป็นมาตรการที่ทุกสังคมในสังคมมนุษย์มีเหมือนกันเพื่อให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในสังคมมีความสุข มาตรการดังกล่าวก็คือกฎเกณฑ์ข้อบังคับหรือกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมคนภายในสังคมไม่ให้กระทำการใด ๆ ที่อาจจะไปกระทบต่อผู้อื่นให้ได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและเมื่อมีการฝ่าฝืนปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติในสิ่งที่กฎหมายบัญญัติไว้ ผู้นั้นก็จะต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมาย ดังนั้น โทษจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้ในการข่มขู่ ผู้ที่อาศัยอยู่ในสังคมเพื่อมิให้กระทำความผิดกฎหมาย

ตามแนวทางอาชญวิทยา¹⁶ ได้กล่าวถึง สาเหตุแห่งการทำความผิดอาญา ดังนี้

1. การทำความผิดอาญาในฐานะเป็นปรากฏการณ์เฉพาะบุคคล เป็นการพิจารณาในทางชีววิทยาหรือมานุษยวิทยา กล่าวคือ ลักษณะพิเศษในทางร่างกายของผู้กระทำผิดและลักษณะพิเศษทางจิตใจของผู้กระทำผิด

2. การทำความผิดอาญาในฐานะเป็นปรากฏการณ์ในทางสังคม เช่น การพิจารณาว่าสิ่งแวดล้อมเป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิดอย่างไร

¹³ จาก *กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ ศึกษากรณีการลดวันต้องโทษจำคุก* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหบัณฑิต) (น. 6), โดย ชีรารัตน์ สัมมา, 2546, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

¹⁴ *กฎหมายบังคับโทษในประเทศไทย: การบังคับโทษจำคุก* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ศึกษบัณฑิต) (น. 21), เล่มเดิม.

¹⁵ แหล่งเดิม.

¹⁶ จาก *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (น. 387-389), โดย หยุต แสงอุทัย, 2520, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ตามความหมายที่ใช้กันโดยทั่วไป การลงโทษ ได้แก่ การปฏิบัติอย่างใดที่ทำให้ผู้ที่ได้รับการปฏิบัตินั้นต้องประสบผลร้าย เช่น บิดามารดาลงโทษบุตร ครูลงโทษนักเรียน หรือสโมสรลงโทษสมาชิกที่ปฏิบัติผิดกฎระเบียบ เป็นต้น ความสำคัญของการลงโทษจึงอยู่ที่การทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดประสบผลร้ายเนื่องมาจากการที่ผู้หนึ่งได้ฝ่าฝืนแนวปฏิบัติ¹⁷ ดังนั้น ผู้ที่ฝ่าฝืนแนวปฏิบัติตามมาตรฐานความประพฤติที่มีบทบัญญัติเป็นกฎหมาย และมีที่มาจากอำนาจสูงสุดในสังคมย่อมจะต้องได้รับผลร้ายจากการลงโทษเป็นการตอบแทน

การลงโทษผู้กระทำความผิดหรือผู้ก่อความเดือดร้อน และบ่อนทำลายความสงบสุขแก่บุคคลอื่น ๆ ที่อยู่รวมกันในสังคม เป็นสิ่งที่ได้ดำเนินการติดต่อกันเป็นเวลานาน จะมีแตกต่างกันก็เพียงรูปแบบและวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ซึ่งขึ้นอยู่กับความคิดที่สังคมแต่ละยุคแต่ละแห่งจะเห็นว่าเหมาะสมหรือสอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคมนั้น ๆ ส่วนการที่มนุษย์ได้นำเอาการลงโทษมาใช้กับมนุษย์ด้วยกัน กล่าวกันว่าโดยทั่วไปแล้วเป็นเพราะมนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social Animal) จะอยู่โดดเดี่ยวไม่ได้ ต้องอยู่รวม ๆ กัน¹⁸

2.1.1 ความหมายของการบังคับโทษ

“การบังคับโทษ” ตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Penalty” มีการให้นิยามของความหมายตาม Black’s Law Dictionary¹⁹ ไว้ว่า การบังคับโทษเป็นการลงโทษที่มีการกำหนดโทษผู้กระทำความผิดโทษจำคุกในเรือนจำหรือการปรับและวิธีอื่น ๆ รวมถึง การลงโทษเป็นจำนวนเงินที่พิจารณาตามความเสียหายของแต่ละความผิดที่ได้กระทำกับรัฐหรือพลเรือน เป็นเรื่องการทดแทนชดเชยให้กับคู่กรณีฝ่ายที่รับความเสียหายและสูญเสียจากการกระทำอาชญากรรมเกิดขึ้น

การบังคับโทษเป็นมาตรการในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับโทษจำคุกและโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล²⁰ การบังคับโทษจำคุกจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (Strafvollzugsrecht หรือ Penalty Law หรือ Prison Law)

¹⁷ จาก *หลักกฎหมายอาญา การลงโทษ* (น. 1), โดย อุทิศ แสนโกสติก, 2515, นครหลวงกรุงธนบุรี: กรมสรรพสามิต.

¹⁸ จาก *คำบรรยายอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาค 2* (น. 6), โดย ไชยเจริญ สันติศิริ, 2506, พระนคร: พิทยา.

¹⁹ From *Black’s Law Dictionary* (p. 1168), by Bryan A Garner, 2004. (อ้างถึงใน *กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก* (น. 17), โดย ธาณี วรรกัทธ์ ค, 2553, กรุงเทพฯ : วิทยุชน.).

²⁰ From *Strafverfahrensrecht*, 24. Auflage (pp. 430-431), by Claus Roxin, 1995. (อ้างถึงใน *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (น. 46). เล่มเดิม.).

การดำเนินการที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษของประเทศไทยที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

บุคคลที่ต้องถูกบังคับโทษจำคุก คือ ผู้ต้องขังที่มีสถานะเป็นนักโทษเด็ดขาด ได้แก่ บุคคลที่ถูกขังตามหมายจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดและบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษ²¹

ดังนั้น ในการบังคับโทษจำคุกจึงต้องช่วยทำให้ผู้ต้องขังนั้นสามารถที่จะดำเนินชีวิตของตนในอนาคตได้โดยปราศจากการกระทำคามผิดอาญาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งในการบังคับโทษจะต้องตอบสนองการคุ้มครองสาธารณะต่อการกระทำผิดใด ๆ ต่อ ๆ ไปด้วย

2.1.2 วัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจำคุก

สำหรับวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจำคุก²² หรือจุดมุ่งหมายของการบังคับโทษเป็นการพัฒนาแนวคิดในอดีตในการลงโทษ เข้ามาสู่ยุคใหม่ที่มีแนวคิดเป็นเสรีนิยมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มุ่งที่จะปรับเปลี่ยนบำบัดฟื้นฟูหรือแก้ไขพฤติกรรมของบุคคลที่บกพร่องในเรื่องต่าง ๆ เป็นเหตุให้กระทำผิดอาญาอันเป็นกติกาสังคมถึงขนาดไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับสังคมคนในสังคมปกติได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำคุณลักษณะดังกล่าวนี้ไปปรับปรุงแก้ไข ยกกระดับความเจริญทางจิตใจและพฤติกรรมให้อยู่ในระดับเกณฑ์มาตรฐานคนปกติในสังคมนั้น ๆ ได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจำคุกที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อให้ผู้ต้องขังมีการดำรงชีวิตในอนาคต โดยปราศจากการกระทำผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคม²³

กล่าวคือ วัตถุประสงค์ในข้อนี้มุ่งเน้นการดำรงชีวิตในอนาคตโดยปราศจากการกระทำ ความผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งเป็นข้อที่สำคัญที่สุดและตรงกับความเป็นจริงในการบังคับโทษในทัศนสถานที่ว่า “เมื่อมีการลงโทษจำคุกผู้กระทำผิดครบระยะเวลาแล้วผู้นั้นก็จะออกมาดำรงชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมปกติอีกครั้ง” ดังนั้นในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ เป็นต้น ต่างก็มีกฎหมายและหรือแนวนโยบายในการลงโทษจำคุกที่ต้องหลีกเลี่ยงผลเสียหายในการบังคับโทษจำคุก กล่าวคือ ต้องไม่ทำลาย

²¹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ยกเลิกความ ใน (3) ของมาตรา 4.

²² กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (น. 37). เล่มเดิม.

²³ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและบังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, มาตรา 2.

บุคลิกภาพของคนปกติและต้องสอดคล้องกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ โดยอยู่บนพื้นฐานของ การบังคับโทษตามหลักความ ใกล้เคียงของชีวิตภายในและภายนอกเรือนจำ นักโทษทุกคนมีโอกาสกลับเข้าสู่สังคม

อย่างไรก็ดี การลงโทษอย่างมีเหตุผลย่อมไม่ลงโทษเพียงเนื่องจากว่าได้มีการกระทำ ความผิดขึ้นเท่านั้น เพราะสิ่งใดที่เกิดขึ้นแล้วไม่อาจแก้ไขให้กลับเป็นดังเดิมได้ แต่เขาย่อม ถูกลงโทษโดยคำนึงถึงอนาคต เพื่อให้ทั้งผู้ที่กระทำความผิดเองและผู้ที่รู้เห็นว่าผู้กระทำความผิด ถูกลงโทษไม่กระทำความผิดเกิดขึ้นอีก²⁴

(2) เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม²⁵

กล่าวคือ การคุ้มครองสังคมเป็นภารกิจเดียวกันกับภารกิจของกฎหมายอาญา เมื่อเป็นที่ แน่ชัดแล้วโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิด ส่วนของการบังคับ โทษก็จะจำกัดเสรีภาพของนักโทษผู้นั้นเพื่อเข้าสู่มาตรการในการแก้ไขชนิดต่าง ๆ ตามระยะเวลา ที่สมควร โดยพิจารณาจากสาเหตุปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับความบกพร่องของนักโทษคนนั้นให้เป็นไป ตามแผนการบังคับโทษ เมื่อบำบัดรักษาเป็นปกติดีแล้วจึงปล่อยบุคคลนั้นกลับเข้าสู่สังคม วัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจึงเป็นการคุ้มครองสังคมหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ภารกิจของ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาคือ การเอาคนกระทำความผิดกฎหมายเข้าคุกแต่ภารกิจของกฎหมาย บังคับโทษคือ การแก้ไขพฤติกรรมที่ตกต่ำของผู้กระทำความผิดกฎหมายให้เป็นคนดีของสังคม

(3) ปรับปรุงแก้ไข บำบัดพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย²⁶

กล่าวคือ การยกระดับสามัญสำนึกและพฤติกรรมที่ตกต่ำของผู้กระทำผิดให้ขึ้นมาสู่ ระดับปกติโดยมีหลักการที่ว่า มนุษย์เป็นประติสฐกรรมที่ธรรมชาติสร้างขึ้นเป็นพิเศษให้สามารถ เรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ได้และสามารถพัฒนาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยและพฤติกรรมได้ จึงต้องมีการส่งเสริม คุณค่าในตัวบุคคล ส่งเสริมความสามารถของบุคคล ต้องแสดงผลลัพธ์ของความคิดและการกระทำ รวมทั้งผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจสำหรับความเป็นไปได้ที่จะสามารถหาเลี้ยงชีพได้ เพื่อชดเชยจุดอ่อน หรือสิ่งบกพร่องของแต่ละคน ซึ่งการบำบัดปรับปรุงแก้ไขนี้นักโทษแต่ละคนจะไม่เหมือนกัน

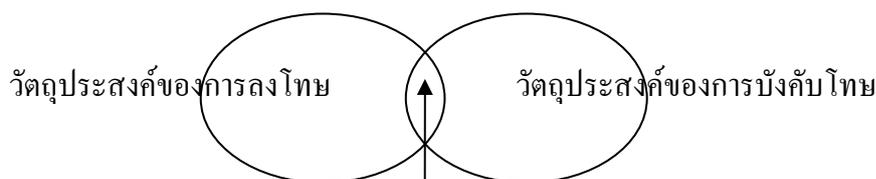
²⁴ From *Invitation to Corrections* (p. 335), by Clemens Bartollas, 2002, Boston: USA. Allyn&Bacon. (อ้างถึงใน กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (น. 39). เล่มเดิม.).

²⁵ From *When Prisoners Come Home* (p. 168), by John Petersilia, 2003. (อ้างถึงใน กฎหมายว่าด้วยการ บังคับโทษจำคุก (น. 39). เล่มเดิม.).

²⁶ *Invitation to Corrections* (p. 335). Op.cit. (อ้างถึงใน โครงการสถานการณ์ปัญหาและพัฒนาารูปแบบ แนวทางของกฎหมายบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย (รายงานความก้าวหน้า ครั้งที่ 3) (น. 45), โดย คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2554, กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

ต้องมีการวิเคราะห์หาสาเหตุและวางแผนการบังคับโทษเป็นราย ๆ ไป อันจะยังส่งผลสุดท้ายให้เกิดคือ เมื่อนักโทษพ้นโทษแล้วไม่กระทำความผิดซ้ำอีก

จะเห็นได้ว่า พัฒนาการของวัตถุประสงค์ของการลงโทษและวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษนั้น แต่เดิมการลงโทษจำคุกมุ่งเน้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่เน้นการแก้แค้นทดแทน การข่มขู่ การตัดโอกาสกระทำความผิดและการแก้ไขฟื้นฟู เน้นหนักการแก้แค้นให้สาสมที่ผู้ผิดได้กระทำต่อเหยื่อ ต่างจากวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูซึ่งเดิมเป็นวัตถุประสงค์สุดท้ายของการลงโทษ ได้รับความสนใจและมีการติดต่อหรือศึกษาผลที่ได้ในหลายประเทศได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น อังกฤษและเวลล์ ทำให้ได้ผลว่าจริง ๆ แล้ว การแก้ไขฟื้นฟูปรับแก้พฤติกรรมจะต้องเป็นเรื่องหลักในการนำมาใช้ก่อนวัตถุประสงค์อื่น จะทำให้เกิดศักยภาพที่เป็นผลได้จริงเป็นไปตามภารกิจของกฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายบังคับโทษ กล่าวคือ การปกป้องคุ้มครองสังคมและสร้างความสงบให้กับสังคมอย่างแท้จริงได้²⁷



เพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิด

ภาพที่ 2.1 พัฒนาการด้านความคิดและการปฏิบัติของการบังคับโทษที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตสู่ปัจจุบัน

จากภาพข้างต้น แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการด้านความคิดและการปฏิบัติของการบังคับโทษที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตสู่ปัจจุบัน วัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจะเป็นหลักประกันให้กับสังคมได้ว่า เพื่อให้ผู้ที่มีการพิสูจน์ความจริงแล้วว่ากระทำผิดจริงมีการดำรงชีวิตในอนาคตโดยปราศจากการกระทำความผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคม อันเป็นการคุ้มครองสังคมปรับปรุง แก้ไข บำบัดพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายโดยบุคคลที่เป็นผู้ต้องขังจะได้รับหลักประกัน

²⁷ โครงการสถานการณ์ปัญหาและพัฒนารูปแบบแนวทางของกฎหมายบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย (รายงานความก้าวหน้า ครั้งที่ 3) (น. 45). เล่มเดิม.

สิทธิขั้นพื้นฐานทางกฎหมายมากขึ้น ได้รับความคุ้มครองในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งได้ปรากฏเป็นรูปธรรมในมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการบังคับโทษจำคุกของสหประชาชาติ กฎหมายบังคับโทษจำคุกของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น เป็นเป้าหมายของการบังคับโทษในยุคใหม่

จากที่กล่าวมานี้ มิได้หมายความว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษจะเสียไปซึ่งหาเป็นเช่นนั้นไม่ หากแต่เป้าหมายของการบังคับโทษจำคุกมีความเคารพสิทธิของบุคคลมากขึ้น เป้าหมายที่มุ่งเน้นจึงเปลี่ยนแปลงไป ความเหมาะสมของการกระทำและโทษที่จะได้รับก็ยังคงต้องให้ดูเหมาะสมและสมดุลเช่นกัน ยังคงต้องมีความสมน้ำสมเนื้อในการชดเชยการกระทำชั่วหรือการให้สาสมในระดับที่เหยื่อหรือญาติของเหยื่อและสังคมพึงพอใจ การตัดสินใจจึงยังต้องใช้หลักตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษเหล่านี้ด้วย

ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการลงโทษและวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจึงเป็นเรื่องที่ต้องนำมาใช้ร่วมกัน หากแต่เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ที่ผู้ปฏิบัติต้องนำมาใช้สำหรับการบังคับโทษจำคุก ภารกิจของงานราชทัณฑ์ต้องยึดถือวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษไว้เป็นหลักการสำคัญ และการตรากฎหมายมาใช้บังคับต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษอย่างชัดเจนด้วย

อย่างไรก็ดี เป้าหมายสุดท้ายของการบังคับโทษจำคุกคือ สามารถเปลี่ยนอาชญากรให้ปรับเปลี่ยนเป็นคนปกติมากที่สุดก่อนปล่อยผู้นั้นออกสู่สังคมภายนอกเรือนจำ และไม่มี การกระทำความผิดซ้ำอีก เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพของการบังคับโทษจำคุกที่สำคัญอันเป็น ความรับผิดชอบร่วมกันของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2.2 การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังภายใต้กฎหมายบังคับโทษ

การพิจารณาถึงหลักในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ซึ่งได้รับการปฏิบัติโดยมาตรการต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับโทษจำคุก กักขังและโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่เรียกว่า “การบังคับโทษทางอาญา” ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่นอกวิธีพิจารณาความอาญาที่ต้องเป็นไปตาม “กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ” (Penalty Law หรือ Prison Law)²⁸

²⁸ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 46). เล่มเดิม.

เนื่องจากกระบวนการยุติธรรม เป็นการดำเนินความยุติธรรมที่ขับเคลื่อนโดยการปฏิบัติงานของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแบ่งงานกันเป็นขั้นเป็นตอนและพึ่งพาอาศัยกัน กล่าวคือ มีเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสืบสวนจับกุมและสอบสวน มีพนักงานอัยการทำหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดี มีผู้พิพากษาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี และสุดท้ายก็มีเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ทำหน้าที่ควบคุมอบรมสั่งสอนผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีเมื่อพ้นโทษแล้ว ซึ่งถือว่างานราชทัณฑ์ในท้ายที่สุดนี้ ถือเป็นงานที่สำคัญยิ่งต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องขัง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างสมบูรณ์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงการบังคับโทษทางอาญาด้วย ซึ่งในการศึกษากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา นอกจากจะต้องศึกษากฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว จำเป็นต้องศึกษากฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษด้วย

กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ จึงเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติในการที่จะจัดการกับผู้กระทำความผิดในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม โดยการควบคุมผู้กระทำความผิดไว้ตามคำพิพากษาของศาล เพื่อแก้ไขและปรับปรุงบุคคลผู้กระทำความผิดให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ไม่ดีเสียใหม่ จนทำให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างเป็นปกติสุข กฎหมายดังกล่าวนี้จะกำหนดลักษณะและวิธีการบังคับโทษ รวมถึงโทษกักขังและลักษณะวิธีการเพื่อความปลอดภัยอื่น ที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กระทำในเรือนจำและทัณฑสถานทั้งหลาย ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเป็นหลักที่เชื่อมโยงกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ หลังจากศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก การบังคับคดีก็คือ การออกหมายจำคุกส่งไปยังเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เพื่อบังคับโทษอาญาต่อไป²⁹ แต่แม้จะเป็นการขัดตามหมายขังของศาลในการที่จะปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามหมายขังดังกล่าว ก็ย่อมต้องใช้กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษเช่นกัน เพราะถือเป็นมาตรการบังคับทางอาญาอย่างหนึ่ง

ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนั้น การบังคับโทษได้ก่อกำเนิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว โดยมุ่งที่จะหาวิธีการมาบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดหลังจากที่ถูกศาลพิพากษา มีวิวัฒนาการมาแต่ละยุคสมัยแผ่ขยายจนมีการบังคับใช้ในหลายประเทศ ซึ่งบางประเทศก็มีกฎหมายบังคับโทษบัญญัติไว้ต่างหาก เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น รวมถึงประเทศไทยด้วย บางประเทศก็บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในการบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับกับผู้ต้องขังของแต่ละประเทศนั้น ได้เริ่มหันมาคำนึงถึงสิทธิต่าง ๆ

²⁹ แหล่งเดิม.

ที่ผู้ต้องขังควรจะได้รับมากขึ้น สาเหตุที่สำคัญก็คือ ประชญาของการลงโทษได้เปลี่ยนไปจากที่ต้องการให้ผู้ต้องขังต้องได้รับโทษให้สาสมกับความผิดหรือให้เจ็บทรมาน กลายเป็นการลงโทษเพื่อการแก้ไขปรับปรุงหรือฟื้นฟูให้เขาเหล่านั้นกลับตัวเป็นคนดีและหันหน้าเข้าสู่สังคมได้ โดยไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก³⁰ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทั่วโลกให้ความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย³¹

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ของไทย คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้มีการประกาศใช้ภายหลังจากที่ประเทศไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของงานราชทัณฑ์ โดยยกฐานะแผนกราชทัณฑ์ใน “กรมพลำภัง” (กรมการปกครอง) เป็น “กรมราชทัณฑ์” และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ในปี พ.ศ. 2479 แล้ว จึงทำให้มีการยกเลิก “พระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120” ตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ดังกล่าว³² ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้แล้ว ในการที่จะปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจะต้องมีหลักการในเบื้องต้นร่วมกัน กล่าวได้ดังนี้ คือ³³

- 1) จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ให้สอดคล้องและถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ประกันต่อหลักสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังนั้น
- 2) จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยยึดหลักมนุษยธรรมเสมือนหนึ่งว่าผู้ต้องขังเป็นมนุษย์คนหนึ่งซึ่งอาจถูกจำกัดสิทธิบางอย่างเนื่องจากการกระทำความผิดนั้น แต่คงไว้ซึ่งสิทธิในการที่จะได้รับการดูแลในฐานะที่เป็นเพื่อนมนุษย์คนหนึ่ง

³⁰ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ ศึกษากรณีการลดวันต้องโทษจำคุก (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 30). เล่มเดิม.

³¹ จาก มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษาปัญหาการใช้เครื่องพันธนาการต่อผู้ต้องขังก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 32), โดย ฉัฐกิตต์ บุญจันทร์, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

³² จาก คำอธิบายเปรียบเทียบพระราชบัญญัติราชทัณฑ์เรียงมาตรา (น. 162-168), โดย ประเสริฐ เมฆมณี, 2526, กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

³³ จาก เอกสารการสอน ชุควิชา การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด หน่วยที่ 1-7 (น. 243), โดย รุจิรา พุกขยาชีวะ, และนันทิ จิตสว่าง, 2546, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

3) จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ให้สอดคล้องกับหลักการที่เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศเท่าที่ไม่ขัดต่อจารีตประเพณี วัฒนธรรม และสภาพทางสังคมของแต่ละประเทศ

2.2.1 ความหมายของผู้ต้องขัง

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542³⁴ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ต้องขัง” ไว้ดังนี้

(1) “ผู้ต้องขัง” หมายถึง บุคคลที่ถูกขังอยู่ในเรือนจำ ได้แก่ นักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝาก

ซึ่งตามความหมายในพจนานุกรมฉบับดังกล่าวได้ให้ความหมายไว้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 4(2) ที่บัญญัติว่า ผู้ต้องขัง หมายความว่า รวมตลอดถึง นักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก

โดยนัยความหมายดังกล่าว จึงทำให้ทราบว่าบุคคลทุกคนที่นำมาคุมขังไว้ในเรือนจำ ถือเป็นผู้ต้องขังทั้งหมด คำว่า “ผู้ต้องขัง” จึงเป็นคำรวม เมื่อไม่ประสงค์จะระบุเฉพาะเจาะจงถึงผู้ที่ถูกคุมขังประเภทใดประเภทหนึ่งภายในเรือนจำ ดังนั้น ในความหมายของผู้ต้องขังจึงประกอบไปด้วย นักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก

(2) “นักโทษเด็ดขาด” ตามความหมายในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 4(3) หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุดและหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย และในความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ก็ได้ให้ความหมายไว้ในทำนองเดียวกัน³⁵ จึงทำให้คำว่า “นักโทษเด็ดขาด” แยกพิจารณาความหมายได้ 2 ประการ คือ

1) บุคคลที่ถูกจำคุกตามหมายจำคุก ภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด

บุคคลซึ่งถูกจำคุกตามหมายจำคุกภายหลังมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วนั้นจะเรียกว่าเป็นนักโทษเด็ดขาดได้ จะต้องเข้าองค์ประกอบ 2 ประการ คือ ต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วและถูกคุมขังอยู่ด้วยอำนาจตามหมายจำคุก ซึ่งโดยปกตินักโทษเด็ดขาดเป็นคำสั้น ๆ ว่า นักโทษชายหรือนักโทษหญิง เรียกย่อ ๆ ว่า น.ช. หรือ น.ญ.³⁶

³⁴ จาก พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 (น. 738), โดย ราชบัณฑิตยสถาน, 2546, กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์.

³⁵ แหล่งเดิม.

³⁶ วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในทศวรรษหน้า (น. 348). เล่มเดิม.

กรณีของ “คำพิพากษาถึงที่สุด” ในที่นี้หมายความว่า ดังนี้

1. คำพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งเมื่อมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแล้ว โจทก์หรือจำเลยไม่มีสิทธิคัดค้านคำพิพากษาของศาลได้อีกต่อไป³⁷
2. คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ซึ่งต้องห้ามฎีกาตามกฎหมายหรือไม่ต้องห้ามฎีกา แต่โจทก์หรือจำเลยไม่ฎีกาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด
3. คำพิพากษาของศาลชั้นต้น ซึ่งต้องห้ามอุทธรณ์ตามกฎหมายหรือซึ่งโจทก์หรือจำเลยไม่อุทธรณ์ในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แม้ไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ก็ตาม

แต่สำหรับคดีที่มีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ให้ลงโทษประหารชีวิตจำเลยหรือจำคุกตลอดชีวิต แม้จะไม่มีกรอุทธรณ์คดีก็ยังไม่ถึงที่สุดศาลชั้นต้นจะต้องส่งสำนวนคดีไปให้ศาลอุทธรณ์พิจารณา หากศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นคำพิพากษานี้จึงจะถึงที่สุด³⁸

สำหรับหมายจำคุก เป็นมาตรการบังคับในการดำเนินคดีอาญาชนิดหนึ่งเพื่อนำมาซึ่งการบังคับโทษทางอาญา ปกติเป็นหมายให้บังคับคดีตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลในกรณีพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก โดยที่การบังคับคดีก็คือ การออกหมายจำคุกส่งไปยังเจ้าพนักงานราชทัณฑ์และการออกหมายจำคุกศาลต้องกระทำโดยไม่ชักช้า ซึ่งศาลอาจจะออกหมายจำคุกหรือที่เรียกว่า หมายแดงแจ้งโทษในวันที่คำพิพากษาถึงที่สุดหรือวันต่อ ๆ มา ที่เป็นการไม่ชักช้าได้ ในบางกรณีคดียังอยู่ในระยะเวลาที่โจทก์หรือจำเลยยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาตามคำพิพากษาของศาลล่างได้แต่จำเลยไม่ประสงค์จะอุทธรณ์หรือฎีกาอีกต่อไป จำเลยอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายจำคุกได้ ในกรณีเช่นนี้ศาลอาจออกหมายจำคุกให้แก่จำเลยตั้งแต่วันที่จำเลยร้องขอเป็นต้นไป³⁹ อันเป็นผลทำให้คดีถึงที่สุดจำเลยกลายเป็นนักโทษเด็ดขาดมีผลตามกฎหมาย

³⁷ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 23 บัญญัติว่า “ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์หรือฎีกาและคดีอื่นที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลฎีกา มีอำนาจพิจารณาพิพากษา รวมทั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือสั่งคำร้องคำขอที่ยื่นต่อศาลฎีกาตามกฎหมาย คดีที่ศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว คู่ความไม่มีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาคัดค้านคดีนั้นต่อไป.”

³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 245.

³⁹ คำสั่งคำร้องศาลฎีกาที่ 86/2500 (ประชุมใหญ่) “ในคดีที่มีจำเลยหลายคนในความคิดฐานเดียวกันหรือต่อเนื่องกันก็ตาม ถ้าความผิดสำหรับจำเลยคนใดเด็ดขาดถึงที่สุดแล้ว ก็ออกหมายแดงแจ้งโทษสำหรับจำเลยคนนั้นได้ในเมื่อจำเลยนั้นได้ร้องขอ.”

ซึ่งอาจทำให้จำเลยได้รับผลจากพระราชกฤษฎีกาให้พระราชทานอภัยโทษ⁴⁰ แต่เมื่อคดียังไม่ถึงที่สุดไม่ว่ากรณีใดตามกฎหมายก็แล้วแต่ศาลอาจสั่งจำเลยไว้ก่อนได้

ในกรณีที่ต้องออกหมายจำคุกจำเลยนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดไว้ให้ออกหมายจำคุกจำเลยได้ ในกรณีเมื่อจำเลยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกและเมื่อจำเลยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ประหารชีวิตโดยการออกหมายจำคุก สำหรับกรณีที่จำเลยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ประหารชีวิตก็เพราะกฎหมายกำหนดให้รอการประหารชีวิตไว้มีกำหนดหกสิบวันนับแต่วันฟังคำพิพากษาจึงจะจัดการตามคำพิพากษาได้ ในระหว่างนั้นจึงให้มีการจำคุกจำเลยไว้⁴¹

เมื่อศาลออกหมายจำคุกเช่นว่านี้แล้ว จำเลยก็กลายเป็นนักโทษเด็ดขาดซึ่งผลของการเป็นนักโทษเด็ดขาดนั้นมีความสำคัญต่อตัวนักโทษ เพราะจะทำให้ได้รับการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดแตกต่างจากนักโทษที่อยู่ในระหว่างพิจารณาคดีหรือก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด นับตั้งแต่วันที่มิใช่สภาพเป็นนักโทษเด็ดขาดนั้น⁴² แต่ก็มีสิทธิต่าง ๆ ตามกรอบที่กฎหมายให้ไว้ในฐานะที่เป็นนักโทษเด็ดขาดเช่นกัน เช่น ในการเลื่อนชั้นนักโทษ ในการยื่นทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา เป็นต้น

2) บุคคลซึ่งถูกขังไว้ ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษ

ในความหมายนี้คำว่า “นักโทษเด็ดขาด” ตามปกติแล้วศาลเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งขังหรือจำคุกบุคคลไว้ในเรือนจำและจะต้องออกหมายขังหรือจำคุกตามเหตุผลที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁴³ ซึ่งแม้การที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 8⁴⁴ ยอมรับเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจก็หมายถึง ในกรณีคนฝากควบคุมตัวตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรา 4(5) ซึ่งฝากไว้ชั่วคราวเนื่องจากความจำเป็นซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นมิได้ให้อำนาจผู้ใดสั่งขังหรือจำคุกบุคคลใด ๆ โดยอาศัยอำนาจเด็ดขาดไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมตามขั้นตอนที่ถูกต้อง แต่ในประเทศไทยและอีกหลายประเทศมีกลุ่มบุคคล

⁴⁰ คำพิพากษาฎีกาที่ 715/2503 “นักโทษเด็ดขาด ตามมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2500 หมายความว่า นักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ซึ่งหมายแดงแจ้งโทษเด็ดขาดได้ออกก่อนหรือในวันที่ พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ...”

⁴¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 74 และ 262.

⁴² พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 11 บัญญัติว่า “...คนต้องขังและคนฝากให้แยกขังไว้ต่างหากจากนักโทษเด็ดขาดเท่าที่จะกระทำได้.”

⁴³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (9), 57, 58, 59, 59/1, 60, 71, 87, 88.

⁴⁴ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 8 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานเรือนจำจะไม่รับบุคคลใด ๆ ไว้เป็นผู้ต้องขัง ในเรือนจำ เว้นแต่จะได้รับหมายอาญา หรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ.”

หรือบุคคลที่สามารถใช้อำนาจของกำลัง มิใช้อำนาจของกฎหมายในการทำรัฐประหารหรือทำการปฏิวัติยึดกุมอำนาจสูงสุดและใช้อำนาจนั้นหรือยอมให้มีการใช้อำนาจนั้นโดยบัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครอง ให้อำนาจผู้นำหรือกลุ่มผู้นำสั่งลงโทษผู้ใดก็ได้ในรูปของประกาศหรือคำสั่ง โดยเป็นอำนาจพิเศษที่ไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมที่เป็นหลักของสังคม แต่เป็นลักษณะของคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษ

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 3) แก้ไขมาตรา 4(3) โดย “นักโทษเด็ดขาด” หมายถึง บุคคลที่ถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยและปรากฏมาถึงปัจจุบัน โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า “เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ยังไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติแก่บุคคล ซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายสมควรกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นนักโทษเด็ดขาด เพื่อให้ได้รับสิทธิเช่นเดียวกับนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาของศาล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”⁴⁵

เมื่อบุคคลใดถูกสั่งขังด้วยอำนาจดังกล่าวแล้ว ก็จะกลายเป็นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมายเช่นเดียวกันเหมือนนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาของศาลด้วยทุกประการ คำสั่งนี้จึงมีความหมายเท่ากับหมายจำคุก เมื่อคดีถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลนั่นเอง

(3) “คนต้องขัง” ซึ่งตามความหมายของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 4(4) หมายความว่า บุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายขังและในความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ก็ให้ความหมายไว้ในทำนองเดียวกัน⁴⁶

หมายขังเป็นหมายอาญาชนิดหนึ่ง ซึ่งหมายขังเป็นคำสั่งของศาลให้จำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางอย่างถาวรของผู้ต้องหา จำเลยหรือบุคคลอื่น ซึ่งการออกหมายขังผู้ต้องหาเป็นการออกหมายขังในระหว่างการสอบสวน ส่วนการออกหมายขังเป็นการออกหมายขังระหว่างพิจารณาทั้งก่อนมีคำพิพากษาและหลังมีคำพิพากษาแล้ว และแม้จะมีการยกฟ้องการออกหมายขังก็อาจจะเกิดขึ้นได้⁴⁷ ดังนั้น ในคดีที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดไม่ว่าจะเป็นเพราะมีการอุทธรณ์หรือฎีกาหรือกรณีใดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่จะเอาตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในอำนาจรัฐได้ก็ต้องมีหมายขังของศาล⁴⁸

⁴⁵ วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในทศวรรษหน้า (น. 349). เล่มเดิม.

⁴⁶ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 (น. 216). เล่มเดิม.

⁴⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185, 207.

⁴⁸ มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษาปัญหาการใช้เครื่องพันธนาการต่อผู้ต้องขังก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 36-37). เล่มเดิม.

ผู้มีอำนาจออกหมายขังคือ ศาล โดยที่ศาลสามารถออกหมายขังได้ 3 ระยะ ดังนี้⁴⁹

1) การออกหมายขังระหว่างการสอบสวน เป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลออกหมายขังและสั่งขังผู้ต้องหาไว้ระหว่างสอบสวน โดยในทางปฏิบัติถือกันเป็นหลักว่า ถ้าพนักงานสอบสวนยังไม่ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ ย่อมเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาล ซึ่งมีระยะเวลาในการขังกำหนดไว้สำหรับคดีประเภทต่าง ๆ ที่เรียกกันว่า “นำตัวผู้ต้องหาไปขอฝากขัง”

2) การออกหมายขังระหว่างการไต่สวนมูลฟ้อง หมายถึง การออกหมายขังจำเลยในคดีที่พนักงานอัยการฟ้อง⁵⁰ ซึ่งศาลจะออกหมายขังโดยพลการหรือโดยโจทก์ยื่นคำร้องก็ได้

3) การออกหมายขังระหว่างการพิจารณา หมายถึง การออกหมายขังจำเลยซึ่งศาลอาจออกหมายขังจำเลยได้ทั้งกรณีพนักงานอัยการฟ้องหรือกรณีผู้เสียหายฟ้อง ซึ่งศาลจะออกหมายขังโดยพลการหรือโดยโจทก์ยื่นคำร้องได้เช่นเดียวกัน โดยอาจเป็นการที่ศาลชั้นต้นออกหมายขังภายหลังพิพากษายกฟ้องจำเลยก็ได้ แต่ต้องเป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดเพื่อเป็นประกันการบังคับโทษ ทั้งนี้ สำหรับหมายขังนั้นไม่ว่าศาลจะออกในระหว่างสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา คดีก็คงใช้ได้จนกว่าศาลจะได้เพิกถอน โดยออกหมายปล่อยหรือหมายจำคุกแทน

บุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายขังของศาล ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 เรียกว่า “คนต้องขัง” ซึ่งเมื่อศาลสั่งขังผู้ต้องขังแล้ว จะต้องขังบุคคลนั้นไว้ในเรือนจำตามหมายขังนั้น ภายในเขตอำนาจของศาลนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และศาลก็อาจมีคำสั่งให้โอนการขังไปศาลในท้องที่ที่จะต้องทำการสอบสวนนั้นก็ได้ ตามคำร้องขอของพนักงานสอบสวน แต่ทั้งนี้เมื่อนำผู้ต้องขังมาขังไว้ในเรือนจำแล้ว ผู้ต้องขังนั้นก็ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ด้วย ซึ่งตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ก็ให้อำนาจอธิบดีกรมราชทัณฑ์ย้ายผู้ต้องขังไปเรือนจำต่าง ๆ ได้

สำหรับบุคคลที่ถูกศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ มีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่คดียังไม่ถึงที่สุดยังอยู่ในระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกานั้น ถ้าไม่มีการประกันตัวศาลจะออกหมายขังไว้ แต่ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ไม่ถือว่าเป็นนักโทษเด็ดขาด จะเรียกบุคคลเหล่านี้เป็นภาษาทางกฎหมายก็ไม่มีคำจำกัดความไว้ หากจะเรียกว่าคนต้องขังก็ไม่สมควรเพราะคนต้องขังหมายถึงบุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายขังไม่ใช่หมายจำคุก แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติจากตัวหมายอาญาที่ศาลใช้สำหรับสั่งจำคุกไปถึงเรือนจำใช้คำว่า “หมายจำคุกระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา”

⁴⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 58, 59, 71, 87, และ 88.

⁵⁰ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 307-310). เล่มเดิม.

ดังนี้ จึงเทียบเคียงได้กับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรา 23 วรรคสองและกฎกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ข้อ 53 และข้อ 69 ซึ่งกำหนดให้เรียกบุคคลเหล่านี้ว่า “คนต้องขังระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา” ทั้งนี้ แม้ในกฎหมายจะปรากฏคำดังกล่าว แต่ก็ไม่มีกฎหมายใดให้คำจำกัดความเอาไว้

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นคนต้องขังหรือคนต้องขังระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกาในที่นี้ก็คือผู้ต้องขังก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายรวมทั้งผู้ต้องหาที่ศาลออกหมายขังในระหว่างการสอบสวนหรือจำเลยที่ศาลออกหมายขังในระหว่างการไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาคดีทั้งก่อนมีคำพิพากษาและหลังจากมีคำพิพากษาแล้ว หรือจำเลยที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกและออกหมายขังไว้เพราะคดียังไม่ถึงที่สุดและยังอยู่ในระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา ซึ่งบุคคลเหล่านี้ต้องถูกส่งตัวเข้าไปคุมขังในเรือนจำหรือทัณฑสถานทั้งสิ้น⁵¹

(4) “คนฝาก” ตามความหมายของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 1(5) หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นโดยไม่มีหมายอาญา กล่าวคือ เป็นบุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ในเรือนจำโดยไม่มีหมายอาญาใด ๆ เพราะฉะนั้นบุคคลเหล่านี้จึงไม่ได้ถูกขังหรือจำคุกตามหมายแต่ได้ถูกคุมขังไว้ในเรือนจำด้วยเหตุผลอื่น ทั้งนี้ก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการนำมาฝากไว้ด้วย ซึ่งอาจเป็นกรณี

1) กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2478 ข้อ 2 ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นว่า ควรสั่งฟ้องและส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ ตามมาตรา 142 วรรคสามนั้น ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้พนักงานอัยการมอบตัวผู้ต้องหาให้อยู่ในความควบคุมของพนักงานตำรวจผู้สอบสวนในจังหวัดอื่นให้พนักงานอัยการมอบตัวผู้ต้องหาให้แก่พัสดีควบคุมไว้ ณ เรือนจำ”⁵²

ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าว ได้กำหนดใช้มาเป็นเวลานานแล้วแต่ในปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 57 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติให้การขังหรือ

⁵¹ มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษาปัญหาการใช้เครื่องพันธนาการต่อผู้ต้องขังก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์) (น. 38). เล่มเดิม.

⁵² วิทยุทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในทศวรรษหน้า (น. 34). เล่มเดิม.

จำคุกต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล⁵³ ดังนั้น การจะขังหรือจำคุกบุคคลใดไว้ในเรือนจำก็ต้องมีหมายขังหรือหมายจำคุกจากศาลเท่านั้น

2) กฎหมายอื่น ในปัจจุบันคนฝากที่ถูกนำมาฝากในเรือนจำตามกฎหมายอื่น ยังคงมีอยู่ เช่น ในระเบียบการเนรเทศตามพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 ข้อ 620(1) ว่าด้วยการควบคุมผู้รอการเนรเทศ หรือตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว ซึ่งผู้อำนวยการสถานพินิจมีอำนาจส่งเด็กหรือเยาวชนที่มีความประพฤติไม่ดี เหลือขอ ไปกักไว้ในเรือนจำ เป็นต้น เมื่อนำบุคคลดังกล่าวมาฝากไว้ในเรือนจำแล้วบุคคลเหล่านี้ก็กลายเป็นผู้ต้องขังไปด้วย ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ยกเว้นแต่จะมีข้อกำหนดเป็นพิเศษในกฎหมาย

2.2.2 อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานเรือนจำและการตรวจสอบการใช้อำนาจ

เจ้าพนักงานเรือนจำ ถือเป็นกลไกที่สำคัญของการบังคับโทษจำคุกจึงต้องคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ สุขภาพร่างกายแข็งแรง มีสมรรถนะพร้อมสำหรับการตรากตรำทำงานหนักและมีปฏิภาณไหวพริบดี ดังนั้น เจ้าพนักงานเรือนจำจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออำนาจหน้าที่ที่ได้รับเพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของประสิทธิภาพในการแก้ไขฟื้นฟู เพื่อให้ผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคมได้โดยไม่ต้องไปกระทำความผิดซ้ำอีก

(1) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำ

เจ้าพนักงานเรือนจำ แยกออกเป็น 2 ประเภท คือ เจ้าพนักงานอำนวยการกลางและเจ้าพนักงานประจำเรือนจำ

1) เจ้าพนักงานอำนวยการกลาง ประกอบด้วย เจ้าพนักงานและมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. อธิบดี เป็นผู้อำนวยการเรือนจำทั่วไป ซึ่งก็คือ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ นั่นเอง โดยมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการบริหารงานเรือนจำ ให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของงานราชทัณฑ์และออกคำสั่งต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์และกฎกระทรวง เช่น อำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาและอบรมผู้ต้องขัง อำนาจในการออกคำสั่งให้ย้ายผู้ต้องขังจากเรือนจำหนึ่งไปอีกเรือนจำหนึ่ง⁵⁴ เป็นต้น ในส่วนผู้ต้องขังก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด

⁵³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 57.

⁵⁴ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 27 และ 12.

หรือคนต้องขัง อธิบดียึดว่ามีส่วนสำคัญเพราะคนต้องขังอาจได้รับความสะดวกใด ๆ ได้ตามที่ อธิบดีกำหนดไว้⁵⁵

ข. ผู้ช่วยอธิบดี ปัจจุบันไม่มีการแต่งตั้งในตำแหน่งนี้แล้วแต่ได้มีการแต่งตั้ง เป็นตำแหน่งรองอธิบดีฝ่ายต่าง ๆ คือ รองอธิบดีฝ่ายวิชาการ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายพัฒนา และฝ่ายปฏิบัติการ

ค. หัวหน้ากองในกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบันคือ ผู้อำนวยการ สำนักหรือผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ในกรมราชทัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่บริหารงานภายในกองนั้น ๆ เช่น ผู้อำนวยการสำนักทัณฑวิทยา ผู้อำนวยการกองนิติการ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นภารกิจในการ สนับสนุนภารกิจของเรือนจำทั่วประเทศ

ง. สารวัตรเรือนจำประจำกรมราชทัณฑ์ ปัจจุบันไม่มีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรง ตำแหน่งนี้แล้ว แต่มีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของกรมราชทัณฑ์ให้มีการดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการของกรมราชทัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสารวัตรเรือนจำซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ตรวจการเรือนจำภายในเขตรับผิดชอบ เดิมสารวัตรเรือนจำมีอำนาจให้คำปรึกษาแนะนำแก่ เจ้าพนักงานประจำเรือนจำรองจากผู้บัญชาการเรือนจำลงมาเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการเรือนจำ แต่ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบัน มีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ผู้บัญชาการ เรือนจำได้ นอกจากนั้น เดิมหากสารวัตรเรือนจำได้รับคำสั่งจากอธิบดีให้เข้าควบคุมกิจการของ เรือนจำใดก็จะมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าพนักงานเรือนจำรองจากผู้บัญชาการเรือนจำนั้น ๆ ด้วย

จ. ข้าราชการในกรมราชทัณฑ์ หัวหน้าแผนกในกรมราชทัณฑ์ซึ่งอาจได้รับคำสั่ง ให้ออกตรวจหรือควบคุมเรือนจำ จะได้รับอำนาจเช่นเดียวกับสารวัตรเรือนจำหรือผู้ตรวจราชการ กรมราชทัณฑ์ หากได้รับคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะได้รับอำนาจเช่นเดียวกับ ผู้บัญชาการเรือนจำ

2) เจ้าพนักงานประจำเรือนจำ ประกอบด้วย เจ้าพนักงานและมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก. ผู้บัญชาการเรือนจำ แบ่งออกได้เป็น ผู้บัญชาการเรือนจำโดยเฉพาะ คือ ผู้บัญชาการเรือนจำที่เป็นข้าราชการสังกัดกรมราชทัณฑ์ โดยปกติมีหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชา กิจการของเรือนจำที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยทั่วไป ทั้งการบังคับบัญชาเจ้าพนักงานเรือนจำ ทั้งหมดและผู้ต้องขังที่อยู่ในอำนาจการบัญชาการ โดยเฉพาะในการใช้มาตรการทางวินัย ผู้บัญชาการเรือนจำจะมีอำนาจในการใช้มาตรการทางวินัยต่อผู้ต้องขังในทุกมาตรการแล้วแต่กรณี ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง สำหรับผู้บัญชาการเรือนจำโดยตำแหน่งคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ

⁵⁵ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความใน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ข้อ 49.

นายอำเภอกรณีที่ไม่เป็นผู้บัญชาการเรือนจำโดยเฉพาะในเรือนจำจังหวัดหรือเรือนจำอำเภอแล้วแต่กรณี หรือนายตำรวจหัวหน้าสถานีตำรวจกรณีได้มีการประกาศอาณาเขตเรือนจำโดยใช้สถานีตำรวจนั้น ๆ เป็นเรือนจำชั่วคราว ในกรณีนี้บุคคลดังกล่าวมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้บัญชาการเรือนจำเฉพาะ

ข. สารวัตรเรือนจำ กรณีเรือนจำใดมีกิจการยุ่งยากหรือสำคัญหรือมีผู้ต้องขังตั้งแต่ 1,000 คนขึ้นไป ให้อธิบดีจัดให้มีการแต่งตั้งสารวัตรเรือนจำ แต่ในปัจจุบันไม่มีการแต่งตั้งบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งนี้แล้ว

ค. พศติ ซึ่งเดิมหมายถึงการแต่งตั้งให้ข้าราชการสังกัดประจำเรือนจำแห่งนั้น โดยที่ข้าราชการผู้นั้นดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไปเป็นพศติ แต่ในปัจจุบันได้มีการปรับปรุง ตำแหน่งของข้าราชการในระบบใหม่ จึงมีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานเรือนจำกลุ่มวิชาการชำนาญการ ขึ้นไปเป็นพศติ และเจ้าพนักงานเรือนจำกลุ่มทั่วไประดับอาวุโสขึ้นไปทำหน้าที่พศติ โดยได้รับการ แต่งตั้งจากผู้บัญชาการเรือนจำ

อำนาจหน้าที่ของพศติ คือ การดำเนินกิจการเรือนจำได้ตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์หรือกฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น มีอำนาจหน้าที่ปกครองและควบคุมระเบียบวินัยของ เจ้าพนักงานเรือนจำในสังกัด สรุปได้ว่า มีการกำหนดอำนาจหน้าที่พศติ⁵⁶ ไว้ดังนี้

- (1) ปกครอง และควบคุมระเบียบวินัยของเจ้าพนักงานในสังกัด
- (2) แบ่งการงานของเรือนจำเป็นส่วน ๆ มอบหมายให้เจ้าพนักงานในสังกัด ไปดำเนินการควบคุมหรือจัดทำ
- (3) รักษา คูแล และบูรณะสถานที่และทรัพย์สินของเรือนจำ
- (4) ควบคุม ดูแลการทะเบียนบัญชีของเรือนจำ
- (5) เรือนจำใดไม่ได้แต่งตั้งสมุห์บัญชีไว้ พศติต้องรับผิดชอบในการเบิกจ่ายเงิน ทั้งหลายอันเกี่ยวข้องกับกิจการของเรือนจำ
- (6) ปกครองและควบคุมระเบียบวินัยของผู้ต้องขัง
- (7) ตรวจตราการกระทำความผิดวินัยผู้ต้องขัง ตลอดจนการป้องกันมิให้หลบหนีและ การจับกุมเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาในเรือนจำ
- (8) จัดการและควบคุมการทำงานของผู้ต้องขัง
- (9) จัดการและควบคุมการศึกษาตลอดจนการอบรมผู้ต้องขัง

⁵⁶ กฎกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ 18 และ ข้อ 100.

(10) ดูแลการอนามัยผู้ต้องขัง การสุขภาพิบาลของเรือนจำและจัดการให้เป็นไปตามคำแนะนำของแพทย์

(11) เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังร้องทุกข์ได้โดยสะดวกและเต็มที่

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการทางวินัยแก่ผู้ต้องขังนั้น กฎกระทรวงได้ให้อำนาจพัศดีที่มีผู้บัญชาการเรือนจำโดยเฉพาะ มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยได้โดยการภาคทัณฑ์ ตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อกับบุคคลภายนอกไม่เกิน 1 เดือนหรืองดการเลื่อนชั้นไว้ไม่เกิน 3 เดือน แต่ในเรือนจำที่มีผู้บัญชาการเรือนจำโดยตำแหน่ง พาศดีมีอำนาจภาคทัณฑ์และตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อกับบุคคลภายนอก ไม่เกิน 2 เดือน

ง. ผู้คุม หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดเรือนจำประเภทวิชาการระดับปฏิบัติงานทั้งหมดหรือระดับชำนาญการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพัศดีและเจ้าพนักงานเรือนจำประเภททั่วไประดับปฏิบัติงานและชำนาญงานทั้งหมด ส่วนข้าราชการที่ปฏิบัติงานในกรมราชทัณฑ์ไม่ถือว่าเป็นผู้คุม⁵⁷ ผู้คุมถือว่าเป็นเจ้าพนักงานที่เป็นหัวใจหลักของการปฏิบัติงานด้านการราชทัณฑ์ เพราะเป็นผู้ที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับผู้ต้องขัง ต้องมีความเป็นผู้มีวุฒิภาวะที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานและมีความอดทนต่อแรงเสียดทานค่อนข้างสูงทั้งจากสภาวะและสิ่งแวดล้อมที่ไม่น่าอภิรมย์ มีวุฒิภาวะทางด้านอารมณ์รอบรู้เท่าทัน ฉลาดมีไหวพริบเป็นได้ทั้งเพื่อน พี่ ครู ญาติ และที่ปรึกษาให้กับผู้ต้องขังพร้อม ๆ กัน ดังนั้น การเป็นผู้คุมนับได้ว่าต้องเป็นผู้มีทั้งศาสตร์และศิลป์ในการปกครองบังคับบัญชาผู้ต้องขัง จึงจะสร้างแรงจูงใจและได้รับการยอมรับนับถือเป็นแบบอย่างที่ดีให้ผู้ต้องขังได้อำนาจหน้าที่ของผู้คุม⁵⁸ มีดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของพัศดี ข้อ 6 ถึงข้อ 11

(2) เมื่อผู้ต้องขังในความควบคุมของเจ้าพนักงานอื่น ก่อความไม่สงบหรือกระทำความผิดอาญา ต้องเข้าไปทำการจับกุมหรือทำการช่วยเหลือเจ้าพนักงานอื่น

(3) ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา

ในส่วนหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังนั้น ผู้คุมเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังที่ผู้ต้องขังส่งออกหรือรับจดหมายจากบุคคลภายนอกและเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจับกุม การกล่าวหา การบันทึกแจ้งรายงานการกระทำความผิดวินัยของผู้ต้องขัง

⁵⁷ จาก คู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานเรือนจำ (น. 86), โดย สมบูรณ์ ประสพเนตร, 2544. (อ้างถึงใน มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษากรณีการใช้ มาตรการทางวินัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น. 71), โดย วินัย หมวกมณี, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).

⁵⁸ กฎกระทรวงฯ, ข้อ 21-22.

เป็นส่วนใหญ่ เพราะปฏิบัติงานใกล้ชิดกับผู้ต้องขังมักตรวจพบการกระทำผิดอาญาและวินัยเรือนจำ นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยในรูปคณะกรรมการ ผู้คุมอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยและเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการเรือนจำ เพื่อใช้มาตรการทางวินัยต่อผู้ต้องขัง

(2) การตรวจสอบการใช้อำนาจ

ตามหลักนิติรัฐซึ่งเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนและเพื่อเป็นการป้องกันหรือแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ การทำให้ขั้นตอนของการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอน โปร่งใส ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ซึ่งโดยสรุปแล้วกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดีจะต้องมีมาตรการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษอย่างมีประสิทธิภาพและมีวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจของกฎหมาย (Principle of Legality) โดยมีความโปร่งใส (Transparency) และถูกตรวจสอบได้ (Accountability) ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบในด้านต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้ว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าพนักงานในองค์กรนั้น ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย การตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในองค์กรต่าง ๆ ไม่ให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งผู้ต้องขังในเรือนจำได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย⁵⁹

ซึ่งในการดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยองค์กรภายในและการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยองค์กรภายนอก กล่าวคือ⁶⁰

1) การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยองค์กรภายใน เป็นการดำเนินการโดยเจ้าพนักงานของเรือนจำหรือกรมราชทัณฑ์ โดยการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีการกำกับดูแลตามสายงานการบังคับบัญชาเช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไปที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ ตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หนังสือสั่งการต่าง ๆ อย่างเคร่งครัดและการตรวจสอบโดยสายงานการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงการรายงานไปยังกรมราชทัณฑ์

⁵⁹ จาก *โครงการศึกษาและพัฒนากฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิพื้นฐานและพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (รายงานการวิจัยเบื้องต้น) (น. 549-550), โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และคณะ, 2547. (อ้างถึงใน *มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษาปัญหาการใช้เครื่องพันธนาการต่อผู้ต้องขังก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 86-87). เล่มเดิม.).

⁶⁰ *มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษากรณีการ ใช้มาตรการทางวินัย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 73-74). เล่มเดิม.

ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน การตรวจสอบในลักษณะเช่นนี้มักมีการปฏิบัติอยู่โดยปกติในการปฏิบัติงานประจำวัน

ในกรณีการตรวจสอบที่เริ่มต้นจากผู้ต้องขัง ซึ่งอาจเป็นผู้ถูกระทบบลิตทิจจะเริ่มกระบวนการเมื่อผู้ต้องขังเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำหรือเจ้าพนักงานปฏิบัติต่อตนโดยละเมิดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ต้องขังที่ได้รับความเดือดร้อนนั้นสามารถที่จะเริ่มกระบวนการตรวจสอบได้ โดยการยื่นหนังสือร้องทุกข์หรือร้องทุกข์ด้วยวาจาต่อเจ้าพนักงานเรือนจำได้

2) การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยองค์กรภายนอก การบริหารงานที่จะเป็นที่เชื่อถือได้ในการใช้อำนาจนั้น นอกจากมีการตรวจสอบภายในอันเป็นการบริหารงานการดำเนินการภายในหน่วยงานนั้น ๆ หรือกลไกองค์กรนั้น ๆ แล้วจะมีผลในการสร้างความน่าเชื่อถือได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ในปัจจุบันการบริหารงานมีโครงสร้างภายในหน่วยงานที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น การให้คำอธิบายกับภาคสังคมหรือประชาชนในการดำเนินงานภายในหน่วยงานของภาครัฐมีความต้องการคำอธิบายได้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นการแสดงความบริสุทธิ์ใจหรือความโปร่งใสในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างเช่นการใช้อำนาจตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นต้น นอกจากเป็นการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงานแล้ว การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางหนึ่งด้วย และเป็นวิธีการชี้แนวทางในการดำเนินงานขององค์กรได้เป็นอย่างดี

ซึ่งตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้กำหนดการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานโดยองค์กรภายนอกไว้ในหมวดว่าด้วยการตรวจเรือนจำ ซึ่งได้ให้อำนาจรัฐมนตรีให้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเรือนจำ จำนวนไม่เกิน 5 คน⁶¹ ซึ่งมาจากข้าราชการตุลาการ ข้าราชการกระทรวงธรรมการ (ปัจจุบัน คือ กระทรวงศึกษาธิการ) ข้าราชการกระทรวงเกษตร (ปัจจุบัน คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ข้าราชการกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ แพทย์ พนักงานอัยการ ข้าราชการอื่นหรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควรและให้คณะกรรมการเรือนจำ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

⁶¹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, มาตรา 44. (อ้างถึงใน *มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางวินัย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 74). เล่มเดิม.).

1. ตรวจสอบตราเรือนจำ ให้ความเห็นหรือเสนอแนะในการดำเนินกิจการของเรือนจำต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่สอดคล้องและถูกต้องตามหลักการด้านอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา

2. ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานเรือนจำ ในด้านการปฏิบัติงาน องค์ความรู้ด้านวิชาการ และอื่น ๆ เพื่อเป็นการพัฒนาสนับสนุนกิจการราชทัณฑ์ เพื่อความมุ่งหมายคือประโยชน์สูงสุดของสังคม

การตรวจเรือนจำโดยคณะกรรมการนี้ แต่เดิมได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังและมีการดำเนินการอย่างได้ผลแต่ในปัจจุบันนี้ด้วยปัญหาเฉพาะอันเป็นคุณลักษณะของการปฏิบัติงานในเรือนจำ ซึ่งบุคคลภายนอกที่เป็นกรรมการไม่อาจเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกในการบริหารงานเรือนจำ ทำให้การตรวจสอบไม่อาจดำเนินการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจเป็นเพราะความร่วมมือที่ได้รับจากผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำต่อคณะกรรมการนั้นมีน้อยอาจเป็นด้วยทัศนคติที่ผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำมองว่าเป็นการถูกตรวจสอบจากบุคคลภายนอกที่ไม่เข้าใจปัญหาในเรือนจำ เพราะทำยที่สุดแล้วผู้ที่ต้องเผชิญกับปัญหาและการแก้ไขปัญหาคือเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานอยู่ในเรือนจำนั้น ๆ

นอกจากการตรวจสอบเรือนจำที่เป็นของคณะกรรมการจากบุคคลภายนอกดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีองค์กรที่สำคัญอีก คือ

ก) ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการละเลยการปฏิบัติของหน่วยงานดังกล่าวที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียน การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ไม่รวมถึงการพิจารณาอรรถคดีของศาล โดยที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการเข้าถึงเอกสารราชการของหน่วยงานมีอำนาจในการเรียกพยาน ซึ่งหมายความว่ารวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ถ้อยคำใด ๆ และทำรายงานสรุปส่งให้ผู้ร้องเรียน หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกร้องเรียน เพื่อดำเนินการแก้ไขการปฏิบัติงานให้ถูกต้องต่อไป

หากไม่มีการดำเนินการแก้ไข ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงการบริหารทางปกครอง แต่ในเรื่องของนโยบายของคณะรัฐมนตรี เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เรื่องที่ฟ้องร้องที่เป็นคดีอยู่ในศาลหรือมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด แล้วไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน⁶²

ข) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นกลไกที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดขององค์การสหประชาชาติที่สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก เนื่องจากข้อเท็จจริงส่วนใหญ่ที่ได้รับการยอมรับว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น มักจะเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ⁶³

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน จึงเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐรวมทั้งเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีดังนี้⁶⁴

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก พร้อมทั้งเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อการกระทำดังกล่าว

(2) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบตามรัฐธรรมนูญ

(3) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นด้วยตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำในทางปกครองใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(4) ฟ้องคดีแทนผู้เสียหายต่อศาลยุติธรรม ในเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นการเหมาะสมและสมควร เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

(5) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอ ในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(6) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(7) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน หรือองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 242.

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 256.

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 257.

(8) ทำรายงานประจำปี สำหรับเพื่อประเมินสถานการณ์เกี่ยวกับด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(9) อำนาจหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ก) องค์กรตุลาการ รูปแบบการตรวจสอบการถ่วงดุลทั้งหมดเชื่อมั่นว่าการตรวจสอบ โดยองค์กรตุลาการหรือศาล เป็นองค์กรที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนดีที่สุด⁶⁵ และตามหลักนิติรัฐ เรียกร้ององค์กรตุลาการที่เป็นอิสระ เหตุผลที่สนับสนุนว่าองค์กรตุลาการประกันความมีสิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่ดีที่สุดคือ ความเป็นอิสระและเมื่อได้ยื่นฟ้องอย่างถูกต้องศาลจะพิจารณา ให้เสมอซึ่งเป็นหลักประกันว่าความทุกข์ของผู้มาฟ้องศาลจะได้รับการขจัดปิดเป่าภายในเวลา อันสมควร การดำเนินการโดยเปิดเผยและการวินิจฉัยได้ให้เหตุผลเสมอแต่มีข้อจำกัดคือ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้น จะเข้าไปควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถควบคุมความเหมาะสมได้

2.3 การรับรองสิทธิของผู้ต้องขัง

สิทธิของผู้ต้องขัง (Prisoner's Rights) นับเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งซึ่งในอดีต ได้มีการเรียกร้องให้มีการรับรองและคุ้มครองในฐานะที่เป็นสิทธิของพลเมือง อีกทั้งเป็นผลของความพยายามในการแสวงหาหลักเกณฑ์พื้นฐานของความเป็นปัจเจกชนของผู้ต้องขัง เพราะในอดีต ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องขังมักถูกมองว่าเป็นผู้ที่บกพร่องทางศีลธรรมและได้รับความช่วยเหลือ ในขอบเขตที่จำกัด ดังนั้น ในระยะต่อมาแนวคิดเรื่องสิทธิของผู้ต้องขังจึงได้รับการพัฒนาในทางที่ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จากเอกสารรับรองสิทธิระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งจัดทำโดย องค์กรสหประชาชาติและสาส์นรับรองสิทธิในภูมิภาคต่าง ๆ ได้มีการรับรองสิทธิผู้ต้องขังไว้ หลายประการและต่อมาได้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายภายในของแต่ละประเทศ รวมทั้ง กฎหมายของประเทศไทยด้วย

2.3.1 สิทธิของผู้ต้องขัง

ที่มาของสิทธิของผู้ต้องขังมาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้มีการพัฒนา ในแต่ละยุคสมัยซึ่งนำมาสู่การยอมรับและรับรองสิทธิของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ในยุคต่อ ๆ มา อาทิเช่น สิทธิของชนกลุ่มน้อย สิทธิของผู้อพยพ สิทธิสตรี สิทธิเด็กรวมทั้งสิทธิของผู้ต้องขังด้วย

⁶⁵ จาก หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 172), โดย บรรเจิด สิงคนดี, 2551. (อ้างถึงใน มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางวินัย (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 73-74). เล่มเดิม.).

ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการที่บุคคลเหล่านั้นยังไม่ได้รับการปฏิบัติต่อที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ทั้งตามกฎหมายหรือตามมาตรฐานสากลที่ยอมรับกันทั่วไป⁶⁶

ถ้าหากที่มาของการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง มีความเป็นมานับแต่ยุคสมัยของการเรียกร้องอิสรภาพและเสรีภาพในประเทศตะวันตกมาเป็นเวลาช้านานและมีกิจกรรมที่เกิดขึ้นมากมายอันเป็นการเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิที่เรียกว่า สิทธิของพลเมือง (Civil Rights) การต่อสู้เรียกร้องสิทธิของผู้ต้องขังก็เป็นสิทธิของพลเมืองอย่างหนึ่งที่มีการเรียกร้องและทำให้ได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าว

ความพยายามที่จะให้มีสิทธิของผู้ต้องขัง เกิดขึ้นมาจากการแสวงหาหลักเกณฑ์พื้นฐานของความเป็นปัจเจกชน (Individual Basis) ซึ่งในสมัยก่อน ได้เริ่มการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องขังและมีความพยายามในการให้คำจำกัดความของคำว่า สิทธิของผู้กระทำผิดหรือสิทธิของผู้ต้องขัง ซึ่งในอดีตยังไม่มีคำจำกัดความที่เป็นรูปธรรมนักเนื่องจากในสมัยนั้นยังขาดการจำกัดความของคำว่า สิทธิ ที่เป็นทางการ ประกอบกับสาธารณชนก็ไม่ให้ความสนใจในสิทธิของผู้ต้องขังนัก เพราะผู้กระทำผิดในสมัยนั้นจะถูกมองว่าเป็นผู้ที่บกพร่องทางศีลธรรมอย่างร้ายแรงไม่สมควรได้รับการช่วยเหลือ การช่วยเหลือผู้ต้องขังในสมัยก่อนถูกจำกัดให้เป็นเพียงการช่วยเหลือที่มาจากความต้องการช่วยเหลือของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งอาจทำในรูปของการบริจาคสิ่งของที่เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกทั่วไปหรือสิ่งที่เป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเท่านั้น⁶⁷

ในระยะต่อมาสิทธิของปัจเจกบุคคลได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นในฐานะที่เป็นเครื่องป้องกันที่ประชาชนมีต่อการใช้อำนาจอรัฐ การเรียกร้องสิทธิดังกล่าวมักมีสาเหตุมาจากประเด็นทางการเมือง กล่าวคือ การเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิประเภทใดประเภทหนึ่งในช่วงนั้น มักจะมีพื้นฐานเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องศีลธรรมและการเรียกร้องสิทธิทางกฎหมายซึ่งมีผลกระทบในทางการเมืองเกิดขึ้นเสมอ รวมทั้งการเรียกร้องสิทธิของผู้ต้องขังซึ่งมีการเรียกร้องกันมากในเรื่องเกี่ยวกับข้อกำหนดของเรือนจำและข้อเสนอให้มีการรับรองสิทธิของผู้ต้องขังอื่น ๆ

เหตุผลที่มีการนำมาอ้างเพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ของผู้ต้องขัง คือ การที่ผู้ต้องขังต้องถูกแยกตัวออกไปจากสังคมปกติทำให้ผู้ต้องขังถูกจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว และเสรีภาพ

⁶⁶ จาก เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ หน่วยที่ 10 สิทธิของผู้ต้องขัง (น. 50), โดย กุลพล พลวัน, 2552, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

⁶⁷ From *Supervision of the Offender* (pp. 133-135), by Harold B. Trester, 1981, Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1981. (อ้างถึงใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ หน่วยที่ 10 สิทธิของผู้ต้องขัง (น. 50). เล่มเดิม.).

ในการติดต่อสื่อสารกับสังคมภายนอก ซึ่งเสรีภาพเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของความถูกต้องชอบธรรม ความพอดีในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ความทุกข์ทรมานของผู้ต้องขังที่ได้รับจากการถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ได้นำมาสู่การเรียกร้องให้มีการตระหนักถึงการปกป้องรักษาสิทธิของผู้ต้องขังอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic Human Rights) รวมทั้งการเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิตามกฎหมายอันพึงมีของบุคคลเหล่านั้นด้วย⁶⁸

โดยหลักการแล้ว การที่จะกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้ต้องขังให้เป็นอย่างไรนั้นจำเป็นจะต้องพิจารณาโดยยึดวัตถุประสงค์ของการลงโทษเป็นหลักไม่ว่าสิทธิที่กำหนดนั้นจะเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ หลักการนี้เป็นที่ยอมรับทั่วไปในศตวรรษที่ 19 จนถึงปัจจุบัน เนื่องจากในศตวรรษที่ 19 ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการลงโทษซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างเป็นทางการทั่วไปหลายประการ เช่น การลงโทษเพื่อการยับยั้ง (Deterrence) การลงโทษเพื่อการแก้แค้นตอบแทน (Retribution) และการลงโทษเพื่อการแก้ไขปรับปรุง (Reformation) ซึ่งวัตถุประสงค์ในการลงโทษเหล่านี้ได้นำมาสู่การกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปรับปรุงหรือเพื่อความยุติธรรมนับเป็นวัตถุประสงค์ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในระยะหลัง และในขณะที่การลงโทษเพื่อวัตถุประสงค์ในการหน่วงเหนี่ยวกักขังบุคคลก็มีผู้ยอมรับว่ายังเป็นการกระทำที่ชอบธรรมและจำเป็นต้องทำเพื่อผลในการป้องกันสังคม

จากแนวความคิด เรื่องสิทธิของผู้ต้องขังและการลงโทษผู้ต้องขังดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ที่มาของสิทธิผู้ต้องขังนั้นเกิดจากแนวคิดในทางทฤษฎีที่ว่าสิทธิบางส่วนที่ผู้ต้องขังต้องสูญเสียไปจากการถูกลงโทษและการสูญเสียสิทธิดังกล่าวจึงหมายความว่า ผู้ต้องขังในฐานะที่เป็นปัจเจกชนยังมีสิทธิบางส่วนที่ยังเหลืออยู่จากการถูกลงโทษ ซึ่งขอบเขตของสิทธิในส่วนที่เหลือเหล่านั้นจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับแนวคิดหรือวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แต่ละประเภทนำมาใช้ เช่น หากการลงโทษผู้กระทำความผิดมีวัตถุประสงค์และเหตุผลหลักเพื่อการป้องกันสังคมคือ ป้องกันสังคมให้พ้นจากการกระทำของผู้กระทำความผิดนั้น ๆ ดังนั้น การสูญเสียสิทธิของผู้ต้องขังที่ถูกลงโทษจำคุกก็น่าจะเป็นเพียงการถูกแยกตัวออกจากสังคมเท่านั้นและบุคคลนั้นจะต้องยังคงมีสิทธิบางประการที่เหลืออยู่ซึ่งรัฐจะต้องตระหนักถึงการป้องกันรักษาสิทธิเหล่านั้นของผู้ถูกจำคุกด้วย ซึ่งในกรณีนี้ได้มีผู้เสนอว่า การจำคุกบุคคลซึ่งเป็นการกระทำที่แทรกแซงความเป็นมนุษย์ในเชิงลบนั้นควรเพิ่มภาระรับผิดชอบสังคมในด้านบวก (Positive Obligations)

⁶⁸ From *Accountability and Prison: Opening up a Closed World* (pp. 19-28), by Mike Maguire, Jon Vagg, Rod Morgan, Edited, 1985, London and New York: Tavistock Publication. (อ้างถึงใน เอกสารการสอน ชุติวิชา กฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ หน่วยที่ 10 สิทธิของผู้ต้องขัง (น. 50). เล่มเดิม.)

ควบคู่กันไปด้วย ซึ่งภาระในด้านบวกอาจกระทำโดยการให้สิทธิผู้ต้องขังในการมีส่วนร่วมในการเป็นอาสาสมัคร การให้โอกาสในการทำงานหรือการฝึกอบรมวิชาชีพ เป็นต้น

อนึ่ง การที่จะรักษาปกป้องสิทธิของผู้ต้องขังตามแนวคิดดังกล่าวให้ได้ผลดีนั้นรัฐควรจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกและรับรองสิทธิต่าง ๆ ของผู้ต้องขังในรูปของสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) เพราะผู้ที่ได้รับสิทธิดังกล่าวมีเพียงผู้ต้องขัง ซึ่งสิทธิดังกล่าวไม่ใช่สิทธิของสมาชิกอื่น ๆ ในสังคม ทั้งนี้เพราะสังคมเห็นว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายอันชอบธรรมที่แยกผู้ต้องขังออกจากสังคมจึงเป็นหน้าที่ของสังคมที่จะต้องปกป้องเขาเหล่านั้นและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ไม่ว่าจะเป็นการทำงาน การให้การศึกษา การรักษาโรคหรือความจำเป็นพื้นฐานทางกายที่จำเป็นในชีวิตอื่น ๆ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การที่ผู้ต้องขังไม่มีความเป็นอิสระทำให้ต้องได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ (Special Rights) นั้นเอง

2.3.2 มาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด

การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมีหลายวิธี เช่น ในส่วนที่เป็นการควบคุมตัวก็อาจมีการควบคุมตัวในสถานควบคุมโดยเฉพาะ (Institutional Treatment) หรือการควบคุมตัวแบบไม่ใช่สถานที่ควบคุม (Non Institutional Treatment) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการควบคุม อย่างไรก็ตาม การนำตัวบุคคลมาคุมขังไว้ในสถานที่คุมขังซึ่งโดยสภาพแล้วเป็นเรื่องที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วไปด้านความยุติธรรมและด้านมนุษยธรรม ซึ่งเรื่องนี้มีกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำไว้โดยองค์การสหประชาชาติเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ นำไปเป็นแนวทางในการกำหนดเป็นกฎหมายภายในของประเทศตน ดังเช่นประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้บัญญัติกฎหมายคือ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ โดยมีการนำข้อกำหนดขององค์การสหประชาชาติมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจนในมาตรา 3 ข้อ 2 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ไทยว่า⁶⁹

“กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวงฯ หลักอาชญาวิทยาและหลักทัณฑวิทยา ตลอดจนมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ

มาตรฐานขั้นต่ำที่องค์การสหประชาชาติและองค์กรในสังกัดได้จัดทำขึ้นมีในหลายลักษณะและหลายรูปแบบ อาทิ คำประกาศ ปฏิญญา อนุสัญญา ข้อตกลง ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องกับ

⁶⁹ จาก *ประมวลสาระชฎวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 3 มาตรฐานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหประชาชาติ* (น. 80-81), โดย รัชนิกร โชติชัยสถิต, 2553, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.

การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งแต่ละฉบับต่างมุ่งให้เกิดการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลผู้กระทำผิด ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดและผู้ต้องขัง เป็นหลัก เช่น

1. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)
2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966)
3. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางวัฒนธรรมหรือ (International Covenant to Economics, Social and Cultural Rights 1966)
4. ปฏิญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลทุกคนจากการทารุณกรรมและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ขาดมนุษยธรรม หรือลดคุณค่ามนุษยชาติ (Declaration on Protection of All Person from being subjected to Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading treatment or Punishment 1975)
5. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการกระทำทารุณและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่เป็นการทารุณ โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or degrading Treatment or Punishment 1984)
6. ประมวลระเบียบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials 1979)
7. หลักประกันสำหรับปกป้องสิทธิบุคคลผู้ต้องโทษประหารชีวิต หรือ (Safeguards Guaranteeing Protection of the Rights of those facing the Death Penalty)
8. จรรยาแพทย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งแพทย์ในการปกป้องนักโทษและผู้ถูกคุมขังต่อการทารุณกรรมฯ (Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment 1982)
9. ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)”

อนึ่ง สาส์นรับรองสิทธิดังกล่าวอาจมีสถานะแตกต่างกันคือ บางฉบับไม่มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศเป็นแต่เพียงแนวทางการปฏิบัติที่ยอมรับกันนำไปดำเนินการโดยสมัครใจของประเทศสมาชิก ดังเช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติไม่มีข้อผูกมัดที่ชัด บางฉบับมีสถานะเป็นอนุสัญญาซึ่งมีผลผูกพันประเทศ

ที่ลงนามเป็นภาคีให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เป็นต้น

ซึ่งนอกจากศาสนารับรองสิทธิในระดับสากลดังที่กล่าวมานั้นจะได้รับรองสิทธิของผู้ต้องขังไว้เป็นแม่แบบแล้ว ยังมีศาสนารับรองสิทธิมนุษยชนทางอาญาอีกลักษณะหนึ่งที่มุ่งพัฒนาทั่วโลกในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1979 องค์การสหประชาชาติได้จัดทำศาสน์ฉบับหนึ่งเพื่อกำหนดจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายให้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน เรียกว่า ประมวลระเบียบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials 1979) เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดสิทธิของผู้ต้องขัง ซึ่งมีสาระดังนี้⁷⁰

ข้อ 1. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผลสำเร็จตลอดเวลาโดยรับใช้ชุมชน โดยการปกป้องคุ้มครองทุกคนจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยยึดมั่นในความรับผิดชอบอย่างสูงซึ่งผู้ประกอบอาชีพเช่นนั้นพึงมี

ข้อ 2. ในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องให้ความเคารพและให้การคุ้มครองเกียรติภูมิของมนุษย์ ส่งเสริมและดำรงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคน

ข้อ 3. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย อาจใช้กำลังก็ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นยิ่งยวดเท่านั้น และต้องอยู่ภายในขอบเขตความจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 4. เรื่องราวความลับต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องรักษาไว้เป็นความลับ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือความจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องได้มาเพื่อดำเนินกระบวนการยุติธรรม

ข้อ 5. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย จะขู่งส่งเสริมหรือก่อหรือยอมให้เกิดการกระทำใด ๆ อันเป็นการทรมานหรือทารุณกรรมอื่น ๆ การปฏิบัติหรือการลงโทษที่เสื่อมทรามหรือไร้มนุษยธรรมและเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมายจะยกอ้างเอาคำสั่งของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงหรือสถานการณ์ยกเว้นบางอย่าง เช่น การที่รัฐตกอยู่ในภาวะสงครามหรือถูกคุกคามจากภัยสงคราม การคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ ความไม่มั่นคงภายในทางการเมือง หรือสาธารณภัยฉุกเฉิน มาเป็นเหตุอ้างเพื่อให้ความทรมานหรือทารุณกรรมอื่น ๆ การปฏิบัติหรือลงโทษที่เสื่อมทรามหรือไร้มนุษยธรรมไม่ได้

⁷⁰ แหล่งเดิม.

ข้อ 6. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องให้ความมั่นใจได้ว่าการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของบุคคลที่อยู่ในการคุมขังของตน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีจำเป็นจะต้องให้การดูแลรักษาทางแพทย์โดยทันที

ข้อ 7. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องไม่กระทำการใด ๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ ทั้งจะต้องต่อต้านและตอบโต้การกระทำดังกล่าวอย่างเคร่งครัดด้วย

ข้อ 8. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องเคารพในกฎหมายและประมวลจรรยาบรรณฉบับนี้ ทั้งยังต้องป้องกันและต่อต้านกับการละเมิดกฎหมายและประมวลจรรยาบรรณที่ว่อย่างเคร่งครัดและโดยเต็มกำลังความสามารถ

เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย ซึ่งมีเหตุผลเชื่อได้ว่าเกิดการละเมิดหรือกำลังจะเกิดการละเมิดประมวลจรรยาบรรณนี้จะต้องรายงานแก่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในระดับสูงขึ้น และในกรณีจำเป็นให้รายงานไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่เหมาะสมหรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจให้ดูแลตรวจตราหรือแก้ไขความเสียหาย

ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทยส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศ ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่เป็นมาตรฐานสากลเหล่านั้นวิธีดำเนินการที่สำคัญคือ การปรับแก้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานในข้อตกลงฉบับต่าง ๆ ทั้งในส่วนของการรับรองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานด้านต่าง ๆ และสิทธิของบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2.3.3 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) ค.ศ. 1955

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหรือส่วนที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารของผู้ต้องขัง ได้กำหนดไว้ในเรื่อง “การติดต่อกับโลกภายนอก” หรือ (Contact with the outside World) ในภาคที่หนึ่ง กฎทั่วไป ข้อ 37-39 ซึ่งมีเนื้อหาดังนี้

ข้อ 37. นักโทษ พึงได้รับอนุญาตให้ติดต่อกับครอบครัวของตนและเพื่อนที่เชื่อถือได้นั้นทั้งโดยจดหมายและโดยการเยี่ยมเยียนของครอบครัวหรือเพื่อนดังกล่าว ตามเวลาที่ทางระเบียบของเรือนจำกำหนดภายใต้การควบคุมที่จำเป็น

ข้อ 38. (1) นักโทษที่เป็นคนต่างด้าว พึงได้รับอนุญาตตามสมควรในการที่ติดต่อกับผู้แทนสถานทูตหรือกงสุลของประเทศของนักโทษผู้นั้นประจำอยู่ในประเทศที่นักโทษผู้นั้นรับโทษอยู่

(2) หากไม่มีสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศของนักโทษที่เป็นคนต่างด้าวผู้นั้นตั้งอยู่ในประเทศที่นักโทษผู้นั้นอยู่ ก็ให้นักโทษผู้นั้นได้รับอนุญาตในการทำงานเองเดียวกันในการที่จะสามารถติดต่อกับผู้แทนทางการทูตหรือองค์กรระดับประเทศหรือระหว่างประเทศอื่นใด ที่ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของบุคคลนั้นได้

ข้อ 39. นักโทษ พึงได้รับข้อมูลข่าวสารที่สำคัญทางหนังสือพิมพ์ นิตยสาร จุลสาร พิเศษของทางเรือนจำ วิทยุ การบรรยายหรือสื่ออื่น ๆ ในทำงานเองเดียวกัน ภายใต้การอนุญาตหรือการควบคุมของเรือนจำนั้น ๆ

ดังนั้น ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษเป็นแนวทางที่ประชาคมโลกได้ช่วยกันคิดค้นและสร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง โดยการกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ ประกอบกับประเทศใดจะใช้เป็นแม่แบบหรือแนวทางออกกฎหมายภายในประเทศ หรือกำหนดนโยบายในทางบังคับโทษจำคุกก็ทำได้อย่างมีมาตรฐานสากล เป็นการร่วมกันสร้างความเหมือนกันในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังบนความแตกต่างของแต่ละประเทศ อาจกล่าวได้ว่า ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อนักโทษของสหประชาชาติฉบับนี้เป็นการกำหนดสิ่งที่ดีในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองผู้ต้องขังให้มีมาตรฐาน⁷¹

2.4 หลักความยินยอมและหลักความปลอดภัยในเรือนจำ

จากความหมายของกฎหมายบังคับโทษดังที่ได้กล่าวไว้ตอนต้นว่า กฎหมายบังคับโทษเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจรัฐ กระบวนการหรือวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายบังคับโทษต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายและการดำเนินการต้องมีความเป็นเสรีนิยมเป็นประชาธิปไตยและต้องกระทำเพื่อสังคม ซึ่งการดำเนินการตามกฎหมายบังคับโทษทุกกระบวนการที่กำหนดโดยกฎหมายจะต้องดำเนินการภายใต้หลักความยินยอมและหลักความปลอดภัยในเรือนจำเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง ดังนั้น การดำเนินการหรือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวด้วย กล่าวคือ

⁷¹ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (น. 66). เล่มเดิม.

2.4.1 หลักความยินยอมหรือหลักความร่วมมือร่วมใจ

เป็นหลักการที่สำคัญสำหรับกฎหมายบังคับโทษ เพราะเกี่ยวเนื่องในทุกขั้นตอนของการบังคับโทษทางอาญา ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยหลักความยินยอมดังกล่าวเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการบังคับโทษร่วมกันทั้งตัวผู้ต้องขังเองและฝ่ายเจ้าหน้าที่บังคับโทษ ในกรณีของไทยคือเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานเรือนจำซึ่งมีนัยว่าเป่าประสงค์ของกฎหมายบังคับโทษมุ่งที่จะใช้ระยะเวลาการบังคับโทษจำคุกที่กำหนดโดยศาลปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม (Rebehavior) การปรับเปลี่ยนดังกล่าวหากไม่ได้รับความยินยอมหรือความร่วมมือร่วมใจจากผู้ต้องขัง แทบมองไม่เห็นความสำเร็จได้เลยเพราะความไม่พร้อมไม่ว่าทางด้านร่างกายหรือจิตใจเพื่อเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยน ซึ่งอาจเป็นแผนการบังคับโทษเฉพาะบุคคลหรือแผนให้การศึกษาฟื้นฟูเป็นกลุ่มเฉพาะกรณี เช่น นักโทษผู้เสพยาเสพติดที่ต้องสร้างทัศนคติให้มีความคิดเชื่อมั่นในตนเองว่ามีความสามารถที่จะอยู่ในสังคมได้โดยไม่ต้องอาศัยหรือพึ่งยาเสพติดและมองเห็นคุณค่าในตนเองในการเป็นที่พึ่งของบุคคลในครอบครัวและสังคมได้ การเข้าสู่กระบวนการเสริมสร้างความคิดและทัศนคติดังกล่าวผู้ต้องขังต้องมีความยินยอมหรือมีความเต็มใจเป็นพื้นฐานที่ปราศจากการใช้กำลังหรือการใช้อำนาจบังคับ ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินการตามแผนปฏิบัติเฉพาะบุคคลหรือเป็นกลุ่มดังกล่าว

กระบวนการของการบังคับโทษ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้กำหนดการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังนับแต่ครั้งแรกที่รับตัวผู้ต้องขังเข้าสู่กระบวนการ แต่ในเรื่องหลักความยินยอมมิได้บัญญัติไว้โดยตรงเหมือนกับกฎหมายบังคับโทษของบางประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์สร้างความเป็นปัจเจกบุคคล สร้างความสำนึกในความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมต่อไปในอนาคตแล้วนั้น ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์เรียกร้องหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน ดังเช่นกรณีแรกกับตัวผู้ต้องขังซึ่งโดยหลักการแล้วเรื่องของจิตวิทยาเกี่ยวกับความประทับใจในครั้งแรกย่อมมีผลต่อ “หลักความยินยอม” ของผู้ต้องขังที่ถูกรับตัวเข้าสู่กระบวนการของเรือนจำ ซึ่งเจ้าหน้าที่เรือนจำที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับตัวจึงต้องมีคุณสมบัติในการเจรจาหรือมีบุคลิกที่เป็นมิตรเพื่อสร้างบรรยากาศผ่อนคลายเพราะผู้ต้องขังเข้าใหม่จะมีความรู้สึกที่ไม่มั่นใจและหวาดหวั่น ซึ่งความรู้สึกเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อความไว้วางใจและหลักความยินยอมของผู้ต้องขังที่จะเข้าสู่กระบวนการต่าง ๆ ของการบังคับโทษ⁷²

⁷² มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางวินัย (น. 17-18). เล่มเดิม.

รวมทั้ง การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เรือนจำหรือทัณฑสถาน ในการดำเนินการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง เช่น การเปิดหรือการอ่านเนื้อหาบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งเป็นจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก (General Mail) หรือกับผู้ต้องขัง หรือกับหน่วยงานเอกชนหรือกับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้ระบุไว้ในประเภทของหน่วยงานสำหรับจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Privileged Mail) หมายถึง จดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับทนายความที่รับผิดชอบคดีของผู้ต้องขัง หน่วยงานราชการ รัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาล กรมราชทัณฑ์ สถานทูต หรือจดหมายที่เป็นความลับ (Confidential Mail) หากไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ต้องขังแล้ว ย่อมถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และเป็นการกระทำโดยไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับที่ผ่านมาก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในหมวด 3 ส่วนที่ 3 มาตรา 36 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลเกี่ยวกับเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

2.4.2 หลักความปลอดภัยภายในเรือนจำ

หลักนี้เป็นหัวใจของการควบคุมผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายหนึ่งของการบังคับโทษ เนื่องจากว่าวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษคือ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่พึงประสงค์ของสังคมและได้รับการยอมรับ ซึ่งการจะดำเนินการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ต้องขังได้จะต้องมีตัวผู้ต้องขังที่จะปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขตามกระบวนการและวิธีการที่กำหนดในกฎหมายบังคับโทษ หลักความปลอดภัยภายในเรือนจำจึงเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการประกันการมีตัวผู้ต้องขังไว้บังคับโทษตามกฎหมาย และด้วยเหตุผลในการรักษาความสงบเรียบร้อยในเรือนจำกิจกรรมประจำวันของผู้ต้องขังจะต้องได้รับการดูแล การรับรู้ และการตรวจสอบของเจ้าพนักงานเรือนจำ โดยเฉพาะกิจกรรมที่หมิ่นเหม่หรือเสี่ยงต่อการเกิดเหตุที่อาจกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของเรือนจำ ซึ่งการฝ่าฝืนต่อความปลอดภัยของตัวผู้ต้องขัง ความปลอดภัยของเจ้าพนักงานเรือนจำหรือความมั่นคงของเรือนจำถือเป็นสิ่งร้ายแรงที่ผู้ต้องขังคนใดฝ่าฝืนมักจะได้รับการพิจารณาใช้มาตรการทางวินัยอยู่เสมอ มาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของเรือนจำ ประกอบด้วยมาตรการที่สำคัญและต้องทำอย่างสม่ำเสมอ คือ การจู่โจมตรวจค้นเพื่อพบและยึดสิ่งของผิดกฎหมาย สิ่งของต้องห้ามและสิ่งของที่ไม่อนุญาตให้ผู้ต้องขังมีไว้ในครอบครอง ตลอดจนสิ่งของที่อนุญาตแต่มีไว้ในครอบครองในปริมาณที่มากเกินไปจนจำเป็น โดยมีได้รับอนุญาตมักพบเสมอว่า ผู้ต้องขังในเรือนจำถูกดำเนินการทางวินัยกรณีครอบครองสิ่งของต้องห้าม เช่น ยาเสพติด เครื่องมืออันเป็นอุปกรณ์ในการหลบหนี เป็นต้น มาตรการในการจู่โจมตรวจค้นเป็นการป้องกันการก่อปัญหาการฝ่าฝืนต่อหลักความปลอดภัย

ในเรื่องจำอย่างได้ผล ซึ่งส่วนหนึ่งมีผลเป็นการยับยั้งไม่ให้เกิดผลเสียหายต่อความปลอดภัย และความมั่นคงของเรื่องจำได้ สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักความปลอดภัยคือ ข่าวสารเป็นสิ่งสำคัญที่ขาดเสียมิได้เพราะเป็นที่มาของการพิจารณาในการใช้มาตรการต่าง ๆ อันเป็นการป้องกันไว้ก่อน⁷³ สำหรับกรณีการสื่อสารของผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก โดยวิธีการส่งจดหมายที่มีระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไปซึ่งอาจเป็นญาติมิตรหรือบุคคลอื่น ๆ รวมทั้งจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังด้วยกันสามารถส่งถึงกันได้ นั่น การที่จะกำหนดให้มีการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังได้ไม่ว่าจะเป็นการเปิดหรือการอ่านโดยเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังอย่างชัดเจน กฎหมายราชทัณฑ์ฉบับปัจจุบันไม่ได้ระบุเนื้อหาเกี่ยวกับการตรวจจดหมายทั่วไปและจดหมายถึงทนายความ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาละเมิดสิทธิของผู้ต้องขังและการฟ้องร้องของผู้ต้องขังได้⁷⁴ ดังนั้น กฎหมายราชทัณฑ์ต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการตรวจจดหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในอนาคตอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอีกด้วย

จากเหตุผลในเรื่องหลักความปลอดภัยภายในเรื่องจำเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง จึงถือเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างมากอีกสิ่งหนึ่งในการป้องกันเหตุที่มาจาก การติดต่อสื่อสารทางจดหมายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้เพราะเป็นเหตุที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของเรื่องจำและอาจนำไปสู่ความเสียหายหลายด้านได้ ดังนั้น เหตุผลที่จะต้องทำการตรวจจดหมายผู้ต้องขังก็เนื่องจากคาดว่ามีสิ่งของผิดระเบียบหรือเพื่อการป้องกันการวางแผนก่อความวุ่นวายหรือหลบหนี หรือเพื่อป้องกันการติดต่อเครือข่ายผู้ค้ายาเสพติด หรือเพื่อป้องกันการกระทำผิด หรือเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการสืบสวนฟ้องร้องในคดีอาญา หรือเพื่อความมั่นคงของเรื่องจำ หรือเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคลอื่น หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้ง เพื่อความมั่นคงของรัฐด้วย

⁷³ แหล่งเดิม.

⁷⁴ จาก การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 81), โดย คณะทำงานศึกษาการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม, 2551, กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม.

2.5 รัฐธรรมนูญกับการบังคับโทษ

รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายสูงสุดในการจัดการปกครองของรัฐทุกประเทศทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือในระบอบเผด็จการ ล้วนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการบริหารประเทศ ซึ่งเนื้อหาแห่งสาระในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะเป็นตัวบ่งชี้ได้ว่าประเทศนั้น ๆ มีแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างไร และได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด การพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีมาตรฐานการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ยอมรับในทางสากลมากน้อยเพียงใด อาจพิจารณาโดยการเทียบเคียงเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ว่ามีการบัญญัติสอดคล้องกับมาตรฐานในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้หมายรวมถึงการพิจารณามาตรฐานการรับรองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550 ที่ผ่านมาได้กำหนดเรื่องสิทธิเสรีภาพ ไว้ในหมวดที่ 1 บททั่วไป มาตราที่ 4 และมาตราที่ 5 และหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา 26-69 บทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 เช่น บทบัญญัติในส่วนที่ 3 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล กล่าวคือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 36 การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีหมวดที่ได้รับการบัญญัติขึ้นมาใหม่ เช่น สิทธิชุมชน (มาตรา 66-67) บัญญัติให้ชุมชนสามารถปกป้องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรท้องถิ่นของตนหรือสิทธิของประชาชนในการยื่นแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยตรง (มาตรา 68-69) รวมตลอดถึงการรับรองสิทธิของผู้ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม (มาตรา 39-40) ด้วย⁷⁵

⁷⁵ ประมวลสารชะดูวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 3 มาตรฐานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหประชาชาติ (น. 36). เล่มเดิม.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พุทธศักราช 2550 ที่ผ่านมา มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษจำคุก ไว้ดังนี้

1) ประชาชนชาวไทยต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน⁷⁶ เป็นหลักที่รับรองความเท่าเทียมกันของประชาชนในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องโทษจำคุกหรือเป็นบุคคลทั่วไปก็ตาม และรัฐธรรมนูญยังกำหนดต่อไปอีกว่า⁷⁷ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียม ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพร่างกายหรือสุขภาพสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ ดังนั้น มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

2) การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล⁷⁸ เป็นการรับรองหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในรัฐ ซึ่งรวมทั้งผู้ที่ต้องรับโทษจำคุกด้วย ดังนั้น กฎหมายราชทัณฑ์และการบริหารงานราชทัณฑ์ต้องเป็นไปตามหลักการที่สำคัญในรัฐธรรมนูญ

3) การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ⁷⁹ บทบัญญัตินี้เป็นการเน้นย้ำให้ลึกซึ้งลงไปอีกว่าองค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น งานราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์ หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งเรือนจำในสังกัดกรมราชทัณฑ์ ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

4) การคุ้มครองการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล⁸⁰ หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ดังนั้น สิทธิดังกล่าวผู้ต้องขังต้องได้รับความสะดวกเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปด้วย

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หมวดที่ 1 บททั่วไป มาตรา 4 และมาตรา 5.

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 30.

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 4.

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 26.

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 28.

5) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย⁸¹ เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญกับงานบังคับโทษจำคุกอย่างมาก กล่าวคือ

ตาม “มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรมหรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใด อันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ดังนั้น การปฏิบัติหรือการกระทำการใด ๆ ของเจ้าพนักงานเรือนจำต่อผู้ต้องขังที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ จึงมีอาจะกระทำมิได้

6) การคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่⁸² บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมืองหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ กรณีของการบังคับโทษนั้นถือเป็นข้อยกเว้นที่สามารถบังคับโทษได้

7) การคุ้มครองเสรีภาพในการสื่อสาร⁸³ เป็นการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลทั่วไปในด้านการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น รวมถึงผู้ต้องขังในเรือนจำย่อมต้องมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ตาม “มาตรา 36 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกักหรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 32.

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 34.

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 36.

8) การคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนา⁸⁴ บุคคลทั่วไปหรือบุคคลที่อยู่ในฐานะผู้ต้องขังย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียมกันในการมีเสรีภาพการนับถือศาสนา นิกายของศาสนาหรือลัทธินิยมในทางศาสนา รวมทั้งเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมืองและไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น บทบาทของกรมราชทัณฑ์โดยเฉพาะในเรื่องจำต้องส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนาอย่างมาก เพราะนอกจากจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้วยังเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขพฤติกรรมนิสัยที่ได้ผลดีอย่างมาก

9) การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน⁸⁵ รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพในเรื่องนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ดังนั้น บทบาทของกรมราชทัณฑ์ต้องให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน ในขณะที่เดียวกันผู้ต้องขังต้องได้รับการคุ้มครองตามข้อยกเว้นของบทบัญญัตินี้ด้วยเช่นกัน

10) การคุ้มครองเสรีภาพในการศึกษา⁸⁶ กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมถึงผู้ที่ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะลำบาก ต้องได้รับสิทธิและได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่นเช่นเดียวกัน

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัยและการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ดังนั้น จึงเป็นภารกิจที่งานราชทัณฑ์ต้องจัดให้ผู้ต้องขังที่ยังไม่ได้ผ่านการศึกษาขั้นพื้นฐานมีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 37.

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 45.

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 49 และมาตรา 50.

11) การคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ⁸⁷ กล่าวคือ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลจะกระทำมิได้ รวมถึงผู้ต้องขังในเรือนจำก็ต้องได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับบุคคลทั่วไป ดังนั้น การทำงานหรือการผลิตผลงานของผู้ต้องขังเพื่อเป็นสินค้าเพื่อจำหน่ายในเรือนจำหรือทัณฑสถานต่าง ๆ ก็ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วยเช่นเดียวกัน

12) การคุ้มครองสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข⁸⁸ กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน ซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

ดังนั้น กฎหมายราชทัณฑ์และกฎหมายบังคับโทษต้องบัญญัติให้สอดคล้องและได้มาตรฐานตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

13) การคุ้มครองการบริโภคของบุคคล⁸⁹ เป็นการคุ้มครองบุคคลที่เป็นผู้บริโภคเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นความจริงรวมทั้งผู้ต้องขังด้วย ซึ่งในปัจจุบันมาตรฐานคุณภาพด้านสุขกรรมของเรือนจำและทัณฑสถาน ยกระดับการบริโภคของผู้ต้องขังดีขึ้นเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับในอดีต

14) การคุ้มครองสิทธิในการร้องเรียน⁹⁰ กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ดังนั้น ผู้ต้องขังในเรือนจำก็ย่อมมีสิทธิยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ทั้งเป็นการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญอีกด้วย จึงเป็นกรณีที่เรือนจำและทัณฑสถานต้องกำหนดวิธีปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทุกแห่งโดยการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 43.

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 51.

⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 61.

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 59.

2.6 หลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในฐานะเป็นสิทธิของพลเมือง (Civil Rights) ในการติดต่อสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน ซึ่งสิทธิดังกล่าวรวมถึงสิทธิของผู้ต้องขังที่เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของปัจเจกชน (Individual Basis) ในฐานะผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานด้วย แม้สิทธิบางส่วนที่ผู้ต้องขังต้องสูญเสียไปจากการถูกลงโทษ แต่ยังมีสิทธิบางส่วนที่ผู้ต้องขังยังเหลืออยู่จากการถูกลงโทษคือ สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารกับสังคมภายนอก ดังนั้น การดำเนินการในมิติของการติดต่อสื่อสารของเรือนจำและทัณฑสถานเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ เรือนจำและทัณฑสถานจึงอนุญาตให้ผู้ต้องขังสามารถรับและส่งจดหมายได้ ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังและมีแนวทางการปฏิบัติในการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง ดังต่อไปนี้

2.6.1 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขัง

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับที่ผ่านมามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสื่อสารที่บุคคลมีถึงกัน ไว้ในมาตรา 36 ความว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกักหรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

2) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจจดหมายไว้และในกฎกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ก็ไม่ได้ระบุไว้เช่นกัน เพียงแต่ระบุถึงการร้องทุกข์ไว้ ดังนี้

ข้อ 121. การร้องทุกข์ การยื่นเรื่องราว การถวายฎีกานั้น... ในกรณีที่ผู้ต้องขังขอสงวนข้อความเป็นความลับ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำอยู่ใกล้ในระยะที่อาจอ่านเข้าใจข้อความที่เขียนหรือขออ่าน หรือยอมให้ผู้อื่นมีโอกาสเช่นนั้น นอกจากบุคคลที่ผู้ต้องขังนั้นยินยอม

ข้อ 125. ข้อความในหนังสือร้องทุกข์ เรื่องราวและฎีกานั้น ผู้ต้องขังจะขอรักษาเป็นความลับก็ได้ ในกรณีนั้นให้สอดหนังสือไว้ในซองและผนึกเสีย ส่วนหน้าซองให้เขียนคำว่า “ลับ” ถ้าผู้ต้องขังไม่ได้เขียนคำนี้ไว้ให้เจ้าพนักงานเรือนจำเขียนเมื่อทราบความประสงค์หนังสือ เช่นว่านั้น ห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำอ่านแต่มีหน้าที่จัดส่งไปยังผู้รับ หากเป็นหนังสือถึงรัฐมนตรีหรือทูตเกล้าฯ ถวาย ให้ส่งไปยังอธิบดีดำเนินการต่อไปตามสมควร

ตารางที่ 2.1 การรับส่งจดหมายของผู้ต้องขังในประเทศไทย

ชั้นของผู้ต้องขัง	ความถี่ในการรับส่งจดหมายผู้ต้องขัง
ชั้นเยี่ยม	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตรได้
ชั้นดีมาก	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตร สัปดาห์ละ 2 ครั้ง
ชั้นดี	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตร สัปดาห์ละ 1 ครั้ง
ชั้นกลาง	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตร 2 สัปดาห์ต่อ 1 ครั้ง
ชั้นเลว	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตร 3 สัปดาห์ต่อ 1 ครั้ง
ชั้นเลวมาก	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตร 4 สัปดาห์ต่อ 1 ครั้ง

การรับส่งจดหมายถือเป็นประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะได้รับตามชั้นของผู้ต้องขัง ซึ่งระบุไว้ในข้อบังคับอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 3) เรื่อง กำหนดความสะดวกและประโยชน์บางประการสำหรับผู้ต้องขัง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเรือนจำและทัณฑสถานอนุญาตให้ผู้ต้องขังรับและส่งจดหมายได้ตามต้องการโดยไม่ได้คำนึงถึงชั้นของผู้ต้องขังเป็นหลัก เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าเป็นสิทธิของบุคคลในการติดต่อสื่อสารและเรือนจำเห็นว่าการติดต่อกับญาติมิตรน่าจะทำให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังและการปรับตัวภายหลังการพ้นโทษและเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้ว ในบางประเทศก็ไม่จำกัดจำนวนในการส่งเช่นเดียวกัน เช่น สหพันธรัฐออสเตรเลีย แต่มีบางประเทศที่ยังกำหนดปริมาณการรับส่งจดหมาย เช่น อังกฤษ เป็นต้น⁹¹

2.6.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับเอกสารทางไปรษณีย์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากการศึกษาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพบว่า ไม่ใช่มีแต่เฉพาะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงอย่างเดียวแต่มีเรื่องของกฎหมายราชทัณฑ์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กล่าวคือ มาตรา 105 และมาตรา 259 ถึง มาตรา 267 ก็สื่อไปในทางนั้น

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในภาค 7 ตั้งแต่มาตรา 259 ถึง มาตรา 267 นั่นก็คือ กฎหมายราชทัณฑ์ซึ่งแฝงอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา 105 ก็สื่อไปถึงกฎหมายราชทัณฑ์ด้วย ไม่ใช่เรื่องของขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด ดังนั้น กฎหมาย

⁹¹ การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 78-79). เล่มเดิม.

เกี่ยวกับเรื่องนี้จึงมีอยู่แล้ว แต่ว่ายังมีความบกพร่องเนื่องจากบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนซึ่งสมควรนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

มาตรา 105 “จดหมาย ไปรษณียบัตร โทรเลข สิ่งพิมพ์หรือเอกสารอื่น ซึ่งส่งทางไปรษณีย์และโทรเลขจากหรือถึงผู้ต้องหาหรือจำเลยและยังมีได้ส่ง ถ้าเจ้าหน้าที่ต้องการเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน ได้สวนมูลฟ้อง พิจารณาหรือการกระทำอย่างอื่นตามประมวลกฎหมายนี้ให้ขอคำสั่งจากศาลถึงเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์โทรเลขให้ส่งเอกสารนั้นมา

ถ้าอธิบดีกรมตำรวจหรือข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นว่า เอกสารนั้นต้องการใช้เพื่อการดังกล่าวแล้ว ระหว่างที่ขอคำสั่งต่อศาลมีอำนาจขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไปรษณีย์โทรเลขเก็บเอกสารนั้นไว้ก่อน

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ ไม่ใช่ถึงเอกสารโต้ตอบระหว่างผู้ต้องหาหรือจำเลยกับทนายความของผู้นั้น”

ตามมาตรา 105 วรรคสาม บทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้กล่าวถึง “ผู้ต้องหา” อันแสดงชัดอยู่แล้วว่า ในชั้นเจ้าพนักงานหรือในชั้นสอบสวนนั้นผู้ต้องหาที่มีทนายความได้

คำว่า “เอกสาร” ในมาตรา 105 วรรคสาม คือ จดหมาย ไปรษณีย์ โทรเลข สิ่งพิมพ์หรือเอกสารอื่น ซึ่งส่งทางไปรษณีย์โทรเลข⁹²

ส่วนสิทธิของทนายความที่จะติดต่อกับลูกความนี้ มีบัญญัติไว้ชัดเจนในกฎหมาย⁹³ แต่วิธีการติดต่อมิรายละเอียดอย่างไรนั้นกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้

การติดต่อกับลูกความโดยปกติเป็นการพูดจากันเป็นการเฉพาะตัวหรือสองต่อสอง การกระทำดังกล่าวนี้ ก็เพื่อให้ทนายความได้รู้จักลูกความและทราบข้อเท็จจริงของเรื่องตลอดถึงโอกาสที่จะนำพยานหลักฐานไปตีแผ่ในศาลเพื่อประโยชน์ของลูกความ นอกจากนี้โดยการติดต่อดังกล่าวจะทำให้ทนายความได้มีโอกาสที่จะแจ้งให้ลูกความทราบฐานะในทางคดีทั้งในข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมายของเรื่องที่กล่าวหา โอกาสนำพยานหลักฐานและหนทางที่จะพิสูจน์ด้วยพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหา นั้น ตลอดจนข้อเสนอแนะอย่างอื่นที่เป็นประโยชน์ซึ่งอาจรวมถึงการยอมความกับผู้เสียหาย⁹⁴

โดยปกติจดหมายหรือสิ่งอื่นใดที่ส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข ย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่จะไม่ถูกกักหรือเปิดเผย ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 163 ได้บัญญัติเอาโทษ

⁹² จาก *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2555* (น. 152), โดย คณิศ ฅ นคร ค, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁹³ มาตรา 7/1 (1), มาตรา 8 (3) และมาตรา 105. (อ้างถึงใน *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2555* (น. 154). เล่มเดิม.

⁹⁴ แหล่งเดิม.

แก่พนักงานซึ่งมีหน้าที่ในการไปรษณีย์โทรเลขหรือโทรศัพท์ ที่เปิดเผยหรือยอมให้ผู้อื่นเปิดจดหมาย เอกสารหรือสิ่งอื่นใดที่ส่งโดยทางนั้น หรือกักหรือส่งให้แก่บุคคลอื่นที่มีใ้ผู้รับหรือผู้ที่ควรรับซึ่งจดหมาย เอกสารหรือสิ่งนั้น⁹⁵

อำนาจของเจ้าพนักงานในการรวบรวมเอกสารหลักฐาน เพื่อการสอบสวนหรือเพื่อเสนอต่อศาลในระหว่างการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับจดหมาย เอกสาร หรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข มีบัญญัติไว้ให้ทำได้ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 105 คือ

1) ถ้าเจ้าหน้าที่ต้องการจดหมาย ไปรษณีย์บัตร โทรเลข สิ่งพิมพ์ หรือเอกสารที่ส่งทางไปรษณีย์และโทรเลข ซึ่งมาจากหรือมีไปถึงผู้ต้องหาหรือจำเลย เพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวนได้สวนมูลฟ้อง พิจารณาหรือกระทำการอย่างอื่นตามประมวลกฎหมายนี้ (เช่น การชันสูตรพลิกศพตามมาตรา 150) และสิ่งนั้นยังมีได้ส่ง เจ้าหน้าที่อาจขอคำสั่งจากศาลถึงเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์โทรเลขขอให้ส่งเอกสารนั้นมาได้ (ตามมาตรา 105 วรรคแรก)

บทบัญญัตินี้ให้อำนาจเฉพาะ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งหมายถึงพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ส่วนราษฎรซึ่งเป็นผู้เสียหายหรือเป็นโจทก์ในคดีจึงไม่มีสิทธิทำได้

เอกสารนั้นจะต้องอยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงานไปรษณีย์โทรเลข กล่าวคือ ยังไม่ได้ส่งไปให้ผู้รับ ถ้าหากถึงมือหรือบุคคลใดแล้วการจะเอามาก็ต้องดำเนินการอย่างธรรมดาตามที่บัญญัติไว้ในเรื่องหมายเรียก หมายค้นหรือการค้น

เอกสารนั้นจะต้องมีมาจากหรือไปถึงผู้ต้องหาหรือจำเลย ถ้าเป็นเอกสารระหว่างบุคคลอื่น เช่น ญาติของผู้ต้องหาหรือจำเลยมีไปถึงพยานของผู้ต้องหาหรือจำเลย เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีสิทธิ

2) ในระหว่างที่รอคำสั่งของศาล ถ้าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเอกสารนั้นต้องการใช้เพื่อการดังกล่าว ก็มีอำนาจในการขอให้เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์โทรเลขเก็บเอกสารนั้นไว้ก่อน (ตามมาตรา 105 วรรคสอง)

บทบัญญัติในวรรคนี้ขยายข้อความในวรรคแรกว่า ถ้าตราใบใดศาลยังไม่ออกคำสั่งให้ส่งเอกสารนั้นมา เจ้าพนักงานไปรษณีย์โทรเลขซึ่งถึงแม้จะทราบว่าได้มีการร้องขอต่อศาลให้ส่งเช่นนั้นก็ตาม ก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งกักหรือเก็บจดหมายหรือเอกสารนั้นไว้ได้เอง แต่จะเก็บไว้ได้ก็ต่อเมื่อ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดบอกกล่าวร้องขอไป จากนั้นเจ้าพนักงาน

⁹⁵ จาก *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 พ.ศ. 2551* (น. 286), โดย คณิ่ง ภาไชย แก้ไขเพิ่มเติมโดย ไพโรจน์ วายุภาพ และณรงค์ ใจหาญ ก, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไปรษณีย์โทรเลขก็จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งศาลอาจจะสั่งให้ส่งหรือไม่ให้ส่งไปยังเจ้าพนักงานผู้ร้องขอก็ได้

3) บทบัญญัติที่กล่าวใน ข้อ 1) และข้อ 2) ไม่ใช่ถึงเอกสารโต้ตอบระหว่างผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีของศาลกับทนายความของผู้นั้น (ตามมาตรา 105 วรรคสาม) ทั้งนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ต้องหา หรือจำเลย หรือผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่⁹⁶

เอกสารโต้ตอบ ถือเป็นความลับระหว่างทนายความกับลูกความจึงได้รับการคุ้มครองในระหว่างดำเนินคดี การที่ทนายความมีจดหมายโต้ตอบถึงลูกความที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำเจ้าหน้าที่เรือนจำจะไปตรวจจดหมายผู้ถูกคุมขังนั้นไม่ได้ เนื่องจากการต่อสู้คดีถือเป็นความลับของผู้ถูกกล่าวหาเทียบเคียงได้เช่นเดียวกับสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนถือเป็นความลับของรัฐ ดังนั้น การสื่อสารผ่านทางจดหมายโต้ตอบระหว่างทนายความกับผู้ต้องขัง จึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกคุมขังหรือผู้ต้องขังในเรือนจำ

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เสร็จสิ้นเมื่อมีการบังคับคดีตามมาตรา 245 กล่าวคือเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก กฎหมายกำหนดให้บังคับคดีโดยไม่ชักช้า โดยศาลต้องออกหมายจำคุกส่งไปที่ราชทัณฑ์จึงถือว่าเสร็จสิ้นวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับบทบัญญัติในภาค 7 ที่ว่าด้วย การอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ หมายถึง กรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษามีความผิดและต้องรับโทษตามคำพิพากษาโดยเด็ดขาด แต่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อภัย ซึ่งอาจเป็นการอภัยโดยทรงพระกรุณาฯ ให้เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา เช่น เปลี่ยนโทษจำคุกเป็นโทษปรับหรือให้ลดโทษ เช่น ต้องระวางโทษจำคุก 10 ปี ให้ลดเหลือ 5 ปี เป็นต้น⁹⁷

การพระราชทานอภัยโทษ เป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ (The Prerogative of Pardon) และพระองค์จะทรงใช้ก็ต่อเมื่อมีการถวายเรื่องหรือถวายคำแนะนำขอพระราชทานอภัยโทษ (และจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว) การถวายนั้นจะเป็นโดยผู้ต้องคำพิพากษารับโทษเองหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ถวายก็ได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสันนิษฐานว่าการดำเนินการที่กล่าวมานี้ จะเป็นการแก้ไขความไม่ยุติธรรม (Rectifying and Injustice) หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้เพราะว่าอาจมีคดีที่จับผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่ใช่ผู้กระทำความผิดจริงมาดำเนินคดีและในกระบวนการพิจารณาปรากฏว่าพยานหลักฐานมีน้ำหนัก

⁹⁶ แหล่งเดิม.

⁹⁷ จาก *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 พ.ศ. 2551* (น. 355), โดย คณิง ภาไชย แก้ไขเพิ่มเติมโดย ไพโรจน์ วายุภาพ, และณรงค์ ใจหาญ ข, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หนาแน่นมั่นคงมีความจริงแน่ชัดพุ่งตรงไปยังจำเลย จนจำเลยต้องถูกศาลพิพากษาให้รับโทษ ต่อมาความได้กลับกลายเป็นความจริงแน่ชัดว่าจำเลยไม่ใช่ผู้กระทำผิด ตามความหมายธรรมดา ก็สามารถเรียกได้ว่า เป็นการแก้ไขความไม่ยุติธรรมได้อีกทางหนึ่ง⁹⁸ ดังนั้น การอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นส่วนพระองค์และเป็นพระราชประเพณีมาแต่โบราณกาล มาแล้วตั้งแต่สมัยสุโขทัย

ซึ่ง “สมัยนั้นได้มีระเบียบว่าด้วยการร้องทุกข์ไว้แล้ว แต่ไม่ใช่ด้วยวิธีเรียบเรียงเขียน หรือพิมพ์ขึ้นขึ้นไปตามลำดับ หากจัดให้มีกระดิ่งแขวนไว้ที่ประตูเมือง ใครเดือดร้อนประการใด ให้มาเขย่ากระดิ่งนั้นเพื่อให้กษัตริย์ผู้ครองเมืองทราบ และเรียกตัวไปพิจารณาด้วยพระองค์เอง เรื่องนี้ที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์กฎหมายก็เพราะเป็นเรื่องซึ่งในภายหลังนั้นแล้วต่อมาก็ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ทั้งในสมัยอยุธยาและรัตนโกสินทร์ว่าด้วยการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา”⁹⁹

การพระราชทานอภัยโทษที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นเพียงส่วนหนึ่งของพระราชอำนาจนี้ พระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์ไทยอันเป็นราชประเพณีสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่โบราณกาลและมีมาถึงยุคประชาธิปไตย ยังมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 อีกด้วย โดยมาตรา 34 กล่าวว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติในภาค 7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยอภัยโทษเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษผู้ต้องขัง (ซึ่งหมายรวมถึง นักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก) ยังมีสิทธิในอันที่จะยื่นคำร้องทุกข์ หรือเรื่องราวใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรีหรือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้”¹⁰⁰ ดังนั้น การยื่นเรื่องราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 และมาตรา 260 จึงพิจารณาได้ ดังนี้¹⁰¹

1) ผู้ที่มีสิทธิขอรับพระราชทานอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาหรือลดโทษ อาจเป็นผู้ต้องคำพิพากษานั้นเองหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เช่น บิดามารดา คู่สมรส บุตร ฯลฯ ก็ได้

⁹⁸ จาก คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2548 (น. 472), โดย วิชาญ จำปีศรี, 2548, กรุงเทพฯ: สุตราพิศาล.

⁹⁹ หลวงสุทธีวาทนฤพุดติ (จัดพิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ หลวงสุทธีวาทนฤพุดติ) (น. 169-170). (อ้างถึงใน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 พ.ศ. 2551 (น. 355-356). เล่มเดิม).

¹⁰⁰ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 พ.ศ. 2551 (น. 356). เล่มเดิม.

¹⁰¹ ความในมาตรา 259 และมาตรา 260 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2548, มาตรา 3 ซึ่งแก้จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เนื่องจากกรมราชทัณฑ์อยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม.

2) การจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวจะกระทำได้อีกเมื่อคิดนั้นถึงที่สุดแล้ว ซึ่งต่างกับ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ที่ให้ผู้ต้องขัง (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็น นักโทษเด็ดขาด) ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้

3) ผู้ที่ขอทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราว หากเป็นผู้ต้องคำพิพากษาเองที่ไม่ได้ต้องจำคุก อยู่ในเรือนจำหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องยื่นเรื่องราวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐมนตรีจะส่งเรื่องให้กรมราชทัณฑ์พิจารณาเสนอความเห็นในเบื้องต้นก่อน ในกรณีที่ผู้จะขอรับอภัยโทษกำลังรับโทษจำคุกอยู่ในเรือนจำ ผู้นั้นก็จะต้องยื่นเรื่องราวต่อพัศดีหรือ ผู้บัญชาการเรือนจำ ซึ่งจะส่งเรื่องราวต่อไปยังกรมราชทัณฑ์และกรมราชทัณฑ์ก็จะทำความเห็น เบื้องต้นต่อรัฐมนตรีต่อไป สำหรับกรณีที่เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกในเรือนจำทางปฏิบัติในการ ถวายฎีกาต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงซึ่งออกตามความใน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479¹⁰²

2.6.3 หนังสือราชการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายของกรมราชทัณฑ์

ในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก กรมราชทัณฑ์ของไทยได้มีการ กำหนดเกี่ยวกับการตรวจจดหมายหรือเอกสารอื่น ๆ ที่ใช้สื่อสารระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก ไว้ในหนังสือสั่งการของกรมราชทัณฑ์หลายฉบับ ดังนี้

1) หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ มท 0905/ว 94 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเอกสารและการตรวจค้นบุคคล เข้าและออกจากเรือนจำ ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2536 ซึ่งมีข้อสั่งการและรายละเอียดกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับผู้ต้องขังลักลอบส่งจดหมายร้องเรียน หรือโจมตีการปฏิบัติงานของเรือนจำไปยังบุคคลภายนอกหรือองค์กรเอกชน เป็นผลให้เกิด ความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของกรมราชทัณฑ์ ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงมีหนังสือสั่งการ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้อำนวยการและผู้ปกครองทัณฑสถาน สถานกักขังและ สถานกักกัน เพื่อทราบและถือปฏิบัติ

2) หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ มท 0911/623 เรื่องการปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2541 ซึ่งมีข้อสั่งการและรายละเอียดกล่าวถึงเกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นกฎหมายหลักที่กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญมิได้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้กำชับเจ้าหน้าที่ ทุกระดับให้ปฏิบัติงานโดยยึดถือกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและตามคำสั่งหรือแนวทางที่

¹⁰² หมวด 6 การร้องทุกข์ ยื่นเรื่องราว และถวายฎีกาของผู้ต้องขัง ข้อ 120-126.

กรมราชทัณฑ์ได้แจ้งไว้อย่างเคร่งครัดให้เรือนจำและทัณฑสถานตรวจสอบว่าได้มีการออกระเบียบปฏิบัติหรือคำสั่งการใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ขอให้รีบแก้ไขหรือแจ้งกรมราชทัณฑ์ได้ทราบด้วย ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงมีหนังสือสั่งการถึงเรือนจำ ทัณฑสถานและสถานกักขังทั่วประเทศ เพื่อทราบและแจ้งเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไป

3) หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ยธ 0705/ว 2231 เรื่องซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติกรณีผู้ต้องขังร้องทุกข์ยื่นเรื่องราวและถวายฎีกา ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2545 ซึ่งมีข้อสั่งการและรายละเอียดกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับกรมราชทัณฑ์ได้รับแจ้งจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับการร้องเรียนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์จำนวนหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการที่นักโทษไม่ได้รับความเป็นธรรมในประเด็นต่าง ๆ เช่น การพิจารณาคัดเลือกเพื่อเสนอชื่อนักโทษขอรับพระราชทานอภัยโทษ เรื่องการตรวจสอบจดหมายนักโทษก่อนการส่งออกนอกเรือนจำ เป็นต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงขอให้กรมราชทัณฑ์พิจารณาไม่ตรวจสอบจดหมายของนักโทษที่จะส่งถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้วจึงห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถานตรวจสอบจดหมายของนักโทษที่ส่งถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและเพื่อป้องกันปัญหาการร้องเรียนและละเมิดสิทธิกรณีการร้องทุกข์ยื่นเรื่องราวและถวายฎีกาของผู้ต้องขังให้เรือนจำและทัณฑสถานปฏิบัติตามกฎกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ข้อ 120-126 โดยเคร่งครัด พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การปิดประกาศ การปฐมนิเทศให้ผู้ต้องขังทราบถึงแนวทางการปฏิบัติในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงมีหนังสือสั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้อำนวยการทัณฑสถาน สถานกักขังและสถานกักกัน เพื่อทราบและให้ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

4) ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนเกี่ยวกับการขอลาพัก การขอย้ายกลับภูมิลำเนาให้ผู้ต้องขังและการบริการรับส่งจดหมายของผู้ต้องขัง พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2546 ซึ่งมีการกำหนดระเบียบและรายละเอียดของการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนเกี่ยวกับการขอลาพัก การขอย้ายกลับภูมิลำเนาให้ผู้ต้องขังและการบริการรับส่งจดหมายของผู้ต้องขัง กล่าวคือ ญาติหรือผู้ต้องขังยื่นคำร้องพร้อมหลักฐานและเอกสารต่อเรือนจำหรือทัณฑสถาน การตรวจสอบคำร้องขอพร้อมเอกสารหลักฐานและคุณสมบัติของผู้ต้องขัง การพิจารณาคำร้องขอและแจ้งผลการขอลาพักหรือการขอย้ายกลับภูมิลำเนาของผู้ต้องขังและการพิจารณาเรื่องการบริการรับส่งจดหมายของผู้ต้องขัง ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงกำหนดระเบียบสำหรับปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวข้างต้น

5) หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ขธ 0705/ว 71 เรื่องแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจสอบเอกสารหรือจดหมายผู้ต้องขัง ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2546 ซึ่งมีข้อสั่งการและรายละเอียดกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับการตรวจเอกสารและการตรวจค้นบุคคลเข้าหรือออกจากเรือนจำ และทัณฑสถาน เพื่อป้องกันมิให้มีการนัดแนะการวางแผนก่อความวุ่นวายหรือหลบหนี กรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้วเห็นว่าการตรวจสอบจดหมายของผู้ต้องขังที่ผ่านมา จะเน้นเรื่องป้องกันการวางแผนก่อความวุ่นวายหรือหลบหนี และการติดต่อของเครือข่ายผู้ค้ายาเสพติดเป็นหลัก แต่เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของเรือนจำและกรมราชทัณฑ์ จึงให้เรือนจำ และทัณฑสถานตรวจสอบเนื้อหาหรือข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังที่เขียนถึงบุคคลภายนอก ด้วยว่ามีผลกระทบต่อวงละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นหรือไม่ หากจดหมายฉบับใด มีเนื้อหาหรือข้อความที่ไม่เหมาะสมให้ผู้ต้องขังแก้ไขหรือระงับการส่งจดหมายฉบับนั้นเสีย ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงมีหนังสือสั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้อำนวยการทัณฑสถาน สถานกักขังและ สถานกักกัน เพื่อทราบและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไปด้วย

6) หนังสือกรมราชทัณฑ์ ด่วนมาก ที่ ขธ 0711.1/19166 เรื่องการประทับตราบนซองจดหมายของผู้ต้องขัง ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2555 ซึ่งมีรายละเอียดและกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบจดหมายของผู้ต้องขังที่ส่งออกนอกเรือนจำหรือทัณฑสถาน สถานกักกันและสถานกักขัง เพื่อป้องกันการนัดแนะการวางแผนก่อความวุ่นวาย การก่อเหตุร้าย การแหกหักหลบหนี การลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้าเรือนจำ ทัณฑสถาน สถานกักกันและสถานกักขัง หรือการกระทำผิดต่อกฎหมายบ้านเมืองขณะถูกควบคุมตัว เป็นการปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นสำคัญและเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำละเมิดต่อผู้ต้องขังเจ้าของจดหมายหรือบุคคลอื่นที่อาจได้รับความเสียหาย กรมราชทัณฑ์จึงให้เรือนจำหรือทัณฑสถาน ตรวจสอบจดหมายหรือเอกสารอื่นใดของผู้ต้องขัง โดยให้ตรวจสอบข้อความโดยละเอียด และให้ลงนามผู้ตรวจสอบในเอกสารหรือกระดาษจดหมายของผู้ต้องขังก่อนส่งออกนอกเรือนจำหรือทัณฑสถาน สถานกักกันและสถานกักขัง และจดหมายของผู้ต้องขังที่ส่งออกไปนั้น ห้ามมิให้ประทับตราข้อความ โฆษณาประชาสัมพันธ์กิจการใด ๆ บนซองจดหมายของผู้ต้องขังเพื่อป้องกันการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและเพื่อให้จดหมายของผู้ต้องขังมีลักษณะเช่นเดียวกับจดหมายบุคคลทั่วไป ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงมีหนังสือสั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้อำนวยการทัณฑสถาน สถานกักขังและสถานกักกัน เพื่อทราบและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไปด้วย

2.6.4 แนวทางการปฏิบัติในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของไทย

แม้ว่าในกฎหมายราชทัณฑ์ จะไม่ได้ระบุเกี่ยวกับการตรวจจดหมายไว้อย่างชัดเจน แต่ในการปฏิบัติงานกรมราชทัณฑ์ ได้มีหนังสือแจ้งเวียนจำให้ตรวจจดหมายหรือเอกสารของผู้ต้องขังเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำใด ๆ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของเรือนจำ พร้อมทั้งต้องให้ลงนามผู้ตรวจทุกครั้งและจดบันทึกชื่อ ที่อยู่ของบุคคลที่ผู้ต้องขังติดต่อกับ นอกจากนั้น กรมราชทัณฑ์ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้เรือนจำและทัณฑสถานตรวจสอบเนื้อหาหรือข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังที่เขียนถึงบุคคลภายนอกด้วยว่ามีผลกระทบหรือล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นหรือไม่ หากจดหมายฉบับใดมีเนื้อหาหรือข้อความที่ไม่เหมาะสมให้ผู้ต้องขังแก้ไขหรือระงับการส่งจดหมายฉบับนั้นเสีย เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของเรือนจำและกรมราชทัณฑ์

(1) การตรวจจดหมายทั่วไป

การติดต่อบริการระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก ผู้ต้องขังได้รับอนุญาตให้ส่งและรับจดหมายได้ไม่จำกัดจำนวน โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบในการเปิดตรวจสอบและอ่านจดหมายทั่วไปทุกฉบับ เพื่อตรวจสอบหาสิ่งของต้องห้ามและตรวจสอบข้อความอันอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ วินัยของผู้ต้องขังและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

สำหรับจดหมายทั่วไป ที่ผู้ต้องขังต้องการที่จะส่งไปถึงบุคคลอื่นภายนอกเรือนจำ ผู้ต้องขังต้องส่งจดหมายที่ยังไม่ปิดผนึกซองให้กับผู้ช่วยงานเจ้าหน้าที่ (คือ ผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดีและได้รับการแต่งตั้งจากเรือนจำ) เพื่อรวบรวมจากผู้ต้องขังแล้วนำเสนอให้กับเจ้าหน้าที่ตรวจจดหมาย (คือ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้บังคับแดน) เพื่อตรวจจดหมายและอ่านตรวจข้อความในจดหมายของผู้ต้องขัง ซึ่งหากพบสิ่งของต้องห้ามก็จะดำเนินการตามระเบียบของเรือนจำหรือหากพบข้อความในจดหมายที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ วินัยของผู้ต้องขังและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็จะแนะนำให้ผู้ต้องขังทำการแก้ไขข้อความในจดหมายนั้นทันที หากผู้ต้องขังไม่ยอมแก้ไขข้อความในจดหมาย ๆ ฉบับนั้น ก็จะต้องถูกยึด แต่ถ้าหากจดหมายฉบับใดไม่พบสิ่งของต้องห้ามหรือข้อความซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ วินัยของผู้ต้องขังและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เจ้าหน้าที่ตรวจจดหมายก็จะลงชื่อตรวจในจดหมายก่อน และหลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ก็จะทำการปิดผนึกซองจดหมาย จากนั้นเจ้าหน้าที่ตรวจจดหมายจะรวบรวมและนำจดหมายของผู้ต้องขังทุกฉบับส่งให้กับเจ้าหน้าที่รักษาการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่รักษาการณ์จะนำจดหมายทุกฉบับ

ไปลงทะเบียนในสมุดทะเบียนส่งจดหมายออก และเป็นผู้รวบรวมจดหมายของผู้ต้องขังทุกฉบับ จากทุกแดนเพื่อนำส่งให้กับเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ในเขตพื้นที่รับผิดชอบทำการนำส่งต่อไป

(2) การตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ

จดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษหรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า จดหมายปิดผนึกหรือจดหมายลับ หมายถึง จดหมายของผู้ต้องขังที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องตรวจสอบข้อความใด ๆ ในจดหมายก่อนส่งออกไปภายนอก แต่ถ้าหากผู้ต้องขังประสงค์ที่จะส่งจดหมายปิดผนึกออกภายนอกผู้ต้องขังต้องทำบันทึกเสนอขออนุญาตจากผู้บังคับแดนเพื่อเขียนจดหมายปิดผนึกหรือจดหมายลับก่อนทุกครั้ง เมื่อผู้ต้องขังคนใดได้รับอนุญาตจากผู้บังคับแดนแล้วจึงจะสามารถเขียนจดหมายปิดผนึกได้ ในการเขียนจดหมายปิดผนึกของผู้ต้องขังนั้น ผู้ต้องขังจะต้องเขียนจดหมายปิดผนึกในห้องหรือสถานที่พิเศษที่แต่ละแดนจัดไว้ โดยเจ้าหน้าที่ไม่สามารถอ่านหรือเห็นข้อความใด ๆ ในจดหมายฉบับนั้นได้ เมื่อผู้ต้องขังเขียนจดหมายเสร็จเรียบร้อยแล้วสามารถที่จะทำการปิดผนึกของจดหมายนั้นได้ทันที จากนั้นผู้ต้องขังต้องนำจดหมายปิดผนึกฉบับนั้นส่งให้กับผู้บังคับแดน เมื่อผู้บังคับแดนได้รับจดหมายปิดผนึกแล้ว ก็จะนำจดหมายปิดผนึกพร้อมกับแนบบันทึกรายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเปิดหรืออ่านจดหมายของผู้ต้องขังที่ปิดผนึกแล้วได้อีกแต่อย่างใด ซึ่งในแต่ละแดนจะมีเจ้าหน้าที่ควบคุมการลงสมุดประวัติการส่งจดหมายปิดผนึกของผู้ต้องขังและมีเจ้าหน้าที่ธุรการเป็นผู้ดำเนินการจนถึงขั้นตอนการนำส่งให้กับเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ในเขตพื้นที่รับผิดชอบเพื่อนำส่งต่อไป

2.6.5 หลักประกันของการดำเนินการตรวจจดหมาย

การตรวจจดหมายผู้ต้องขัง อาจกระทบต่อสิทธิบางประการของผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งถูกบังคับโทษทางอาญา ดังนั้น การดำเนินการตรวจจดหมายผู้ต้องขังจึงมีความจำเป็นต้องใช้อย่างระมัดระวังเพียงเพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของเรือนจำและไม่จำเป็นต้องดำเนินการในทุกกรณีหากเจ้าหน้าที่เห็นว่าจดหมายของผู้ต้องขังไม่กระทบต่อความมั่นคงหรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ แต่ในทางตรงกันข้ามการกระทำบางอย่างนอกจากเป็นการฝ่าฝืนระเบียบแล้วยังเป็นการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยกระทบต่อความมั่นคงของเรือนจำ เจ้าพนักงานเรือนจำต้องดำเนินการเพื่อระงับยับยั้งและป้องกัน ซึ่งการดำเนินการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังเป็นการกระทบสิทธิของผู้ต้องขังอย่างหนึ่งจึงต้องมีหลักประกันที่เป็นขั้นตอนของกฎหมายประกันความเป็นธรรมให้ผู้ต้องขัง ดังนั้น การอนุญาตให้ผู้ต้องขังสามารถติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกผ่านทางจดหมายได้นั้นถือว่าเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายและหลักมนุษยธรรมกรมราชทัณฑ์มีเป้าหมายสำคัญเพื่อลดความเครียดและความกังวลใจของผู้ต้องขัง รวมทั้งเป็นการจูงใจให้ผู้ต้องขังให้ความร่วมมือกับเรือนจำและทัณฑสถานด้วยดี

นับตั้งแต่ได้มีกรณีที่ผู้ต้องขังจากเรือนจำแห่งหนึ่ง เขียนจดหมายนัดแนะไปยังผู้ต้องขังในเรือนจำอีกแห่งหนึ่งเกี่ยวกับการนัดหมายให้มีการประท้วงของผู้ต้องขัง นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ผู้ต้องขังลักลอบส่งจดหมายร้องเรียนหรือการโจมตีการปฏิบัติงานของเรือนจำไปยังบุคคลภายนอกหรือองค์กรเอกชนอยู่เนื่อง ๆ ซึ่งเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์พิจารณาเห็นว่าปัญหาตามที่ปรากฏคือ ผู้ต้องขังลักลอบส่งจดหมายออกนอกเรือนจำโดยไม่ผ่านการตรวจของเจ้าหน้าที่ซึ่งสันนิษฐานว่าผู้ต้องขังอาจฝากจดหมายกับบุคคลที่สามารถเข้าหรือออกเรือนจำได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมราชทัณฑ์จึงได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเอกสารและการตรวจบุคคลเข้าและออกจากเรือนจำ ดังนี้¹⁰³

(1) การตรวจเอกสารหรือจดหมายก่อนที่จะส่งออกนอกเรือนจำ ข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังหรือที่มีถึงผู้ต้องขังนั้น กรมราชทัณฑ์กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบก่อนทุกฉบับ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการนัดแนะ การวางแผนก่อความวุ่นวายหรือหลบหนี กรมราชทัณฑ์จึงกำหนดให้เรือนจำและทัณฑสถาน ปฏิบัติดังต่อไปนี้

- 1) ในการตรวจจดหมายหรือเอกสารอื่นใดของผู้ต้องขังนั้น ให้ตรวจสอบข้อความให้ละเอียดเท่าที่จะสามารถกระทำได้
- 2) ให้มีการลงนามผู้ตรวจทุกครั้งก่อนที่จะส่งให้ผู้ต้องขังหรือส่งออกนอกเรือนจำ
- 3) ให้มีการตรวจสอบและจดบันทึกชื่อ ที่อยู่ของบุคคลที่ผู้ต้องขังติดต่อด้วย เพื่อเป็นการสังเกตความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขัง

(2) การตรวจค้นบุคคลเข้าและออกบริเวณเรือนจำ

- 1) ให้มีความเข้มงวดการตรวจค้นบุคคลที่เข้าหรือออกบริเวณเรือนจำ อย่างเคร่งครัด ไม่มีการยกเว้น
- 2) ห้ามมิให้มีการรับฝากจดหมายโดยผู้ต้องขังจ่ายนอก งานสาธารณะ เจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกที่เข้าไปในเรือนจำ เช่น ครูฝึกวิชาชีพ พนักงานส่งของ คณะสอนศาสนา ตลอดจนเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตใด ๆ

อธิบดีกรมราชทัณฑ์ จึงได้ออกหนังสือเวียนเกี่ยวกับเรื่องชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเอกสารและการตรวจบุคคลเข้าและออกจากเรือนจำให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด

¹⁰³ หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ มท 0905/ว 94 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเอกสารและการตรวจค้นบุคคล เข้าและออกจากเรือนจำ ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2536.

ผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้อำนวยการและผู้ปกครอง ทัณฑสถาน สถานกักขังและสถานกักกัน เพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังต่อไป

2.6.6 หลักประกันการร้องทุกข์ของผู้ต้องขัง

การร้องทุกข์ของผู้ต้องขัง หมายความว่า การร้องขอความช่วยเหลือ การขอให้แก้ไขความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่ตนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้ต้องขัง ซึ่งเจ้าพนักงานเรือนจำมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือให้ความเป็นธรรมหรือจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ที่ถูกคุมขังตามกฎหมาย ในการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังร้องทุกข์มีความมุ่งหมาย 3 ประการ คือ¹⁰⁴

1) เพื่อเป็นการผ่อนคลายข้อคับข้องใจของผู้ต้องขัง ซึ่งได้รับการปฏิบัติจากเจ้าพนักงานเรือนจำที่ผู้ต้องขังอาจเห็นว่า การปฏิบัติของเจ้าพนักงานเรือนจำที่ปฏิบัติต่อตนเองนั้นไม่ถูกต้อง ควรแก้ไขปรับปรุง หยุดการกระทำ บรรเทาหรือเยียวยาผลร้ายจากการปฏิบัตินั้น

2) เพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้ต้องขัง ซึ่งอาจได้รับการปฏิบัติจากเจ้าพนักงานเรือนจำ โดยผิดกฎหมายหรือระเบียบ และป้องกันความเสียหายซึ่งอาจเกิดกับระบบราชการและอาจนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือของราชการได้

3) เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำ มิให้มีการใช้อำนาจในทางราชการ โดยผิดกฎหมายหรือการปฏิบัติที่เป็นการกดขี่ข่มเหงและเพื่อประกันตามหลักความยินยอมพร้อมใจของผู้ต้องขังในการบังคับโทษ ซึ่งจะนำมาซึ่งความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้ต้องขัง อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการบังคับโทษ

ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของผู้ต้องขังในเรือนจำเพื่อเป็นหลักประกันให้กับผู้ต้องขังว่า ภายใต้ข้อบังคับบทบัญญัติในภาค 7 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับเรื่องอภัยโทษ การเปลี่ยนโทษหนักเป็นโทษเบา และการลดโทษ ผู้ต้องขังยังมีสิทธิในอันที่จะยื่นคำร้องทุกข์หรือเรื่องราวใด ๆ ต่อเจ้าพนักงานเรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือทูตเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้¹⁰⁵

¹⁰⁴ มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางวินัย (น. 24). เล่มเดิม.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, มาตรา 34.

ซึ่งขั้นตอนและวิธีการดำเนินการร้องทุกข์ของผู้ต้องขังและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของผู้ต้องขัง ได้มีการกำหนดดังนี้

1) การร้องทุกข์จะกระทำด้วยวาจาหรือการยื่นเป็นหนังสือ ถ้าการร้องทุกข์ได้กระทำด้วยวาจาให้เจ้าพนักงานเรือนจำที่ได้รับการร้องทุกข์บันทึกคำร้องทุกข์ไว้และบันทึกคำร้องทุกข์หรือหนังสือนั้นต้องลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์และเจ้าพนักงานที่รับคำร้องทุกข์ ซึ่งการลงลายมือชื่อกรณีของผู้ต้องขังไม่สามารถเขียนหนังสือได้เป็นการลงลายพิมพ์นิ้วมือ¹⁰⁶

2) การร้องทุกข์หรือการยื่นเรื่องราวฎีกานั้น หากผู้ต้องขังไม่สามารถที่จะจัดหาเครื่องเขียนส่วนตัวอาจเป็นกระดาษหรืออุปกรณ์ในการขีดเขียน เช่น ดินสอ ปากกา แต่ผู้ต้องขังต้องเขียนเรื่องที่จะร้องทุกข์เอง เว้นแต่ไม่สามารถจะเขียนหนังสือได้ซึ่งต้องเป็นการร้องทุกข์ด้วยวาจา และเจ้าพนักงานเป็นผู้บันทึกคำร้องทุกข์ของผู้ต้องขังเพื่อดำเนินการต่อไป การเขียนคำร้องทุกข์ของผู้ต้องขังต้องเขียนในสถานที่ที่เรือนจำจัดไว้โดยเฉพาะ หากผู้ต้องขังมีความประสงค์ที่จะส่งวนข้อความเป็นความลับห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำอยู่ในระยะใกล้ที่อาจอ่านหรือเข้าใจข้อความที่ผู้ต้องขังเขียนคำร้องทุกข์หรือขออ่านหรือยอมให้ผู้อื่นมีโอกาสเช่นนั้น นอกจากนี้ผู้ต้องขังที่เป็นผู้ร้องทุกข์นั้นยินยอมให้บุคคลใดเป็นผู้อ่านข้อความนั้นได้¹⁰⁷

3) หนังสือร้องทุกข์หรือหนังสือยื่นเรื่องราวหรือฎีกานั้น ผู้ต้องขังจะยื่นต่อพัศดีเรือนจำหรือใส่ในตู้ซึ่งทางเรือนจำจัดทำไว้ให้เพื่อการนั้นก็ได้อีก¹⁰⁸ ในทางปฏิบัตินั้นผู้ต้องขังมักจะยื่นหนังสือต่อเจ้าพนักงานเรือนจำที่มีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมที่ตนเองสังกัดอยู่ภายในฝ่ายควบคุมนั้น ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องนำเสนอต่อพัศดีต่อไป หรือกรณีที่ยื่นลงในตู้ซึ่งเรือนจำจัดไว้ให้นั้นในทางปฏิบัติเรือนจำได้จัดทำตู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ให้ผู้ต้องขังใส่เรื่องร้องทุกข์ไว้โดยตรง ซึ่งผู้รับที่ว่านี้ผู้ต้องขังหรือเจ้าหน้าที่ในเรือนจำ เรียกว่า “ตู้แดง”¹⁰⁹

4) เจ้าพนักงานเรือนจำทุกคน ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้ยื่นเรื่องราวหรือร้องทุกข์หรือนำคำร้องทุกข์หรือฎีกาไปยื่นได้อย่างเต็มที่โดยไม่กีดกัน

¹⁰⁶ กฎกระทรวงฯ, ข้อ 120.

¹⁰⁷ กฎกระทรวงฯ, ข้อ 121.

¹⁰⁸ กฎกระทรวงฯ, ข้อ 122.

¹⁰⁹ มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางวินัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น. 25). เล่มเดิม.

5) เมื่อพัศดีได้รับหนังสือร้องทุกข์ของผู้ต้องขังแล้ว ต้องดำเนินการเปิดซองเพื่อตรวจดูข้อความ ตรวจสอบข้อเท็จจริง แก้ไขหรือให้ความช่วยเหลือตามคำร้องทุกข์ตามสมควรแก่กรณีและเสนอผู้บัญชาการเรือนจำ พร้อมทั้งรายงานการปฏิบัติที่ได้ดำเนินการไป¹¹⁰

6) ข้อความในหนังสือร้องทุกข์ ฎีกาหรือเรื่องราวนั้น ผู้ต้องขังจะขอรักษาเป็นความลับได้โดยให้สอดหนังสือไว้ในซองและผนึกซองนั้น พร้อมกับเขียนหน้าซองว่า “ลับ” ซึ่งหากผู้ต้องขังไม่ได้เขียนไว้ให้เจ้าพนักงานเรือนจำเป็นผู้เขียนเมื่อทราบความประสงค์และห้ามเจ้าพนักงานเรือนจำอ่านแต่มีหน้าที่ดำเนินการส่งไปยังผู้รับ หากเป็นหนังสือถึงรัฐมนตรีหรือทูตเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ให้ดำเนินการส่งไปยังอธิบดีเพื่อดำเนินการต่อไป¹¹¹

7) การแจ้งคำสั่งหรือผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์หรือการตอบเรื่องร้องทุกข์หรือฎีกานั้น ต้องแจ้งให้ผู้ต้องขังที่ยื่นเรื่องราวทราบและให้ผู้ต้องขังลงลายมือชื่อรับทราบหรือการพิมพ์ลายนิ้วมือยืนยันการรับทราบไว้เป็นหลักฐาน¹¹²

¹¹⁰ กฎกระทรวงฯ, ข้อ 123.

¹¹¹ กฎกระทรวงฯ, ข้อ 125.

¹¹² กฎกระทรวงฯ, ข้อ 126.

บทที่ 3

กฎหมายบังคับโทษและมาตรการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของต่างประเทศ

สำหรับเนื้อหาในบทนี้ จะทำการศึกษากฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐออสเตรเลีย และญี่ปุ่น โดยเฉพาะหลักกฎหมายบังคับโทษและมาตรการตรวจจดหมายผู้ต้องขังซึ่งเป็นประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย อีกทั้งมีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์กับกฎหมายไทยในเรื่องดังกล่าวที่ยังเกิดเป็นปัญหาอยู่ ตลอดจนสามารถนำส่วนที่ดีของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของประเทศนั้น ๆ มาปรับใช้กับการตรวจจดหมายในระบบงานราชทัณฑ์ของประเทศไทยในทางปฏิบัติต่อไปได้

งานราชทัณฑ์ เป็นภารกิจที่มีอยู่ในทุกประเทศแต่ละประเทศต่างก็มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าการบังคับโทษและกฎหมายอื่น ๆ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติในการที่จะจัดการกับผู้กระทำความผิดในชั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมโดยการควบคุมผู้กระทำความผิดไว้ตามคำพิพากษาของศาล เพื่อแก้ไขและปรับปรุงบุคคลผู้กระทำความผิดให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ไม่ดีเสียใหม่จนสามารถกลับเข้าสู่สังคมและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างปกติสุข กฎหมายของแต่ละประเทศต่างก็จะกำหนดลักษณะและวิธีการบังคับโทษจำคุก รวมถึงโทษกักขังและกำหนดลักษณะวิธีการเพื่อความปลอดภัยอื่นที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กระทำในเรือนจำ (Prison) และทัณฑสถาน (Penitentiary) ทั้งหลายซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและเพื่อกำหนดให้เจ้าพนักงานเรือนจำใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในแต่ละด้านตามความเหมาะสมของเรือนจำในแต่ละแห่ง

จดหมายที่ผู้ต้องขังใช้เป็นเครื่องมือสำหรับติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอก นับเป็นอีกหนึ่งมาตรการที่งานราชทัณฑ์ในหลายประเทศได้ให้ความสำคัญ ด้วยเหตุผลเพื่อความมั่นคงปลอดภัยและวินัยในเรือนจำ หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อการป้องกันการกระทำผิดในมิติต่าง ๆ เป็นต้น

3.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ใช้กฎหมายในระบบ Civil Law ซึ่งเป็นต้นแบบที่หลายประเทศนำมาเป็นแบบอย่าง โดยมีการใช้แนวความคิด ทฤษฎีและหลักการต่าง ๆ เป็นแนวทางในการดำเนินการทางกฎหมายที่น่าสนใจหลายประการด้วยกันรวมตลอดถึงเรื่องการบังคับโทษด้วย

3.1.1 กฎหมายบังคับโทษจำคุกทั่วไป

คำพิพากษาของศาลที่ลงโทษจำคุก จะมีอิทธิพลต่อการบังคับโทษและการบริหารงานเรือนจำมาก ศาลจะใช้นโยบายการเลี้ยงโทษจำคุกโดยกำหนดเงื่อนไขในคำพิพากษาให้แปลงโทษจำคุกเป็นโทษชนิดอื่น¹¹³ เช่น พิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่ให้รอกการลงโทษหรืออาจเลี้ยงโทษจำคุกโดยใช้โทษชนิดอื่น ที่ใช้มากคือโทษปรับ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการที่ศาลพิพากษาลงโทษในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 ถึง ค.ศ. 2003 พบว่าคำพิพากษาของศาลจะรอกการลงโทษมากกว่าการลงโทษจำคุกจริงทุกปีและรอกการลงโทษในอัตราส่วนที่มากขึ้นโดยตลอด

กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001 ปรากฏสาระสำคัญ ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์พื้นฐานการบังคับโทษจำคุก¹¹⁴

1) วัตถุประสงค์การบังคับโทษจำคุก มี 5 ประการ ดังนี้

1. ผู้ต้องขังสามารถที่จะดำเนินชีวิตในอนาคตต่อไป โดยปราศจากความผิดอาญาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม
2. การบังคับโทษจำคุก ต้องตอบสนองการคุ้มครองสาธารณะต่อการกระทำ ความผิดในต่อ ๆ ไปด้วย
3. การดำเนินชีวิตของบุคคลในการบังคับโทษ ต้องให้เป็นไปตามปกติธรรมดาให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้
4. ผลร้ายทั้งหลายจากการสูญเสียเสรีภาพ จะต้องหลีกเลี่ยงมิให้เกิดขึ้น

¹¹³ From *Criminal Justice in Germany* (p. 29), by Jorg-Martin Jehle, 2009. (อ้างถึงใน *การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก* (รายงานผลการวิจัย) (น. 112), โดยธานี วรภัทร์ ง, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).

¹¹⁴ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, มาตรา 2 และมาตรา 3.

5. การบังคับโทษจกต้องกระทำเพื่อช่วยเหลือให้ผู้ต้องขังสามารถกลับมาใช้ชีวิตที่มีเสรีภาพต่อไปได้

2) ฐานะตามกฎหมายของผู้ต้องขัง¹¹⁵

1. ผู้ต้องขัง ต้องร่วมมือในการกำหนดการบำบัดของตนและในการบรรลุซึ่งจุดมุ่งหมายของการบังคับโทษ ความพร้อมของผู้ต้องขังสำหรับการบำบัดต้องได้รับการปลูกเร้าและส่งเสริมให้ดีขึ้น

2. ผู้ต้องขัง ต้องอยู่ภายใต้การจำกัดเสรีภาพตามกฎหมายนี้ ถ้ากฎหมายนี้ไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์พิเศษอย่างใดไว้ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่จะกำหนดใช้กับผู้ต้องขัง จะต้องเป็นข้อจำกัดสำหรับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยหรือใช้สำหรับการจัดการก่อวินร้ายที่ร้ายแรงต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเรือนจำที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

(2) การบังคับโทษ

ในการบังคับโทษจำคุก จะมีแผนบังคับโทษเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังตามกฎหมาย คือ การทำแผนบังคับโทษรายบุคคลซึ่งแผนดังกล่าวจะนำไปสู่การแก้ไขทัศนคติและคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขังและเป็นไปตามหลักการแก้ไขผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล (Individualization of Punishment)

ผู้ต้องขังอาจถูกส่งไปบังคับโทษในสถานที่เปิดหรือปิด¹¹⁶ กล่าวคือ เป็นการบังคับโทษด้วยความยินยอมของผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังอาจถูกส่งตัวไปบังคับโทษในสถานที่เปิดเป็นการเหมาะสมและไม่เป็นที่เกรงว่าจะหลบหนีหรือใช้โอกาสไปกระทำผิดอาญาอีก ในกรณีอื่นผู้ต้องขังต้องอยู่ในการบังคับโทษปิด

¹¹⁵ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, มาตรา 4.

¹¹⁶ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, มาตรา 10.

(3) การติดต่อสื่อสารและการออกนอกเรือนจำ¹¹⁷

1) การเยี่ยมและห้ามเยี่ยม กล่าวคือ ผู้ต้องขังต้องได้รับอนุญาตให้เยี่ยมอย่างน้อย 1 ชั่วโมงต่อเดือน โดยการเยี่ยมนั้นเป็นการส่งเสริมการบำบัดหรือการกลับสู่สังคมของผู้ต้องขัง หรืออาจเป็นเรื่องส่วนตัวผู้ต้องขังในทางกฎหมายหรือธุรกิจ¹¹⁸ รวมตลอดทั้งการเยี่ยมของทนายความด้วย¹¹⁹ การเยี่ยมต้องอยู่ในการควบคุมดูแลด้วยเหตุผลของการบำบัด ความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยของเรือนจำ การสนทนาจะอยู่ในความควบคุมดูแลได้เฉพาะเมื่อจำเป็นเป็นการเฉพาะเท่านั้น การเยี่ยมของทนายความในคดีอาญาจะไม่มี การควบคุมดูแล ส่วนสิ่งของต่าง ๆ จะมอบให้ผู้ต้องขังในการเยี่ยมได้เมื่อได้รับอนุญาตเท่านั้น¹²⁰

2) การสื่อสารทางจดหมาย¹²¹ กล่าวคือ ผู้ต้องขังมีสิทธิในการที่จะส่งหรือรับจดหมายโดยไม่จำกัด ส่งหรือรับโดยผ่านทางเรือนจำ ผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจสั่งห้ามการติดต่อทางจดหมายเมื่อปรากฏว่าจะมีผลเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยของเรือนจำ กรณีไม่ใช่บุคคลในครอบครัวผู้ต้องขังหรือเกรงว่าการติดต่อทางจดหมายจะมีอิทธิพลเป็นที่เสียหายต่อผู้ต้องขังหรือเป็นการขัดขวางต่อการกลับเข้าสู่สังคม ซึ่งโดยทั่วไปจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับทนายความห้ามตรวจ

อนึ่ง สำหรับจดหมายของผู้ต้องขังที่มีถึงสถานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐและสถานแห่งมลรัฐ ตลอดจนจนสมาชิกแห่งสภาดังกล่าว สภายุโรป ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป คณะกรรมการขจัดปัดเป่าการกระทำทารุณกรรมและการปฏิบัติอันไร้มนุษยธรรมหรือการกระทำอันเป็นการกดขี่ข่มเหง และถึงผู้แทนเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลแห่งสหพันธรัฐและมลรัฐจะไม่มี การตรวจถ้าได้เจ้าหน้าที่ของเช่นนั้นและระบุผู้ส่งไว้

¹¹⁷ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, ลักษณะที่ 4 มาตรา 23-36. (อ้างถึงใน *การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก* (น. 123). เล่มเดิม.).

¹¹⁸ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, มาตรา 24.

¹¹⁹ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, มาตรา 26.

¹²⁰ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, มาตรา 27.

¹²¹ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, มาตรา 28-30.

ผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจกักขังได้ ถ้าปรากฏว่าเกี่ยวกับการบังคับโทษหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย ภาวะอันตรายหรือข้อความในจดหมายจะก่อให้เกิดความผิดอาญาหรือความผิดในทางปกครอง จดหมายมีเนื้อหาเกี่ยวกับสภาพของเรือนจำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย เนื้อหาเป็นการดูหมิ่นที่ร้ายแรง หรือมีข้อความที่เป็นอันตรายต่อการกลับเข้าสู่สังคมของผู้ต้องขังอื่นหรือมีรูปแบบของจดหมายลับ อ่านไม่ออก อ่านไม่เข้าใจภาษาต่างประเทศ โดยปราศจากความจำเป็นและสมควร

3) โทรศัพท์และโทรเลข¹²² กล่าวคือ ผู้ต้องขังอาจได้รับอนุญาตให้ใช้โทรศัพท์หรือส่งโทรเลขได้ การควบคุมดูแลการพูดโทรศัพท์ที่มีความจำเป็นต้องกระทำ คู่สนทนาของผู้ต้องขังจะต้องทราบก่อนการสนทนา

4) พัสศุไปรษณีย์¹²³ กล่าวคือ ผู้ต้องขังอาจรับพัสศุไปรษณีย์ประเภทที่มีอาหารและเครื่องบริโภคได้ จำนวน 3 ครั้งต่อปี มีระยะเวลาห่างกันตามสมควร การรับมากกว่านี้ต้องได้รับอนุญาต พัสศุต้องเปิดต่อหน้าผู้ต้องขัง สิ่งของต้องห้ามที่ส่งมอบให้ผู้ต้องขังต้องส่งคืนผู้ส่งของที่อาจเป็นอันตรายในการส่งหรือในการเก็บรักษาอาจถูกทำลายเสียได้ การรับพัสศุไปรษณีย์อาจถูกสั่งห้ามชั่วคราวได้เมื่อสิ่งดังกล่าว อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของเรือนจำอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

5) การลา การออกนอกเรือนจำ และการนำตัวออกนอกเรือนจำ¹²⁴ ผู้บัญชาการเรือนจำ มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ต้องขังออกนอกเรือนจำโดยการลาได้ไม่เกิน 7 วัน เว้นแต่เป็นการลาที่มีเหตุสำคัญเป็นการเจ็บป่วยที่เป็นอันตรายแก่ชีวิตหรือเนื่องจากการตายของบุคคลในครอบครัว ซึ่งข้อเรียกร้องในการลาจะต้องไม่ขัดขวางการบำบัดหรือการกลับเข้าสู่สังคม

(4) การใช้เวลาว่าง¹²⁵ กล่าวคือ ผู้ต้องขังต้องได้รับโอกาสทำกิจกรรมในเวลาว่างได้รับโอกาสในการหาความรู้ ตลอดจนการกีฬา การศึกษาทางไกล การสมาคมเป็นกลุ่มในเวลาว่าง

¹²² กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความพลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, มาตรา 32. (อ้างถึงใน *การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก* (รายงานผลการวิจัย) (น. 124). เล่มเดิม).

¹²³ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความพลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, มาตรา 33.

¹²⁴ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความพลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, มาตรา 35-36.

¹²⁵ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความพลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001, มาตรา 67-70.

หนังสือพิมพ์และวารสาร วิทยุและโทรทัศน์ การครอบครองสิ่งของสำหรับกิจส่วนตัว กล่าวคือ ผู้ต้องขังอาจได้รับอนุญาตให้มีหนังสือในจำนวนที่เหมาะสมและสิ่งของอื่น ๆ ที่ใช้สำหรับการเรียนหรือทำกิจส่วนตัวไว้ในครอบครอง เว้นแต่เป็นการผิดกฎหมายหรือทำให้จุดมุ่งหมายของการบังคับโทษหรือความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยของเรือนจำตกอยู่ในอันตราย คำสั่งดังกล่าว อาจถูกเพิกถอนได้

3.1.2 การตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยกรมราชทัณฑ์ ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในพระราชบัญญัติการปฏิบัติด้านการราชทัณฑ์และมาตรการแก้ไขฟื้นฟูและป้องกันการกีดกันทางเสรีภาพ หรือ (Prison Act) Act Concerning the Execution of Prison Sentences and Measures of Rehabilitation and prevention Involving Deprivation of Liberty ลักษณะที่ 4 เรื่องการเยี่ยม การเขียนจดหมาย การลา การลาระยะสั้นและการลาภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่เนื่องในโอกาสพิเศษ มาตรา 28, 29, 30 และมาตรา 31¹²⁶

ซึ่งหลักเกณฑ์พื้นฐานผู้ต้องขังมีสิทธิติดต่อกับบุคคลภายนอกเรือนจำได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ การติดต่อกับบุคคลภายนอกเรือนจำต้องได้รับการส่งเสริม¹²⁷ ดังนี้

(1) การตรวจจดหมายทั่วไป

ผู้ต้องขังมีสิทธิส่งและรับจดหมายผ่านช่องทางที่เรือนจำกำหนดได้โดยปราศจากข้อจำกัดและยังสามารถเก็บจดหมายของตนได้แต่ต้องไม่ปิดผนึก เว้นแต่เรือนจำจะจัดเตรียมสถานที่จัดเก็บให้แก่ผู้ต้องขังเป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้ต้องขังสามารถนำจดหมายที่ปิดผนึกและสิ่งของติดตัวฝากไว้ได้ เว้นแต่จะได้อำนาจไว้เป็นอย่างอื่น¹²⁸ จดหมายที่ส่งมาถึงและส่งออกของผู้ต้องขัง เรือนจำจะต้องดำเนินการให้โดยไม่ให้เกิดความล่าช้า¹²⁹ ทั้งนี้ จดหมายผู้ต้องขังอาจถูก

¹²⁶ การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 37). เล่มเดิม.

¹²⁷ FOURTH TITLE Section 23 Principle

The prisoner shall have the right to communicate with persons outside the institution within the scope of the provisions of this Act. Communication with persons outside the institution shall be encouraged.

¹²⁸ Section 30 Forwarding and Custody of Letters

(1) The prisoner shall dispatch and receive his letters through the mediation of the penal institution, except where other modes are permitted.

(3) The prisoner shall retain incoming letters in his custody unsealed, except where other modes are permitted; he may hand them in, in sealed form, to be kept with his personal effects.

¹²⁹ Section 30 Forwarding and Custody of Letters

ตรวจสอบด้วยเหตุผลทางด้านความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำหรือด้วยเหตุผลจำเป็นอื่น ๆ หรือตามระเบียบของเรือนจำได้¹³⁰

ผู้บัญชาการเรือนจำ (The Head of Institution) อาจไม่อนุญาตให้ผู้ต้องขังรับและส่งจดหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

1. เมื่อความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยของเรือนจำตกอยู่ในอันตราย หรือ
2. สำหรับบุคคลที่มีใช้บุคคลในครอบครัวของผู้ต้องขังตามความแห่งประมวลกฎหมายอาญา เมื่อเป็นที่เกรงว่าการติดต่อทางจดหมายจะส่งผลเสียหายต่อผู้ต้องขังหรือจะเป็นการขัดขวางต่อการกลับเข้าสู่สังคมของผู้ต้องขัง¹³¹

กรมราชทัณฑ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดมาตรการในการกักจดหมายผู้ต้องขัง (Interception of Letters) ไว้ดังต่อไปนี้

(1) ผู้บัญชาการเรือนจำ (The Head of Institution) อาจจะใช้อำนาจในการดำเนินการกักจดหมายผู้ต้องขังได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. เมื่อจุดมุ่งหมายของการบังคับโทษ หรือความปลอดภัย หรือความสงบเรียบร้อยในเรือนจำอาจตกอยู่ในอันตราย
2. หากการส่งมอบให้ล่วงรู้ข้อความในจดหมาย จะก่อให้เกิดความผิดอาญาหรือความผิดในทางปกครองต้องระวางโทษปรับ
3. หากจดหมายนั้น มีเนื้อหาเกี่ยวกับสภาพของเรือนจำที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง หรือจะเป็นการเสียหายอย่างมากที่มีข้อความบิดเบือนเกี่ยวกับเรือนจำ
4. เมื่อจดหมายนั้น มีเนื้อหาเป็นการดูหมิ่นอย่างร้ายแรง
5. หากจดหมายนั้นเป็นอันตราย ส่งผลร้ายต่อการกลับเข้าสู่สังคมของผู้ต้องขังอื่น

(2) Incoming and outgoing letters shall be forwarded without delay.

¹³⁰ Section 29 Monitoring of Correspondence

(3) Other correspondence may be supervised where this is necessary for reasons of security or order in the institution.

¹³¹ Section 28 Right of Correspondence

(2) The Head of the Institution may forbid correspondence with specific persons

1. if security or order in the institution would be jeopardized, or
2. in the case of person who are not relatives of the prisoner within the meaning of the Criminal Code if it is to be feared that the correspondence might have some detrimental influence on the prisoner or hamper his integration.

6. เมื่อจดหมายนั้น มีข้อความที่เขียนเป็นรหัสลับ ไม่สามารถอ่านได้ อ่านไม่เข้าใจ หรือเขียนเป็นภาษาต่างประเทศ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร

(2) จดหมายของผู้ต้องขังที่ส่งออกไป ซึ่งมีเนื้อหาไม่ถูกต้องและผู้ต้องขังยังคงยืนยันที่จะให้ส่งจดหมายนั้น เรือนจำอาจมีจดหมายของเรือนจำ (An Official Letter) แทนจดหมายไปเพื่อชี้แจงด้วย

(3) ถ้ามีการกักจดหมายผู้ต้องขังไว้ เรือนจำจะต้องดำเนินการแจ้งให้ผู้ต้องขังทราบในทันทีและจดหมายที่ถูกกักไว้นั้นจะต้องส่งกลับคืนไปยังผู้ส่ง หรือในกรณีที่ไม่สามารถส่งคืนได้ หรือไม่ว่าด้วยเหตุผลพิเศษใด ๆ จดหมายดังกล่าวจะต้องเก็บไว้ในที่จัดเก็บของทางราชการ

(4) จดหมายของผู้ต้องขังจะถูกตรวจไม่ได้ ตามความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 (1) และ (2) กล่าวคือ เป็นจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษไม่อาจจะถูกกักไว้ได้¹³²

(2) การตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ

จดหมายโต้ตอบของผู้ต้องขังที่มีถึงที่ปรึกษาทางกฎหมายหรือทนายความ จะได้รับการยกเว้นการตรวจ ทั้งนี้ไม่รวมถึงผู้ต้องขังที่ต้องโทษจำคุกอยู่ในทัณฑสถานเปิดหรือผู้ต้องขังที่ได้รับการผ่อนปรนโทษจำคุก เช่น ผู้ต้องขังทำงานสาธารณะ ผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวเพื่อไปทำงาน ผู้ต้องขังที่ได้รับการอนุญาตให้ลา¹³³

¹³² Section 31 Interception of Letters

(1) The Head of Institution may intercept Letters

1. if the objective of treatment or security or order in the institution might otherwise be jeopardized,
2. if knowing of their contents, forwarding them would constitute an offence subject to a criminal sentence or a administrative fine,
3. if they contain grossly incorrect or grossly distorting descriptions of the conditions in the institution,
4. if they contain serious insults,
5. if they might jeopardize the integration of another prisoner, or
6. if they are written in some secret code, illegible, unintelligible or written in a foreign language without any compelling reason.

¹³³ Ibid. Section 29 Monitoring of Correspondence (1). (อ้างถึงใน การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 39). เล่มเดิม.).

จดหมายของผู้ต้องขังที่มีถึงรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา รัฐสภายุโรป สมาชิกสภายุโรป ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปยุโรป คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปยุโรป คณะกรรมการยุโรปว่าด้วยการป้องกันการทรมานและการกระทำที่ไร้มนุษยธรรม กรรมการการป้องกันข้อมูลแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และจดหมายจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในสำนวนความผิดของผู้ต้องขังที่มีการลงชื่อผู้ส่งไว้ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้จะได้รับการยกเว้นการตรวจเช่นกัน ทั้งนี้จดหมายของผู้ต้องขังที่ส่งถึงหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องระบุชื่อที่อยู่ของหน่วยงานนั้นอย่างชัดเจน¹³⁴

3.2 อังกฤษ (England)

ประเทศอังกฤษ มีแนวคิดและการปฏิบัติที่ให้ความสำคัญระหว่างกระบวนการยุติธรรม: สังคม: แนวคิดใหม่: การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด¹³⁵ เพื่อลดปริมาณคดีอาญาและปกป้องคุ้มครองสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มุ่งเน้นมาตรการป้องกันมากกว่าการแก้ไขเป็นกลไกการทำงาน 2 ภาคส่วนผสมกัน และมีแนวทางในการปฏิบัติการ ดังนี้

1. การป้องกันเบื้องต้น (Primary Prevention) เป็นการพยายามสร้างแนวทางในการป้องกันเยาวชนให้ออกห่างจากการก่ออาชญากรรมทุกประเภท มาตรการในการตรวจยาเสพติดมีประสิทธิภาพ
2. กระบวนการป้องกันอย่างทันที (Immediate Prevention) เป็นการสร้างสังคมให้ปลอดภัยยิ่งขึ้น
3. การตรวจสอบ (Detection) เป็นมาตรการตรวจสอบการกระทำความผิด การสืบเสาะข้อมูลลักษณะการกระทำความผิด สืบเสาะสถานที่เป้าหมายหรือแหล่งหลักฐานการประกอบอาชญากรรม ลงทุนกับงานด้านตำรวจใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ สร้างมาตรการปกป้องเหยื่อมากขึ้น
4. อัยการ (Prosecution) ให้เกิดความร่วมมือในการทำงานระหว่างตำรวจกับระบบของกระบวนการทางอาญา ประสิทธิภาพของศาลในการบริหารจัดการพิจารณาคดีที่ดี
5. การลงโทษ (Punishment) มีการกำหนดโทษจากศาลตามคำพิพากษาที่เป็นที่ยอมรับได้อย่างถูกต้องยุติธรรมมีการนำกระบวนการลงโทษทางเลือกมาใช้

¹³⁴ Ibid. Section 29 Monitoring of Correspondence (2). (อ้างถึงใน การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 39). เล่มเดิม.).

¹³⁵ From *Justice for All* (p. 30), by Secretary of State for the Home Department, 2002. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 70-71). เล่มเดิม.).

6. การปรับพฤติกรรม (Rehabilitation) กระบวนการปรับพฤติกรรมโดยสังคมมีส่วนร่วมในการป้องกันและเข้ามาร่วมจัดการด้วย ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างเรือนจำและการคุมประพฤติ การช่วยเหลือนักโทษให้เกิดทักษะในการทำงาน

ได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโทษ (Sentencing Guideline Council) โดยมี Lord Chief Justice เป็นประธาน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการวินิจฉัยลงโทษที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษ โดยมีแนวทาง เช่น¹³⁶

1. มีการพยายามใช้ระบบการลงโทษทางเลือก กล่าวคือ มีการลงโทษโดยทางสังคม ซึ่งเป็นการลงโทษแนวใหม่

2. มีระบบการพักการลงโทษ โดยคณะกรรมการพักการลงโทษทำการพิจารณาผ่อนปรนหรือปล่อยตัว

3. รัฐมีนโยบายให้ใช้โทษปรับเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม เพื่อคัดคนกระทำความผิดที่ไม่ปฏิบัติตามในการลงโทษปรับครั้งแรก

4. ให้นำกระบวนการฟื้นฟูบำบัดผู้กระทำความผิด (Remand) โดยเฉพาะกับผู้เยาว์ มาเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการลงโทษด้วย

5. ความผิดที่ไม่รุนแรง ให้นำมาตรการลงโทษทางสังคมเข้ามาเกี่ยวข้องมาใช้แทนการจำคุก¹³⁷

ให้ความสำคัญกับคำพิพากษาของศาลมาก กล่าวคือ คำพิพากษาของศาลต้องปกป้องสังคม การกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมกับความผิดของอาชญากร กำหนดแนวทางในการแก้ไขเยียวยาผู้กระทำความผิด นำผู้กระทำความผิดออกจากสังคมชั่วคราวหรือถาวร กำหนดวิธีการฟื้นฟูปรับพฤติกรรมผู้กระทำความผิดมิให้มีการกระทำความผิดซ้ำอีก สร้างจิตสำนึกให้กับผู้กระทำความผิดมีความรับผิดชอบต่อความผิดที่กระทำขึ้น

รูปแบบการลงโทษแนวใหม่มีดังนี้ คือ

1. การบริการสังคม

2. การจำคุกระยะสั้นพร้อมทั้งบริการสังคม ตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 12 เดือน

¹³⁶ Ibid. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 71). เล่มเดิม.).

¹³⁷ Ibid. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 71). เล่มเดิม.).

3. การพักการลงโทษและให้บริการสังคม สำหรับโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี¹³⁸
4. การจำคุกในวันสุดสัปดาห์และบริการสังคมในวันธรรมดา
5. กรณีการจำคุก ตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ศาลอาจสั่งลงโทษจำคุกครั้งหนึ่งและบริการสังคมอีกครั้งหนึ่ง
6. ให้จำคุกทันทีโดยไม่ต้องรอ สำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นอันตรายหรือผู้กระทำทารุณกรรมทางเพศ
7. แม้ว่าการจำคุกระยะสั้นจะเหมาะสมสำหรับในหลาย ๆ กรณี แต่ต้องกระทำไปพร้อมกับการฟื้นฟูบำบัด การอบรมและการให้การศึกษา รวมถึงการปลูกฝังให้มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมด้วย

3.2.1 กฎหมายบังคับโทษจำคุกทั่วไป

การบังคับโทษจำคุกของประเทศอังกฤษ มีหลักคิด นโยบายแห่งรัฐและการดำเนินการในปัจจุบันดังต่อไปนี้

- (1) กฎหมายในการบังคับโทษจำคุก โครงสร้างอันสำคัญในการบังคับโทษจำคุกในประเทศอังกฤษและเวลส์ ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดกฎเกณฑ์และกรอบแนวทางต่าง ๆ จะบัญญัติไว้ในกฎหมายราชทัณฑ์ ปี ค.ศ. 1952 (Prison Act of 1952) และระเบียบข้อบังคับอีกส่วนหนึ่งและ Prison Rules of 1964¹³⁹ ซึ่งกำหนดหลักการพื้นฐานต่าง ๆ เนื้อหาสาระของกฎหมายราชทัณฑ์นี้ มีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงในระหว่าง ปี ค.ศ. 1968 และ ค.ศ. 1972 และโดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการปรับปรุงแก้ไขจากสภาพปัญหาที่พบในทางปฏิบัติและแก้ไขด้วยวิธีการที่พิสูจน์และประเมิณผลได้จริง
- (2) ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของงานราชทัณฑ์ ตามกฎหมาย Prison Rules of 1964 มีเป้าหมายเพื่ออบรมและปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เพื่อยังให้เกิดการกระตุ้นและสนับสนุนผู้ต้องขังเพื่อนำไปสู่การมีชีวิตที่ดีและมีประโยชน์ต่อไป¹⁴⁰ ดังนี้ คือ

¹³⁸ Ibid. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 72). เล่มเดิม.).

¹³⁹ แก้ไขเพิ่มเติมปี 1999.

¹⁴⁰ Purpose of prison training and treatment

1. The purpose of the training and treatment of convicted prisoners shall be to encourage and assist them to lead a good and useful life. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 73). เล่มเดิม.).

เป้าหมายแรก เปลี่ยนทัศนคติของผู้กระทำความผิดให้มีผลเหมือนกับคนทั่วไป มีการเยียวยาให้มีการปรับปรุงตัวการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

เป้าหมายที่สอง มีการวิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยเฉพาะของ Anglo American และวิเคราะห์การกำหนดและไม่กำหนดระยะเวลาการจำคุกทั้งหมด มีแนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในการเบี่ยงเบนโทษจำคุกและนำสิทธิต่าง ๆ ในเรื่องของมนุษยธรรม เมตตา กรุณา อย่างมีขอบเขตมาใช้ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย (Home Office)

เป้าหมายที่สาม มีภารกิจที่รองรับการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปอย่างมีสิทธิมนุษยชนและเป็นที่ยอมรับได้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง มีมาตรการป้องกันการหลบหนีจากเรือนจำ

ตามสรุปรายงานของคณะกรรมการตรวจสอบเรือนจำ¹⁴¹ ในความรับผิดชอบในการบังคับโทษทางอาญาในเรือนจำ มีดังนี้ คือ

1. การสร้างบรรยากาศที่สร้างสรรค์ให้กับผู้ต้องขังที่ส่งเสริมให้มีการปรับตัวได้ให้เหมาะสม เพื่อสามารถกลับสู่สังคมในอนาคต
2. ผู้ต้องโทษถูกพิทักษ์และมีการกระตุ้นให้รู้สำนึกด้วยตัวของตัวเอง
3. การถูกแยกออกจากสังคมปกติไปยังเรือนจำ ต้องเพื่อการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดที่มีความเป็นไปได้เท่านั้นและเพื่อความปลอดภัยตามพฤติกรรมของแต่ละบุคคล
4. เพื่อเตรียมความพร้อมในการปล่อยตัวผู้กระทำความผิดกลับสู่สังคมและมีการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องภายหลังจากการปล่อยตัวไปแล้ว

(3) สิทธิของผู้ต้องขังและมาตรฐานการลงโทษ รายงานของ European Council¹⁴² ว่าประเทศอังกฤษและเวลส์ ปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของสหประชาชาติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การดำเนินการที่เกือบจะเป็นไปในทางเดียวกันเพียงแต่ต่างกันในเรื่องความสัมพันธ์ของผู้ต้องขัง การปรับตัวและเรื่องความหนาแน่นของจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์เช่นเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรปที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติเช่นกัน

¹⁴¹ The report of the Committee of Inquiry into the United Kingdom Prison Services.

¹⁴² From ECCP: Report on the Standard minimum Rules for the Treatment of Prisoners (p. 37). Strasbourg, 1980. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 74). เล่มเดิม.).

(4) ระบบและองค์กรในการบังคับโทษทางอาญา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 การราชทัณฑ์ของอังกฤษและเวลส์บริหารจัดการโดยกระทรวงมหาดไทย มีผู้บังคับบัญชาซึ่งไม่ได้รับผิดชอบดูแลบังคับโทษเฉพาะการบังคับโทษตามกฎหมายอาญาเท่านั้นแต่รวมถึงอำนาจในการพักการลงโทษ การคุมประพฤติ และสวัสดิการความปลอดภัยของสังคมให้กับผู้ต้องขังในเรือนจำและการปล่อยตัวดำเนินการโดยคณะกรรมการราชทัณฑ์

สถานที่ควบคุมผู้ต้องขังประกอบไปด้วยผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา สำหรับนักโทษเด็ดขาดที่ศาลพิพากษาแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ส่งมอบผู้ต้องขังให้ โดยมีกำหนดเวลาที่แน่นอนในการควบคุม ปรากฏตามหมายศาลยื่นยันหรือเอกสารอื่นใดตามกฎหมายของรัฐสภาระบุเหตุผลเป็นการเฉพาะราย¹⁴³

เรือนจำท้องถิ่นมักจะเป็นเรือนจำปิด ส่วนใหญ่เป็นเรือนจำประเภท “B” มีหน้าที่หลักในการกักขังผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา ถ้าต่อมามีคำพิพากษาว่ากระทำความผิดจริงผู้ต้องขังก็จะถูกย้ายไปอยู่เรือนจำอีกประเภทขึ้นอยู่กับกรณกักขังระหว่างการกระทำความผิดซึ่งจะได้รับการปฏิบัติและการปรับพฤติกรรมในรูปแบบต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ผู้ต้องขังที่ศาลพิพากษาให้จำคุกระยะเวลาสั้น ๆ อาจอยู่ในเรือนจำท้องถิ่นต่อไปได้จนครบกำหนดโทษ¹⁴⁴

สำหรับเรือนจำของประเทศอังกฤษ จะประกอบไปด้วยเรือนจำปริมาตรที่มีกระจายอยู่ทั่ว ๆ ไป เป็นเรือนจำประเภท “B” สำหรับนักโทษที่มีอันตรายมาก ๆ ตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1968 จะถูกจัดแยกกลุ่มเป็นจำนวนน้อย ๆ เข้าไว้ในเรือนจำประเภท “A” เพื่อความเหมาะสมจากเหตุผลที่ว่าด้วยเรื่องของความปลอดภัย

การมีเรือนจำมากมีผลต่อจำนวนเจ้าหน้าที่ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ การควบคุมและการบริหารจัดการต่าง ๆ ที่ผู้กระทำความผิดมีจำนวนมาก ๆ มีการพยายามใช้มาตรการภายนอกเรือนจำเพื่อลดปริมาณผู้ต้องขังใช้มาตรการทางการศึกษา การอบรมวิชาชีพ ผู้ต้องขังจำนวนมากสามารถแก้ไขพฤติกรรมได้ด้วยเวลาสั้น ๆ แต่ปรากฏว่าผู้ต้องขังที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกระยะสั้นมีอัตราการกระทำความผิดซ้ำปริมาณที่สูงมากกว่าคนที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกระยะเวลานาน ผลจากการวิเคราะห์สาเหตุมาจากการใช้โปรแกรมการแก้ไขพฤติกรรมในการจำคุกระยะสั้นจะไม่ครบสมบูรณ์ ผู้ต้องขังดังกล่าวต้องถูกย้ายไปยังเรือนจำที่ไกลจากภูมิภคานา ผู้ต้องขังร้อยละ 43 บอกว่าพวกเขาต้องเสียไปซึ่งการติดต่อและความสัมพันธ์กับครอบครัวตั้งแต่เข้าไปอยู่ในเรือนจำ

¹⁴³ Section 12 Prison Act 1952. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 75). เล่มเดิม.).

¹⁴⁴ Gunter Kaiser, 1998, Ibid. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 75). เล่มเดิม.).

สำหรับผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา ร้อยละ 48 มีข้อมูลการวิจัยพบว่ายังพอรักษาการติดต่อสัมพันธ์กับครอบครัวได้¹⁴⁵ และเมื่อผู้ต้องขังถูกส่งตัวเพื่อบังคับโทษจำคุกในเรือนจำ เรือนจำจะถ่ายรูปทำประวัติผู้ต้องขังและรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ศาสนาที่นับถือ เป็นต้น เอกสารต่าง ๆ จะถูกเก็บรักษาไว้ที่รัฐมนตรี เรือนจำต้องทำหนังสือแจ้งเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือสิทธิพิเศษต่าง ๆ การอุทธรณ์และเรื่องที่นักโทษต้องทราบ กรณีที่นักโทษอ่านหนังสือไม่ออกก็ให้อธิบายด้วยวาจาให้เข้าใจ¹⁴⁶

(5) การจำแนกผู้ต้องขัง ระบบการจำแนกผู้ต้องขังที่ประเทศอังกฤษและในประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปทำติดต่อกันมามีเป้าหมายแรกเพื่อในเรื่องของความปลอดภัย ในช่วงกลางของปี ค.ศ. 1960 ใช้การจำแนกผู้ต้องขังเป็นการป้องกันไว้ก่อนในการควบคุม การรับตัวผู้ต้องขังเข้าสู่เรือนจำ ได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้ คือ

1) ประเภท A เป็นประเภทของเรือนจำที่ใช้กับผู้ต้องขังที่มีอันตรายต่อความปลอดภัยมากที่สุดกับสังคมและมีแนวโน้มที่อาจจะหลบหนี

2) ประเภท B เป็นประเภทของเรือนจำที่ใช้กับผู้ต้องขังที่ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยมากนักกับสังคมและมีแนวโน้มที่อาจจะหลบหนี

3) ประเภท C เป็นประเภทของเรือนจำที่ใช้กับผู้ต้องขังที่ไม่สามารถกำหนดให้อยู่ในทัศนสถานเปิดได้ แต่มีความเป็นไปได้ที่อาจจะพยายามหลบหนี

4) ประเภท D เป็นประเภทของเรือนจำที่ใช้กับผู้ต้องขังที่สามารถอยู่ในทัศนสถานเปิดปราศจากข้อจำกัดเท่าที่ทำได้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายมักจะสันนิษฐานว่าผู้ต้องขังทุกคนเชื่อว่าการคุมขังในเรือนจำเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ในระยะเวลาอันจำกัด กอปรกับต้องทำงานหรือมีเหตุผลอย่างอื่นภายใต้การควบคุมของเจ้าพนักงานเรือนจำ¹⁴⁷ ในปี ค.ศ. 1979 อัตราร้อยละ 1 ของผู้ต้องขังทั้งหมดจะอยู่ในประเภท A และอัตราร้อยละ 30 ประเภท B และอัตราร้อยละ 49 ประเภท C และอัตราร้อยละ 20 ประเภท D ดังนั้น ความหนาแน่นมากเกินไปของผู้ต้องขังในเรือนจำของประเทศอังกฤษเป็นผลโดยตรงที่สำคัญที่ทำลายระบบและขั้นตอนการจำแนกผู้ต้องขัง

¹⁴⁵ *Justice for All* (p. 106). Op.cit.

¹⁴⁶ Prison Rule of 1964. (อ้างถึงใน *การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก* (รายงานผลการวิจัย) (น. 76). เล่มเดิม.).

¹⁴⁷ Section 13 Prison Act 1952. (อ้างถึงใน *การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก* (รายงานผลการวิจัย) (น. 76). เล่มเดิม.).

(6) ห้องขัง รัฐมนตรีจะจัดการเพื่อสนองความต้องการของผู้ต้องขังในสิ่งอำนวยความสะดวก จัดเตรียมให้กับผู้ต้องขัง ห้องขังที่ใช้จำคุกผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการรับรองมาตรฐานโดยผู้ตรวจสอบในเรื่องของขนาด แสงสว่าง อุณหภูมิ การหมุนเวียนและถ่ายเทของอากาศตามความเหมาะสมและเพียงพอต่อสุขภาพ และการอนุญาตให้ผู้ต้องขังสามารถติดต่อกับเจ้าพนักงานเรือนจำได้ตลอดเวลา¹⁴⁸

หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของผู้ต้องขังที่กำหนดไว้ในเรือนจำ จะปฏิบัติตามแผนการลุกขึ้นให้แข็งแรง (The Mountbatten Plan) จัดว่าเป็นแผนพื้นฐานที่สันนิษฐานว่าเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับประเภทเรือนจำเปิดที่ไม่มีระบบความมั่นคงสูงมาเป็นมาตรการในการควบคุม ซึ่งเป็นผู้ต้องขังที่มีความเสี่ยงในเรื่องของความปลอดภัยต่ำและมีจิตสำนึกความรับผิดชอบไม่กระทำในทางที่ผิดกับสังคมซ้ำอีก การจำแนกผู้ต้องขังอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่ดีอื่นอันจะพัฒนาไปสู่การพักการลงโทษและการรอกการลงโทษ จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำเปิดจะมีจำนวนไม่มากถ้าเปรียบเทียบกับจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำปิด 1 ใน 3 หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 10.9 และมีจำนวนลดลงทุกปี

(7) การจ้างงานและความก้าวหน้าในการฝึกอบรม วัตถุประสงค์ของการลงโทษในทัศนสถานของรัฐจะเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งการจ้างงานในเรือนจำอันเป็นคำสั่งให้กับผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นวิธีการช่วยเหลือเบื้องต้นในการสงเคราะห์ผู้ต้องขังในการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงพฤติกรรมเพื่อการกลับคืนสู่สังคมปกติต่อไป ในการทำงานของนักโทษต้องไม่เกิน 10 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ห้ามนักโทษทำงานส่วนตัวของเจ้าพนักงานและขณะที่นักโทษเจ็บป่วยหรือสภาพร่างกายไม่เหมาะสมกับการทำงานนั้น ๆ โดยในการทำงานของผู้ต้องขังมิได้มีข้อกำหนดที่จะต้องอบรมก่อน ผู้ต้องขังจำนวนมากสามารถทำงานได้อยู่ในเกณฑ์การผลิตงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ในเรือนจำหรือทำงานที่เกี่ยวกับการเกษตร สำหรับผู้ต้องขังที่ไม่สามารถทำงานได้ จะถูกนำไปฝึกอาชีพ ส่งไปช่วยงานในสถานพยาบาลหรือโอนย้ายไปยังเรือนจำอื่นหรือเข้าอบรมตามโปรแกรมทางการศึกษาความประพฤติโดยอาจารย์ท้องถิ่นและความร่วมมือของสถาบันการศึกษาภายนอกเรือนจำที่ผ่านการคัดเลือกแล้ว

(8) เจ้าพนักงานเรือนจำ¹⁴⁹ ตามกฎหมาย The Prison Act 1952 กล่าวถึงเรื่องของเจ้าพนักงานเรือนจำไว้ว่า ทุกเรือนจำต้องมีเจ้าพนักงานของรัฐ อนุศาสนาจารย์ เจ้าพนักงานทางการแพทย์และเจ้าหน้าที่ตำแหน่งอื่น ๆ ที่จำเป็น เรือนจำที่รับผู้ต้องขังหญิงจำต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้หญิง

¹⁴⁸ Section 14 (1), (2) Prison Act 1952. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 77). เล่มเดิม.).

¹⁴⁹ Section 7 Prison Act 1952. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 77). เล่มเดิม.).

อย่างเพียงพอ เรือนจำที่มีความเห็นของรัฐมนตรีที่เป็นเรือนจำขนาดใหญ่ ต้องให้มีตัวแทนของรัฐหรือผู้ช่วยอนุศาสตราจารย์หรือทั้งสองเพิ่ม และอนุศาสตราจารย์และผู้ช่วยอนุศาสตราจารย์ หมอสอนศาสนา และเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ ต้องมีคุณสมบัติเหมาะสมที่รัฐกำหนดและได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วตาม Medical Acts

3.2.2 การตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

ประเทศอังกฤษ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง โดยระบุไว้ใน The Prison Rules 1999¹⁵⁰ หรือกฎเรือนจำ ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) เป็นต้นมา และได้รับการแก้ไขครั้งสุดท้าย¹⁵¹ เมื่อปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) โดยกฎเรือนจำฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักการในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังไว้ในมาตรา 35 ว่าด้วยจดหมายส่วนตัวและการเยี่ยม (Personal Letters and Visits) และมาตรา 39 ว่าด้วยการติดต่อกับที่ปรึกษาทางกฎหมายและศาล (Correspondence with legal advisers and courts)

ผู้มีอำนาจในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังคือ ผู้บัญชาการเรือนจำ (The Governor) และเจ้าหน้าที่ (An Officer) หรือลูกจ้างผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ (An Authorized Employee) ซึ่งกฎเรือนจำได้กำหนดขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังไว้ดังนี้

1) การตรวจจดหมายทั่วไป (Personal Letters)

การตรวจจดหมายทั่วไปของผู้ต้องขังตามมาตรา 35 กำหนดไว้ว่า ผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณา (Unconvicted Prisoner) สามารถรับส่งจดหมายทั่วไปได้ตามที่ต้องการ ส่วนผู้ต้องขังเด็ดขาด (Convicted Prisoner) สามารถรับส่งจดหมายทั่วไปได้สัปดาห์ละ 1 ฉบับ แต่ผู้บัญชาการเรือนจำอาจอนุญาตให้รับส่งจดหมายได้มากขึ้นก็ได้ ตามแต่ประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะได้รับตามชั้นของผู้ต้องขัง

โดยในการตรวจจดหมายทั่วไปของผู้ต้องขังนั้น รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเป็นคำสั่งให้ผู้บัญชาการเรือนจำตรวจจดหมายทั่วไปของผู้ต้องขังได้ ตามกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 35A(4) และพอสมควรแก่เหตุ¹⁵² ซึ่งมาตรา 35A(4) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อถือปฏิบัติ ดังนี้¹⁵³

¹⁵⁰ Legislation.gov.uk. (n.d.). *The Prison Rules 1999*. Retrieved May 18 2014, from <http://www.opsi.gov.uk/si/si1999/19990728.htm>

¹⁵¹ การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 27-28). เล่มเดิม.

¹⁵² Section 35A Interception of communications

(1) The Secretary of State may give direction to any governor concerning the interception in a prison of any communication by prisoner or class of prisoner if the Secretary of State considers that the

1. เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐ
2. เพื่อป้องกันอาชญากรรม และการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องในคดีอาญา
3. เพื่อประโยชน์ด้านความสงบเรียบร้อยในสังคม
4. เพื่อรักษาและดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยและวินัยภายในเรือนจำ
5. เพื่อรักษาสุขอนามัยหรือศีลธรรม
6. เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ตามกฎหมายเรือนจำ มาตรา 35A ข้อ (6) ได้ให้นิยามของการตรวจจดหมายว่า “การสกัดกั้น” (Interception) การสื่อสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือรูปภาพ ให้หมายความรวมถึง การเปิด (Opening) การอ่าน (Reading) การตรวจสอบ (Examining) และการทำสำเนาการสื่อสารนั้น ๆ (Copying the communication) ในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังนั้น ผู้บัญชาการเรือนจำจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ดำเนินการตรวจจดหมายก็ได้¹⁵⁴ ผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจตามกฎหมายในการกักจดหมาย (Retention of Material) เพื่อการตรวจสอบหาข้อความหรือวัตถุที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือนและสามารถขยายได้ครั้งละไม่เกิน 3 เดือน ตามความจำเป็นที่ระบุไว้ในมาตรา 35(A) และหลังจากการตรวจสอบแล้ว หากผู้บัญชาการเรือนจำเห็นสมควรอาจสั่งให้ทำลายได้¹⁵⁵

2) การตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Correspondence with legal advisers and courts) การตรวจจดหมายผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมายเรือนจำ หมายถึงจดหมายที่ผู้ต้องขังส่งถึงหรือรับจากที่ปรึกษาทางกฎหมายของผู้ต้องขัง (Legal Adviser) หรือจากศาล (A Court) รวมถึง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรป (The European Commission of Human Rights) ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (The European Court of Human Rights) และศาลยุติธรรมยุโรป (The European Court of Justice) และในการเขียนจดหมายประเภทนี้เรือนจำจะต้องจัดหาอุปกรณ์การเขียนให้แก่ผู้ต้องขังหากได้รับการร้องขอ¹⁵⁶

directions are (a) necessary on grounds specified in paragraph (4) below; and (b) proportionate to what is sought to be achieved.

¹⁵³ Ibid. Section 35A (4).

¹⁵⁴ Ibid. Section 35A (2).

¹⁵⁵ Ibid. Section 35D (1) (3).

¹⁵⁶ Ibid. Section 39 (6).

ในการตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษของผู้ต้องขังนี้ มาตรา 39(1) กำหนดไว้ว่า ผู้ต้องขังอาจติดต่อบุคคลที่ปรึกษาทางกฎหมายและศาล และจดหมายดังกล่าวนั้นอาจถูกเปิดอ่านหรือยับยั้งได้ โดยผู้บัญชาการเรือนจำ (The Governor) ตามกรณีที่กำหนดไว้ในกฎเรือนจำ¹⁵⁷ โดยผู้บัญชาการเรือนจำอาจเปิดจดหมายดังกล่าวได้หากผู้บัญชาการเรือนจำมีเหตุสงสัยอันอาจเชื่อได้ว่ามีสิ่งของต้องห้ามที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มีในเรือนจำ หรือเป็นจดหมายที่ไม่ได้มาจากหรือส่งถึงที่ปรึกษาทางกฎหมายของผู้ต้องขังหรือจากศาล¹⁵⁸ และอาจเปิดอ่านและยับยั้งได้หากผู้บัญชาการเรือนจำมีเหตุอันเชื่อได้ว่าเนื้อหาของจดหมาย (Contents) เป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำหรือความปลอดภัยของบุคคลอื่นหรือเกี่ยวข้องกับภารกิจอาชญากรรม¹⁵⁹ อย่างไรก็ตาม ผู้ต้องขังจะต้องอยู่ด้วยในขณะที่เจ้าหน้าที่เรือนจำเปิดจดหมายและผู้ต้องขังจะต้องได้รับแจ้งเมื่อจดหมายหรือสิ่งที่แนบส่งมาด้วยถูกอ่านหรือถูกยับยั้ง¹⁶⁰

3.3 สหรัฐอเมริกา (The United State of America)

ในสหรัฐอเมริกา กระบวนการยุติธรรมในชั้นบังคับโทษเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลมี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ (1) การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในชุมชน (Non-institutional or Community Treatment) ซึ่งได้แก่ การคุมประพฤติ การพักการลงโทษ และการแก้ไขในชุมชนแบบอื่น ๆ และ (2) การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในสถานที่ควบคุม (Institutional Treatment) คือ ในเรือนจำทั้งในส่วนของท้องถิ่นของมลรัฐและของรัฐบาลกลาง ได้แก่ เรือนจำหรือตารางท้องถิ่น (County หรือ Municipality Jails) เรือนจำมลรัฐ (State Penitentiary) และตารางหรือเรือนจำของรัฐบาลกลาง (Federal Jail or Prisons)¹⁶¹

¹⁵⁷ The Prison Rules 1999 ระบุว่า Section 39 (1) A prisoner may correspond with his legal advisor and any court and such correspondence may only be opened, read or stopped by the governor in accordance with the provisions of this rule.

¹⁵⁸ Ibid. Section 39 (2) and (6).

¹⁵⁹ Ibid. Section 39 (3).

¹⁶⁰ Ibid. Section 39 (4).

¹⁶¹ จาก *ประมวลสาระชุกวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 9 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา* (น. 62), โดย สุพจน์ สุโรจน์, 2555, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ซึ่งระบบงานยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา มีรากฐานมาจากระบบของอังกฤษ ดังมีรายละเอียดดังนี้¹⁶²

3.3.1 กฎหมายบังคับโทษจำคุกทั่วไป

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลการบังคับโทษจำคุกของสหรัฐอเมริกา คือ กรมราชทัณฑ์ สังกัดกระทรวงยุติธรรม และมีการจัดตั้งสำนักราชทัณฑ์แห่งรัฐบาลกลาง (The Federal Bureau of Prison) ซึ่งมีการออกกฎหมาย การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (The Federal Prison Rehabilitation Act 1965) การบังคับโทษจำคุกในประเทศสหรัฐอเมริกาถูกควบคุมโดยกฎหมาย ในแต่ละรัฐซึ่งมีอำนาจบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้จึงเป็นรูปแบบที่แตกต่างกัน 52 ระบบ¹⁶³ และเมื่อปี ค.ศ. 2007 ที่ผ่านมามีประชากรจำนวนมากกว่า 7.3 ล้านคน ถูกควบคุมตัวอยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชทัณฑ์ ซึ่งรวมถึง¹⁶⁴

1) การคุมประพฤติ (Probation) ซึ่งนับเป็นคำสั่งของศาลที่ให้มีการสอดส่องดูแลผู้ที่ถูกศาลตัดสินว่ากระทำความผิดโดยชุมชนหรือสาธารณะชน โดยกำหนดให้มีการควบคุมดูแลโดยสำนักคุมประพฤติซึ่งในหลาย ๆ ด้านด้วยกันที่การควบคุมดูแลเป็นพิเศษนี้มีการกำหนดให้บุคคลนั้น ๆ ปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษขณะที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้น ๆ

2) เรือนจำ (Prison) ซึ่งเป็นการคุมขังจำเลยในระบบราชทัณฑ์ระดับรัฐหรือรัฐบาลกลาง เพื่อเป็นการรับโทษจำคุกที่สูงกว่า 1 ปี อย่างไรก็ดี ในบางเขตอำนาจศาลระยะเวลาที่จำเลยต้องรับโทษจำคุกในเรือนจำนั้น อาจยาวนานกว่า 1 ปี ก็เป็นไปได้

3) ห้องขัง (Jail) ซึ่งเป็นการคุมขังผู้กระทำความผิดหรือจำเลยในห้องขังระดับท้องถิ่น ในขณะที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล (Pending Trial) รอรับการลงโทษตามคำพิพากษา (Awaiting Sentencing) รับโทษจำคุกที่โดยปกติแล้วจะต่ำกว่า 1 ปี (Serving a sentence that is usually less than 1 year) หรืออยู่ระหว่างรอการส่งตัวไปยังเรือนจำอื่นหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาว่ามีความผิดแล้ว (Awaiting transfer to other facilities after conviction)

4) การปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขหรือทัณฑ์บน (Parole) ถือเป็นการควบคุมในชุมชนที่ถูกจัดให้มีขึ้นในระยะเวลาที่รับโทษกักขังหรือจองจำแล้ว ซึ่งข้อมูลในส่วนนี้มีรวบรวมเฉพาะ

¹⁶² การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 86). เล่มเดิม.

¹⁶³ Gunter Kaiser. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 86). เล่มเดิม.).

¹⁶⁴ การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 86). เล่มเดิม.

ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใหญ่ซึ่งอยู่ระหว่างการปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขหรือทัณฑ์บนนี้หรือพันธสัญญาที่ให้การปล่อยตัวนี้แล้ว รวมถึงผู้ที่อยู่ภายใต้การปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขอื่น ๆ อีกด้วย อันรวมถึงการปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังหลังจากมีการหักลบช่วงเวลาประพฤตินดีออกจากระยะเวลาที่ต้องรับโทษจริงแล้ว (Mandatory Release)¹⁶⁵ ซึ่งการปล่อยตัวนี้จะมีขึ้นภายหลังจากที่รับโทษของจำคุกในทัณฑสถานมาช่วงหนึ่งแล้ว

ผู้ต้องขังในเรือนจำต่าง ๆ ระดับมลรัฐในสหรัฐอเมริกา สามารถจำแนกตามประเภทของความผิดอาญา 4 ด้านด้วยกัน ได้แก่¹⁶⁶

1) ความผิดอาญาที่มีความรุนแรง (Violent Offenses) ซึ่งรวมถึง การฆาตกรรม การฆ่าผู้อื่นโดยประมาทและโดยไม่มีประมาท ข่มขืนกระทำชำเรา การทำร้ายร่างกายอันเนื่องมาจากความผิดเกี่ยวกับเพศ ปล้นทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย ริดเอาทรัพย์ ข่มขู่ กระทำการใด ๆ ให้ผู้อื่นตกอยู่ในความเสี่ยงที่มีโอกาสเป็นไปได้สูงว่าจะถึงแก่ความตายหรือเป็นอันตรายสาหัสแก่กาย (Criminal Endangerment) และความผิดอาญาที่มีความรุนแรงฐานอื่น ๆ

2) ความผิดอาญาที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน (Property Offenses) อันหมายความรวมถึง การบุกรุกเข้าไปในเคหสถานเพื่อก่ออาชญากรรม ลักทรัพย์ ลักทรัพย์ประเภทยานยนต์ น้อ โกง ครอบครองและจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้จากการลักทรัพย์มา ทำลายทรัพย์สิน บุกรุก ทำให้เสียทรัพย์สิน

¹⁶⁵ การปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังหลังจากมีการหักลบช่วงเวลาประพฤตินดีออกจากระยะเวลาที่ต้องรับโทษจริงแล้ว (Mandatory Release) นี้ เป็นการปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังแบบมีเงื่อนไขในการหักลบกันระหว่างระยะเวลาที่ต้องรับโทษจริงและระยะเวลาที่ผู้ต้องขังมีความประพฤติดีและมีได้กระทำผิดกฎระเบียบของเรือนจำอีกด้วย ตัวอย่างเช่น นักโทษ A ต้องโทษจำคุกเป็นเวลา 4 ปี เนื่องจากมียาเสพติด จำนวน 2 กรัม ไว้ในครอบครอง หลังจากที่ได้รับโทษมา 2 ปีแล้วและในระหว่าง 2 ปีนั้น นักโทษ A ได้ประพฤติดีและมีได้กระทำผิดกฎระเบียบของเรือนจำมาเลย ฉะนั้นระยะเวลาที่ต้องรับโทษจำคุกของเขาคือ โทษจำคุกที่รับมาแล้วจริง 2 ปี รวมกับเครดิตเวลา 2 ปี ที่ประพฤติดี (คือ ช่วงเวลาเดียวกับที่รับโทษไปแล้ว) รวมเป็นระยะเวลา 4 ปี ตามที่ศาลลงโทษนี้ จะมีการใช้ดุลพินิจว่านักโทษ A จะได้รับการปล่อยตัวให้กลับไปอยู่ในสังคม แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักคุมประพฤติหรือไม่ อีกทั้ง นักโทษที่จะได้รับการปล่อยตัวในลักษณะนี้ได้ จะต้องไม่มีการยื่นคำร้องขอให้มีการปล่อยตัวชั่วคราวโดยมีทัณฑ์บน (Parole) มาแล้วด้วย ถ้ามีการใช้ดุลพินิจปล่อยตัวนักโทษ A แล้ว นักโทษ A จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักคุมประพฤติต่อไปเป็นระยะเวลา 2 ปี (ตามเครดิตเวลา 2 ปี ที่ประพฤติดี) และจะต้องมีการรายงานตัวกับพนักงานคุมประพฤติ ตรวจสอบสารเสพติด รับใช้สังคม แล้วแต่กรณี. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 87). เล่มเดิม.)

¹⁶⁶ การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 88-89). เล่มเดิม.

(Vandalism) เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อื่นโดยเจตนา ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ โดยไม่มีสิทธิ (Criminal Offenses) และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินอื่น ๆ

3) ความผิดอาญาที่เกี่ยวกับยาเสพติด (Drug Offenses) รวมถึง การครอบครอง การผลิต การขนส่ง และความผิดอาญาเกี่ยวกับยาเสพติดฐานอื่น ๆ

4) ความผิดอาญาที่เกี่ยวกับความสงบสุขของสาธารณะ (Public-Order Offenses) หมายรวมถึง อาวุธชนิดต่าง ๆ ขับรถขณะมีเมมา การหลบหนีหรือหลีกเลี่ยงจากการถูกฟ้องร้อง ดำเนินคดีอาญา การกระทำความผิดต่าง ๆ เกี่ยวกับศาล การขัดขวางต่าง ๆ การเสนอหรือการเข้ามีส่วนร่วมกับการค้าประเวณีเพื่อหาผลกำไร โดยผิดกฎหมาย (Commercialized Vice) ข้อหาอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับศีลธรรมและการประพฤติชอบ (Morals and Decency Charges) การฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และความผิดฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสงบสุข

ระบบเรือนจำในสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 3 ระบบ ได้แก่

1. เรือนจำส่วนกลาง (Federal Prison)
2. เรือนจำในระดับมลรัฐ (State Prison)
3. เรือนจำในระดับท้องถิ่น (The Country and Municipal Prison)

ระบบความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ มีการจัดระดับไว้ 4 ประการ คือ

1. เรือนจำความมั่นคงต่ำสุด (Minimum Security) จะมีรูปแบบเป็นทัณฑสถานเปิด
2. เรือนจำความมั่นคงต่ำ (Low Security) เป็นเรือนจำปิดมีเรือนนอกเป็นห้องขังรวม
3. เรือนจำความมั่นคงปานกลาง (Medium Security) เป็นเรือนจำปิดที่มีโครงสร้างทางกายภาพที่แข็งแรง ปกติจะมีรั้ว 2 ชั้น มีระบบป้องกันการหลบหนีที่ทันสมัย ห้องขังจะเป็นห้องเดี่ยวหรือห้องคู่
4. เรือนจำความมั่นคงสูง (High Security) เป็นเรือนจำปิดที่มีโครงสร้างทางกายภาพที่แข็งแรงมากที่สุด

ในการใช้ชีวิตในเรือนจำหรือทัณฑสถาน มีการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาผู้ต้องขัง การบริการด้านอาหาร การให้บริการทางการแพทย์อย่างเต็มรูปแบบ การให้บริการเกี่ยวกับการแก้ปัญหา การร้องทุกข์ การเยี่ยม การโทรศัพท์ การติดต่อสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ และบริการห้องสมุด

เรือนจำจะจัดให้มีคณะกรรมการราชทัณฑ์ (Board of Corrections) เป็นผู้กำหนดมาตรฐาน โครงการ การดูแลสุขภาพและกิจกรรม การก่อสร้าง รับผิดชอบการสร้างเงื่อนไขและมาตรฐานการฝึกฝนเพื่อใช้ในการคุมประพฤติในชุมชน และการแก้ไขในเรือนจำ¹⁶⁷

¹⁶⁷ แหล่งเดิม.

3.3.2 การตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยหลายมลรัฐมีระบบการปกครอง แบ่งออกเป็นในระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government) และระดับมลรัฐ (State Government) ดังนั้น แต่ละรัฐจึงมีระบบกระบวนการยุติธรรมของตนเอง และมีกฎหมายที่บังคับใช้ต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ สำหรับงานราชทัณฑ์นั้นในแต่ละมลรัฐมีกฎหมายราชทัณฑ์ที่บัญญัติใช้ต่างกันไป มีกรมราชทัณฑ์และเรือนจำที่อยู่ภายใต้รัฐบาลมลรัฐและยังมีระบบราชทัณฑ์ที่อยู่ภายใต้รัฐบาลกลางด้วย¹⁶⁸ อาทิเช่น

รัฐบาลกลาง (Federal) เรือนจำแห่งรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา¹⁶⁹ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกไว้ใน Directive Affected: 5800.10 Change Notice Number: 02 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ซึ่งระบุว่าผู้ต้องขังสามารถที่จะรับหรือส่งจดหมายได้เท่าที่ไม่ขัดต่อแนวทางหรือวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้

มลรัฐเทนเนสซี (Tennessee) กรมราชทัณฑ์มลรัฐเทนเนสซี ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกไว้ในนโยบายและวิธีปฏิบัติ (Administrative Policies and Procedures) เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2549 (ค.ศ. 2006) ซึ่งระบุว่าผู้ต้องขังสามารถที่จะรับหรือส่งจดหมายได้เท่าที่ไม่ขัดต่อแนวทางหรือวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้¹⁷⁰ ปัจจุบันได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวและเริ่มมีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2555 (ค.ศ. 2012) เป็นต้นมา

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) กรมราชทัณฑ์มลรัฐแคลิฟอร์เนีย กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการตรวจจดหมายหรือเอกสารอื่น ๆ ที่ใช้สื่อสารกับผู้ต้องขังไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการราชทัณฑ์ (California Code of Regulations Title 15. : Department of Corrections and Rehabilitation) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการสื่อสารของผู้ต้องขังกับสังคมภายนอกผ่านทางจดหมาย

มลรัฐเมน (Maine) กรมราชทัณฑ์มลรัฐเมน กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายที่ใช้สื่อสารกับผู้ต้องขังไว้ในนโยบายของกรมราชทัณฑ์มลรัฐเมน (Policy State of Maine Department of Corrections) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการสื่อสารของผู้ต้องขังกับสังคมภายนอกเรือนจำผ่านทางจดหมายใน (Policy Title: Prisoner Mail, Policy Number: 21.2, Chapter 21: Prisoner Communication)

¹⁶⁸ การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 40). เล่มเดิม.

¹⁶⁹ การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 55). เล่มเดิม.

¹⁷⁰ แหล่งเดิม.

(1) การตรวจจดหมายทั่วไป

รัฐบาลกลาง การตรวจจดหมายทั่วไป (General Mail) ได้แก่ จดหมายที่มีการส่งหรือรับจากผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังด้วยกัน รวมทั้งระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไป ซึ่งโดยทั่วไปหากเป็นกรณีที่เป็นจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังด้วยกัน เจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถเปิดได้เพื่อตรวจสอบสิ่งของผิดกฎหมาย รวมทั้งสามารถอ่านจดหมายได้โดยการสุ่มอ่าน (Random Reading) เพื่อให้ได้ทราบข้อมูลที่เป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบของเรือนจำ และเป็นการควบคุมพฤติกรรมของผู้ต้องขังที่มีปัญหาบางคน

หากเป็นกรณีที่เป็นจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไป เจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถเปิดได้แต่จะเป็นวิธีการสุ่มเปิดและสามารถอ่านจดหมายได้โดยการสุ่มอ่าน (Random Reading) เพื่อให้ได้ทราบข้อมูลที่เป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบของเรือนจำ รวมทั้งเป็นการเฝ้าระวังผู้ต้องขังที่มีปัญหาบางคน

มลรัฐเทนเนสซี ในการตรวจจดหมายทั่วไป (General Mail) ตามกฎหมายเดิมของกรมราชทัณฑ์มลรัฐเทนเนสซี กำหนดให้จดหมายทั่วไปซึ่งได้แก่ จดหมายที่มีการรับหรือส่งจากผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังด้วยกัน รวมทั้งระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไป เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้นที่จะมีหน้าที่เปิดจดหมาย¹⁷¹ สำหรับการอ่านจดหมายของผู้ต้องขังโดยทั่วไปจะอ่านไม่ได้เว้นแต่ มีข้อสงสัยที่เชื่อได้ว่ามีการกระทำผิดกฎระเบียบของเรือนจำในเรื่องความมั่นคงหรือเกี่ยวกับอาชญากรรม ซึ่งการอ่านจดหมายดังกล่าวจะต้องกระทำต่อหน้าผู้ต้องขังเท่านั้น เว้นแต่จดหมายดังกล่าวกำลังอยู่ในกระบวนการของการสอบสวน เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจจดหมายแล้วพบว่า มีสิ่งผิดปกติกจะดำเนินการส่งจดหมายดังกล่าวคืนผู้ส่งต่อไป

ปัจจุบันภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายราชทัณฑ์ จึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกไว้ในนโยบายและวิธีปฏิบัติ (Administrative Policies and Procedures State of Tennessee Department of Corrections) ให้ถูกต้องเหมาะสม โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถเปิดจดหมายของผู้ต้องขังที่มีการรับหรือ

¹⁷¹ The Administrative Policies and Procedures State of Tennessee Department of Corrections ระบุว่า
C. Incoming mail shall handled as follow:

1. Incoming privileged mail shall be opened only by a staff member in presence of the inmate addressee in order to examine the contents for contraband, then documented...

K. Outgoing mail

6. Outgoing mail, excluding privileged mail, shall be opened for examination upon an order of the Warden when reasonable suspicion exists that security...

ส่งจากผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังด้วยกัน รวมทั้งระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไปได้และสำหรับการอ่านจดหมายของผู้ต้องขังนั้น เจ้าหน้าที่ก็สามารถอ่านจดหมายได้เช่นเดียวกัน

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในการตรวจจดหมายทั่วไป (General Mail) ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย (The Institutional Head or Designee) สามารถอ่านเนื้อความจดหมายทั้งหมดหรือบางส่วนที่ส่งถึงผู้ต้องขังก่อนที่ผู้ต้องขังจะได้รับหรือก่อนที่ผู้ต้องขังจะส่งจดหมายไปยังบุคคลภายนอกเจ้าหน้าที่จะต้องเปิดเพื่อตรวจสอบ หากจดหมายฉบับใดตรวจสอบแล้วไม่ผ่านหลักเกณฑ์ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะส่งคืนให้กับผู้ต้องขังหรือส่งคืนไปยังบุคคลภายนอกที่เป็นเจ้าของจดหมายนั้น และสำหรับจดหมายที่ส่งถึงผู้ต้องขังเจ้าหน้าที่จะทำการเปิดจดหมาย หากจดหมายนั้นมีตัวเงินส่งมาในจดหมายด้วยเจ้าหน้าที่ก็จะนำเข้าบัญชีของผู้ต้องขังคนนั้นหรือหากมีทรัพย์สินอื่นส่งมาในจดหมายด้วย เจ้าหน้าที่ก็จะทำการบันทึกรายการไว้ก่อนส่งมอบให้ผู้ต้องขังหรือหากเป็นสิ่งของต้องห้ามเจ้าหน้าที่ก็จะทำการยึดเก็บไว้¹⁷²

จดหมายของผู้ต้องขังที่ส่งไปถึงระหว่างผู้ต้องขังอื่นด้วยกัน จะต้องทำการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีระดับตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่า Captain จึงจะสามารถตรวจจดหมายดังกล่าวได้¹⁷³

ผู้ต้องขังสามารถส่งจดหมายได้โดยไม่จำกัดจำนวน ถ้าหากผู้ต้องขังไม่มีเงินเรือนจำอนุญาตให้ส่งจดหมายภายในประเทศถึงบุคคลภายนอกได้ไม่เกิน 5 ฉบับต่อสัปดาห์โดยค่าใช้จ่ายของเรือนจำ¹⁷⁴ แต่ถ้าจดหมายนั้นต้องส่งออกกระหว่างประเทศ เรือนจำให้ส่งได้ไม่เกิน 2 ฉบับ

¹⁷² Article 4. Mail

3138. General Mail Regulations.

(a) All Nonconfidential inmate mail is subject to being read in its entirety or in part by designated employee of the facility before it is mailed for or delivered to an inmate. The institutional head or designee may reject mail sent by or to an inmate as provided in section 3136.

(b) All incoming packages and mail addressed to an inmate will be opened and inspected before delivery to the inmate. The purpose of inspection will be to receive or receipt any funds enclosed for deposit to the inmate's trust account; to verify and record the receipt of permitted personal property; and to prevent the introduction of contraband.

¹⁷³ 3139. Correspondence between Inmates.

Inmates of separate correctional facilities may correspond with each other providing prior approval of the institution head of the correctional facility where the inmate are confined has been obtained. The authority to approve or deny such correspondence may not be delegated below the staff level of correctional or facility captain.

¹⁷⁴ 3134. Indigent Inmate.

ต่อสัปดาห์โดยค่าใช้จ่ายของเรือนจำและต่อมาหากผู้ต้องขังมีเงินจากการที่มีผู้อื่นส่งมาให้ เรือนจำก็ไม่อาจที่จะหักเงินคืนได้

มลรัฐเมน การตรวจจดหมายทั่วไป (General Correspondence) เจ้าหน้าที่เรือนจำหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย สามารถเปิดจดหมายที่ส่งมาถึงผู้ต้องขังและตรวจจดหมายทุกฉบับได้ เพื่อตรวจสอบว่ามีตัวเงิน (Checks) หรือธนาคติ (Money Orders) หรือสิ่งของต้องห้ามหรือไม่ ถ้ามีตัวเงินหรือธนาคติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของเรือนจำจะนำไปเข้าบัญชีให้กับผู้ต้องขัง เว้นแต่ตัวเงินหรือธนาคตินั้นเป็นการส่งมาจากครอบครัวของผู้ต้องขังคนอื่น ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายก่อน แต่ถ้าเป็นสิ่งของต้องห้ามที่ส่งมาในจดหมาย เจ้าหน้าที่จะนำออกมาแล้วดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมาตรา A.12¹⁷⁵ กล่าวคือ ต้องกำจัดทิ้งเสีย (Immediately Dispose) เช่น ภาพเปลือย เป็นต้น หรือส่งคืนเจ้าของผู้ส่ง (Returned to the sender) เช่น เงินสด เป็นต้น หรือให้เจ้าหน้าที่เรือนจำส่งสิ่งของต้องห้ามนั้นให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจ (turned over to the facility Correctional Investigator or designated staff) เช่น ตำรวจ หรือ เอฟ.บี.ไอ. เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป¹⁷⁶

จดหมายทั่วไปที่ผู้ต้องขังจะส่งออกภายนอกเรือนจำ เรือนจำจะจัดเตรียมซองจดหมายสำหรับส่งออกพร้อมอุปกรณ์สำหรับใช้เขียนจดหมายให้กับผู้ต้องขัง เพื่อให้ใช้ในการติดต่อกับบุคคลภายนอก โดยผู้ต้องขังจะได้รับสิทธิให้ส่งจดหมายทางไปรษณีย์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (Offered Free) ได้ไม่เกิน 2 ฉบับต่อสัปดาห์ ซึ่งการได้สิทธิในเรื่องนี้ของแต่ละสัปดาห์ไม่อาจนำไปรวมกับสิทธิของสัปดาห์ผ่านมาที่ยังไม่ได้ใช้สิทธิได้แต่อย่างใด

สำหรับผู้ต้องขังที่ต้องการส่งจดหมายออกนอกเรือนจำจะต้องส่งในกล่องไปรษณีย์ของผู้ต้องขัง (Prisoner Mailbox) ยกเว้นแต่ผู้ต้องขังคนนั้นไม่อาจมาส่งในกล่องไปรษณีย์ของผู้ต้องขังด้วยตนเองได้ เช่น เคนไม่ได้หรือเจ็บป่วย เป็นต้น จะต้องให้เจ้าหน้าที่ของเรือนจำ

Writing paper, envelopes and the minimum postage required for first class domestic mail for up to five one ounce letters per week shall be supplied to an indigent inmate upon the inmate's request.

¹⁷⁵ Procedure C: Incoming General Correspondence

1. Except as set out below, mail or other designated staff shall open and inspect all contraband. Except as set below, if a check or money order is found, it shall be removed and credited to the prisoner's account, except that a check or money order for one prisoner that comes from the family or visitors of another prisoner shall not be credited to a prisoner's account without the prior written approval of the Chief Administrative Officer, or designee. If contraband is found' it shall be removed and handled in accordance with Procedure A. 12.

¹⁷⁶ Ibid, Procedure A: Prisoner Mail, General. A.12.

นำจดหมายมาส่งในกล่องไปรษณีย์ของผู้ต้องขังให้แทนหรือจะให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งจดหมายของเรือนจำส่งจดหมายแทนผู้ต้องขังก็ได้

จดหมายทั่วไปที่จะส่งออกไปภายนอกเรือนจำนั้น เจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถตรวจสอบได้ด้วยตาเปล่าหรือมือเปล่าของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มั่นใจว่าจดหมายที่ส่งออกไปภายนอกเรือนจำเป็นจดหมายที่ส่งมาจากเรือนจำและเพื่อตรวจสอบว่าไม่มีสิ่งของต้องห้ามใด ๆ ซ่อนอยู่ภายในนั้น และหากจดหมายฉบับนั้นยังเป็นที่สงสัยว่าจะมีสิ่งของต้องห้ามอยู่ภายใน ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้ที่รับมอบหมาย สามารถเปิดจดหมายและตรวจสอบหาสิ่งของต้องห้ามหรือสิ่งของผู้ต้องขังกระทำการอย่างอื่นโดยฝ่าฝืนนโยบายและระเบียบปฏิบัติของเรือนจำ¹⁷⁷

(2) การตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ

รัฐบาลกลาง จดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Special and Legal Mail) ได้แก่ จดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับทนายความที่ปรึกษาทางกฎหมายและศาล รวมถึงจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับองค์กรพิเศษ เช่น รัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลท้องถิ่น ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ สมาชิกสภาราชทัณฑ์ ทนายความและสื่อมวลชน

การเปิดจดหมายสามารถเปิดได้โดยเจ้าหน้าที่เรือนจำและต้องกระทำต่อหน้าผู้ต้องขังเพื่อตรวจสอบสิ่งของต้องห้ามเท่านั้น ส่วนการอ่านจดหมายไม่สามารถอ่านได้

มลรัฐเทนเนสซี การตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Privileged Mail) ได้แก่ จดหมายถึงหรือจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่รัฐ ศาลท้องถิ่น ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ สมาชิกสภาราชทัณฑ์

¹⁷⁷ Procedure B: Outgoing General Correspondence

1. Outgoing General Correspondence

a. Each Facility shall provide envelopes and writing materials in reasonable quantities to prisoners to ensure an opportunity for constructive correspondence. Each prisoner shall be offered free postage for up to two (2) one-ounce letters per week. Which may not be carried over from week to week.

b. Each prisoner shall place all outgoing general correspondence in a designated secure prisoner mailbox, except that a prisoner who has no access to a prisoner mailbox shall hand all outgoing correspondence to a housing unit staff person. The staff shall place the prisoner correspondence in a prisoner mailbox or deliver it to the facility mail staff.

e. The mail or other designate staff shall visually and physically inspect each outgoing envelope to ensure that a Department of Corrections disclaimer appears on the envelope and to check for possible contraband. Outgoing general mail may be opened and inspected when the Chief Administrative Officer, or designee, has reasonable suspicion that the mail contains contraband or is otherwise in violation of this policy and procedures.

ทนายความ และสื่อมวลชน โดยทั่วไปแล้ว Assistant Commissioner Operations เท่านั้นที่มีอำนาจในการสั่งเปิดหรืออ่านจดหมายในลักษณะนี้¹⁷⁸ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดที่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจาก Assistant Commissioner Operations แล้วก็จะมามีสิทธิในการเปิดหรืออ่านจดหมาย แต่โดยทั่วไปแล้วจะเปิดจดหมายดังกล่าวไม่ได้ เนื่องจากมีการตรวจสอบเอกสารทุกซองโดยการส่องด้วยไฟเรืองแสงเพื่อตรวจสอบสิ่งผิดกฎหมาย ซึ่งหากมีกรณีที่มีเหตุอันสงสัยก็สามารถเปิดซองตรวจสอบสิ่งของและเอกสารที่ผิดกฎหมายได้แต่จะต้องกระทำต่อหน้าผู้ต้องขังเท่านั้น

สำหรับการอ่านจดหมายดังกล่าว โดยทั่วไปเจ้าหน้าที่สามารถอ่านได้แต่ต้องกระทำต่อหน้าผู้ต้องขังเพื่อตรวจสอบเอกสารที่ผิดกฎระเบียบของเรือนจำ และจะต้องไม่อ่านเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือฟังเทป เว้นแต่ เจ้าหน้าที่ที่มีเหตุผลที่น่าสงสัยว่าจดหมายหรือเทปนั้นอาจมีข้อความที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอาชญากรรม จดหมายหรือเทปบันทึกเสียงดังกล่าวอาจจะถูกอ่านหรือฟังกลับหลังผู้ต้องขังถ้ามีความจำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงการประนีประนอมยอมความกัน

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สำหรับการตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Confidential Mail) การกำหนดมาตรการในการตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ ก่อนที่ผู้ต้องขังจะส่งจดหมายไปยังบุคคลอื่นจะต้องเปิดจดหมายเพียงเพื่อตรวจสอบหาสิ่งของต้องห้ามและจะต้องเปิดต่อหน้าผู้ต้องขังเท่านั้น โดยที่เจ้าหน้าที่จะไม่สามารถอ่านข้อความภายในจดหมายได้ สำหรับการตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษที่จะส่งออกไปภายนอกเรือนจำนั้นเจ้าหน้าที่อาจจะใช้ดุลพินิจลงความเห็นในการตรวจสอบจดหมายนั้นว่าสมควรที่จะทำการเปิดหรือไม่เปิดก็ได้

ในกรณีเป็นที่สงสัยและมีเหตุผลอันสมควรจากเจ้าหน้าที่ของราชทัณฑ์เชื่อว่าจดหมายนั้นไม่ได้ส่งไปตามที่อยู่ของหน่วยงานราชการหรือไม่ใช่จดหมายจากหน่วยงานราชการ หรือไม่ใช่หน่วยงานและบุคคลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้ผู้ต้องขังส่งถึงได้หรือเหตุผลอย่างอื่น ให้เจ้าหน้าที่สามารถเปิดจดหมายนั้นเพื่อตรวจหาสิ่งของต้องห้ามได้ โดยให้เปิดต่อหน้าผู้ต้องขังเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ใจ

เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นหรือมีการกระทำที่แสดงว่าเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดกฎหมาย ในกรณีพบว่าจดหมายมีสิ่งของต้องห้ามหรือมีพฤติกรรมไม่ปฏิบัติ

¹⁷⁸ The Administrative Policies and Procedures State of Tennessee Department of Corrections ระบุว่า

K. Outgoing mail

7. Privileged mail may only be opened and/or read with the written permission of the Assistant Commissioner Operations...

ตามระเบียบแบบแผน เจ้าหน้าที่เรือนจำจะต้องแจ้งการกระทำความผิดดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป¹⁷⁹

มลรัฐเมน การตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Privileged Correspondence) จดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ หมายถึง จดหมายของผู้ต้องขังที่ส่งหรือรับจากทนายความ ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่มลรัฐ หน่วยงานท้องถิ่นและกรมราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่รัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้ง องค์กรทางกฎหมายต่าง ๆ สหภาพความเป็นเสรีภาพของพลเมืองอเมริกัน เป็นต้น

จดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษจะต้องถูกส่งมาด้วยซองของเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานของเจ้าหน้าที่และต้องปรากฏที่อยู่จริงของเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานของเจ้าหน้าที่นั้น และเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะต้องดำเนินการกับจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษเช่นเดียวกับจดหมายทั่วไป

¹⁷⁹ 3144. Inspection of Confidential Mail.

To determine the possible presence of contraband all incoming confidential mail will be inspected prior to delivery to an inmate. Confidential mail will be opened and inspected for contraband only and only in the presence of the inmate addressee. Inspecting correctional officials will not read any of the contents of the confidential mail. Outgoing confidential mail may be inspected. With or without opening the mail for cause only.

(a) Cause may include, but is not limited to, the reasonable belief by correctional officials that the letter is not addressed to or is not from an official or office listed in Section 3141 or when other means of inspection indicates the presence of physical contraband in the envelope. In such instances the mail will be opened in the presence of the inmate for determination.

(b) Upon determining that the envelope contains prohibited material or that there is a misrepresentation of the sender's or the addressee's identity the letter and any enclosures may be examined and read in its entirety to determine the most appropriate of the following actions:

(1) When the prohibited material or misrepresentation of identifies indicates a violation of the law or an intent to violate the law, the matter will be referred to the appropriate criminal authorities for possible prosecution. Any case referred to criminal authorities will be reported to the director. When a case is referred to criminal authorities and the determination is made not to prosecute. The fact of the referral and the determination made will be reported to the inmate and to the inmate's correspondent. The director will be informed of the outcome of all referrals to criminal authorities.

(2) When an inmate's action or complicity indicates a violation of law; the regulations set forth in this article; or approved facility mail procedures; the matter may also be handled by appropriate disciplinary action.

กล่าวคือ จะต้องเปิดต่อหน้าผู้ต้องขัง แต่ถ้าจดหมายที่ส่งถึงผู้ต้องขังนั้นส่งมาจากเจ้าหน้าที่เรือนจำ ภายในเรือนจำแห่งนั้น เจ้าหน้าที่เรือนจำผู้มีหน้าที่ตรวจจดหมายสามารถเปิดจดหมายนั้นได้ โดยไม่ต้องเปิดต่อหน้าผู้ต้องขัง ยกเว้นเป็นจดหมายของผู้บัญชาการเรือนจำ

จดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษที่ส่งถึงผู้ต้องขัง ถ้าหากในซองจดหมายที่ส่งมานั้นมีตัวเงิน (Checks) หรือธนาณัติ (Money Orders) ให้นำไปเข้าบัญชีของผู้ต้องขังหรือถ้าในซองจดหมาย มีสิ่งของต้องห้ามก็จะนำออกมาแล้วดำเนินการทางกฎหมายตาม มาตรา A.12 ต่อไป¹⁸⁰

ถ้าภายในซองจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ หากเจ้าหน้าที่สงสัยว่าอาจมีสิ่งของต้องห้าม ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย สามารถอ่านข้อความในจดหมายนั้นได้โดยให้อ่าน ต่อหน้าผู้ต้องขัง¹⁸¹

3.4 สหพันธรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)

ในสหพันธรัฐออสเตรเลีย การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขัง ไม่ว่าจะเป็นเด็กเยาวชน หรือผู้ใหญ่ ต้องคำนึงถึงสิทธิอันเป็นสากลที่ติดตัวมาแต่กำเนิด นั่นคือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยหรือกล่าวอีกในหนึ่งคือการเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน รวมทั้งการคำนึงถึงสิทธิแห่งความเสมอภาคหรือการไม่เลือกปฏิบัติ เพราะเหตุจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่น ๆ ต้นกำเนิดทางเชื้อชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน การเกิดหรือสถานะอื่น ๆ ซึ่งระบุอยู่ในกติกาสากลหรือกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกากระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังใช้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ที่ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT) และข้อกำหนด

¹⁸⁰ Ibid, Procedure D: Outgoing/Incoming Privileged Correspondence.

3. Incoming Privileged Correspondence. c.

¹⁸¹ Ibid, Procedure D: Outgoing/Incoming Privileged Correspondence

3. Incoming Privileged Correspondence. e.

มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for Treatment of Prisoners หรือ SMR)¹⁸²

ประเทศออสเตรเลียหรือสหพันธรัฐออสเตรเลีย ประกอบด้วย 2 มณฑล และ 6 รัฐ ได้แก่ มณฑลนครหลวงออสเตรเลีย(Australia Capital Territory) มณฑลตอนเหนือ (Northern Territory) รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) รัฐวิกตอเรีย (Victoria) รัฐแทสมเนีย (Tasmania) รัฐควีนส์แลนด์ (Queensland) รัฐออสเตรเลียใต้ (South Australia) และรัฐออสเตรเลียตะวันตก (Western Australia)¹⁸³

ในแต่ละมลรัฐมีระบบกระบวนการยุติธรรมของตนเองและมีระบบการบริหารงานเรือนจำแยกจากกันในแต่ละมลรัฐ นอกจากนี้ประเทศออสเตรียยังมีระบบบริหารงานส่วนกลาง (Federal System) ซึ่งมีระบบของกระบวนการยุติธรรมแตกต่างหากจากมลรัฐทั้ง 8 แห่งเช่นกัน เพื่อจัดการกับผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายของเครือจักรภพอังกฤษ (Commonwealth Legislation) โดยเฉพาะ¹⁸⁴

3.4.1 การบังคับโทษจำคุก

สหพันธรัฐออสเตรเลีย มีแนวคิดในการลงโทษที่เรียกว่า “การลงโทษในเชิงสร้างสรรค์” (Creative Sentencing) โดยนำเอาวิธีการคุมประพฤติมาใช้ควบคู่กันเป็นมาตรการเสริม เพื่อให้การลงโทษคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รวมทั้งผู้แทนหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล มีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เป็นการให้ความสำคัญต่อการใช้ดุลพินิจในการลงโทษ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น คำสั่งให้ผู้กระทำความผิดใช้ค่าใช้จ่ายในการสอบสวนความผิด คำสั่งให้ชำระเงินตามมูลค่าผลประโยชน์ที่พึงได้รับการกระทำผิดปัญหานี้ได้

นอกจากนี้ยังมี “การสั่งให้ทำงานเพื่อสังคม” (Community Service) ในเรื่องต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดโดยไม่มีเจตนาร้ายได้รู้สำนึกในการกระทำของตนและหลบเลี่ยงการลงโทษประเภทนี้มิได้ใช้เฉพาะกับผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้กับผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การสั่งให้

¹⁸² จาก *ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 10 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศออสเตรเลีย* (น. 82), โดย วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, 2555, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

¹⁸³ *การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ* (น. 7). เล่มเดิม.

¹⁸⁴ จาก *เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรม หน่วยที่ 11 การราชทัณฑ์: ทฤษฎีและการจัดการ* (น. 22), โดย นันทิ จิตสว่าง, 2556, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นิติบุคคลที่ปล่อยมลพิษออกสู่สภาพแวดล้อม ต้องดำเนินการกำจัดมลพิษที่ตนปล่อยออกไปหรือ โดยการจ่ายเงินสนับสนุนแก่องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹⁸⁵

แม้ว่าระบบการราชทัณฑ์จะแยกเป็นเอกเทศในแต่ละรัฐ แต่ระบบการราชทัณฑ์ของ สหพันธรัฐออสเตรเลียก็มีหลักการของเรือนจำที่ใช้ร่วมกัน เพื่อควบคุมดูแลผู้ต้องขัง ดังนี้¹⁸⁶

1. เรือนจำมีหน้าที่ดูแลผู้ต้องขังโดยใช้มาตรการการควบคุมให้น้อยที่สุด
2. เรือนจำต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยยุติธรรมและตามหลักมนุษยธรรม
3. เรือนจำต้องบริหารงานโดยมีบทบาทเป็นหน่วยงานหนึ่งของชุมชน

จากหลักการพื้นฐาน 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เรือนจำต่าง ๆ ได้นำมาใช้เป็นหลักในการวางวัตถุประสงค์ของเรือนจำ ซึ่งสรุปเป็นข้อได้ดังนี้

1. เพื่อดูแลผู้ต้องขังโดยให้มีการควบคุมบังคับให้น้อยที่สุด
2. เพื่อจัดหาบริการที่เหมาะสมแก่ผู้ต้องขังและญาติผู้ต้องขัง
3. เพื่อคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของผู้ต้องขังในฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศ

เว้นแต่ ผู้ต้องขังที่ไม่ได้รับสิทธินั้นเนื่องจากการคุมขัง

4. เพื่อดูแลสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง รวมทั้งจัดหางานและสวัสดิการแก่ผู้ต้องขัง

5. เพื่อดูแลให้ผู้ต้องขังใช้ชีวิตในเรือนจำใกล้เคียงกับสังคมภายนอกมากที่สุด

จะเห็นได้ว่า แม้การราชทัณฑ์ของประเทศออสเตรเลียมีรูปแบบการบริหารงานแบบกระจายอำนาจแต่ต่างมีจุดประสงค์ร่วมกันในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังคือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง และการสนับสนุนให้ผู้ต้องขังปรับตัวเข้ากับชุมชน ได้มากที่สุด แต่ในอนาคตนี้การราชทัณฑ์ของ สหพันธรัฐออสเตรเลีย มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปเน้นการควบคุมและการรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้มากขึ้น ตามแรงกดดันของคนในสังคมที่ต้องการให้ลงโทษผู้กระทำความผิดมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อเป็นการปรามและปกป้องสังคมและยังต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องขังด้วย เนื่องจากการราชทัณฑ์ในยุคปัจจุบัน เป็นงานที่ยึดหลักมนุษยธรรมและเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังคมซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการขององค์กรและกลุ่มคนในสังคม

¹⁸⁵ Australian Law Reform Commission, Report 95 on Federal and Administrative Penalties in Australia. (p. 90), December 2002. (อ้างถึงใน *ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 10 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศออสเตรเลีย* (น. 72). เล่มเดิม.).

¹⁸⁶ From *Corrections in Asia and the Pacific* (pp. 66-67), by William Clifford, 1980, Canada: Australian Institute of Criminology. (อ้างถึงใน *เอกสารการสอน ชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรม หน่วยที่ 11 การราชทัณฑ์: ทฤษฎีและการจัดองค์กร* (น. 23-24). เล่มเดิม.).

ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับความยุติธรรมและประสิทธิภาพในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อเรียกร้องของผู้ต้องขังนั้น อาทิเช่น ในส่วนของกรมราชทัณฑ์รัฐนิวเซาท์เวลส์ ผู้ต้องขังสามารถยื่นข้อเรียกร้องได้ 3 ช่องทาง ดังนี้

1. โดยทางบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาผู้ต้องขัง (Inmate Development Committee หรือ IDC) เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่สวัสดิการผู้ต้องขัง ผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้ตรวจการเรือนจำ (Official Visitor) และเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman's Staff) ขณะที่ไปตรวจเยี่ยมเรือนจำ

2. โดยทางจดหมายหรือแบบคำร้องถึงผู้บัญชาการเรือนจำ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ รัฐมนตรีกิจการราชทัณฑ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC)

3. โดยทางโทรศัพท์ถึง Corrective Services Support Line หรือ CSSL ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนด้านสุขอนามัย หรือ Health Care Complaints Commission/ Justice Health¹⁸⁷

3.4.2 การตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

เนื่องจากในแต่ละมลรัฐของสหพันธรัฐออสเตรเลีย มีระบบกระบวนการยุติธรรมแยกเป็นเอกเทศ และมีการบัญญัติกฎหมายราชทัณฑ์เพื่อบังคับใช้ในแต่ละมลรัฐ ดังนั้น จึงได้ศึกษาถึงกฎหมายราชทัณฑ์ของสหพันธรัฐออสเตรเลียเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง ดังนี้

มณฑลนครหลวงออสเตรเลีย (Australian Capital Territory)¹⁸⁸ ของสหพันธรัฐออสเตรเลีย กรมราชทัณฑ์แห่งมณฑลนครหลวงออสเตรเลีย ได้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการสื่อสารของผู้ต้องขังผ่านทางจดหมายไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Corrections Management Act 2007¹⁸⁹ ในมาตรา 48 และเกี่ยวกับการตรวจจดหมายไว้ใน มาตรา 104-105

¹⁸⁷ ประมวลสารหตุวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 10 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยออสเตรเลีย (น. 82-83). เล่มเดิม.

¹⁸⁸ การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 7-8). เล่มเดิม.

¹⁸⁹ Corrections Management Act 2007,

มณฑลตอนเหนือ (Northern Territory)¹⁹⁰ ของสหพันธรัฐออสเตรเลีย ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Prison (Correctional Services) Act 2006¹⁹¹ ของกรมราชทัณฑ์แห่งมณฑลตอนเหนือ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2549 ได้กำหนดแนวทางสำหรับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกไว้ใน มาตรา 47-49

รัฐควีนส์แลนด์ (Queensland) ของสหพันธรัฐออสเตรเลีย ได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกของกรมราชทัณฑ์¹⁹² และได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Corrections Services Act 2006¹⁹³ ตามมาตรา 45-49 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ เริ่มมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2549

รัฐวิกตอเรีย (Victoria)¹⁹⁴ ของสหพันธรัฐออสเตรเลีย ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจจดหมายและพัสดุระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกไว้ใน พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ค.ศ. 1986 หรือ Corrections Act 1986¹⁹⁵

(1) การตรวจจดหมายทั่วไปของผู้ต้องขัง

มณฑลนครหลวงออสเตรเลีย การตรวจจดหมายทั่วไปของผู้ต้องขัง (General Letters) ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Corrections Management Act 2007 ได้ระบุไว้ว่า ผู้ต้องขังสามารถ ที่จะรับหรือส่งจดหมายได้ตามเท่าที่ต้องการ¹⁹⁶ และได้กำหนดแนวทางหรือวิธีปฏิบัติสำหรับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง โดยผู้บัญชาการเรือนจำเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจในการเปิดและ

¹⁹⁰ การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 9-11). เล่มเดิม.

¹⁹¹ Australasian Legal Information Institute. (n.d.). *Prison (Correctional Services) Act 2006*. Retrieved May 18, 2014, from http://www.austlii.edu.au/au/legis/nt/consol_act/psa337/

¹⁹² การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 14-16). เล่มเดิม.

¹⁹³ Australasian Legal Information Institute. (n.d.). *Corrections Act 1986*. Retrieved July 6, 2014, from http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/ca1986149/

¹⁹⁴ การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศ (น. 19-22). เล่มเดิม.

¹⁹⁵ Australasian Legal Information Institute. (n.d.). *Corrections Act 1986*. Retrieved July 6, 2014, from http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/ca1986149/

¹⁹⁶ Ibid, Section 48 ระบุว่า

(1) The director-general must ensure, as far as practicable, that detainees can send and receive as much mail as they wish.

อ่านจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไป โดยสามารถเปิดจดหมายของผู้ต้องขังได้ทุกฉบับ เพื่อตรวจค้นหาสิ่งของต้องห้าม แต่จะสามารถอ่านจดหมายได้เฉพาะกรณีที่จดหมายดังกล่าวมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ อาจกระทบต่อเหยื่อหรือเป็นการใช้อุบายแทรกแซงการสืบสวนข้อร้องเรียนหรือการทบทวนการตัดสินใจต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้ ผู้บัญชาการเรือนจำอาจกำหนดให้มีการเปิดอ่านจดหมายผู้ต้องขังแบบสุ่มตรวจได้¹⁹⁷ ทั้งนี้ หากพบว่าในจดหมายมีข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาให้ส่งข้อมูลดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจ¹⁹⁸

มณฑลตอนเหนือ การตรวจจดหมายทั่วไปของผู้ต้องขัง (Ordinary Letters) เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจสามารถเปิดและตรวจสอบ ซึ่งรวมถึงอ่าน¹⁹⁹ จดหมายหรือพัสดุภัณฑ์ระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกทั่วไป²⁰⁰ เพื่อตรวจสอบว่าจดหมายดังกล่าวมีข้อความหรือเนื้อหาที่

¹⁹⁷ Corrections Management Act 2004 ระบุไว้ ดังนี้

Section 104 Monitoring ordinary mail

(1) The chief executive may open and search a detainee's ordinary mail.

(2) The chief executive may read a detainee's ordinary mail only if the chief executive suspects, on reasonable grounds, that the mail may...

(a) Underline security or good order at a correctional centre; or

(b) revictimise a victim; or

(c) circumvent any process for investigating complaints or reviewing decisions under this Act.

(3) However, and without limiting section 14 (Corrections policies and operating procedures), The chief executive may make a corrections policy or operating procedure in relation to reading a random selection of detainee's ordinary mail.

¹⁹⁸ Ibid, Section 106 Mail searches-consequences

(2) If a search of a detainee's mail reveals information about the commission of an offence, the director-general must give the information to the chief police officer.

¹⁹⁹ Ibid, Section 43A. Definitions In this part:

“inspect” includes read.

“letter” includes a document, memorandum, note, telegram, facsimile and any other electronic transmission.

²⁰⁰ Prison (Correctional Services) Act 2006 ระบุว่า Section 47 Letters may be intercepted. Subject to section 48, the officer in charge of a prison or police prison may intercept any letter or parcel dispatched by or addressed to a prisoner.

เข้าข่ายดังต่อไปนี้หรือไม่²⁰¹ คือ (1) กระทบต่อความมั่นคงของเรือนจำ (2) ขัดต่อพระราชบัญญัติหรือข้อตกลงกฎหมาย (3) เป็นการข่มขู่หรือประทุษร้ายบุคคลอื่น (4) ก่อความเสียหายหรือกระทบต่อผู้ต้องขัง (5) เขียนเป็นรหัสลับหรืออ่านไม่ออก หากเจ้าหน้าที่ผู้เปิดและตรวจสอบจดหมายหรือพัสดุภัณฑ์เห็นว่า จดหมายหรือพัสดุใดเข้าข่ายหรือมีลักษณะตามที่กล่าวข้างต้น อาจดำเนินการตัดข้อความ (Censor) ก่อนที่จะส่งไปยังผู้รับหรือส่งคืนให้ผู้ต้องขัง หรือเก็บรักษาไว้หรือให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้ทำลายทิ้งต่อไป²⁰²

รัฐควีนสแลนด์ การตรวจจดหมายทั่วไป (Ordinary Mail) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Corrections Services Act 2006 ตามมาตรา 45-48 ไม่ได้ระบุเกี่ยวกับความถี่หรือจำนวนจดหมายที่ผู้ต้องขังสามารถรับหรือส่งได้ ผู้ต้องขังจึงสามารถรับหรือส่งจดหมายได้ในจำนวนเท่าที่ต้องการ แต่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการส่งไปรษณีย์เอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้บัญชาการเรือนจำเห็นว่าผู้ต้องขังไม่สามารถรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไปรษณีย์เองได้ ผู้บัญชาการเรือนจำอาจเป็นผู้จ่ายค่าไปรษณีย์แทนให้ได้ ซึ่งในกรณีนี้อาจอนุญาตให้ผู้ต้องขังส่งจดหมายได้ไม่เกินสัปดาห์ละ 2 ครั้ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นอย่างอื่นจากผู้บัญชาการเรือนจำ²⁰³ การเปิดและการตรวจสอบจดหมายของ

²⁰¹ Ibid, Section 49. Director may censor Letters

(1) A letter or parcel intercepted, opened or inspected under section 47 by the officer in charge of a prison or police prison may, if, in the opinion of that officer:

(a) the contents may jeopardise the security or good order of a prison or police prison or a prisoner; or

(b) the contents contains subject-matter that would constitute a breach of this Act, the Regulations or any determination of the Director made under this Act; or

(ba) the contents contains subject-matter that would constitute a breach of a law of the Territory, the Commonwealth, a State or another Territory of the Commonwealth; or

(c) the contents may be threatening or insulting to any person; or

(d) the contents may have a detrimental influence or effect on a prisoner; or

(e) the letter is written in a code or is illegible;

²⁰² Ibid, Section 49 be:

(f) censored by the Director and then forwarded as addressed; or

(g) returned to the prisoner by the Director; or

(h) retained by the Director; or

(i) destroyed by the Director.

²⁰³ Ibid, Section 44. Prisoner's ordinary mail at prisoner's own expense.

ผู้ต้องขังที่ติดต่อกับบุคคลภายนอก ผู้บัญชาการเรือนจำจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้เปิดเพื่อตรวจค้นและอ่านจดหมายของผู้ต้องขัง²⁰⁴

ในการตรวจสอบจดหมาย เจ้าหน้าที่อาจยึดจดหมายหรือสิ่งของในจดหมายไว้ หากพบว่าเป็นสิ่งของหรือจดหมายมีเนื้อหาข้อความเข้าข่าย ดังต่อไปนี้ คือ²⁰⁵ (1) มีความเสี่ยงต่อความมั่นคงของเรือนจำ (2) มีแนวโน้มเป็นความคิดหรือละเมิดคำสั่งศาล (3) เป็นการติดต่อกับสื่อสารที่ไม่เหมาะสม (4) เป็นสิ่งของต้องห้าม หรือ (5) เป็นการซื้อสินค้าหรือบริการของผู้ต้องขังที่ไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำ นอกจากนี้ ผู้บัญชาการเรือนจำต้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดที่พบไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย²⁰⁶

รัฐวิคทอเรีย การตรวจจดหมายทั่วไป (Ordinary Mail) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ค.ศ. 1986 รับรองสิทธิไว้ว่าผู้ต้องขังมีสิทธิในการส่งและรับจดหมายโดยไม่ผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่เรือนจำ²⁰⁷ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ค.ศ. 1986 ยังได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถเปิดและตรวจสอบจดหมายของผู้ต้องขังได้ ในกรณีดังต่อไปนี้²⁰⁸ เจ้าหน้าที่เรือนจำอาจเปิดตรวจสอบและอ่านจดหมายทั่วไปที่ส่งถึงกันระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกได้ โดยการเปิดตรวจสอบและอ่านนั้นต้องกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบว่าเนื้อหาของจดหมายกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ ความมั่นคงของการควบคุม สวัสดิการของผู้ต้องขัง และความปลอดภัยของชุมชนหรือไม่ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้บัญชาการเรือนจำเชื่อตามสมควรว่าจดหมายที่ส่งถึงกันระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไปอาจมีสิ่งผิดปกติ ได้แก่ (1) มีสิ่งที่จะกระทบต่อความมั่นคงของเรือนจำ (2) มีลักษณะเป็นการคุกคามหรือข่มขู่ (3) อาจถูกใช้ในการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ (4) มีข้อความ ภาพสิ่งของ หรือวัตถุที่หายาก เป็นโทษ ข่มขู่ ลามก ซึ่งผู้บัญชาการเรือนจำ อาจสั่งการให้ระงับการส่ง

²⁰⁴ Corrections Services Act 2006 ระบุว่า Section 45 Opening, searching and censoring mail.

(1) A corrective services officer authorized by the chief executive may open, search and censor a prisoner's ordinary mail.

²⁰⁵ Ibid, Section 48 Seizing ordinary mail and things contained in it. (1).

²⁰⁶ Ibid, Section 46 Seizing and otherwise dealing with mail containing information about the commission of an offence. (1) (a) (ii) (b).

²⁰⁷ Corrections Act 1986 ระบุว่า Section 47 *Prisoner rights*

(1) Every prisoner has the following right:

(n) Subject to Section 47D, the right to send and receive other letters uncensored by prison staff...

²⁰⁸ Corrections Act 1986, Sections 47A Suspected dangerous letters may be disposed of, 47C All other letters may be opened and read and 47D When letters may be stopped and censored.

หรือรับจดหมายนั้นเสียทั้งหมด แต่ถ้าพบสิ่งผิดปกติดังกล่าวเพียงบางส่วนของจดหมาย ผู้บัญชาการเรือนจำ อาจสั่งให้ตัด (Censor) เนื้อหาเฉพาะส่วนที่ผิดปกติดังกล่าวออกก่อนส่งหรือรับจดหมายแล้วแต่กรณีต่อไป²⁰⁹ หากผู้บัญชาการเรือนจำสงสัยโดยมีเหตุอันควรเชื่อว่า จดหมายที่ส่งถึงหรือส่งโดยผู้ต้องขัง อาจมีสิ่งของหรือวัตถุต้องห้าม ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด ผู้บัญชาการเรือนจำ อาจสั่งให้ดำเนินการกับจดหมายนั้นตามวิธีการที่เห็นสมควร²¹⁰

(2) การตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษของผู้ต้องขัง

มณฑลนครหลวงออสเตรเลีย การตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Privileged Letters) หมายถึง จดหมายที่ผู้ต้องขังติดต่อกับบุคคลหรือหน่วยงานเฉพาะอันประกอบไปด้วย ทนายความ ที่รับมอบอำนาจจากผู้ต้องขัง ผู้เยี่ยมชมเรือนจำอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พนักงานอัยการ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และบุคคลอื่นตามที่กฎหมายนี้กำหนด ซึ่งจดหมายประเภทนี้ ผู้บัญชาการเรือนจำ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการเปิดจดหมายเพื่อตรวจสอบได้เฉพาะกรณีที่ผู้บัญชาการเรือนจำ สงสัยด้วยเหตุอันสมควรว่าจดหมายดังกล่าว อาจมีสิ่งที่เป็นอันตรายต่อร่างกายของผู้รับหรืออาจมี สิ่งของต้องห้ามซุกซ่อนอยู่ ทั้งนี้ การเปิดจดหมายจะต้องกระทำต่อหน้าผู้ต้องขังด้วย สำหรับการอ่าน ข้อความในจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลหรือหน่วยงานเฉพาะข้างต้นนั้น ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่เรือนจำไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่ จะได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร จากผู้ต้องขัง²¹¹

มณฑลตอนเหนือ การตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Letters to and from legal representative) จดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ หมายถึง จดหมายที่ผู้ต้องขังติดต่อกับหน่วยงาน เฉพาะตามที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์กำหนด ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) หรืออธิบดีกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่เรือนจำไม่สามารถห้วงเหนี่ยวไว้ ยึด เปิด

²⁰⁹ Ibid, Section 47D.

²¹⁰ Ibid, Section 47A.

²¹¹ Corrections management Act 2004 ระบุว่า

Section 105 Monitoring protected mail

(1) The chief executive may open and search a detainee's protected mail in the detainee's presence if the chief executive suspects, on reasonable grounds, that the mail contain---

- (a) something that may physically harm the addressee; or
- (b) a prohibited thing.

(2) However, the chief executive must not read a detainee's protected mail without the detainee's written consent.

หรือตรวจสอบจดหมายประเภทนี้ได้²¹² แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำอาจเปิดและตรวจสอบจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับหน่วยงานเฉพาะได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าจดหมายนั้นไม่ได้ส่งมาจากหน่วยงานเฉพาะตามที่กำหนดไว้จริง โดยในกรณีดังกล่าวนี้ การเปิดเผยและการตรวจสอบจะกระทำเพียงเพื่อให้สามารถตรวจสอบและระบุที่มาของจดหมายได้เท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อเปิดและตรวจสอบแล้วจะต้องแจ้งการเปิดตรวจสอบและเหตุที่ทำให้เชื่อว่าจดหมายนั้นไม่ได้ส่งมาจากหน่วยงานเฉพาะจริง พร้อมทั้งแจ้งผลของการเปิดตรวจสอบเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังอธิบดีกรมราชทัณฑ์ด้วย²¹³ และสำหรับการตรวจสอบจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับผู้แทนทางกฎหมาย มาตรา 48A ของ Prison (Correctional Services) Act 2006²¹⁴ ระบุให้เจ้าหน้าที่เรือนจำ

²¹² Prison (Correctional Services) Act 2006 ระบุว่า Section 48 (1) *Letter to Minister etc.*

(1) Subject to subsection (2), an officer shall not delay, intercept, open or inspect a letter dispatched by or addressed to, a prisoner when that letter is addressed to or apparently originates from the office of the minister, the Ombudsman or the Director.

²¹³ Ibid, Section 48 (2)-(3).

(2) Where the officer in charge of a prison or police prison has reasonable cause to believe that a letter addressed to a prisoner and apparently originating from the office of the Minister, an Ombudsman, the Director or the prisoner's legal representative does not originate from that source, he or she may open the letter and inspect it to the extent necessary to establish its origin.

(3) As soon as practicable after an officer in charge of a prison or police prison opens and inspects a letter under subsection (2), he or she must advise the Director, in writing, of the action taken, his or her reason for believing that the letter did not originate from the relevant source, and his or her finding on opening and inspecting the letter.

²¹⁴ Prison (Correctional Services) Act 2006 ระบุว่า Section 48A *Letters to and from legal representative*

(1) If the officer in charge of a prison or police prison is of the opinion that –
 a letter or parcel passing between a prisoner and his or her legal representative during a visit to the prisoner by the legal representative may contain material described in subsection (3)(b); or
 a letter or parcel dispatched by a prisoner to his or her legal representative or address to a prisoner from his or her legal representative may contain material described in subsection (3)(b), the officer may order that the letter or parcel be intercepted, opened and inspected in accordance with this section.

(2) As soon as practicable after giving an order under subsection (1), the officer in charge of a prison or police prison must advise the director, in writing, of the order being made and his or her reason for making the order.

เป็นผู้มีอำนาจสั่งการให้นักกฎหมายที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรี เป็นผู้ดำเนินการเปิดและอ่านข้อความในจดหมายหรือพัสดุภัณฑ์ที่ติดต่อกันระหว่างผู้ต้องขังกับทนายความหรือผู้แทนทางกฎหมาย ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเนื้อหาข้อความในจดหมายหรือพัสดุภัณฑ์อาจก่อให้เกิดผลในทางลบได้แก่ กระทบต่อความมั่นคงของเรือนจำ หรือขัดต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการข่มขู่หรือประทุษร้ายบุคคลอื่น หรือก่อความเสียหายหรือกระทบต่อผู้ต้องขัง หรือเขียนเป็นรหัสลับหรืออ่านไม่ออก ซึ่งภายหลังจากเจ้าหน้าที่เรือนจำมีคำสั่งให้นักกฎหมายเปิดและตรวจสอบจดหมายแล้วจะต้องรายงานคำสั่งพร้อมเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์ทราบ นอกจากนี้ กรณีที่นักกฎหมายเปิดอ่านพบข้อความที่เข้าข่ายตามลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น จดหมายดังกล่าวทุกฉบับจะถูกส่งต่อไปยังอธิบดีกรมราชทัณฑ์และจะมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งคือ²¹⁵ ตัดข้อความ (Censor) ที่เป็นอันตรายนั้นออกก่อนส่งไปยังผู้รับ หรือส่งจดหมายนั้นคืนให้ผู้ต้องขังหรือผู้แทนทางกฎหมายของผู้ต้องขังหรือเก็บรักษาไว้หรือทำลายทิ้ง ซึ่งเมื่อมีการดำเนินการใด ๆ กับจดหมายดังกล่าวแล้ว เรือนจำจะต้องแจ้งให้ผู้ต้องขังและผู้แทนทางกฎหมายของผู้ต้องขังทราบด้วย

(3) If an order is made under subsection (1), an authorized legal practitioner may open and inspect the letter or parcel in respect of which the order is made and may--...

²¹⁵ Ibid, Section 48A Letters to and from legal representative

(3) If an order is made under subsection (1), an authorised legal practitioner may open and inspect the letter or parcel in respect of which the order is made and may:

- (a) forward the letter or parcel as addressed; or
- (b) forward the letter or parcel to the Director if, in the opinion of the authorized legal practitioner:
 - (i) the contents may jeopardise the security or good order of a prison or police prison or a prisoner; or
 - (ii) the contents contains subject-matter that would constitute a breach of this Act, the Regulations or any determination of the Director made under this Act; or
 - (iii) the contents contains subject-matter that would constitute a breach of a law of the Territory, the Commonwealth, a State or another Territory of the Commonwealth; or
 - (iv) the contents may be threatening or insulting to any person; or
 - (v) the contents may have a detrimental influence or effect on a prisoner; or
 - (vi) the letter is written in a code or is illegible.

รัฐควีนส์แลนด์ สำหรับการตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Privileged Mail) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Corrections Services Act 2006 ตามมาตรา 45-47 และ มาตรา 49 จดหมายที่รับหรือส่งระหว่างผู้ต้องขังและบุคคลหรือหน่วยงานเฉพาะรวม 16 แห่ง ที่จัดว่าเป็นจดหมายเอกสิทธิพิเศษ ได้แก่ (1) รัฐมนตรี (2) สมาชิกสภานิติบัญญัติ (3) หัวหน้าผู้บริหารราชทัณฑ์ หรือผู้แทน (4) The Ombudsman (5) หัวหน้าผู้ตรวจราชการ (6) The Ombudsman แห่ง Commonwealth (7) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (8) อัยการสูงสุด (9) คณะกรรมการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ (10) ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (11) ประธานอัยการ (12) จำศาล (13) เลขาธิการคณะกรรมการพักการลงโทษ (14) เจ้าหน้าที่หน่วยงานบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (15) ผู้เยี่ยมชมเรือนจำอย่างเป็นทางการ (Official Visitor) (16) ทนายความของผู้ต้องขัง จดหมายถึงบุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการเรือนจำสามารถเปิดและตรวจค้นจดหมายได้ แต่ต้องกระทำต่อหน้าผู้ต้องขัง²¹⁶ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะเปิดและตรวจค้นจดหมายในกรณีที่สงสัยว่าจดหมายนั้นมีสิ่งที่เป็นอันตรายต่อร่างกายของบุคคลผู้มีชื่อตามเจ้าหน้าที่หรือมีสิ่งของต้องห้ามอยู่หรือสงสัยว่าจดหมายนั้นไม่ใช่จดหมายเอกสิทธิพิเศษที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่เรือนจำไม่สามารถอ่านเนื้อหาข้อความในจดหมายที่ผู้ต้องขังติดต่อกับบุคคลหรือหน่วยงานเฉพาะข้างต้นได้ เว้นแต่ เพื่อตรวจสอบว่าเป็นจดหมายเอกสิทธิพิเศษจริงหรือไม่ และต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ต้องขังก่อน นอกจากนี้เมื่อเจ้าหน้าที่อ่านเนื้อหาข้อความในจดหมายแล้ว จะต้องไม่เปิดเผยเนื้อหาของจดหมายต่อผู้อื่น²¹⁷

ในกรณีที่พบว่าจดหมายมีข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิด ผู้บัญชาการเรือนจำอาจยึดจดหมายนั้นไว้และส่งข้อมูลการกระทำผิดไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ส่วนสิ่งของต้องห้ามที่พบในจดหมายอาจต้องถูกยึดไว้ ถ้าผู้บัญชาการเรือนจำพิจารณาเห็นว่าสิ่งของนั้นอาจเป็นอันตรายต่อผู้รับหรือเป็นสิ่งของต้องห้าม²¹⁸ ผู้บัญชาการเรือนจำต้องบันทึกการตรวจค้นจดหมายเอกสิทธิพิเศษทุกฉบับ พร้อมระบุสาเหตุและผลการตรวจค้นไว้

²¹⁶ Corrections Services act 2006 ระบุว่า Section 45 *Opening, searching and censoring mail.*

...(2) A corrective services officer authorized by the chief executive may, in a prisoner's open and search the prisoner's privileged mail or mail purporting to be privileged mail...

²¹⁷ Ibid, Section 45 *Opening, searching and censoring mail.* (2) (a) (3) and (4).

²¹⁸ Ibid, Section 46 *Seizing and otherwise dealing with mail containing information about the commission of an offence.* (1) (a) (i) (b) and Section 47 *Seizing harmful or prohibited things contained in privileged mail.*

ในทะเบียน เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานสำหรับการตรวจสอบของผู้เยี่ยมชมเรือนจำอย่างเป็นทางการ (Official Visitor)²¹⁹

รัฐวิคทอเรีย การตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Confidential Letters) สำหรับการส่ง และรับจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับหน่วยงานหรือบุคคลเฉพาะ ได้แก่ รัฐมนตรี เลขานุการ คณะกรรมการ ผู้เยี่ยมชมเรือนจำอย่างเป็นทางการ (Official Visitor) สมาชิกรัฐสภา ทนายความ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ต้องขังหรือทนายความที่ผู้ต้องขังปรึกษาเกี่ยวกับคดี ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสาธารณสุข คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจ ให้กระทำการแทนบุคคลดังกล่าว²²⁰ เป็นสิทธิของผู้ต้องขังอีกประการหนึ่งที่กฎหมายคุ้มครอง เจ้าหน้าที่เรือนจำไม่สามารถเปิดจดหมายประเภทนี้ได้²²¹ ซึ่งแม้จะได้รับการคุ้มครองแต่ก็มี ข้อยกเว้นที่จดหมายประเภทนี้อาจถูกเปิดหรือตรวจสอบได้ กล่าวคือ หากผู้บัญชาการเรือนจำ สงสัยโดยมีเหตุอันสมควรว่า จดหมายที่ส่งถึงหรือส่ง โดยผู้ต้องขังอาจมีสิ่งของหรือวัตถุต้องห้าม ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด ผู้บัญชาการเรือนจำอาจสั่งให้จัดการกับจดหมายนั้น ตามวิธีการที่เห็นสมควร²²² แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้บัญชาการเรือนจำสงสัยโดยมีเหตุอันสมควรว่า จดหมายที่ส่งถึงหรือส่ง โดยผู้ต้องขัง อาจมีสิ่งของหรือวัตถุต้องห้ามแต่ไม่เข้าข่ายความใน มาตรา 47A การเปิดและการตรวจสอบจดหมายอาจกระทำได้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี ตามประเภทของ หน่วยงานภายนอกที่เป็นผู้รับหรือผู้ส่ง ดังนี้ (1) หากเป็นจดหมายที่ส่งถึงหรือส่งจาก ทนายความ คณะกรรมการสาธารณสุข คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้ กระทำการแทนคณะกรรมการทั้งสองคณะข้างต้น ผู้บัญชาการเรือนจำอาจยับยั้งจดหมายนั้นไว้ แล้วแจ้งให้ผู้ต้องขังและทนายความหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทราบเกี่ยวกับข้อสงสัย ในตัวจดหมายนั้น ทั้งนี้ อาจเปิดและตรวจสอบจดหมายได้โดยการเปิดและตรวจสอบต้องกระทำ ต่อหน้าผู้ต้องขังพร้อมตัวแทนจากทนายความหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องหรือกระทำการเปิด

²¹⁹ Ibid, Section 49 Register of privileged mail searches.

²²⁰ Ibid, Section 47 (1) (m).

²²¹ Corrections Act 1986 ระบุว่า Section 47(1) Every prisoner has the following rights:

(m) subject to sections 47A and 47B, the right to send letters to, and receive letters from the following people without those letters being opened by prison staff...

²²² Ibid, Section 47A. Suspected dangerous letters may be disposed of: If the Governor reasonably suspects that any letter to, or from, a prisoner contains an unauthorised article or substance that could pose an immediate danger to any person, the Governor may dispose of the letter in any manner he or she considers to be appropriate.

ตามวิธีการอื่นที่เห็นพ้องโดยทนายความหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการเปิดและตรวจสอบจดหมายนั้นห้ามมิให้อ่านหรือตัดข้อความในจดหมายโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม เมื่อทางเรือนจำแจ้งให้ทนายความหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องมาเข้าร่วมในการเปิดจดหมายตามมาตรา 47B(2) เพื่อให้การตรวจสอบจดหมายสามารถกระทำได้โดยไม่ชักช้าในมาตรา 47B(3) จึงได้กำหนดช่วงเวลา 7 วัน ให้ทนายความหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องตอบรับ หากไม่มีการตอบรับภายในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้บัญชาการเรือนจำอาจสั่งให้ผู้ต้องขังเป็นผู้เปิดจดหมายเพื่อให้ผู้บัญชาการเรือนจำดำเนินการตรวจสอบต่อไปและหากผู้ต้องขังปฏิเสธไม่เปิดจดหมายดังกล่าวให้ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นผู้เปิดได้เองทันที และ (2) หากเป็นจดหมายที่ส่งถึงหรือส่งจากรัฐมนตรีสมาชิกรัฐสภา เลขานุการคณะกรรมการหรือผู้เยี่ยมชมเรือนจำอย่างเป็นทางการ ผู้บัญชาการเรือนจำสามารถสั่งให้ผู้ต้องขังเป็นผู้เปิดจดหมาย เพื่อให้ผู้บัญชาการเรือนจำดำเนินการตรวจสอบได้ตามมาตรา 47B(4) แต่หากผู้ต้องขังปฏิเสธไม่เปิดจดหมายดังกล่าวให้ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นผู้เปิดได้เองทันทีเช่นกัน

อนึ่ง ผู้บัญชาการเรือนจำต้องจัดให้มีทะเบียนเพื่อบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการกับสิ่งของหรือวัตถุต้องห้ามตามมาตรา 47A การเปิดจดหมายเพื่อตรวจสอบตามมาตรา 47B(2), (3), (4) หรือ (5) เหตุผลในการเปิดจดหมายตามมาตราดังกล่าว รายละเอียดของสิ่งของต้องห้ามที่พบจากการตรวจสอบจดหมาย รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่ได้กระทำไปเกี่ยวกับจดหมายและสิ่งของใด ๆ ที่พบในจดหมายนั้นด้วย²²³

3.5 ญี่ปุ่น (Japan)

การใช้โทษจำคุกในประเทศญี่ปุ่น จะใช้เท่าที่จำเป็น โดยใช้กับผู้กระทำความผิดบางคนเท่านั้นเมื่อกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพจะส่งผลถึงการบังคับโทษจำคุก ในทางปฏิบัติ การลงโทษจำคุกจะใช้กับผู้กระทำความผิดที่คัดสรรอย่างดีแล้วและสมควรต้องถูกลงโทษจำคุกจริง ๆ เท่านั้น ถ้าการถูกลงโทษจำคุกไม่ได้แก้ไขหรือไม่ได้ทำอะไรให้ผู้กระทำความผิดดีขึ้นได้แล้วก็จะไม่ใช่วิธีนี้โดยเด็ดขาด ผู้กระทำความผิดที่ต้องถูกส่งมาเรือนจำจึงเป็นผู้ที่จำเป็นต้องบำบัดฟื้นฟูโดยระบบของการบังคับโทษจำคุกเท่านั้น²²⁴

²²³ Ibid, Section 47B. Certain confidential letters may be inspected...

²²⁴ การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 97). เล่มเดิม.

3.5.1 การบังคับโทษจำคุก

การพัฒนากฎหมายราชทัณฑ์ของประเทศญี่ปุ่น มีความเข้มแข็งและมีการนำแนวคิดในเรื่องนี้มาจากกฎหมายและระบบงานราชทัณฑ์ของยุโรปและอเมริกา เนื้อหาสาระต่าง ๆ มีความใกล้เคียงกันจนแทบจะไม่พบความแตกต่างกัน การราชทัณฑ์ของญี่ปุ่นจะดำเนินการอยู่บนหลักการพื้นฐานของกฎหมายราชทัณฑ์ซึ่งเกิดขึ้นและนำมาใช้พร้อม ๆ กับกฎหมายอาญาของญี่ปุ่นที่ได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเยอรมัน ซึ่งรวมตลอดถึงประกาศและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกเพิ่มเติมภายหลังจากกระทรวงยุติธรรม²²⁵ กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันมีพัฒนาการในการปรับปรุงแก้ไขมากกว่า 100 ปี โดยมีบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในทางทฤษฎีการลงโทษและมีการเรียนการสอนเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องกันมาโดยตลอด ทำให้มีการสร้างองค์ความรู้และทรัพยากรบุคคลในด้านนี้ได้อย่างมีคุณภาพ จึงทำให้กฎหมายราชทัณฑ์ของญี่ปุ่นมีความทันสมัย²²⁶

นักทฤษฎีวิทยาที่ชื่อว่า Akari Masaki เป็นผู้ริเริ่มการทฤษฎีวิทยาในประเทศญี่ปุ่นและให้ความสำคัญกับการบังคับโทษอาญาในราชทัณฑ์ จนกระทั่งมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายและมีการปรับปรุงต่อเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบันเพื่อให้ทันสมัย มีกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดอาญา การช่วยเหลือในการเข้าและออกจากคุก มีสถาบันที่จัดไว้โดยเฉพาะสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน ผู้กระทำความผิดที่เป็นหญิง กฎหมายเรือนจำ (Prison Law of 1908) อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการ การปฏิบัติต่อนักโทษมีความเจริญก้าวหน้ามากใน ค.ศ. 1933 ต่อมามีการจำแนกนักโทษอย่างเป็นระบบในปี ค.ศ. 1972

สำหรับภารกิจและเป้าหมายของงานราชทัณฑ์ในกว่า 10 ปีที่ผ่านมา²²⁷ ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับเรื่องของการป้องกันยับยั้งการกระทำผิดในทางอาญา ส่วนการแก้แค้นทดแทนตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษยังคงมีอยู่ไม่เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดและนับตั้งแต่มีการจัดระบบราชทัณฑ์ในปี ค.ศ. 1933 เป้าหมายและทิศทางของงานราชทัณฑ์มีการพัฒนาดีขึ้นและ

²²⁵ From *Prison System & Correctional Law: Europe* (pp. 136-137), by Gunther Kaiser, 1998, The United States, and Japan. A Comparative Analysis. (อ้างถึงใน *การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก* (รายงานผลการวิจัย) (น. 97). เล่มเดิม.)

²²⁶ From *Strafvollzug in Japan* (p. 2), by Bindzus. D., Ishii A. (อ้างถึงใน *การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก* (รายงานผลการวิจัย) (น. 97). เล่มเดิม.)

²²⁷ Ibid.

ให้ความสำคัญกับการกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำความผิดเป็นหลัก โดยมีส่วนที่เป็นสาระสำคัญสองส่วนอยู่รวมกันคือ วัตถุประสงค์ของการลงโทษและเป้าหมายของการบังคับโทษอาญา

สภาพการณ์ของเรือนจำในญี่ปุ่น เรือนจำในญี่ปุ่นมีพื้นที่เพียงพอต่อจำนวนผู้ต้องขังในปี ค.ศ. 1998 อัตราเฉลี่ยของนักโทษเด็ดขาดทั้งหมดประมาณ 42,611 คน ซึ่งคิดเป็นจำนวน 89.1 เปอร์เซ็นต์ของความจุเรือนจำที่สามารถรองรับนักโทษได้ ในขณะที่มีผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาอัตราเฉลี่ย 9,060 คน คิดเป็นจำนวน 57.2 เปอร์เซ็นต์ของความจุเรือนจำที่สามารถรองรับผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาได้²²⁸

ปรัชญาของญี่ปุ่นในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การบังคับโทษจำคุกจะกระทำโดยหน่วยงานทางอาญาของรัฐเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักโทษเด็ดขาดที่มีความประสงค์จะแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของสังคม อันเป็นการชดเชยและตอบแทนผลจากการกระทำความผิด นอกจากนั้น ยังมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการปรับปรุงฟื้นฟูแก้ไขพฤติกรรมของผู้ต้องขังให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมปกติได้ มีจิตสำนึกที่จะไม่ไปกระทำความผิดซ้ำอีกโดยความร่วมมือกันของภาครัฐและภาคสังคม ในการจัดแบ่งประเภทเรือนจำจะแยกเพศชายและเพศหญิง²²⁹ ซึ่งตามกฎหมายแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ²³⁰

1. เรือนจำสำหรับนักโทษเด็ดขาด ที่ศาลพิพากษามีเงื่อนไขให้ต้องทำงาน
2. เรือนจำสำหรับนักโทษเด็ดขาด ที่ศาลพิพากษาไม่มีเงื่อนไขให้ต้องทำงาน
3. สถานที่กักขัง สำหรับผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษกักขัง
4. สถานที่กักกัน สำหรับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้รับอนุญาตให้กักกันหรือกักตัวไว้ตามอำนาจการจับกุม และผู้ที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิต

สำหรับการเอาตัวบุคคลเข้าเรือนจำและการใช้ชีวิตในเรือนจำ การที่จะนำบุคคลใดเข้ารับโทษจำคุกในเรือนจำต้องมีการตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องในการส่งบุคคลนั้นเข้าสู่เรือนจำเมื่อมีการตรวจสอบและยืนยันเอกสารนั้นจากศาล ตลอดทั้งข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ให้ดำเนินการรวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงจะนำบุคคลนั้นเข้าสู่เรือนจำ²³¹ ผู้ต้องขังต้องผ่านการตรวจร่างกาย

²²⁸ Annual Report of Statistics on Correction for 1998. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 98). เล่มเดิม.).

²²⁹ Article 3 The Prison Law. (อ้างถึงใน การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก (รายงานผลการวิจัย) (น. 98). เล่มเดิม.).

²³⁰ Article 1 The Prison Law.

²³¹ Article 11 The Prison Law.

และต้องไม่มีโรคติดต่อ ถ้าพบว่ามีโรคติดต่อจะถูกส่งไปสถานที่อื่นเพื่อทำการรักษา²³² เรือนจำจะจัดการปฐมนิเทศผู้ต้องขังใหม่เพื่อแนะนำการใช้ชีวิตในเรือนจำ ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับและระบบของเรือนจำ

กรณีผู้ต้องขังที่เป็นหญิง อาจได้รับอนุญาตให้เลี้ยงลูกภายในเรือนจำได้ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่ามีอาการเจ็บจนกระทั่งเด็กมีอายุครบ 1 ปี ซึ่งหมายรวมถึงเด็กที่เกิดในเรือนจำด้วย²³³ ผู้ต้องขังอาจจะถูกขังเดี่ยวได้ เว้นแต่พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเพราะสภาพจิตใจหรือสภาพร่างกาย

ในการอยู่ร่วมกันในเรือนจำของผู้ต้องขังนั้น ต้องพิจารณาจากลักษณะของการกระทำผิดตลอดถึงบุคลิกลักษณะของแต่ละบุคคล ประวัติการกระทำผิด อายุของผู้ต้องขังที่อยู่ร่วมกันเป็นสิ่งที่นำมาพิจารณาเพื่อจัดให้ผู้ต้องขังอยู่ในแดนต่าง ๆ ที่เหมาะสมภายในเรือนจำ²³⁴ ผู้ต้องขังทุกคนจะได้รับการดูแลในเรื่องสุขอนามัย การรักษาพยาบาล การปฏิบัติกิจทางศาสนา²³⁵ อีกทั้ง ในการควบคุมและการรักษาความปลอดภัย กฎหมายได้กำหนดวิธีการยับยั้งและการระวังป้องกันผู้ต้องขังหลบหนี ซึ่งต้องเป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น²³⁶

สิ่งจำเป็นสำหรับผู้ต้องขัง ได้แก่ เครื่องนุ่งห่ม ที่นอน หมอน มุ้ง รัฐจะจัดสรรให้ในบางกรณีอาจอนุญาตให้จัดหาเองได้โดยใช้เงินส่วนตัวของผู้ต้องขัง ซึ่งจะมีคำสั่งประกาศโดยรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงยุติธรรม²³⁷ นอกจากนี้ ยังมีการจัดหาอาหารและน้ำดื่มให้ผู้ต้องขังตามความต้องการของสุขภาพ อายุ ชนิดของงานที่ผู้ต้องขังทำเป็นปัจจัยที่ใช้พิจารณาจัดหาให้ อาจมีการอนุญาตให้ผู้ต้องขังหาอาหารกินเองโดยค่าใช้จ่ายของผู้ต้องขังเอง นอกจากนั้น กฎหมายยังบัญญัติดูแลถึงการตัดผม หนวดเครา ความสะอาดของสถานที่ทำงาน ห้องขัง การออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ มีการกำหนดมาตรการในการป้องกันโรคติดต่อของผู้ต้องขัง เช่น การฉีดวัคซีน การแยกผู้ต้องขังที่ป่วยเป็นโรคติดต่อออกต่างหาก การรักษาพยาบาลจากแพทย์ ผู้ต้องขังที่ป่วยอาจขออนุญาตแพทย์มารักษาโดยเฉพาะได้โดยค่าใช้จ่ายของผู้ต้องขัง การอนุญาตขึ้นอยู่กับแต่ละสถานการณ์ ผู้ต้องขังที่

²³² Article 13-14 The Prison Law.

²³³ Article 11 The Prison Law.

²³⁴ Article 16 The Prison Law. (อ้างถึงใน *การลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำศึกษามาตรการทางกฎหมายในชั้นบังคับโทษจำคุก* (รายงานผลการวิจัย) (น. 99). เล่มเดิม.).

²³⁵ Article 18 The Prison Law.

²³⁶ Article 20 The Prison Law.

²³⁷ Article 32, 33 The Prison Law.

ตั้งครรภ์ ผู้ต้องขังเป็นเด็ก ผู้ต้องขังที่อายุมาก ตลอดทั้งการดูแลรักษาในโรงพยาบาล เมื่อจำเป็น²³⁸ ในแต่ละเรือนจำจะมีแผนกแพทย์ กรณีป่วยหนักจะถูกส่งตัวไปรักษาในเรือนพยาบาล

เรือนจำทุกแห่ง ต้องมีแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ประจำอยู่ทุกเรือนจำและ ยังมีเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังที่ป่วยซึ่งจะได้รับการดูแลรักษาพยาบาลเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ยังมีศูนย์การแพทย์ในเรือนจำขนาดใหญ่ให้บริการผู้ต้องขัง กรณีมีเหตุฉุกเฉินจำเป็นก็สามารถส่งตัวไปรักษาในโรงพยาบาลภายนอกเรือนจำ

ผู้ต้องขังจะได้รับสิทธิตามกฎหมาย ในการที่จะโต้แย้งและเรียกร้องขอความช่วยเหลือ ที่ถูกต้องยุติธรรมโดยการเขียนข้อโต้แย้ง เช่น การร้องขอค่าชดเชยจากรัฐ เป็นต้น การร้องทุกข์ สามารถที่จะกระทำได้ 2 วิธี คือ²³⁹

1. ยื่นต่อผู้บัญชาการเรือนจำ
2. ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือต่อผู้ตรวจเรือนจำที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี

ในการรักษาระเบียบวินัยภายในเรือนจำ นักโทษเด็ดขาดจะได้รับการปฏิบัติอย่างดี และมีรางวัลให้ถ้าประพฤติดี กรณีปฏิบัติผิดวินัยกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ต้องขัง ที่กระทำผิดระเบียบวินัยในเรือนจำไว้ 12 ประการ²⁴⁰ ดังนี้

1. ภาคทัณฑ์
2. งดสวัสดิการ เป็นเวลา 3 เดือน หรือน้อยกว่า
3. งดเว้นการให้สวัสดิการ
4. ห้ามอ่านหนังสือทุกประเภท การดูทีวี ภาพยนตร์ เป็นเวลา 3 เดือน หรือน้อยกว่า
5. งดทำงานเป็นเวลา 10 วัน หรือน้อยกว่า กรณีที่ผู้ต้องขังได้รับอนุญาตให้ทำงานได้
6. งดการใช้เครื่องแต่งกายหรือที่หลับนอนของตน เป็นเวลา 15 วัน หรือน้อยกว่า
7. งดการให้ประกอบอาหารรับประทานเอง เป็นเวลา 15 วัน หรือน้อยกว่า
8. งดการให้ออกกำลังกาย เป็นเวลา 5 วัน หรือน้อยกว่า
9. งดการได้รับการปันผลตอบแทนจากการทำงานในเรือนจำ
10. งดอาหาร เป็นเวลา 7 วัน หรือน้อยกว่า
11. โทษขังเดี่ยว สำหรับฐานกระทำผิดวินัย เป็นเวลา 7 วัน หรือน้อยกว่า
12. โทษขังเดี่ยว สำหรับฐานกระทำผิดวินัย เป็นเวลา 2 เดือน หรือน้อยกว่า

²³⁸ Article 34-44 The Prison Law.

²³⁹ Article 7 The Prison Law.

²⁴⁰ Article 58, 60 The Prison Law.

3.5.2 การตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

กรมราชทัณฑ์ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับสถานที่คุมขังและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees) โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 126-145 และมาตรา 148 ได้กำหนดให้ผู้บัญชาการเรือนจำ เป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ต้องขังสามารถส่งจดหมายออกนอกเรือนจำได้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เพิ่งจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่เมื่อปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) และบังคับใช้ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) กฎหมายฉบับใหม่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสิทธิในการสื่อสารของผู้ต้องขังกับสังคมภายนอก ผ่านทางจดหมาย ดังนี้²⁴¹

(1) การตรวจจดหมายทั่วไป

ผู้บัญชาการเรือนจำ เป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้มีการติดต่อสื่อสารทางจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลอื่นภายนอกเรือนจำได้²⁴² การรับและส่งจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไป กรมราชทัณฑ์ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังไว้ในมาตรา 127 วรรคหนึ่ง โดยกำหนดให้ผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้เปิดและตรวจสอบจดหมายที่ผู้ต้องขังจะส่งหรือรับจดหมายนั้น²⁴³ ผู้บัญชาการเรือนจำ มีอำนาจที่จะห้ามไม่ให้ผู้ต้องขังรับหรือส่งจดหมายกับบุคคลที่มีประวัติหรือมีพฤติกรรมที่อาจจะ เป็นอาชญากร หรือผู้ต้องขังคนอื่น ๆ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อการรักษาระเบียบวินัยของเรือนจำ²⁴⁴

ผู้บัญชาการเรือนจำ มีอำนาจในการระงับการรับหรือส่งจดหมายหรือลบข้อความในจดหมาย เมื่อมีการตรวจสอบจดหมายแล้วพบว่า จดหมายฉบับนั้นมีการเขียนเป็นรหัสหรืออย่างอื่น หรือมีข้อความในลักษณะของการกระทำเกี่ยวกับความผิดทางอาญา หรือเป็นข้อความทำให้ส่งผลกระทบต่อการรักษาระเบียบวินัยของเรือนจำ หรือเป็นข้อความข่มขู่หรือข้อความไม่เหมาะสมถูกต้องอย่างชัดเจน จนทำให้ผู้รับจดหมายเกิดความกังวลใจหรือให้ได้รับความเสียหาย

²⁴¹ ทาเคโยชิ คิโยฮาระ (ผู้แปล). (2557). *Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees* (ในปัจจุบันยังไม่มีแปลกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษอย่างเป็นทางการ ข้อมูลที่ได้จึงเป็นการแปลจากภาษาญี่ปุ่น). สืบค้น 30 มิถุนายน 2557,

จาก http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/hr_case/data/110805.pdf

²⁴² Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees, Article 126.

²⁴³ Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees, Article 127.

²⁴⁴ Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees, Article 128.

หรือเป็นข้อความถูกต้องเหยียดหยามผู้รับจดหมายนั้น รวมทั้งกรณีเป็นที่สงสัยว่าการส่งและรับจดหมายนั้นอาจจะทำให้เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการปรับปรุงแก้ไขให้ผู้ต้องขังกลับตนเป็นคนดี²⁴⁵

ผู้บัญชาการเรือนจำ มีอำนาจในการจำกัดจำนวนจดหมายของผู้ต้องขังที่จะส่งออกนอกเรือนจำหรือกำหนดระเบียบวิธีการเขียนจดหมายและกำหนดเวลารับหรือส่งจดหมาย รวมทั้งเป็นผู้กำหนดวิธีในการรับจดหมายของผู้ต้องขังด้วย และผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจในการกำหนดความถี่ในการรับจดหมาย จำนวนไม่น้อยกว่า 4 ครั้ง ต่อเดือน²⁴⁶

สำหรับค่าใช้จ่ายในการส่งจดหมายของผู้ต้องขัง กรณีของผู้ต้องขังที่ไม่สามารถจ่ายค่าใช้จ่ายในการส่งจดหมายได้และผู้บัญชาการเรือนจำเห็นว่า มีเหตุผลสมควรที่ผู้ต้องขังจำเป็นต้องส่งจดหมาย ก็ให้จ่ายด้วยค่าใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของรัฐทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้²⁴⁷

ในกรณีที่มีผู้มาติดต่อหรือเยี่ยมผู้ต้องขังในเรือนจำ ผู้บัญชาการเรือนจำอนุญาตให้พูดภาษาต่างประเทศได้และหากผู้บัญชาการเรือนจำเห็นว่าจำเป็นต้องเข้าใจในเนื้อหาที่กำลังพูดคุยกัน จะต้องจัดให้มีล่ามสำหรับแปลภาษาให้ผู้บัญชาการเรือนจำเข้าใจและอาจให้ผู้ต้องขัง เป็นผู้รับผิดชอบบรรดาค่าใช้จ่ายให้กับล่ามก็ได้ ตามที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดไว้²⁴⁸

ในการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลอื่นทางจดหมาย หากผู้ที่จะส่งจดหมายถึงผู้ต้องขังไม่สามารถเขียนเป็นภาษาประจำชาติหรือภาษาญี่ปุ่น ได้ก็ให้เขียนด้วยภาษาของต่างประเทศที่ผู้ต้องขังเข้าใจก็ได้ หากผู้บัญชาการเรือนจำเห็นว่าจำเป็นต้องเข้าใจในเนื้อหาของข้อความในจดหมายนั้นก็ให้แปลเป็นภาษาญี่ปุ่น โดยให้ผู้ต้องขังเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการแปลก็ได้ ตามที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดไว้²⁴⁹

ในกรณีตามที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อผู้บัญชาการเรือนจำมีคำสั่งให้ผู้ต้องขังเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามมาตรา 148 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากผู้ต้องขังไม่รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเหล่านั้น ผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจไม่อนุญาตให้มีการเยี่ยมหรือมีการรับหรือส่งจดหมายของผู้ต้องขังได้²⁵⁰

กรณีจดหมายของผู้ต้องขังที่ไม่สามารถส่งหรือรับได้ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 128, 129 และมาตรา 148 วรรคสาม ให้ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นผู้มีหน้าที่เก็บรักษาจดหมายของผู้ต้องขังนั้นไว้ เมื่อผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวภายหลังพ้นโทษ ผู้บัญชาการเรือนจำต้องคืนจดหมายที่เก็บไว้

²⁴⁵ Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees, Article 129 (1-6).

²⁴⁶ Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees, Article 130.

²⁴⁷ Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees, Article 131.

²⁴⁸ Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees, Article 148.

²⁴⁹ Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees, Article 148.

²⁵⁰ Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees, Article 148.

ทั้งหมดหรือบางส่วนให้กับผู้พ้นโทษ หรือหากผู้ต้องขังคนใดได้เสียชีวิตก่อนการพ้นโทษก็ให้ญาติของผู้ต้องขังที่เสียชีวิตเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อผู้บัญชาการเรือนจำเพื่อขอรับจดหมายคืน ซึ่งในกรณีการคืนจดหมายของผู้ต้องขังนั้นหากการคืนจดหมายอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงหรือกฎระเบียบของเรือนจำ ผู้บัญชาการเรือนจำไม่ต้องคืนจดหมายฉบับนั้นและจากกรณีดังกล่าว หากผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวภายหลังพ้นโทษแล้วหรือญาติของผู้ต้องขังที่เสียชีวิตแล้ว หากไม่มีการติดต่อเพื่อขอรับจดหมายคืนเป็นระยะเวลาานเกินกว่า 3 ปี ให้ผู้บัญชาการเรือนจำดำเนินการส่งจดหมายนั้นให้กับรัฐบาลต่อไป²⁵¹

(2) การตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ

ในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังนั้น ได้มีการแบ่งประเภทการปฏิบัติที่แตกต่างหากสำหรับจดหมายที่ส่งหรือรับระหว่างผู้ต้องขังกับหน่วยงานของรัฐระหว่างท้องถิ่นหรือระดับชาติ ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและอัยการ ซึ่งระบุไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน มาตรา 127 วรรคสอง ว่าเรือนจำอาจไม่ตรวจสอบจดหมายที่เจ้าหน้าที่ของส่งถึงหน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ และอัยการหรือทนาย อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายยังให้อำนาจเรือนจำในการตรวจสอบจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษนี้ได้ หากเกิดกรณีจำเป็นหรือเกิดสถานการณ์พิเศษบางอย่าง เช่น หากมีข้อสงสัยว่าไม่ได้เป็นจดหมายจากหรือถึงหน่วยงานรัฐจริง จดหมายจะถูกเปิดโดยเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบ แต่จะไม่อ่านข้อความภายในโดยละเอียด²⁵²

²⁵¹ Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees, Article 132.

²⁵² Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees, Article 127.

บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาในการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

สำหรับในบทนี้ จะกล่าวถึงที่มาของสาเหตุแห่งปัญหาในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังและลำดับชั้นแห่งค่าบังคับของกฎหมาย เป็นสาเหตุสำคัญนำไปสู่ปัญหาการตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง รวมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังในประเทศไทย โดยแยกเป็นประเภทการตรวจจดหมายทั่วไปและการตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษของผู้ต้องขังของต่างประเทศ อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐออสเตรเลีย และญี่ปุ่น เพื่อเป็นแนวทางการเสนอแนะการปฏิบัติตามมาตรการตรวจจดหมายผู้ต้องขังและเพื่อนำข้อดีมาปรับใช้กับระบบงานราชทัณฑ์ที่เกี่ยวกับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังในประเทศไทยต่อไป

4.1 ที่มาของปัญหาจนนำไปสู่การตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง

การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลอื่นภายนอกเรือนจำหรือทัณฑสถาน ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคน แม้ผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องขังซึ่งอยู่ภายในเรือนจำหรือทัณฑสถานก็สามารถมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารได้เช่นเดียวกับบุคคลภายนอกทั่วไป การติดต่อทางจดหมายเป็นวิธีการติดต่อสื่อสารเพียงอย่างเดียวที่เรือนจำและทัณฑสถานสามารถควบคุมและตรวจสอบเนื้อหาของข้อความในจดหมายได้โดยง่ายและสะดวกกว่าวิธีอื่นที่สุดและยังเป็นวิธีการติดต่อสื่อสารที่ผู้ต้องขังนิยมใช้มากที่สุดเช่นกัน เนื่องจากผู้ต้องขังสามารถส่งเนื้อหาของข้อความเพื่อติดต่อสื่อสารได้ครั้งละมาก ๆ และมีค่าใช้จ่ายในการติดต่อสื่อสารในแต่ละครั้งไม่มากหรือประหยัดกว่าวิธีอื่นที่สุด จดหมายซึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับความนิยมและความสะดวกของผู้ต้องขังในการติดต่อสื่อสารนี้จึงทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหา จนนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และการร้องเรียนเจ้าหน้าที่จากผู้ต้องขัง โดยเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติงานกับผู้ต้องขังและเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจจดหมายของผู้ต้องขังด้วย

หากจะพิจารณาถึงที่มาของสาเหตุแห่งปัญหา ในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง ในระบบงานราชทัณฑ์ไม่ว่าในประเทศไทยหรือในต่างประเทศ ทำให้ทุกประเทศพยายามที่จะสร้างเป็นกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นมาหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เคยใช้บังคับมานานแล้ว

แต่ปัจจุบันอาจจะไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นทุกวันในเรือนจำหรือทัณฑสถาน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการบัญญัติเป็นกฎหมาย คำสั่งหรือวิธีอื่น ๆ ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศต่างได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการราชทัณฑ์ให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐออสเตรเลียและญี่ปุ่น เป็นต้น แต่ในบางประเทศอย่างเช่นประเทศไทยมุ่งหวังแค่เพียงกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังเพื่อนำไปปฏิบัติเท่านั้น จึงเกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนของกฎหมายจนกระทั่งเกิดปัญหาและนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าหน้าที่ภายในเรือนจำและทัณฑสถาน สาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้นจากการศึกษาพบว่า ปัญหาดังกล่าวมีที่มาจากองค์ประกอบซึ่งอยู่ภายในเรือนจำหรือทัณฑสถานของแต่ละแห่งที่มีความเกี่ยวข้องกัน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาที่มาของปัญหานั้นไปสู่การตรวจจดหมายดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้ คือ ปัญหาจากผู้ต้องขัง ปัญหาจากจดหมายของผู้ต้องขัง และปัญหาจากเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

4.1.1 ปัญหาจากผู้ต้องขัง

ในปัจจุบันเรือนจำหรือทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์ อนุญาตให้ผู้ต้องขังสามารถรับส่งจดหมายเพื่อติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกได้ตามความต้องการ โดยไม่ต้องคำนึงถึงชั้นของผู้ต้องขังเป็นหลักอีกต่อไป กรมราชทัณฑ์มีเป้าหมายสำคัญเพื่อลดหย่อนความเครียดและความกังวลใจของผู้ต้องขัง รวมทั้งเป็นการจูงใจให้ผู้ต้องขังให้ความร่วมมือกับเรือนจำและทัณฑสถานด้วยดี²⁵³ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นกฎหมายสูงสุด ได้มีบทบัญญัติและวางหลักการรับรองความมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันของบุคคลทุกคน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมายในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น ไม่เว้นแม้ผู้ต้องขังในคดีอาญาที่กำลังถูกบังคับโทษในเรือนจำ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปภายนอกเรือนจำ อาจมีความแตกต่างแค่เพียงการถูกจำกัดเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องหรือเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการบังคับโทษจำคุกเท่านั้น ส่วนมาตรการอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการจำกัดหรือการตัดอิสรภาพของการบังคับโทษจำคุก ผู้ใดจะใช้วิธีการดำเนินการต่อผู้ถูกบังคับโทษเหล่านั้นให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

²⁵³ หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ มท 0905/ว 94 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเอกสารและการตรวจค้นบุคคล เข้าและออกจากเรือนจำ ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2536.

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฉบับนี้ ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังไว้ได้แก่ หมวด 1 ว่าด้วยข้อความทั่วไปมาตรา 7 “บุคคลภายนอกซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเรือนจำเพื่อกิจธุระก็ดี เยี่ยมผู้ต้องขังก็ดี จักต้องปฏิบัติตามข้อบังคับซึ่งอธิบดีได้ตั้งและประกาศไว้โดยเปิดเผย” หมวด 8 ว่าด้วยวินัยมาตรา 33 “ให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อกับบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทนายความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ภายใต้ข้อบังคับที่อธิบดีวางไว้”

แต่เนื่องจากปรากฏปัญหาว่า มีผู้ต้องขังจำนวนไม่น้อยซึ่งถูกคุมขังในเรือนจำและทัณฑสถานปฏิบัติผิดเงื่อนไขหรือระเบียบของกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการกับสิ่งของต้องห้ามและเงิน พ.ศ. 2554 รวมทั้งมีพฤติกรรมซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้ามาในเรือนจำ โดยผู้ต้องขังยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท สุราหรือของเมา อุปกรณ์สำหรับเล่นการพนัน เครื่องมืออันเป็นอุปกรณ์ในการหลบหนี โทรศัพท์หรือเครื่องมือสื่อสารอื่น วัตถุ เอกสารหรือสิ่งพิมพ์ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือเสื่อมเสียต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังคนใดนำเข้ามาหรือเก็บรักษาไว้ในเรือนจำซึ่งสิ่งของต้องห้ามให้รายงานผู้บัญชาการเรือนจำพิจารณาสั่งการหรือสิ่งของอย่างอื่นนอกเหนือจากบรรดาส่งของซึ่งมิใช่เป็นสิ่งของต้องห้ามและซึ่งมิใช่เป็นสิ่งของที่อนุญาต หากผู้ต้องขังมีติดตัวมาให้เจ้าพนักงานเรือนจำจัดให้ผู้ต้องขังมอบหมายไว้กับญาติหรือบุคคลอื่นที่อยู่นอกเรือนจำ หรือหากไม่อาจกระทำดังกล่าวได้แล้วให้จำหน่ายเสีย หรือถ้าเป็นเงินให้เจ้าพนักงานเรือนจำรับเก็บไว้ในฐานรับฝากตามระเบียบข้อบังคับและในที่ซึ่งทางการกำหนดไว้ ทั้งนี้ ตามที่กฎกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ได้กำหนดให้ไว้ซึ่งวิธีการลักลอบนำเข้ามาในเรือนจำหรือทัณฑสถานโดยไม่ผ่านการตรวจของเจ้าหน้าที่ที่สามารถทำได้ในหลายช่องทาง เช่น เจ้าหน้าที่ บุคคลภายนอกซึ่งเป็นญาติของผู้ต้องขัง บุคคลภายนอกที่สามารถเข้าออกในเรือนจำได้ อาทิ ครูฝึกวิชาชีพ พนักงานส่งของ คณะสอนศาสนา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตใด ๆ เป็นต้น หรือจากการนำสิ่งของต้องห้ามซุกซ่อนหรือปลอมปนกับอาหารและของเยี่ยมผู้ต้องขัง การส่งหรือโยนข้ามรั้วกำแพงเข้ามา รวมทั้งการซุกซ่อนมาในจดหมายหรือพัสดุภัณฑ์ที่ส่งถึงผู้ต้องขังในเรือนจำหรือทัณฑสถาน เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า จดหมายเป็นเครื่องมือประเภทเดียวที่ผู้ต้องขังหลายคนมองว่าสามารถใช้เป็นช่องทางสำหรับติดต่อกับบุคคลภายนอกได้ประหยัดที่สุด แต่มีผู้ต้องขังบางคนพยายามใช้ช่องทางของการติดต่อสื่อสารผ่านทางจดหมายไปในทางที่ไม่ชอบหรือผิดกฎหมาย

เช่น ใช้จดหมายสำหรับการติดต่อเพื่อวางแผนหลบหนี หรือเพื่อค้ายาเสพติด หรือเพื่อสั่งการทำร้ายบุคคลอื่นที่อยู่ภายนอกเรือนจำ เป็นต้น การกระทำและพฤติกรรมของผู้ต้องขังดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ ส่งผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติเป็นสำคัญ กรมราชทัณฑ์ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว จึงให้เรือนจำและทัณฑสถาน ตรวจจดหมายของผู้ต้องขังที่ส่งเข้ามาและส่งออกทั้งจากและถึงบุคคลภายนอกทุกฉบับอย่างเข้มงวดและส่งผลกระทบต่อผู้ต้องขังคนอื่น ๆ อีกไม่น้อยที่ใช้ช่องทางของการติดต่อกับญาติพี่น้องหรือบุคคลอื่นผ่านทางจดหมายตามปกติ แต่ต้องได้รับผลกระทบจากการตรวจเข้มของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ปัญหาจากตัวของผู้ต้องขังจึงเป็นที่มาของสาเหตุแห่งปัญหาหนึ่งในเรื่องที่กำลังศึกษาอยู่นี้

4.1.2 ปัญหาจากจดหมายของผู้ต้องขัง

ปัญหาที่เกิดจากการติดต่อกับญาติผ่านทางจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก เกิดมีเรื่อยมาตั้งแต่เมื่อครั้งอดีต โดยในอดีตเจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถานได้ทำการตรวจสอบข้อความในจดหมายที่ส่งเข้าออกเรือนจำได้ ทั้งนี้เพราะปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับราชทัณฑ์ที่มีอยู่เดิมที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถตรวจสอบจดหมายของผู้ต้องขังได้ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวคือ ข้อบังคับสำหรับคุมขังนักโทษในกรมพระนครบาล ร.ศ. 110 ข้อ 55 บัญญัติความว่า “บรรดาหนังสือที่จะเข้ามาในคุกหรือจะส่งออกไปนอกจากนั้นเจ้ากรมต้องตรวจอ่านก่อนทั้งสิ้น เจ้ากรมมีอำนาจยึดและห้ามหนังสือนั้นไว้ไม่ส่งให้นักโทษหรือไม่ให้ส่งต่อไป โดยเหตุที่เจ้ากรมเห็นว่าเป็นการไม่สมควรถ้าจะยึดห้ามหนังสือดังนี้ต้องลงเหตุที่ยึดและห้ามนั้นในจดหมายให้ชัด ถ้าหนังสือฉบับใดไม่มีเหตุขัดข้องควรให้นักโทษหรือควรส่งไปแล้ว เจ้ากรมต้องลงชื่อย่ออุปราชตามหมายในหนังสือที่ได้ตรวจนั้นเป็นสำคัญก่อนทุกฉบับแล้ว จึงให้นักโทษและส่งต่อไป เว้นเสียแต่หนังสือที่นักโทษจะทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับยื่นเสนอว่า การกรมพระนครบาล เจ้ากรมและพนักงานจะดูหาหน่วงเหนี่ยวไว้ไม่ได้ ต้องรีบส่งไปโดยไว” และข้อบังคับเรือนจำสำหรับคุมขังนักโทษตามหัวเมือง ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) ข้อ 54 บัญญัติความว่า “ถ้านักโทษจะมีจดหมายถึงผู้ใดหรือผู้ใดจะมีจดหมายถึงนักโทษต้องส่งให้พร้ามรงค์²⁵⁴ อ่านจดหมายนั้นก่อน ต่อเห็นเป็นการปกติจึงให้ส่งจดหมายนั้นไป ถ้าเห็นเป็นจดหมายผิดปกติหรือจะก่อให้เกิดการเสียหายประการใดได้ ให้ผู้ควบคุมนำจดหมายนั้นขึ้นเสนอต่อผู้ว่าราชการเมือง ผู้ว่าราชการเมืองจะสั่งให้ผู้คุมทำลายเสียก็ได้ หรือจะให้ไต่สวนไปประการใดก็ได้”²⁵⁵

²⁵⁴ พร้ามรงค์ ในปัจจุบันเทียบได้กับตำแหน่ง ผู้บัญชาการเรือนจำ.

²⁵⁵ คำอธิบายเปรียบเทียบพระราชบัญญัติราชทัณฑ์เรียงมาตรา (น. 85-86). เล่มเดิม.

จากบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายที่เคบบังคับใช้ในอดีตที่ต้องการจะจัดการกับปัญหาจากจดหมายที่ผิดปกติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายทั้งกับเรือนจำ ผู้ต้องขัง และบุคคลอื่น กล่าวคือ เจ้ากรมหรือพนักงานต้องทำการตรวจอ่านจดหมายก่อนส่งออกหรือส่งให้กับนักโทษหรือผู้ต้องขัง และจะต้องยึดห้ามหรือระงับยับยั้งไม่ส่งให้นักโทษสำหรับจดหมายที่ผิดปกติหรือมีปัญหาเกี่ยวกับบรรดาข้อความที่ใช้ติดต่อสื่อสารระหว่างนักโทษกับผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความปลอดภัยของคุกหรือเรือนจำ แต่สำหรับหนังสือฉบับใดไม่มีเหตุขัดข้องหรือไม่มีข้อความผิดปกติใด ๆ ก็ต้องส่งออกหรือมอบให้กับนักโทษต่อไป โดยให้เจ้ากรมเป็นผู้ลงชื่อย่อหรือประทับตราหมายในหนังสือที่ได้ตรวจนั้นเป็นสำคัญก่อนทุกฉบับ รวมทั้งหนังสือที่นักโทษจะทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและหนังสือที่ยื่นต่อเสนาบดีว่าการกรมพระนครบาล เจ้ากรมและพนักงานจะห่วงเหนียวไว้ไม่ได้ต้องรีบจัดส่งไปโดยเร็ว

ในปัจจุบัน การที่กรมราชทัณฑ์อนุญาตให้ผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถานสามารถที่จะติดต่อสื่อสารทางจดหมายทั่วไปกับบุคคลภายนอกได้นั้น จำเป็นต้องจำกัดขอบเขตของการติดต่อสื่อสารไว้บางประการ เช่น การจำกัดประเภทเนื้อหาของข้อความที่ส่งหรือการจำกัดจำนวนของถ้อยคำในจดหมายที่ส่ง ต้องไม่ให้มีเนื้อหาของจดหมายที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศและมีเนื้อหาที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของเรือนจำหรือ ทัณฑสถาน ข้อความที่เกี่ยวกับการพยายามที่จะช่วยเหลือผู้ต้องขังหรือให้แผนการหลบหนี ข้อความอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการสอบสวนคดีหรือความปลอดภัยและการรักษาความสงบเรียบร้อยสถานที่ควบคุมเนื้อหาที่สนับสนุนส่งเสริมให้มีการกระทำผิดวินัยหรือการก่ออาชญากรรมและการกลบเกลื่อนพยานหลักฐานเพื่อผลของรูปคดี เนื้อหาข้อความที่หยาบคายหรือก้าวร้าว ข่มขู่ หรือข้อมูลที่ทำให้ทราบหรือเชื่อว่าจะนำไปสู่การหลอกลวง ข้อความซึ่งเป็นการลามกอนาจารหรือข้อความซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้อความซึ่งวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นทางการเมืองหรือองค์กรศาลและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ คำอธิบายเกี่ยวกับการทำหรือใช้อาวุธ ระบิดยาพิษ หรือคำแนะนำด้านทำลายล้างอื่น ๆ ข้อความที่คลุมเครือหรือเป็นรหัสซึ่งไม่สามารถเข้าใจได้ทันทีแต่ต้องใช้วิธีการถอดรหัส ฯลฯ ซึ่งจดหมายทั่วไปทุกฉบับเจ้าหน้าที่สามารถตรวจโดยการเปิดและอ่านได้ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยและวินัยภายในเรือนจำ หากพบสิ่งผิดปกติจะให้ผู้ต้องขังแก้ไขหรือเจ้าหน้าที่ระงับการส่งจดหมายนั้น ส่วนจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษหรือจดหมายลับ เช่น จดหมายร้องทุกข์ พัดสีสามารถเปิดและอ่านเพื่อสอบข้อเท็จจริงหรือแก้ไขช่วยเหลือตามคำร้องขอ

ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ²⁵⁶ ข้อ 124 ได้ ยกเว้นแต่ผู้ต้องขังขอสงวนเป็นความลับตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ ข้อ 121 และข้อ 125 เป็นต้น

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นไว้ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 37 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 36 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารโดยมีข้อความตรงกันว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้ง การกระทำด้วยประการ อื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกเรือนจำหรือทัณฑสถานแต่ละแห่ง มีการออกกฎระเบียบหรือมาตรการในการตรวจจดหมายที่แตกต่างกันออกไป เช่น เรือนจำหรือทัณฑสถานบางแห่งมีการจำกัดจำนวนของข้อความในจดหมายของผู้ต้องขัง โดยอนุญาตให้เขียนข้อความในจดหมายได้ไม่เกิน 7 บรรทัดต่อหนึ่งฉบับ หรือข้อความในจดหมายทุกฉบับต้องใช้เป็นพยัญชนะภาษาแบบธรรมดาโดยห้ามเขียนเป็นตัวเลขและหมายเลขโทรศัพท์เด็ดขาด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกได้รับข้อความที่อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือการบริหารงานของเรือนจำและทัณฑสถานในอนาคต

การตรวจสอบจดหมายของผู้ต้องขังในอดีต ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2546 กรมราชทัณฑ์ได้ออกหนังสือเวียนแจ้งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดเกี่ยวกับการตรวจเอกสารหรือการตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง กล่าวคือ กรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้วเห็นว่าการตรวจสอบจดหมายของผู้ต้องขังที่ผ่านมา จะเน้นในเรื่องป้องกันการวางแผนก่อความวุ่นวายหรือหลบหนีและการติดต่อเครือข่ายผู้ค้ายาเสพติดเป็นหลัก รัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยในขณะนั้นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของเรือนจำซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกรมราชทัณฑ์ ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงกำหนดให้เรือนจำและทัณฑสถานตรวจสอบเนื้อหาหรือข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังที่เขียนถึงบุคคลภายนอกด้วยว่ามีผลกระทบหรือล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นหรือไม่ หากจดหมายฉบับใดมีเนื้อหาหรือข้อความที่ไม่เหมาะสมให้ผู้ต้องขังแก้ไขหรือระงับการส่งจดหมายนั้นเสีย จากเหตุผล

²⁵⁶ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479.

ในเรื่องหลักความปลอดภัยภายในเรือนจำเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง จึงถือเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างมากอีกสิ่งหนึ่งในการป้องกันเหตุที่มาจาก การติดต่อสื่อสารทางจดหมาย ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ เพราะเป็นเหตุที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของเรือนจำและอาจนำไปสู่ความเสียหายหลายด้านได้ ดังนั้น เหตุผลที่จะต้องทำการตรวจจดหมายผู้ต้องขังก็เนื่องจากคาดว่ามีสิ่งของผิดระเบียบ หรือเพื่อการป้องกันการวางแผนก่อความวุ่นวายหรือหลบหนี หรือเพื่อป้องกันการติดต่อเครือข่ายผู้ค้ายาเสพติด หรือเพื่อป้องกันการกระทำผิด หรือเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการสืบสวนฟ้องร้องในคดีอาญา หรือเพื่อความมั่นคงของเรือนจำ หรือเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคลอื่น หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งเพื่อความมั่นคงของรัฐด้วย

4.1.3 ปัญหาจากเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ นอกจากต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมายแล้ว ระดับของผู้บังคับบัญชาต้องมีนโยบาย แผนงานและการจัดการที่ดี รวมทั้งจะต้องมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรว่า เป็นไปตามนโยบายและแผนงานอย่างถูกต้องได้ผลเพียงใด หากมีปัญหาก็จะได้ปรับแก้ก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้น องค์กรหรือหน่วยงานใดมีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดี และมีประสิทธิภาพก็จะช่วยป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด อีกทั้งเป็นการป้องกันภาพลักษณ์ในทางลบของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ ทางหนึ่งด้วย

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เรือนจำ โดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังซึ่งผู้ต้องขังส่งออกหรือรับจากบุคคลภายนอก มีโอกาสที่จะทำการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังได้มาก ปัญหาอีกด้านที่สำคัญพบว่าการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในเรือนจำหรือทัณฑสถานคือ ปัญหาที่มาจากเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการตรวจและรับส่งจดหมายในเรือนจำหรือทัณฑสถานที่ได้ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับผู้ต้องขัง ซึ่งปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่มีที่มาจากระบบ กล่าวคือ การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังบางอย่างของเจ้าหน้าที่ได้วางระบบกฎเกณฑ์และสืบทอดต่อกันมาโดยไม่มีกฎหมายรองรับจนเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของเรือนจำหรือทัณฑสถานในแต่ละแห่ง เช่น เรือนจำหรือทัณฑสถานบางแห่งมีการกำหนดรูปแบบหรือจำนวนข้อความของจดหมายที่ไม่มีกฎหมายรองรับ การกำหนดจำนวนจดหมายหรือจำนวนครั้งที่ส่งต่อสัปดาห์ที่ขัดต่อหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นต้น จนเกิดการใช้อำนาจเกินเลยจากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่หรือไม่มีอยู่โดยไม่มีเจตนา ซึ่งอาจเกิดจากความเคยชิน ความไม่รู้หรือบอกกล่าวแนะนำกันมาอย่างผิด ๆ ทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ต้องขัง เกิดความ

ไม่ยุติธรรมขึ้นภายในสังคมผู้ต้องขัง การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผ่านทางระบบเหล่านี้ อาจสร้างความไม่พอใจให้กับผู้ต้องขัง แม้กรณีที่เจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีหน้าที่ในการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง จะทราบถึงข้อความในจดหมายที่ผู้ต้องขังส่งถึงหรือรับจากบุคคลภายนอก ต้องเปิดและตรวจสอบข้อความหรือเนื้อหาในจดหมาย โดยอ้างเหตุผลในการตรวจจดหมายที่ได้รับหรือส่งออกไปภายนอกเรือนจำหรือทัณฑสถานไว้ต่างกัน และเหตุผลในการตรวจสอบเนื้อหาของจดหมายที่ส่งถึงผู้ต้องขังนั้น เพื่อต้องการสืบค้นข้อความเกี่ยวกับการเตรียมการหลบหนี การลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้ามาเรือนจำหรือทัณฑสถาน ข้อความลามกอนาจาร และสารเสพติดชนิดต่าง ๆ ก็ตาม

แต่โดยหลักการแล้ว การกำหนดแนวทางหรือมาตรการต่าง ๆ ที่จะใช้สำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในการตรวจจดหมาย จะต้องยึดหลักการที่จะไม่ทำให้ผู้ต้องขังเกิดความรู้สึกมีปมด้อยหรือสูญเสียเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารและมีความเป็นไปได้ว่าผู้ต้องขังมีความคาดหวังที่จะกลับตัวใหม่ การที่ผู้ต้องขังได้มีโอกาสใช้จดหมายเป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกยิ่งเป็นการเพิ่มความคาดหวังที่จะกลับตัวใหม่ได้มากยิ่งขึ้น

ซึ่งตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับที่ผ่านมาและตามบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 รวมทั้งบรรดากฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ไม่มีฉบับใดบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถานมีอำนาจในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังไว้โดยตรง ไม่ว่าจะการตรวจจดหมายที่ส่งออกหรือรับจากบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะเป็ประเภทการตรวจจดหมายทั่วไปหรือการตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ แต่ที่ผ่านมากรมราชทัณฑ์มีการดำเนินการเพียงการออกหนังสือสั่งการหรือระเบียบปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ กำชับให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ทุกแห่งทั่วประเทศใช้เป็นแนวทางที่ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดเท่านั้น เช่น หนังสือเวียนของกรมราชทัณฑ์ เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเอกสารและการตรวจค้นบุคคลเข้าและออกจากเรือนจำ²⁵⁷ หรือหนังสือเรื่องการปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย²⁵⁸ หรือหนังสือกรมราชทัณฑ์เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติกรณีผู้ต้องขังร้องทุกข์ ยื่นเรื่องราว และถวายฎีกา²⁵⁹ หรือระเบียบกรมราชทัณฑ์

²⁵⁷ หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ มท 0905/ว 94 เรื่อง ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเอกสารและการตรวจค้นบุคคล เข้าและออกจากเรือนจำ ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2536.

²⁵⁸ หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ มท 0911/623 เรื่อง การปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2541.

²⁵⁹ หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ขธ 0705/ว 2231 เรื่อง ซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติกรณีผู้ต้องขังร้องทุกข์ยื่นเรื่องราวและ ถวายฎีกา ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2545.

ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนเกี่ยวกับการขอลากิจ การขอย้ายกลับภูมิลำเนาให้ผู้ต้องขัง และการบริการรับส่งจดหมายของผู้ต้องขัง²⁶⁰ หรือหนังสือเวียนของกรมราชทัณฑ์เรื่องแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจสอบเอกสารหรือจดหมายของผู้ต้องขัง²⁶¹ หรือหนังสือสั่งการของกรมราชทัณฑ์ คำนวณมาก ที่ ขธ 0711.1/19166 เรื่องการประทับตราบนซองจดหมายของผู้ต้องขัง ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2555 ตามหนังสือดังกล่าวข้างต้นของกรมราชทัณฑ์ เป็นเพียงการสั่งการเป็นหนังสือของผู้มีอำนาจตามสายการบังคับบัญชาเท่านั้น จนกระทั่งถึงปัจจุบันก็ยังหาได้มีการบัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง เป็นการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้มาตรการที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองให้อำนาจไว้แล้วแต่ประการใดไม่ ดังนั้น ปัญหาจากตัวเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจเกินเลยเพราะไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยตรง จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของปัญหาซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งน้อยใหญ่ระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์

4.2 วิเคราะห์ปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง

การติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นของมนุษย์ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของมนุษย์ทุกคน กล่าวคือ เป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ซึ่งสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของความเป็นคนเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่เกิดมา เป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่อื่นและกันได้ และไม่มีบุคคล องค์กรหรือแม้แต่รัฐที่จะสามารถล่วงละเมิดความเป็นมนุษย์ได้ สิทธิในความเป็นมนุษย์นี้เป็นของคนทุกคนไม่เลือกที่จะมีเชื้อชาติแหล่งกำเนิด เพศ อายุ สีผิวที่แตกต่างกันหรือจะยากดขี่มีจนหรือเป็นคนพิการ รวมทั้งบุคคลที่ถูกกลโกงตามคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งของผู้มีอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงไม่มีพรมแดน หากการกระทำใด ๆ ที่มนุษย์กระทำต่อกันอย่างหยาบกระด้างและละเมิดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์แล้ว ไม่ว่าจะเกิดแก่มนุษย์ที่ประเทศใดหรือสถานที่ใดไม่ว่าผู้กระทำการละเมิดจะเป็นบุคคล กลุ่มบุคคลหรือรัฐใดรัฐหนึ่งก็ตามถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

โดยหลักการแล้ว การที่จะกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้ต้องขังให้เป็นอย่างไรนั้นจำเป็นต้องพิจารณาโดยยึดวัตถุประสงค์ของการลงโทษเป็นหลัก ไม่ว่าสิทธิที่กำหนดคนนั้นจะเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการลงโทษเหล่านี้ได้นำมา

²⁶⁰ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนเกี่ยวกับการขอลากิจ การขอย้ายกลับภูมิลำเนาให้ผู้ต้องขัง และการบริการรับส่งจดหมายของผู้ต้องขัง พ.ศ. 2546. ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2546.

²⁶¹ หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ขธ 0705/ว 71 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจสอบเอกสารหรือจดหมายผู้ต้องขัง. ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2546.

สู่การกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปรับปรุงหรือเพื่อความยุติธรรม นับเป็นวัตถุประสงค์ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในระยะหลังและในขณะที่การลงโทษเพื่อวัตถุประสงค์ในการหน่วงเหนี่ยวกักขังบุคคลก็มีผู้ยอมรับว่ายังเป็นการกระทำที่ชอบธรรมและจำเป็นต้องทำเพื่อผลในการป้องกันสังคม

สำหรับกรณีการสื่อสารของผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกโดยวิธีการส่งจดหมายที่มีระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไปซึ่งอาจเป็นญาติมิตรหรือบุคคลอื่น ๆ รวมทั้งจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังด้วยกันสามารถส่งถึงกันได้ นั้น การที่จะกำหนดให้มีการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังได้ไม่ว่าจะเป็นการเปิดหรือการอ่านโดยเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังอย่างชัดเจน เนื่องจากกฎหมายราชทัณฑ์ปัจจุบันไม่ได้ระบุเนื้อหาเกี่ยวกับการตรวจจดหมายทั่วไปและจดหมายถึงทนายความ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาละเมิดสิทธิของผู้ต้องขังและการฟ้องร้องของผู้ต้องขังได้ ดังนั้น กฎหมายต้องเพิ่มเติมให้อำนาจเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการตรวจจดหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐในการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในอนาคต อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอีกด้วย

การสูญเสียสิทธิของผู้ต้องขังที่ถูกลงโทษจำคุก น่าจะเป็นเพียงการถูกแยกตัวออกจากสังคมเท่านั้นและบุคคลนั้นจะต้องยังคงมีสิทธิบางประการที่เหลืออยู่ซึ่งรัฐจะต้องตระหนักถึงการป้องกันรักษาสิทธิเหล่านั้นของผู้ถูกจำคุกด้วย

เหตุผลที่มีการนำมาอ้างเพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ของผู้ต้องขังคือ การที่ผู้ต้องขังต้องถูกแยกตัวออกไปจากสังคมปกติ ทำให้ผู้ต้องขังถูกจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารกับสังคมภายนอก ซึ่งเสรีภาพเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของความถูกต้องชอบธรรม ความพอดีในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ความทุกข์ทรมานของผู้ต้องขังที่ได้รับจากการถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ได้นำมาสู่การเรียกร้องให้มีการตระหนักถึงการปกป้องรักษาสิทธิของผู้ต้องขังอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic Human Rights) รวมทั้ง การเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิตามกฎหมายอันพึงมีของผู้ต้องขังด้วย

4.2.1 การละเมิดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เรือนจำหรือทัณฑสถาน ในการดำเนินการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง เช่น การเปิด หรือการอ่านเนื้อหาบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งเป็นจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก (General Mail) หรือกับผู้ต้องขัง หรือกับหน่วยงานเอกชน หรือกับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้ระบุไว้ในประเภทของหน่วยงานสำหรับจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Privileged Mail) หมายถึง จดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับทนายความที่รับผิดชอบคดีของผู้ต้องขัง หน่วยงานราชการ รัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาล กรมราชทัณฑ์ สถานทูต หรือจดหมายที่เป็นความลับ (Confidential Mail) หากไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ต้องขังแล้ว ย่อมถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และเป็นการกระทำโดยไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ตามกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับที่ผ่านมาได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในหมวด 3 ส่วนที่ 3 มาตรา 36 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลเกี่ยวกับเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้น กรมราชทัณฑ์ได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เรือนจำและทัณฑสถาน ตรวจสอบเนื้อหาหรือข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังที่เขียนถึงบุคคลภายนอกด้วยว่ามีผลกระทบหรือล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นหรือไม่ หากจดหมายฉบับใดมีเนื้อหาหรือข้อความที่ไม่เหมาะสมให้ผู้ต้องขังแก้ไขหรือระงับการส่งจดหมายนั้นเสีย²⁶²

หากพิจารณาตามแนวทางที่ปฏิบัติเกี่ยวกับ การตรวจจดหมายผู้ต้องขังในปัจจุบัน พบว่า กฎหมายราชทัณฑ์ปัจจุบัน ไม่ได้ระบุเนื้อหาเกี่ยวกับการตรวจจดหมายทั่วไปและจดหมายถึงทนายความ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังและเกิดการฟ้องร้องของผู้ต้องขังได้ นอกจากนี้การคงอยู่ของบทบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติบางอย่างของกรมราชทัณฑ์เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง จากการกระทำหรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ในสภาพการณ์ปัจจุบันยังไม่มีกรรยกเลิกหรือแก้ไขให้ได้รับการยอมรับแต่อย่างใด และยังเป็น การฝ่าฝืนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ ดังนั้น กรมราชทัณฑ์ของไทยควรมีกฎหมายรองรับ การตรวจจดหมายผู้ต้องขัง โดยต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และ โดยที่ผู้ต้องขังถือเป็นประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับ

²⁶² หนังสือ ที่ ขธ 0705/ว 71 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2546 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจเอกสารหรือจดหมายของผู้ต้องขัง.

บุคคลทั่วไป การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายราชทัณฑ์ จึงควรสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และหลักการราชทัณฑ์สากลดังกล่าวด้วย

4.2.2 การละเมิดสิทธิในครอบครัว

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) หรือส่วนที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง อันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารของผู้ต้องขัง ได้กำหนดไว้ในเรื่อง “การติดต่อกับโลกภายนอก” หรือ (Contact with the outside world) ในข้อ 37 กล่าวคือ นักโทษพึงได้รับอนุญาตให้ติดต่อกับครอบครัวของตนและเพื่อนที่เชื่อถือได้นั้น ทั้งโดยจดหมายและโดยการเยี่ยมเยียนของครอบครัวหรือเพื่อนดังกล่าว ตามเวลาที่ทางระเบียบของเรือนจำกำหนด ภายใต้การควบคุมที่จำเป็น ดังนั้น ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษจึงเป็นแนวทางที่ประชาคมโลกได้ช่วยกันคิดค้นและสร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง โดยการกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ ประกอบกับประเทศใดจะใช้เป็นแม่แบบหรือแนวทางออกกฎหมายภายในประเทศ หรือกำหนดนโยบายในทางบังคับโทษจำคุกก็ทำได้อย่างมีมาตรฐานสากล เป็นการร่วมกันสร้างความเหมือนกัน ในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังบนความแตกต่างของแต่ละประเทศ อาจกล่าวได้ว่า ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อนักโทษของสหประชาชาติฉบับนี้ เป็นการกำหนดสิ่งที่ดี ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองผู้ต้องขังให้มีมาตรฐาน

4.2.3 การละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในฐานะเป็น สิทธิของพลเมือง (Civil Rights) ในการติดต่อสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน ซึ่งสิทธิดังกล่าว รวมถึงสิทธิของผู้ต้องขังที่เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของปัจเจกชน (Individual Basis) ในฐานะผู้ต้องขัง ในเรือนจำและทัณฑสถานด้วย แม้สิทธิบางส่วนที่ผู้ต้องขังต้องสูญเสียไปจากการถูกลงโทษ แต่ยังมีสิทธิบางส่วนที่ผู้ต้องขังยังเหลืออยู่จากการถูกลงโทษคือ สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร กับสังคมภายนอก

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับที่ผ่านมา ได้กำหนด เรื่องสิทธิเสรีภาพไว้ในบทบัญญัติในส่วนที่ 3 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล กล่าวคือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 36 การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้ง การกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่วนพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ไม่ได้บัญญัติ

เกี่ยวกับการตรวจจดหมายไว้และในกฎกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ก็ไม่ได้ระบุไว้เช่นกัน เพียงแต่ระบุถึงการร้องทุกข์ไว้ในข้อ 121 การร้องทุกข์ การยื่นเรื่องราว การถวายฎีกานั้น... ในกรณีที่ต้องขังขอสงวนข้อความ เป็นความลับ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำอยู่ใกล้ในระยะที่อาจอ่านเข้าใจข้อความ ที่เขียน หรือขอร้องหรือยอมให้ผู้อื่นมีโอกาสเช่นนั้น นอกจากบุคคลที่ต้องขังนั้นยินยอมและข้อ 125 ข้อความในหนังสือร้องทุกข์ เรื่องราวและฎีกานั้น ผู้ต้องขังจะขอรักษาเป็นความลับก็ได้ ในกรณีนั้นให้สอดหนังสือไว้ในซองและผนึกเสีย ส่วนหน้าซองให้เขียนคำว่า “ลับ” ถ้าผู้ต้องขังไม่ได้เขียนคำนี้ไว้ให้เจ้าพนักงานเรือนจำเขียนเมื่อทราบความประสงค์หนังสือเช่นว่านั้น ห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำอ่านแต่มีหน้าที่จัดส่งไปยังผู้รับ หากเป็นหนังสือถึงรัฐมนตรีหรือทูตเกล้าฯ ถวายให้ส่งไปยังอธิบดีดำเนินการต่อไปตามสมควร การคุ้มครองเสรีภาพในการสื่อสารจึงเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลทั่วไปในด้านการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น รวมถึงผู้ต้องขังในเรือนจำย่อมต้องมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกัน

4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบความไม่ชัดเจนแห่งกฎหมาย

กรมราชทัณฑ์ เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีภารกิจหลักคือ การควบคุมผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลและคำสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดยคุมขังไว้ในเรือนจำ ทณฑสถาน สถานกักขังหรือสถานกักกัน เพื่อมิให้ผู้ต้องโทษและผู้ที่ถูกศาลใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยไปสร้างความเดือดร้อนแก่สังคมและมุ่งแก้ไขและพัฒนาพฤตินิสัยบุคคลเหล่านี้ เพื่อเป็นการคืนคนดีมีคุณค่าสู่สังคมภายหลังพ้นโทษ การบริหารงานจึงต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายมาเป็นมาตรการและหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และสิทธิประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดพึงได้รับ รวมทั้งต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้เพื่อถือปฏิบัติและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับผู้ต้องขังโดยตรงอย่างชัดเจนด้วย

4.3.1 ลำดับชั้นแห่งคำบังคับของกฎหมาย

ปัญหาในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของเรือนจำและทัณฑสถาน สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากลำดับชั้นแห่งคำบังคับของกฎหมาย กล่าวคือ การตรวจจดหมายผู้ต้องขังในปัจจุบันนี้เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หนังสือสั่งการซึ่งออกโดยกรมราชทัณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเอกสารหรือจดหมายผู้ต้องขังเท่านั้นผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่ภายในเรือนจำหรือทัณฑสถานต่างทราบดีว่า โดยสภาพแห่งคำบังคับของหนังสือสั่งการแล้วย่อมไม่อาจถือได้ว่ามีลำดับชั้นแห่งคำบังคับอยู่ในฐานะเทียบเท่ากับ

กฎหมายได้ เนื่องจากหนังสือสั่งการไม่ได้ผ่านการพิจารณาและรับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารแต่อย่างใด และปัจจุบันก็ยังไม่มียกเว้นกฎหมายใด ๆ ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่บัญญัติรับรองอำนาจของเจ้าหน้าที่และกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการตรวจเอกสารหรือจดหมายผู้ต้องขังไว้

นอกจากบทบัญญัติของกฎหมาย ตามนัยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ใช้เป็นกฎหมายหลักในการปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์แล้ว ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราไว้เพื่อการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์อีกหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พุทธศักราช 2527 เป็นต้น

เมื่อปี พ.ศ. 2555 กรมราชทัณฑ์ได้รับคำร้องจากญาติผู้ต้องขังเกี่ยวกับการประทับตราบนซองจดหมายของผู้ต้องขัง โดยขอให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบจดหมายผู้ต้องขังและลงลายมือชื่อเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบจดหมายในกระดาษจดหมายผู้ต้องขัง โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อบนซองจดหมายของผู้ต้องขังเพื่อให้จดหมายของผู้ต้องขังมีลักษณะเช่นเดียวกับจดหมายบุคคลทั่วไป ดังนั้นอธิบดีกรมราชทัณฑ์จึงได้มีหนังสือสั่งการด่วนมากถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้อำนวยการทัณฑสถาน สถานกักกันและสถานกักขัง เพื่อดำเนินการและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเกี่ยวกับเรื่องการประทับตราบนซองจดหมายของผู้ต้องขัง²⁶³ เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การตรวจสอบจดหมายของผู้ต้องขังที่ส่งออกจากเรือนจำหรือทัณฑสถาน สถานกักกันและสถานกักขัง มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการนัดแนะ การวางแผนก่อความวุ่นวาย การก่อเหตุร้าย การแหกหักหลบหนี การลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้าเรือนจำ ทัณฑสถาน สถานกักกัน และสถานกักขัง หรือการกระทำผิดต่อกฎหมายบ้านเมืองขณะถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำ ทัณฑสถาน สถานกักกันและสถานกักขัง ซึ่งเป็นการปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นสำคัญ

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำละเมิดต่อผู้ต้องขังเจ้าของจดหมายหรือบุคคลอื่นที่อาจได้รับความเสียหาย กรมราชทัณฑ์โดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์จึงออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ ดำเนินการดังต่อไปนี้

²⁶³ หนังสือกรมราชทัณฑ์ ด่วนมาก ที่ ขธ 0711.1/19166 เรื่อง การประทับตราบนซองจดหมายของผู้ต้องขัง. ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2555.

(1) การตรวจสอบจดหมายหรือเอกสารอื่นใดของผู้ต้องขัง โดยให้ตรวจสอบข้อความให้ละเอียดและให้ลงนามผู้ตรวจสอบในเอกสารหรือกระดาษจดหมายของผู้ต้องขังที่ได้ทำการตรวจสอบแล้วแต่กรณี ก่อนที่ส่งออกนอกเรือนจำ ทัณฑสถาน สถานกักกันหรือสถานกักขัง

(2) กรณีจดหมายของผู้ต้องขังที่ส่งออกไปนั้น ห้ามมิให้มีการทำการประทับตราข้อความโฆษณาประชาสัมพันธ์กิจการใด ๆ บนซองจดหมายของผู้ต้องขัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการละเมิดต่อทบัพัญญัติของกฎหมายต่อไป

หนังสือของกรมราชทัณฑ์ฉบับดังกล่าว เป็นแต่เพียงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามหนังสือสั่งการจากผู้มีอำนาจในองค์กรคือ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ที่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดเท่านั้น หากได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังแต่อย่างใดไม่

เมื่อกฎหมายอันเกี่ยวกับการราชทัณฑ์เป็นข้อบังคับซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทุกคน แต่ยังไม่มียกกฎหมายของกรมราชทัณฑ์ฉบับใดบัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกผ่านทางจดหมายเป็นการเฉพาะและยังไม่มียกบัญญัติของกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังเป็นการเฉพาะเช่นกัน ที่ผ่านมาส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารทางจดหมายและมีส่วนทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังถูกผู้ต้องขังร้องเรียนทางวินัยมาโดยตลอด ข้อกล่าวอ้างหรือข้อต่อสู้ถึงขั้นรุนแรงจนนำไปสู่ข้อขัดแย้งระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าหน้าที่ที่เป็นปัญหาสะสมมานาน ส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพจิตของทั้งสองฝ่ายและส่งผลให้เกิดปัญหาในการอ้างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ต้องขังกับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่อาจนำไปสู่ข้อยุติได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้เป็นการเฉพาะเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานอย่างชัดเจน

4.3.2 ความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง

ในปัจจุบันได้ปรากฏกระแสเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และเป็นที่ยุติกันอย่างแพร่หลายนับตั้งแต่ที่ได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเป็นต้นมา และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่พึงมี หากมีการล่วงละเมิดต่อสิทธิดังกล่าวย่อมจะได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย การรักษาสหประชาชาติในกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่น่าสนใจเพราะประเทศไทยได้ให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมคือ ระบบของงานราชทัณฑ์จะได้รับความสนใจและให้ความสำคัญเป็นพิเศษว่าได้มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ของผู้ต้องขังหรือไม่ เนื่องจากเป็นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ซึ่งยากต่อการตรวจสอบจากองค์กรหรือหน่วยงาน และสังคมภายนอก

เมื่อพิจารณาคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ของประเทศไทย โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังก็ยังคงถือว่าสอดคล้องกับหลักการของหลายประเทศที่มีความเป็นสากลหรือสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ กล่าวคือ กรมราชทัณฑ์ได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือที่ ชษ 0705/ 2231 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 กรณีผู้ต้องขังคนใดประสงค์ที่จะส่งจดหมายถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำหรือทัณฑสถานตรวจสอบจดหมายของนักโทษที่ส่งถึงผู้ตรวจการแผ่นดินและกรณีการร้องทุกข์ ยื่นเรื่องราวและถวายฎีกาของผู้ต้องขัง ให้เรือนจำและทัณฑสถานทุกแห่งทั่วประเทศถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ออกตามความใน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ข้อ 120-126 พร้อมทั้งให้เรือนจำและทัณฑสถานประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การปิดประกาศ การปฐมนิเทศให้ผู้ต้องขังทราบถึงสิทธิและแนวทางปฏิบัติในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ด้วย

แต่ในความไม่สอดคล้องหรือแตกต่างก็คือ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารผ่านทางจดหมายของผู้ต้องขังกับบุคคล หน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ ภายนอกเรือนจำหรือทัณฑสถานตามหลักการของราชทัณฑ์ไทย แทนที่จะต้องยึดหลักตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์และกฎกระทรวงเพราะเป็นกฎหมายเฉพาะ กลับต้องไปยึดหลักตามคำสั่งเป็นหนังสือซึ่งเป็นเพียงหนังสือสั่งการของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในการสั่งการเท่านั้น แล้วนำไปยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดจนเกิดเป็นปัญหาในการติดตามมา

หากเปรียบเทียบกับหลักการเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารผ่านทางจดหมายของผู้ต้องขังดังกล่าวของต่างประเทศพบว่า ทุกประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐออสเตรเลีย และญี่ปุ่น เป็นต้น โดยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ และมาตรการในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังไว้ในรูปของกฎหมายหรือพระราชบัญญัติทุกประเทศทั้งสิ้น

4.3.3 การเข้าเป็นภาคีสมาชิกและการอนุวัติกฎหมายให้เป็นไปตามพันธสากล

การที่ผู้ต้องขังต้องถูกแยกตัวออกไปจากสังคมปกติ ทำให้ผู้ต้องขังถูกจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว และเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารกับสังคมภายนอก ซึ่งเสรีภาพเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของความถูกต้องชอบธรรม ความพอดีในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ความทุกข์ทรมานของผู้ต้องขังที่ได้รับจากการถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ได้นำมาสู่การเรียกร้องให้มี

การตระหนักถึงการรักษาสិทธิของผู้ต้องขังอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic Human Rights) รวมทั้ง การเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิตามกฎหมายอันพึงมีของบุคคลเหล่านั้นด้วย

สิทธิผู้ต้องขังเกิดจากแนวคิดในทางทฤษฎีที่ว่า สิทธิบางส่วนที่ผู้ต้องขังต้องสูญเสียไปจากการถูกลงโทษ และการสูญเสียสิทธิดังกล่าวจึงหมายความว่าผู้ต้องขังในฐานะที่เป็นปัจเจกชน ยังมีสิทธิบางส่วนที่ยังเหลืออยู่จากการถูกลงโทษ ซึ่งขอบเขตของสิทธิในส่วนที่เหลือเหล่านั้น จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับแนวคิดหรือวัตถุประสงค์ในการลงโทษของแต่ละประเทศนำมาใช้ เช่น หากการลงโทษผู้กระทำผิดมีวัตถุประสงค์และเหตุผลหลักเพื่อการป้องกันสังคมคือ ป้องกันสังคมให้พ้นจากการกระทำของผู้กระทำผิดนั้น ๆ ดังนั้น การสูญเสียสิทธิของผู้ต้องขังที่ถูกลงโทษ จำคุกก็น่าจะเป็นเพียงการถูกแยกตัวออกจากสังคมเท่านั้น และบุคคลนั้นจะต้องยังคงมีสิทธิบางประการที่เหลืออยู่ซึ่งรัฐจำต้องตระหนักถึงการป้องกันรักษาสิทธิเหล่านั้นของผู้ถูกจำคุกด้วยการที่จะรักษาปกป้องสิทธิของผู้ต้องขังตามแนวคิดดังกล่าวให้ได้ผลดีนั้น รัฐควรจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกและรับรองสิทธิต่าง ๆ ของผู้ต้องขังในรูปของสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) เพราะผู้ที่ได้รับสิทธิดังกล่าวมีเพียงผู้ต้องขัง ซึ่งสิทธิดังกล่าวไม่ใช่สิทธิของสมาชิกอื่น ๆ ในสังคม ทั้งนี้ เพราะสังคมเห็นว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายอันชอบธรรมที่แยกผู้ต้องขังออกจากสังคม จึงเป็นหน้าที่ของสังคมที่จะต้องปกป้องเขาเหล่านั้นและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ไม่ว่าจะเป็นการทำงาน การให้การศึกษา การรักษาโรคหรือความจำเป็นพื้นฐานทางกายที่จำเป็นในชีวิตอื่น ๆ รวมทั้ง การติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นด้วย หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการที่ผู้ต้องขังไม่มีความเป็นอิสระทำให้ต้องได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ (Special Rights) นั่นเอง

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์และกฎกระทรวง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ในการที่จะปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจะต้องมีหลักการในเบื้องต้นร่วมกัน กล่าวได้ดังนี้ คือ

- 1) จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ให้สอดคล้องและถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้ประกันต่อหลักสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังนั้น
- 2) จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยยึดหลักมนุษยธรรมเสมือนหนึ่งว่าผู้ต้องขังเป็นมนุษย์คนหนึ่ง ซึ่งอาจถูกจำกัดสิทธิบางอย่างเนื่องจากการกระทำผิดนั้น แต่คงไว้ซึ่งสิทธิในการที่จะได้รับการดูแลในฐานะที่เป็นเพื่อนมนุษย์คนหนึ่ง
- 3) จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ให้สอดคล้องกับหลักการที่เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศเท่าที่ไม่ขัดต่อจารีตประเพณีวัฒนธรรมและสภาพทางสังคมของแต่ละประเทศ

เมื่อปี ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) องค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษ หรือส่วนที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารของผู้ต้องขัง ได้กำหนดไว้ในเรื่อง “การติดต่อกับโลกภายนอก” หรือ (Contact with the outside world) ในภาคที่หนึ่ง กฎทั่วไป ข้อ 37-39 ซึ่งมีเนื้อหาดังนี้

ข้อ 37. นักโทษพึงได้รับอนุญาต ให้ติดต่อกับครอบครัวของตนและเพื่อนที่เชื่อถือได้นั้น ทั้งโดยจดหมายและโดยการเยี่ยมชมของครอบครัวหรือเพื่อนดังกล่าว ตามเวลาที่ทางระเบียบของเรือนจำกำหนดภายใต้การควบคุมที่จำเป็น

ข้อ 38. (1) นักโทษที่เป็นคนต่างด้าว พึงได้รับอนุญาตตามสมควรในการที่ติดต่อกับผู้แทนสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศของนักโทษผู้นั้นประจำอยู่ในประเทศที่นักโทษผู้นั้นรับโทษอยู่

(2) หากไม่มีสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศของนักโทษที่เป็นคนต่างด้าวผู้นั้นตั้งอยู่ในประเทศที่นักโทษผู้นั้นอยู่ ก็ให้นักโทษผู้นั้นได้รับอนุญาตในทำนองเดียวกัน ในการที่จะสามารถติดต่อกับผู้แทนทางการทูตหรือองค์กรระดับประเทศหรือระหว่างประเทศอื่นใดที่ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของบุคคลนั้นได้

ข้อ 39. นักโทษพึงได้รับข้อมูลข่าวสารที่สำคัญทาง หนังสือพิมพ์ นิตยสาร จุลสาร พิเศษของทางเรือนจำ วิทยุ การบรรยายหรือสื่ออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน ภายใต้การอนุญาตหรือการควบคุมของเรือนจำนั้น ๆ

ดังนั้น ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษ เป็นแนวทางที่ประชาคมโลกได้ช่วยกันคิดค้นและสร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง โดยการกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ ประกอบกับประเทศใดจะใช้เป็นแม่แบบหรือแนวทางออกกฎหมายภายในประเทศ หรือกำหนดนโยบายในทางบังคับโทษจำคุก ก็ทำได้อย่างมีมาตรฐานสากล เป็นการร่วมกันสร้างความเหมือนกันในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังบนความแตกต่างของแต่ละประเทศ อาจกล่าวได้ว่าข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อนักโทษของสหประชาชาติฉบับนี้ เป็นการกำหนดสิ่งที่ดีในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองผู้ต้องขังให้มีมาตรฐาน

ต่อมา ในปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) องค์การสหประชาชาติได้จัดทำสาส์นขึ้นฉบับหนึ่งเพื่อกำหนดจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายให้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน เรียกว่า ประมวลระเบียบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials 1979) เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดสิทธิของผู้ต้องขัง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ข้อ 1. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผลสำเร็จตลอดเวลาโดยรับใช้ชุมชน โดยการปกป้องคุ้มครองทุกคนจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยยึดมั่นในความรับผิดชอบอย่างสูง ซึ่งผู้ประกอบอาชีพเช่นนั้นพึงมี

ข้อ 2. ในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องให้ความเคารพและให้การคุ้มครองเกียรติภูมิของมนุษย์ ส่งเสริมและดำรงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคน

ข้อ 3. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย อาจใช้กำลังก็ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นยิ่งยวดเท่านั้น และต้องอยู่ภายในขอบเขตความจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 4. เรื่องราวความลับต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องรักษาไว้เป็นความลับ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือความจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องได้มาเพื่อดำเนินกระบวนการยุติธรรม

ข้อ 7. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องไม่กระทำการใด ๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ ทั้งจะต้องต่อต้านและตอบโต้การกระทำดังกล่าวอย่างเคร่งครัดด้วย

ข้อ 8. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องเคารพในกฎหมายและประมวลจรรยาบรรณฉบับนี้ ทั้งยังต้องป้องกันและต่อต้านกับการละเมิดกฎหมายและประมวลจรรยาบรรณที่ว่าอย่างเคร่งครัดและโดยเต็มกำลังความสามารถ

เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย ซึ่งมีเหตุผลเชื่อได้ว่าเกิดการละเมิดหรือกำลังจะเกิดการละเมิดประมวลจรรยาบรรณนี้ จะต้องรายงานแก่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในระดับสูงขึ้นไปและในกรณีจำเป็นให้รายงานไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่เหมาะสมหรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจให้ดูแล ตรวจสอบหรือแก้ไขความเสียหายด้วย

4.3.4 เปรียบเทียบการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมาย ในระบบของงานราชทัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในราชทัณฑ์ของไทยและราชทัณฑ์ของต่างประเทศ พบว่า ราชทัณฑ์ของไทยมีแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังที่ยังไม่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลเท่าที่ควรหรือเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้เพื่อถือปฏิบัติและเป็นหลักประกันเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับผู้ต้องขังโดยตรงอย่างชัดเจน ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ของไทยมีเพียงคำสั่งหรือระเบียบของกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นเพียงหนังสือสั่งการที่กำหนดเป็นแนวทางเกี่ยวกับการตรวจจดหมายและกำชับให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดเท่านั้น

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับ การตรวจจดหมายของผู้ต้องขังของต่างประเทศ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในประเทศที่เจริญแล้วต่างให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว โดยในทุกประเทศต่างได้กำหนดมาตรการในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังไว้ในรูปของกฎหมายทั้งสิ้น อาทิเช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐออสเตรเลีย และญี่ปุ่น เป็นต้น จึงขอเปรียบเทียบการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ โดยพิจารณาจากการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังและหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติอื่น ๆ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเทศ/มลรัฐ	กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ใน
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	พระราชบัญญัติการปฏิบัติด้านการราชทัณฑ์และมาตรการแก้ไขฟื้นฟู และป้องกันการกีดกันทางเสรีภาพ หรือ (Prison Act) Act Concerning the Execution of Prison Sentences and Measures of Rehabilitation and prevention Involving Deprivation of Liberty.
อังกฤษ	กฎเรือนจำ หรือ The Prison Rules 1999
สหรัฐอเมริกา 1. รัฐบาลกลาง 2. มลรัฐเทนเนสซี 3. มลรัฐแคลิฟอร์เนีย 4. มลรัฐเมน	1. Directive Affected: 5800.10 Change Notice Number: 02 2. นโยบายและวิธีปฏิบัติ (Administrative Policies and Procedures) 3. ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการราชทัณฑ์ (California Code of Regulations Title 15. : Department of Corrections and Rehabilitation) 4. นโยบายของกรมราชทัณฑ์มลรัฐเมน (Policy State of Maine Department of Corrections)
สหพันธรัฐออสเตรเลีย 1. มลฑลนครหลวงออสเตรเลีย 2. มลฑลตอนเหนือ 3. รัฐควีนสแลนด์ 4. รัฐวิกตอเรีย	1. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Correction Management Act 2007 2. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Prison (Correctional Services) Act 2006 3. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Corrections Services Act 2006 4. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ค.ศ.1986 หรือ Corrections Act 1986
ญี่ปุ่น	กฎหมายเกี่ยวกับสถานที่คุมขังและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หรือ (Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees)
ประเทศไทย	คำสั่ง และระเบียบของกรมราชทัณฑ์ อาทิ เช่น หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ขธ 0705/ว 71 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2546 และ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ลงวันที่ 9 กันยายน 2546 เป็นต้น

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติอื่น ๆ ในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของประเทศไทย
กับต่างประเทศ

สิทธิ/มาตรการ	ประเทศ/หลักเกณฑ์ปฏิบัติ
<p>1. สิทธิของผู้ต้องขังในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกเรือนจำ</p>	<p>สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานต้องได้รับการส่งเสริมภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยกรมราชทัณฑ์</p> <p>อังกฤษ หากเป็นผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาสามารถรับส่งจดหมายได้ตามต้องการ แต่ถ้าหากเป็นผู้ต้องขังเด็ดขาดสามารถรับส่งได้สัปดาห์ละหนึ่งฉบับ</p> <p>สหรัฐอเมริกา ผู้ต้องขังสามารถรับส่งจดหมายได้ไม่จำกัดจำนวน และสำหรับเรือนจำของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย หากผู้ต้องขังไม่มีเงินเรือนจำอนุญาตให้ส่งจดหมายภายในประเทศได้ไม่เกินห้าฉบับต่อสัปดาห์ แต่จดหมายส่งออกระหว่างประเทศให้ส่งได้ไม่เกินสองฉบับต่อสัปดาห์</p> <p>สหพันธรัฐออสเตรเลีย ผู้ต้องขังสามารถรับหรือส่งจดหมายได้เท่าที่ต้องการ และสำหรับรัฐวิกตอเรีย ผู้ต้องขังมีสิทธิในการรับและส่งจดหมายโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่เรือนจำ</p> <p>ญี่ปุ่น ผู้ต้องขังสามารถรับส่งจดหมายได้ กรณีผู้ต้องขังที่ไม่สามารถจ่ายค่าใช้จ่ายในการส่งจดหมายได้ให้อำนาจงบประมาณของรัฐทั้งหมดหรือบางส่วน</p> <p>ประเทศไทย ผู้ต้องขังสามารถติดต่อสื่อสารผ่านทางจดหมายกับบุคคลภายนอกเรือนจำได้ แต่หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติและการอนุญาตให้ผู้ต้องขังรับและส่งจดหมายของเรือนจำแต่ละแห่งจะกำหนดไว้แตกต่างกัน</p>
<p>2. ผู้มีอำนาจในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง</p>	<p>สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือ ผู้บัญชาการเรือนจำ (The Head of Institution)</p> <p>อังกฤษ คือ ผู้บัญชาการเรือนจำ (The Governor) และเจ้าหน้าที่ (An Officer) หรือลูกจ้างผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ (An Authorized employee)</p> <p>สหรัฐอเมริกา คือ รัฐบาลกลางและมลรัฐเทนเนสซี กำหนดให้เจ้าหน้าที่เรือนจำ เป็นผู้มีอำนาจตรวจจดหมาย สำหรับมลรัฐแคลิฟอร์เนีย กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บัญชาการเรือนจำ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย (The institutional head or designee) ส่วนมลรัฐเมน กำหนดให้เจ้าหน้าที่เรือนจำหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจ ในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง</p> <p>สหพันธรัฐออสเตรเลีย คือ มลฑลนครหลวงออสเตรเลีย กำหนดให้ผู้บัญชาการเรือนจำ (The Chief Executive) เท่านั้น เป็นผู้มีอำนาจ ในการเปิดและตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง ส่วนรัฐควีนสแลนด์ ผู้บัญชาการเรือนจำจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้เปิด เพื่อตรวจสอบและอ่านจดหมายของผู้ต้องขังก็ได้ ส่วนมลฑลตอนเหนือ เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจ สามารถเปิดและตรวจสอบจดหมายของผู้ต้องขังได้</p> <p>ญี่ปุ่น คือ ผู้บัญชาการเรือนจำ เป็นผู้มีอำนาจอนุญาต</p> <p>ประเทศไทย คือ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก ผู้บังคับแดนของเรือนจำแต่ละแห่ง</p>

จากตารางเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่าในทุกประเทศมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังไว้ในรูปของกฎหมายมานานแล้ว โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการปฏิบัติด้านการราชทัณฑ์และมาตรการแก้ไขฟื้นฟูและป้องกันการกีดกันทางเสรีภาพ หรือ (Prison Act) Act Concerning the Execution of Prison Sentences and Measures of Rehabilitation and Prevention Involving Deprivation of Liberty ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และกฎเรือนจำ หรือ The Prison Rules 1999 ของประเทศอังกฤษ และในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่ละมลรัฐจะมีระบบกระบวนการยุติธรรมของตนเอง เช่น รัฐบาลกลาง ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกไว้ใน Directive Affected: 5800.10 Change Notice Number: 02 และมลรัฐเทนเนสซี ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกไว้ในนโยบายและวิธีปฏิบัติ (Administrative Policies and Procedures) และมลรัฐแคลิฟอร์เนีย กำหนดแนวทางการตรวจจดหมายไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการราชทัณฑ์ (California Code of Regulations Title 15: Department of Corrections And Rehabilitation) และมลรัฐเมน กำหนดไว้ในนโยบายของกรมราชทัณฑ์มลรัฐเมน (Policy State of Maine Department of Corrections) และประเทศสหพันธ์รัฐออสเตรเลีย มีระบบกระบวนการยุติธรรมแยกเป็นเอกเทศ ได้มีการบัญญัติกฎหมายราชทัณฑ์เพื่อบังคับใช้ในแต่ละมลรัฐ เช่น มณฑลนครหลวงออสเตรเลีย กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Correction Management Act 2007 และมณฑลตอนเหนือของสหพันธ์รัฐออสเตรเลีย ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Prison (Correctional Services) Act 2006 และรัฐควีนสแลนด์ ก็ได้กำหนดแนวทางการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หรือ Corrections Services Act 2006 และรัฐวิกตอเรีย บัญญัติกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ค.ศ. 1986 หรือ Corrections Act 1986 และกฎหมายเกี่ยวกับสถานที่คุมขังและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หรือ (Act of Penal Detention Facilities and Treatment of Inmates and Detainees) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ผลจากการศึกษากฎหมายราชทัณฑ์ในทุกประเทศดังกล่าวข้างต้นพบว่า ระบบงานราชทัณฑ์ในทุกประเทศต่างกำหนดมาตรการในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสิ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายราชทัณฑ์และแนวทางการปฏิบัติของไทยแล้ว จึงมีความแตกต่างกัน เนื่องจากการตรวจจดหมายผู้ต้องขังของไทยกำหนดไว้ในหนังสือสั่งการของกรมราชทัณฑ์เท่านั้น ซึ่งโดยสภาพแห่งคำบังคับของหนังสือสั่งการแล้วย่อมไม่อาจถือได้ว่ามีลำดับชั้นแห่งคำบังคับอยู่ในฐานะเทียบเท่ากับกฎหมายได้ เนื่องจากหนังสือสั่งการไม่ได้ผ่านการพิจารณาและรับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

สำหรับแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารผ่านทางจดหมายของผู้ต้องขังกับบุคคล หน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ ภายนอกเรือนจำหรือทัณฑสถาน ตามหลักการของราชทัณฑ์ไทย แทนที่จะต้องยึดหลักตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์และกฎกระทรวงเพราะเป็นกฎหมายเฉพาะ กลับต้องไปยึดหลักตามคำสั่งเป็นหนังสือซึ่งเป็นเพียงหนังสือสั่งการของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในการสั่งการเท่านั้น แล้วนำไปยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดจนเกิดเป็นปัญหาในการตีความตามมา จึงทำให้มีความแตกต่างกับกฎหมายของต่างประเทศและไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ และตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ของไทย ก็ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังไว้และยังไม่มีข้อกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน ส่วนใหญ่จะเป็นการสั่งการเป็นหนังสือจากกรมราชทัณฑ์เป็นกรณีไป ยกเว้นมาตรการเกี่ยวกับหนังสือร้องทุกข์ที่มีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งนับว่ามีความเหมือนหรือสอดคล้องกับกฎหมายราชทัณฑ์ของต่างประเทศ

การเข้าเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทยมีผลทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงให้มีความเป็นมาตรฐานสากลเหล่านั้น วิธีดำเนินการที่สำคัญคือ การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือการบัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานซึ่งระบุอยู่ในกติกาสากลหรือกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ เป็นต้น ทั้งในส่วนของ การรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้านต่าง ๆ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขัง และสิทธิของบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมคือ ระบบของงานราชทัณฑ์

ดังนั้น เพื่อให้การตรวจจดหมายของผู้ต้องขังเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และมีความสอดคล้องกับหลักการทางด้านอาชญาวิทยา ทัณฑวิทยา มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติกับผู้ต้องขังของสหประชาชาติ หรือพันธะสากลที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกและแนวทางปฏิบัติในประเทศอื่น ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย และเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในสากล รวมทั้งเพื่อให้เป็นมาตรการกลางเกี่ยวกับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังทั่วประเทศ อันจะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถปกป้องและดูแลเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังให้ปลอดภัยจากการถูกรังเรียนได้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ยังไม่ได้กำหนดวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง กรมราชทัณฑ์จึงสมควรที่จะต้องเร่งสร้างหลักประกันการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของผู้ต้องขัง

ในมิติที่เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารทางจดหมายกับบุคคลภายนอก รวมทั้งการเร่งสร้างเอกภาพให้กับเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง โดยการเสนอออกกฎหมายเพื่อให้ลำดับชั้นแห่งคำบังคับของกฎหมายอยู่ในลำดับต้น ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่บัญญัติขึ้น โดยรัฐสภา โดยการตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการตรวจจดหมายผู้ต้องขังและวิธีปฏิบัติในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังเป็นการเฉพาะ การมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ชัดเจนสามารถที่จะนำไปสู่การจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากข้อโต้แย้งเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการใช้กฎหมาย และเพื่อให้เกิดหลักประกันว่าเรือนจำหรือทัณฑสถานมีการจัดการและการดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงานราชทัณฑ์ จึงอาจกล่าวได้ว่า หากในอนาคตมีการตราบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังออกมาใช้บังคับ กฎหมายดังกล่าวก็จะเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับผู้ต้องขังได้นำไปใช้เป็นตัวช่วยสำคัญในการปฏิบัติงานและเป็นเข็มทิศนำทางให้กับเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ เพื่อใช้ยึดถือและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขัง จึงสมควรกำหนดให้เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรและต้องเป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ที่จะต้องดำเนินการทำให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

กรมราชทัณฑ์ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ต้องควบคุมผู้กระทำ ความผิดให้รับโทษตามคำสั่งศาลและพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ต้องตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ และความจำเป็นของการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกและต้องเล็งเห็นถึง ผลประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะได้รับในการติดต่อกับครอบครัวญาติมิตร ซึ่งจะช่วยเหลือต่อการพัฒนา พฤตินิสัยของผู้ต้องขังรวมถึงการปรับตัวเข้าสู่สังคมหลังพ้นโทษ ดังนั้น การตรวจจดหมายผู้ต้องขัง ทุกคนของเรือนจำถือเป็นมาตรการรักษาความปลอดภัยของเรือนจำอย่างหนึ่ง เพื่อป้องกันมิให้ มีการนำส่งสิ่งของที่ผิดกฎหมายจากและถึงผู้ต้องขังในเรือนจำ หากเป็นจดหมายหรือเรื่องเกี่ยวกับการ ร้องทุกข์ ถวายฎีกาหรือการติดต่อกับทนายความเกี่ยวกับการต่อสู้คดี ห้ามมิให้มีการตรวจ จดหมายฉบับดังกล่าว และการรักษาความปลอดภัยของเรือนจำเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง ส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์บางประการของผู้ต้องขัง ที่ผ่านมากรมราชทัณฑ์ได้อนุญาตให้ ผู้ต้องขังส่งจดหมายถึงญาติมิตรหรือทนายความได้ และอำนวยความสะดวกในการส่งจดหมายร้องทุกข์ ถึงหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานเอกอัครราชทูต ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หรือหน่วยงานอื่น ๆ แต่เนื่องจากผู้กระทำผิดความผิดภายใต้ความดูแลส่วนใหญ่เป็นผู้ที่รับโทษจำคุก และกระทำผิดในคดีต่าง ๆ ที่เป็นภัยต่อสังคมและความปลอดภัยของบุคคลอื่น กรมราชทัณฑ์ ต้องคำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยของสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการดูแลและตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว

ในปัจจุบันมาตรการในการตรวจพัสดุภัณฑ์ จดหมาย หรือเอกสารสิ่งพิมพ์ ระหว่าง ผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกยังไม่มีภาระบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์แต่อย่างใด มีเพียงการ ร้องทุกข์ยื่นเรื่องราวและถวายฎีกาของผู้ต้องขังเท่านั้นที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ข้อ 121 และข้อ 125 โดยห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำอ่านหรือขออ่าน หรือยอมให้ผู้อื่นมีโอกาสอ่านจดหมายร้องทุกข์ หรือการยื่นเรื่องราวการถวายฎีกาของผู้ต้องขังที่ต้องการสงวนเป็นความลับ ส่วนการตรวจจดหมาย

หรือพัสดุที่ผู้ต้องขังมีถึงหรือรับจากบุคคลภายนอกในเรื่องทั่วไป จะกำหนดไว้เป็นคำสั่งเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในลักษณะของหนังสือสั่งการเท่านั้น

เมื่อพิจารณาโดยละเอียดจากหลักกฎหมายตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ในการที่จะปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจะต้องมีหลักการในเบื้องต้นร่วมกัน กล่าวคือ

1) จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ให้สอดคล้องและถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้ประกันต่อหลักสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังนั้น

2) จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยยึดหลักมนุษยธรรมเสมือนหนึ่งว่าผู้ต้องขังเป็นมนุษย์คนหนึ่ง ซึ่งอาจถูกจำกัดสิทธิบางอย่างเนื่องจากการกระทำความผิดนั้นแต่คงไว้ซึ่งสิทธิในการที่จะได้รับการดูแลในฐานะที่เป็นเพื่อนมนุษย์คนหนึ่ง

3) จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ให้สอดคล้องกับหลักการที่เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศเท่าที่ไม่ขัดต่อจารีตประเพณีวัฒนธรรมและสภาพทางสังคมของแต่ละประเทศ

จากแนวความคิด เรื่องสิทธิของผู้ต้องขังและการลงโทษผู้ต้องขังดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ที่มาของสิทธิผู้ต้องขังนั้นเกิดจากแนวคิดในทางทฤษฎีที่ว่าสิทธิบางส่วนที่ผู้ต้องขังต้องสูญเสียไปจากการถูกลงโทษและการสูญเสียสิทธิดังกล่าวจึงหมายความว่า ผู้ต้องขังในฐานะที่เป็นปัจเจกชนยังมีสิทธิบางส่วนที่ยังเหลืออยู่จากการถูกลงโทษซึ่งขอบเขตของสิทธิในส่วนที่เหลือเหล่านั้นจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับแนวคิดหรือวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แต่ละประเทศนำมาใช้ เช่น หากการลงโทษผู้กระทำความผิดมีวัตถุประสงค์และเหตุผลหลักเพื่อการป้องกันสังคมคือป้องกันสังคมให้พ้นจากการกระทำของผู้กระทำความผิดนั้น ๆ แต่การสูญเสียสิทธิของผู้ต้องขังที่ถูกลงโทษจำคุกก็น่าจะเป็นเพียงการถูกแยกตัวออกจากสังคมเท่านั้น และผู้ต้องขังเหล่านั้นจะต้องยังคงมีสิทธิบางประการที่เหลืออยู่ ซึ่งรัฐจำต้องตระหนักถึงการป้องกันรักษาสิทธิเหล่านั้นของผู้ถูกจำคุกด้วย

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หรือส่วนที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารของผู้ต้องขัง ได้กำหนดไว้ในเรื่อง “การติดต่อกับโลกภายนอก” หรือ (Contact with the outside world) เป็นแนวทางที่ประชาคมโลกได้ช่วยกันคิดค้นและสร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง โดยการกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ ประกอบกับประเทศใดจะใช้เป็นแม่แบบหรือแนวทางออกกฎหมายภายในประเทศ หรือกำหนดนโยบายในทางบังคับโทษจำคุกก็ทำได้อย่างมีมาตรฐานสากล เป็นการร่วมกันสร้างความเหมือนกันในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังบนความแตกต่างของแต่ละประเทศ อาจกล่าวได้ว่า ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อ

ผู้ต้องขังของสหประชาชาติฉบับนี้ ซึ่งแม้ไม่ใช่กฎหมายแต่ก็เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ทุกประเทศต่างยอมรับรวมทั้งประเทศไทยด้วย จึงนับว่าเป็นการกำหนดสิ่งที่ดีในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองผู้ต้องขังให้มีมาตรฐานร่วมกันของประชาคมโลก

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ซึ่งได้รับการรับรองจากสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง โดยได้รับรองสิทธิของผู้ต้องขังไว้ใน “ข้อบทที่ 17 (1) บุคคลจะถูกระงับเสรีภาพส่วนตัว ครอบครอง ครอบครอง หรือการติดต่อสื่อสารโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ และจะถูกลบหลู่เกียรติและชื่อเสียงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ (2) บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมิให้ถูกแทรกแซงหรือลบหลู่ เช่นว่านั้น” และ “ข้อบทที่ 26 บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในกรณีนี้กฎหมายจะต้องห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเป็นผลจริงจังกจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลใด เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ” หลักการสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คือ หลักการประกันสิทธิของรัฐ หลักเกี่ยวกับการไม่เลือกปฏิบัติและหลักเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งภาพรวมของเนื้อหาของสิทธิดังกล่าว อันได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในความเป็นส่วนตัวและสิทธิในความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย เป็นต้น โดยที่ประเทศไทยได้ภาคยานุวัติ (Accession) เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดังกล่าว โดยไม่ได้ตั้งข้อสงวนแต่อย่างใดและมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540 เป็นต้นมา จึงอาจกล่าวได้ว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นข้อตกลงเฉพาะหน้าภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเข้าแสดงตัวในฐานะกฎหมายระหว่างประเทศ อันได้แก่ รัฐเอกราชและองค์การระหว่างประเทศ ถือว่ามีลักษณะเป็นสนธิสัญญาและมีหลักเกณฑ์เดียวกันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งสนธิสัญญานั้นเปรียบได้กับสัญญาเป็นวิธีการที่ผู้เป็นภาคีต่างสมัครใจยอมรับพันธกรณีต่างกัน และภาคีผู้ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีอาจต้องรับผิดชอบภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศได้

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เรือนจำหรือทัณฑสถาน ในการดำเนินการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง เช่น การเปิด หรือการอ่านเนื้อหาบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งเป็นจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก (General Mail) หรือกับผู้ต้องขังหรือกับหน่วยงานเอกชน หรือกับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้ระบุไว้ในประเภทของหน่วยงานสำหรับจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Privileged Mail)

หมายถึง จดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับทนายความที่รับผิดชอบคดีของผู้ต้องขัง หน่วยงานราชการ รัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาล กรมราชทัณฑ์ สถานทูต หรือจดหมายที่เป็นความลับ (Confidential Mail) หากไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ต้องขังแล้ว ย่อมถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และเป็นการกระทำโดยไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ฉบับที่ผ่านมา ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้มีข้อความตรงกันว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกันรวมทั้ง การกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

งานราชทัณฑ์เป็นภารกิจที่มีอยู่ในทุกประเทศ แต่ละประเทศต่างก็มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าการบังคับโทษและกฎหมายอื่น ๆ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติในการที่จะจัดการกับผู้กระทำความผิดในชั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม โดยการควบคุมผู้กระทำความผิดไว้ตามคำพิพากษาของศาล เพื่อแก้ไขและปรับปรุงบุคคลผู้กระทำความผิดให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ไม่ดีเสียใหม่ จนสามารถกลับเข้าสู่สังคมและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างปกติสุข กฎหมายของแต่ละประเทศต่างก็จะกำหนดลักษณะและวิธีการบังคับโทษจำคุก รวมถึงโทษกักขังและกำหนดลักษณะวิธีการเพื่อความปลอดภัยอื่นที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กระทำในเรือนจำ (Prison) และทัณฑสถาน (Penitentiary) ทั้งหลายซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเพื่อกำหนดให้เจ้าพนักงานเรือนจำใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในแต่ละด้านตามความเหมาะสมของเรือนจำในแต่ละแห่ง จดหมายที่ผู้ต้องขังใช้เป็นเครื่องมือสำหรับติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอก จึงเป็นอีกหนึ่งมาตรการที่งานราชทัณฑ์ของหลายประเทศต่างให้ความสำคัญ ด้วยเหตุผลเพื่อความมั่นคงปลอดภัยและวินัยในเรือนจำ เพื่อความมั่นคงของรัฐ และเพื่อการป้องกันการกระทำผิดในมิติด้านต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับกรณีการสื่อสารของผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกโดยวิธีการส่งจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไปซึ่งอาจเป็นญาติมิตรหรือบุคคลอื่น ๆ รวมทั้งจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังด้วยกันสามารถส่งถึงกันได้ นั้น การที่จะกำหนดให้มีการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังได้ไม่จำเป็นจะเป็นการเปิดหรือการอ่านโดยเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องมียกกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังอย่างชัดเจน กฎหมายราชทัณฑ์ฉบับปัจจุบันไม่ได้ระบุเนื้อหาเกี่ยวกับการตรวจจดหมายทั่วไปและจดหมายถึงทนายความ ซึ่งอาจ

ก่อให้เกิดปัญหาละเมิดสิทธิของผู้ต้องขังและการฟ้องร้องของผู้ต้องขังได้ ดังนั้น กฎหมายราชทัณฑ์ต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้มีอำนาจในการตรวจจดหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในอนาคต อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

ตามประเด็นปัญหาในการตรวจจดหมายผู้ต้องขัง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อสรุปนั้น เพื่อให้การตรวจจดหมายของผู้ต้องขังเป็นไปโดยถูกต้อง เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ จะต้องมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน เนื่องจากไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ตามหลักการขององค์การสหประชาชาติและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหลายฉบับที่ผ่านมาด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง เพื่อให้การตรวจจดหมายของผู้ต้องขังเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษที่มุ่งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ต้องขังสามารถช่วยให้ผู้ต้องขังกลับเข้าสู่สังคมและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความรับผิดชอบรวมทั้ง เพื่อให้มีความเป็นสากลสอดคล้องกับแนวทางที่ได้ใช้ปฏิบัติในประเทศอื่น ๆ แล้ว สามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการราชทัณฑ์ของประเทศไทยได้ กรมราชทัณฑ์จึงสมควรทำการปรับปรุงแก้ไขในความล้ำสมัยของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากับ การตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง ดังนี้

5.2.1 แนวทางที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขัง ในปัจจุบันพบว่ากฎหมายราชทัณฑ์ของไทย มีแนวทางการปฏิบัติที่ยังไม่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง เนื่องจากไม่ได้กำหนดวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังไว้ในรูปแบบของกฎหมาย กรมราชทัณฑ์จึงควรที่จะต้องเร่งสร้างหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังในมิติที่เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารทางจดหมายกับบุคคลภายนอก เพราะการมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ชัดเจน สามารถที่จะนำไปสู่การจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากข้อโต้แย้ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย และเพื่อก่อให้เกิดหลักประกันว่าเรือนจำหรือทัณฑสถาน มีการจัดการและการดำเนินการที่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายราชทัณฑ์ของต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าในต่างประเทศมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น ประเทศอังกฤษ หากเป็นผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาสามารถรับส่งจดหมายได้ตามต้องการ แต่ถ้าหากเป็นผู้ต้องขังเด็ดขาดสามารถรับส่งได้สัปดาห์ละหนึ่งฉบับ หรือประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ต้องขังสามารถรับส่งจดหมายได้ไม่จำกัดจำนวน และสำหรับเรือนจำของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย หากผู้ต้องขังไม่มีเงินเรือนจำอนุญาตให้ส่งจดหมายภายในประเทศได้ไม่เกินห้าฉบับต่อสัปดาห์ แต่ถ้าเป็นจดหมายส่งออกระหว่างประเทศให้ส่งได้ไม่เกินสองฉบับต่อสัปดาห์ หรือประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลีย ผู้ต้องขังสามารถรับหรือส่งจดหมายได้เท่าที่ต้องการและสำหรับรัฐวิกตอเรีย ผู้ต้องขังมีสิทธิในการรับและส่งจดหมายโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่เรือนจำ เป็นต้น นอกจากนี้ การคงอยู่ของบทบัญญัติระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติบางอย่างของกรมราชทัณฑ์ ถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง เนื่องจากการกระทำหรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จนกระทั่งในปัจจุบัน ก็ยังไม่มีกรรยกเลิกหรือแก้ไขให้ได้รับการยอมรับแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังแห่งองค์การสหประชาชาติและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วย

ดังนั้น กรมราชทัณฑ์ของไทยควรมีกฎหมายรองรับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังอย่างชัดเจน เนื่องจากผู้ต้องขังก็ถือเป็นประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แม้จะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพไปบ้างบางส่วนโดยผลของกฎหมาย แต่สิทธิและเสรีภาพบางประการเหล่านั้นก็ยังคงหลงเหลืออยู่ ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายราชทัณฑ์จึงต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดและสอดคล้องหลักการของงานราชทัณฑ์สากลด้วย

5.2.2 การดำเนินการตรวจจดหมายผู้ต้องขังโดยเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องยึดหลักกฎหมายอันชอบธรรม โดยมุ่งรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของทางราชการมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสากล

ดังนั้น กรมราชทัณฑ์ต้องมีกฎหมายซึ่งบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย กล่าวคือ มีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจจดหมาย แก้ไขหรือตัดเนื้อหาบางส่วน ระวังการรับหรือส่ง ยึดหรือทำลายสิ่งของต้องห้าม รวมทั้งส่งจดหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการตรวจสอบเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อรักษาระเบียบวินัยและความมั่นคงปลอดภัยภายในเรือนจำ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของสังคมและความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อป้องกัน

การละเมิดสิทธิและเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคลอื่น อีกด้วย ทั้งนี้เพราะการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการปกครองต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย ซึ่งการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจจดหมายผู้ต้องขังหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะเป็นผลให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการบังคับโทษทางอาญาและส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการส่วนหนึ่งที่ถูกรวมว่า เป็นมุมมืดหรือแดนสนธยาอย่างเรื้อรังมีภาพลักษณ์ที่ตีขึ้น ส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังบังเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในอนาคต

5.2.3 สิ่งหนึ่งที่จะต้องเกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งกรมราชทัณฑ์ของไทยต้องเตรียมกลไกรองรับนับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2558 เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) คือ เกิดการเคลื่อนย้ายเสรีทั้งสินค้า บริการ การเงิน การลงทุน และแรงงานทักษะฝีมือกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาคือ การก่ออาชญากรรมหรือกระทำความผิดในรูปแบบต่าง ๆ ของคนต่างด้าวในราชอาณาจักรไทย ถ้าพึ่งเพียงการบังคับใช้คำสั่ง ระเบียบและข้อบังคับกับผู้ต้องขังที่เป็นคนไทยและคนต่างด้าวที่ผ่านมากรมราชทัณฑ์ก็ยังประสบกับปัญหายุ่งยาก และหากในอนาคตเรือนจำแต่ละแห่งมีผู้ต้องขังเพิ่มมากขึ้น มีผู้ต้องขังหลากหลายสัญชาติหรือผู้ต้องขังเป็นคนต่างด้าวเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น ย่อมจะทำให้กรมราชทัณฑ์และหน่วยงานในสังกัดกรมราชทัณฑ์ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการตรวจจดหมายผู้ต้องขังมากขึ้นอีกเป็นทวีคูณ อาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันแนวทางปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ของไทย ได้ฝากหลักความยุติธรรม หลักสิทธิมนุษยชนและหลักการของข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง รวมทั้ง หลักการของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้กับคำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับของกรมราชทัณฑ์เท่านั้น แต่หาได้ฝากหลักการดังกล่าวไว้กับบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นหลักเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ใช้บังคับแต่อย่างใดไม่

ดังนั้น หากกรมราชทัณฑ์พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 เพื่อใช้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในรูปบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว จึงจะถือได้ว่าเป็นการกำหนดสิ่งที่ดีในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องขังที่เป็นคนไทยหรือผู้ต้องขังที่เป็นคนต่างด้าว และเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองผู้ต้องขังทั้งหลายรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ให้มีมาตรฐานสากลอีกด้วย และเมื่อบทบัญญัติของกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว ย่อมจะเกิดผลดีด้านการพัฒนาการราชทัณฑ์ไทยที่เหมาะสมกับภารกิจในอนาคตต่อไป