

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริง: ศึกษากรณีเรือนจำ

Legal Problems Concerning the Authority of the Ombudsman in Fact-Finding:

A Case Study of Prisons

Received: 26/02/2569

Revised: 22/06/2569

Accepted: 23/06/2569

ชนกนันท์ กัลละหะ¹ และวีรยุทธ ลาสงยาง²

Chanoknan Kanlaha¹ and Weerayut Lasongyang²

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงภายในเรือนจำ และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร ศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง และเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสวีเดน ประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร

จากการศึกษาพบปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้าได้หรือไม่ อันเป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นธรรม เนื่องจากการแจ้งล่วงหน้าอาจทำให้พยานหลักฐานถูกปรับเปลี่ยนหรือทำลาย ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยานหลักฐาน เอกสารในเรือนจำมีการจำกัดการเข้าถึงและต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติหลายระดับ ซึ่งอาจใช้เวลาและเปิดโอกาสให้มีการปรับแต่งหรือคัดกรองเอกสารก่อนการตรวจสอบ ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ กฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองผู้ต้องขังที่ให้ข้อมูลหรือเป็นพยานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

การศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศพบว่า ประเทศสวีเดนซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน มีการวางรากฐานในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐอย่างเข้มแข็ง ขณะที่ประเทศนิวซีแลนด์และสหราชอาณาจักรมีมาตรการทางกฎหมายที่เอื้อต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงในสถานปิดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะประเทศนิวซีแลนด์ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า มีอำนาจเข้าถึงเอกสารและพยานหลักฐานอย่างเสรี รวมถึงระบบของต่างประเทศที่มีกลไกการประสานงานถ่วงดุลและการคุ้มครองพยานที่ชัดเจน ทำให้การตรวจสอบความโปร่งใสในเรือนจำมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

¹นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

¹Thesis Advisor, Master of Laws (LL.M.), Pridi Banomyong Faculty of Law, Public Law Program, Dhurakij Pundit University.

²อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

²Master of Laws (LL.D.), Pridi Banomyong Faculty of Law, Public Law Program, Dhurakij Pundit University.

*E-mail: thisismintchy22@gmail.com

จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา 3 ประการ โดยอาศัยหลักการและแนวทางจากประเทศต้นแบบและกฎหมายต่างประเทศที่ศึกษา ได้แก่ (1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 ให้บัญญัติชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า (2) กำหนดกลไกการเข้าถึงพยานหลักฐานที่ชัดเจน โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าถึงเอกสารและพยานหลักฐานได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนที่ซับซ้อน และ (3) ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานที่เป็นผู้ถูกคุมขังหรือผู้ถูกกักกันในคดีอาญาในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้ครอบคลุมผู้ต้องขังที่ให้อภัยคำต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมกำหนดมาตรการคุ้มครองและบทลงโทษผู้กระทำการข่มขู่พยาน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการสร้างกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในสถานะเปราะบางได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน

คำสำคัญ: ผู้ตรวจการแผ่นดิน, การแสวงหาข้อเท็จจริง, เรือนจำ

ABSTRACT

The objectives of this independent study were to 1) study and analyze legal problems concerning the authority of the ombudsman in fact-finding in prisons, and 2) suggest guidelines for solutions. Documentary research was used, of which data were obtained from the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), the Organic Act on Ombudsmen B.E. 2560 (2017), and relevant internal laws, followed by comparison with foreign laws, including Sweden, New Zealand, and the United Kingdom.

The study revealed 3 major problems as follows. The first concerned the scope of authority to inspect prisons without prior notice. The law was not written clearly as to whether or not the ombudsman can inspect prisons without prior notice. This is an obstacle for impartial fact-finding, because prior notice may result in altered or terminated evidence. The next problem found involved access to evidence and storage. Documents in prisons are restricted, with several levels of approval procedures which may take a long time, possibly leading to document editing or screening prior to inspection. The last problem concerns witness protection in prisons. Thus far, there have been no clear provisions regarding the protection of prisoners as informants or witnesses for the ombudsman.

As for the comparative study with foreign countries, it was found that Sweden, as the pioneer of the ombudsman system, establishes a strong foundation for public sector accountability. Meanwhile, New Zealand and the United Kingdom demonstrate highly effective legal mechanisms for fact-finding within closed institutions. Particularly in New

Zealand, the ombudsman has the authorities to inspect prisons without prior notice and freely has access to documents as well as evidence. Also, the clear mechanisms for cross-institutional checks and witness protection in these foreign jurisdictions ensure that prison inspections are robust, efficient, and impartial.

Based on the aforementioned, this independent study suggests 3 solution guidelines drawing upon the principles of the master models and foreign laws studied: (1) Section 25 of the Organic Act on Ombudsmen B.E. 2560 (2017) should be amended to be unambiguous and provide the ombudsman the authority to inspect prisons without prior notice; (2) There should be a clear mechanism of access to evidence, meaning the ombudsman should have prompt access to documents and evidence with no need to go through any complicated procedures; (3) the Department of Corrections' Regulations on Witness Protection should be amended in order to include prisoners who give statements to the ombudsman, parallel to setting protection measures and punishments for those who threaten witnesses. Based on these solutions, the ombudsman can effectively protect the human rights of prisoners, aligned with the intent of the constitution to facilitate a strong and independent inspection mechanism so that individuals under vulnerable conditions will receive equal protection of rights and freedom.

Keywords: Ombudsman, Fact-Finding, Prison

บทนำ

ประเทศไทยปกครองภายใต้หลักนิติรัฐโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ อันเป็นการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพจึงมีการแบ่งแยกการใช้ อำนาจออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจทางบริหาร และอำนาจทางตุลาการ โดยกำหนดให้ แต่ละอำนาจมีความเป็นอิสระต่อกัน แต่ก็มีกลไกการคานและถ่วงดุลอำนาจกันเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ³

ภายหลังจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ได้มีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง โดยมีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย" (คพป.) เพื่อศึกษาและเสนอแนะในการพัฒนาหรือ ปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ โดยมีแนวคิดในการนำองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาปรับใช้ในประเทศ ไทย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

³ ชาญชัย แสงศักดิ์, องค์การอิสระ : ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 27.

ในชื่อ "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา" และเปลี่ยนเป็น "ผู้ตรวจการแผ่นดิน" ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550⁴

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงกำหนดให้มีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมาตรา 230 บัญญัติให้มีหน้าที่และอำนาจหลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) เสนอแนะให้หน่วยงานรัฐปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือขั้นตอนที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน (2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ สำหรับอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง⁵ นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 ได้กำหนดอำนาจให้เรียกเอกสารหลักฐาน และเข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐาน⁶ แม้กระทั่งผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งถือเป็นกลุ่มเปราะบางในสังคมที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ก็มีสิทธิร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินได้⁷ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงในเรือนจำยังคงปรากฏปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้าได้หรือไม่ อันเป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นธรรม เนื่องจากการแจ้งล่วงหน้าอาจทำให้พยานหลักฐานถูกปรับเปลี่ยนหรือทำลายได้ ประการที่สองปัญหาการเข้าถึงและการรักษาพยานหลักฐานเอกสารในเรือนจำมีการจำกัดการเข้าถึงและต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติหลายระดับ ซึ่งอาจใช้เวลาและเปิดโอกาสให้มีการปรับแต่งหรือคัดกรองเอกสารก่อนการเข้าตรวจสอบ ประการสุดท้ายปัญหาการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ กฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองผู้ต้องขังที่ให้ข้อมูลหรือเป็นพยานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งส่งผลให้กลไกตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และบั่นทอนความเชื่อมั่นของสังคมต่อระบบการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ
2. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย และอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ

⁴ ขาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดิม, 43.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230.

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25.

⁷ กรมราชทัณฑ์ สำนักทัณฑวิทยา, คู่มือสิทธิมนุษยชนผู้ต้องขัง (โรงพิมพ์กรมราชทัณฑ์ 2555) 1.

3. เพื่อศึกษาปัญหาปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริง และมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ ตามความตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ และกฎหมายไทย

4. เพื่อเสนอแนะแนวทาง ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย ที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ

สมมติฐาน

การแสวงหาข้อเท็จจริงในเรือนจำโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีบทบัญญัติชัดเจน ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถเข้าแสวงหาข้อเท็จจริงได้ทันที ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยาบาลหลักฐาน และปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 ให้บัญญัติชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า (2) กำหนดกลไกให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าถึงพยานหลักฐานได้ทันที และ (3) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการคุ้มครองพยาน ให้ครอบคลุมผู้ต้องขังที่ให้ถ้อยคำต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมกำหนดมาตรการคุ้มครองและบทลงโทษผู้กระทำการข่มขู่พยาน จะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในสภาวะเปราะบางได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องของปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยาบาลหลักฐาน และปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ โดยมุ่งเน้นศึกษาเปรียบเทียบกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสวีเดน อันเป็นประเทศต้นแบบของระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน ประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักรในส่วนขอบเขตด้านกฎหมายไทย ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ ประกอบกับหลักสากล ตลอดจนกฎหมายภายในอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยม การติดต่อของบุคคลภายนอกกับผู้ต้องขังและการเข้าดูแลกิจการหรือติดต่อการงานกับเรือนจำพ.ศ.

2561⁸ และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานที่ เป็นผู้ถูกคุมขังหรือผู้ถูกกักกันในคดีอาญาในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2549⁹ เป็นฐานในการศึกษาครั้งนี้

วิธีของการศึกษา

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการดำเนินการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) ขอบเขตข้อมูลและแหล่งข้อมูล ทำการศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document): ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของกรมราชทัณฑ์ และกฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินของเทศนิวซีแลนด์ (Ombudsmen Act 1975) เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document): ได้แก่ ตำรากฎหมายมหาชน วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความวิชาการ และรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเรือนจำจากอินเทอร์เน็ต ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศเครื่องมือและการวิเคราะห์ข้อมูล: เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลคือ แบบบันทึกและจำแนกกลุ่มข้อมูลตามประเด็นกฎหมาย จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดมาประมวลผล ตรวจสอบความน่าเชื่อถือแบบสามเส้า (Triangulation) และทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้ตรรกะทางกฎหมาย (Legal Reasoning) เพื่อนำมาเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรือนจำต่อไป

ผลการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ยกระดับสถานะผู้ตรวจการแผ่นดินให้ป็นองค์กรอิสระ โดยมอบอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน ตามมาตรา 230 (2) ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงได้กำหนดอำนาจเฉพาะในการแสวงหาข้อเท็จจริงไว้ตามความในมาตรา 25 โดยให้อำนาจในการเรียกพยานเอกสารหลักฐาน และอำนาจในการเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง

⁸ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยม การติดต่อของบุคคลภายนอกกับผู้ต้องขัง และการเข้าดูกิจการหรือติดต่อการทำงานกับเรือนจำ พ.ศ. 2561

⁹ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานที่ เป็นผู้ถูกคุมขังหรือผู้ถูกกักกันในคดีอาญาในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2549.

อำนาจเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการสร้างกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็ง เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในสภาวะเปราะบางดังเช่น "ผู้ต้องขัง" ได้รับการคุ้มครองสิทธิ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบว่าระบบกฎหมายและกลไกการทำงานของไทยยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า เรือนจำเป็นหน่วยงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมที่มีสภาพเป็น "ระบบปิด" การจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องขังย่อมต้องดำเนินไปภายใต้หลักนิติรัฐและหลักสิทธิมนุษยชนสากล แต่ในบริบทของประเทศไทย ปัญหาการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมยังคงปรากฏให้เห็น ดังเช่นข้อเท็จจริงจากข่าวกรณีเจ้าหน้าที่เอื้อประโยชน์พิเศษให้แก่นักโทษกลุ่มจิ้นเทาในเรือนจำ ซึ่งเมื่อกรมราชทัณฑ์ได้รับเบาะแสและส่งชุดปฏิบัติการเข้าตรวจสอบตามปกติมักพบปัญหาข่าวรั่ว จนกระทั่งต้องใช้ชุดเฉพาะกิจเข้าจับกุมตรวจค้นโดยไม่แจ้งล่วงหน้า จึงพบสิ่งของต้องห้ามและเครื่องใช้ไฟฟ้าจำนวนมาก ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาของการแจ้งล่วงหน้า คือ การที่เรือนจำสามารถเตรียมการเพื่อสร้างภาพลักษณ์ได้ "การเข้าตรวจสอบโดยไม่แจ้งล่วงหน้า" จึงเป็นมาตรการตรวจสอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่าพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 และระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยม การติดต่อของบุคคลภายนอกกับผู้ต้องขัง พ.ศ. 2561 ข้อ 27 กำหนดให้บุคคลภายนอกจะเข้าดูกิจการเรือนจำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ข้อ 27 แม้จะให้อำนาจในการเข้าสถานที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง แต่กลับมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึง "อำนาจในการเข้าตรวจเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า" ส่งผลให้กลไกตรวจสอบเรือนจำไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร

ในมุมมองของกฎหมายต่างประเทศและหลักสากล การไม่มีกฎหมายให้อำนาจดังกล่าวถือว่าขัดต่อข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดแมนเดลา) ข้อ 1 และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานฯ (CAT) และพิธีสารเลือกรับ (OPCAT) ข้อ 11 ซึ่งเน้นย้ำถึงการป้องกันการทรมานอย่างเป็นระบบ ในประเทศนิวซีแลนด์ พระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ค.ศ. 1975 มาตรา 13 ได้ให้อำนาจประธานผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะกลไกการป้องกันระดับชาติ (NPM) เข้าตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวได้โดยตรงและไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า เช่นเดียวกับประเทศสวีเดนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ค.ศ. 2023 มาตรา 18 ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจเยี่ยมเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า

แนวทางการแก้ไขกฎหมาย: ผู้ศึกษาเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย 3 ฉบับ เพื่ออุดช่องโหว่ดังกล่าว ได้แก่ (1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 โดยเพิ่มข้อความในวรรคท้ายว่า: "ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำ กรณีมีความจำเป็นที่การเข้าตรวจสอบด้วยวิธีปกติจะส่งผลกระทบทำให้ผู้ต้องขังไม่ได้รับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม หรือพยานหลักฐานอาจถูกทำลาย บิดเบือน หรือ

แปรเปลี่ยนสภาพ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมาย... สามารถเข้าไปตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า" (2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 วรรคท้าย โดยเพิ่มข้อความให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า (3) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยมฯ พ.ศ. 2561 ข้อ 27 โดยเพิ่มข้อยกเว้นไม่นำมาบังคับใช้กับผู้ตรวจการแผ่นดินในการปฏิบัติหน้าที่

2. ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยาบาลหลักฐาน ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งของกฎหมายลำดับรองกับกฎหมายแม่บท ซึ่งบั่นทอนความเป็นอิสระของระบบตรวจสอบ ผู้ต้องขังจำนวนมากร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินว่าถูกเจ้าหน้าที่เรือนจำเปิดอ่านจดหมายที่ส่งไปยังหน่วยงานตรวจสอบอำนาจรัฐ ส่งผลให้ผู้ร้องเรียนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและถูกลงโทษทางวินัย สอดคล้องกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แถลงข่าวเสนอแนะให้กรมราชทัณฑ์งดเว้นการตรวจสอบเนื้อหาจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับศาลหรือองค์กรอิสระ

แม้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 29 จะกำหนดอำนาจตรวจสอบจดหมายเพื่อความมั่นคง แต่ได้ยกเว้นมิให้บังคับใช้กับ "คำร้องทุกข์" ตามมาตรา 46 และ 47 อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวง การร้องทุกข์ การยื่นเรื่องราวใด ๆ หรือการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาของผู้ต้องขัง พ.ศ. 2563 ข้อ 5 กลับบัญญัติให้ "เจ้าพนักงานเรือนจำซึ่งได้รับมอบหมายตรวจดูข้อความและตรวจสอบข้อเท็จจริง" ก่อนเสนอผู้บัญชาการเรือนจำ การที่กฎกระทรวงกำหนดหลักการขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท ย่อมถือเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขต (*ultra vires*) และขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ

ในระดับสากล การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตรวจสอบคำร้องก่อนส่งต่อ ขัดต่อปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ข้อ 8, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) มาตรา 14 รวมถึงข้อกำหนดแมนเดลา ข้อ 36 (3) ที่รับรองสิทธิผู้ต้องขังในการยื่นคำร้องโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบล่วงหน้า ดังเช่นในประเทศนิวซีแลนด์ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ค.ศ. 2004 มาตรา 109 และ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ (Corrections Regulations 2005) มาตรา 83 ห้ามเจ้าหน้าที่เปิด อ่าน หรือระงับจดหมายที่ส่งถึงหน่วยงานราชการโดยเด็ดขาด

แนวทางการแก้ไขกฎหมาย: (1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 (1) โดยเพิ่มข้อความให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าถึงเอกสารหลักฐานได้ทันที และให้หน่วยงานส่งมอบภายในไม่เกิน 7 วันทำการ (2) แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง การร้องทุกข์ฯ พ.ศ. 2563 ข้อ 5 ให้ระบุชัดเจนว่า "ให้เจ้าพนักงานเรือนจำซึ่งได้รับมอบหมายตรวจดูความถูกต้องของชื่อหน่วยงานและสถานที่จัดส่ง และดำเนินการจัดส่งคำร้องทุกข์ โดยห้ามมิให้ดำเนินการใด ๆ เพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงตามคำร้องทุกข์นั้น" นอกเหนือจากการเสนอแก้ไขข้อความในตัวบทกฎหมาย (Black-letter law) ข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเชิงกลไกภาคปฏิบัติ (Practical Mechanism) เพื่ออุดช่องโหว่ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยเสนอให้กรมราชทัณฑ์ดำเนินการติดตั้ง "ตู้จดหมายปิดผนึกของผู้ตรวจการแผ่นดิน" (Ombudsman Locked Box) ไว้ในจุดที่ผู้ต้องขังสามารถเข้าถึงได้ง่ายและปลอดภัยภายในเรือนจำ โดยกำหนดมาตรการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ประจำเรือนจำถือลูกกุญแจไขตู้ดังกล่าวโดยเด็ดขาด และให้สิทธิ

ในการเก็บข้อมูลจนถึงการเปิดรับจดหมายเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น เพื่อตัดโอกาสและป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่เรือนจำแอบเปิดอ่านหรือรับจดหมายร้องเรียนของผู้ต้องขังในทางปฏิบัติได้อย่างเด็ดขาด

3. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ การขาดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้ร้องเรียนในเรือนจำถือเป็นปัญหาร้ายแรง การใช้ความรุนแรงหรือการทำร้ายร่างกายผู้ต้องขังโดยเจ้าหน้าที่ยังคงปรากฏในสื่อสาธารณะ เช่น กรณีผู้ต้องขังถูกผู้คุมทำร้ายร่างกายหรือการเสียชีวิตอย่างมีเงื่อนงำ ซึ่งสร้างความหวาดกลัวให้แก่ญาติและผู้ต้องขังรายอื่น

เมื่อพิจารณาระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานที่เป็นผู้ถูกคุมขังหรือผู้ถูกกักกันในคดีอาญาในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2549 ข้อ 3 และข้อ 6 พบว่า ระเบียบให้ความคุ้มครองเฉพาะ “พยานในคดีอาญา” เท่านั้น แต่ไม่ได้รวมถึงกรณีผู้ต้องขังที่ร้องเรียนความไม่ปลอดภัยจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มายังผู้ตรวจการแผ่นดิน การละเลยในประเด็นนี้ขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค และทฤษฎีความยุติธรรม (A Theory of Justice) ของจอห์น รอลส์ (John Rawls) ที่มุ่งเน้นความยุติธรรมและการปกป้องผู้ด้อยโอกาสเสมือนอยู่หลัง “ม่านแห่งความไม่รู้” ตลอดจนไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดแมนเดลา ข้อ 1 และอนุสัญญา OPCAT ข้อ 11 ที่ให้ความสำคัญกับการประกันความปลอดภัยของผู้ต้องขังจากการถูกกลั่นแกล้งหรือคุกคาม

แนวทางการแก้ไขกฎหมาย: (1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 โดยเพิ่ม (3) ระบุให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาให้ความคุ้มครองพยานซึ่งเป็นผู้ต้องขัง ในกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์หรือเรือนจำที่อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย (2) แก้ไขระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานฯ พ.ศ. 2549 ข้อ 3 และข้อ 6 โดยขยายนิยามของ “พยาน” ให้ครอบคลุมถึงกรณีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และเพิ่มให้อำนาจการร้องขอคุ้มครองพยานสามารถยื่นผ่าน “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ได้โดยตรง

สรุปผล การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริง : ศึกษากรณีเรือนจำ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ภายในเรือนจำ โดยผู้ศึกษาได้ข้อสรุป อภิปรายผล และมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

สรุปผล

จากการศึกษาพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จะให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนของประชาชนรวมถึงผู้ต้องขัง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า: กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้าได้หรือไม่ ทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงในสถานที่ปิดอย่างเรือนจำขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากพยานหลักฐานอาจถูกปรับแต่งหรือทำลายก่อนการตรวจสอบ

2) ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยานหลักฐาน: เอกสารในเรือนจำมีการจำกัดการเข้าถึงและกฎกระทรวงยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจดูข้อความในคำร้องทุกข์ ซึ่งขัดต่อความอิสระในการตรวจสอบและอาจนำไปสู่การแทรกแซงพยานหลักฐาน

3) ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ: กฎหมายและระเบียบของกรมราชทัณฑ์ยังคงให้ความคุ้มครองเฉพาะ "พยานในคดีอาญา" แต่ขาดบทบัญญัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองผู้ต้องขังที่ให้ข้อมูลหรือเป็นพยานร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

การอภิปรายผล

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายทั้ง 3 ประการข้างต้น สามารถนำมาอภิปรายผลโดยพิจารณาความสอดคล้องหรือแตกต่างจากแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าและข้อค้นพบของงานวิจัย ได้ดังนี้

1. การจำกัดอำนาจการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้ากับหลักนิติรัฐและมาตรฐานสากล ผลการวิจัยพบว่า การที่กฎหมายไทยไม่บัญญัติอำนาจให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้าอย่างชัดเจนนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดของการใช้ "หลักนิติรัฐ" (Rule of Law) ที่ผูกมัดว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือสถานที่ของรัฐมิได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การอ้างหลักนิติรัฐในลักษณะที่เคร่งครัดจนเกินไปในกรณีนี้ กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาความจริง การค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายของไทยยัง "แตกต่างและล้าหลัง" เมื่อเทียบกับประเทศที่เป็นต้นแบบอย่างสวีเดน และประเทศนิวซีแลนด์ ที่มีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวได้โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างชัดเจน นอกจากนี้ สภาวะดังกล่าวยัง "ไม่สอดคล้อง" กับมาตรฐานสากลตามพิธีสารเลือกรับต่ออนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน (OPCAT) ที่เน้นย้ำถึงกลไกการตรวจเยี่ยมเชิงป้องกัน โดยหน่วยงานอิสระที่ต้องสามารถกระทำได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า เพื่อป้องกันการทรมานและปกป้องข้อเท็จจริงในระบบปิด

2. การละเมิดหลักความเสมอภาคและข้อกำหนดแมนเดลาอันเกิดจากการตรวจสอบจดหมาย ผลการวิจัยที่พบว่ากฎกระทรวงของกรมราชทัณฑ์เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบคำร้องทุกข์ของผู้ต้องขังก่อนส่งถึงองค์กรอิสระ สามารถอภิปรายได้ว่า มาตรการนี้เป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท (Ultra vires) และที่สำคัญที่สุดคือ "ขัดแย้งอย่างสิ้นเชิง" กับ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หรือ "ข้อกำหนดแมนเดลา" (Nelson Mandela Rules) ข้อ 56 ที่รับรองสิทธิผู้ต้องขังในการยื่นคำร้องไปยังหน่วยงานภายนอกโดยไม่ต้องไม่ถูกเซ็นเซอร์หรือถูกตรวจสอบเนื้อหาล่วงหน้า ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในกฎหมายของนิวซีแลนด์ (Corrections Act 2004) ที่มีบทบัญญัติห้าม

เจ้าหน้าที่เปิด อ่าน หรือระงับจดหมายที่ส่งถึงหน่วยงานตรวจสอบอำนาจรัฐโดยเด็ดขาด เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือใช้อำนาจข่มขู่พยานหลักฐานของผู้ต้องขัง

3. ช่องโหว่การคุ้มครองพยานบุคคลกับทฤษฎีความยุติธรรมของ จอห์น รอลส์ (John Rawls) ในประเด็นการขาดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้ต้องขังที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น สามารถนำมาวิเคราะห์สะท้อนกลับและยืนยันข้อเท็จจริงตาม "ทฤษฎีความยุติธรรม" (A Theory of Justice) ของจอห์น รอลส์ (John Rawls) ได้เป็นอย่างดี แนวคิดของรอลส์มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างสังคมที่ยุติธรรมโดยให้การปกป้อง "ผู้ด้อยโอกาส" หรือ "กลุ่มเปราะบางที่สุด" ในสังคมอย่างเท่าเทียม เสมือนการตกลงกติกายู่หลัง "ม่านแห่งความไม่รู้" (Veil of Ignorance) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าระบบกฎหมายราชทัณฑ์ของไทยในปัจจุบันล้มเหลวในการปฏิบัติตามทฤษฎีนี้ เนื่องจากละเลยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ยุติธรรมในการคุ้มครองกลุ่มเปราะบางที่สุดอย่างผู้ต้องขัง ปล่อยให้บุคคลเหล่านี้เผชิญกับความเสี่ยงจากการถูกกลั่นแกล้งและใช้ความรุนแรง งานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นการต่อยอดทางวิชาการที่พิสูจน์ให้เห็นว่า ตราบไคที่ระบบกฎหมายยังไม่มีกลไกคุ้มครองพยานในเรือนจำที่ทรงประสิทธิภาพ กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินก็มิอาจบรรลุความยุติธรรมที่แท้จริงตามทฤษฎีของ จอห์น รอลส์ ได้

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้กระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรือนจำมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ทฤษฎีความยุติธรรม และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ 3 ประการ ดังนี้

1) ปัญหาขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า: เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 ตลอดจนระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยมฯ พ.ศ. 2561 ข้อ 27 เพื่อให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย สามารถเข้าไปตรวจสอบเรือนจำและสถานที่คุมขังได้โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อไม่ให้กระทบต่อประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ต้องขัง

2) ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยานหลักฐาน: เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 (1) โดยบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าถึงและตรวจสอบเอกสารหลักฐานในเรือนจำได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติหลายระดับ และให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งมอบเอกสารภายในเวลาไม่เกิน 7 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาโทษตามกฎหมายสำหรับผู้ใดที่ขัดขวาง ปกปิด หรือทำลายพยานหลักฐาน

3) ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ: เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานฯ พ.ศ. 2549 ข้อ 3 และข้อ 6 โดยขยายความหมายของ “พยาน” ให้ครอบคลุมถึงกรณีการร้องเรียนของผู้ต้องขังเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์หรือเรือนจำที่

อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย พร้อมทั้งให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาให้ความคุ้มครองพยาน และเปิดช่องทางให้ผู้ต้องขังสามารถร้องขอความคุ้มครองผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรง

กล่าวโดยสรุป ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการพัฒนากฎหมายและกลไกเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรือนจำ ควรดำเนินการอย่างเป็นระบบ โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมที่เข้าถึงได้จริงและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงการร้องทุกข์ การยื่นเรื่องราวใด ๆ หรือการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาของผู้ต้องขัง พ.ศ. 2563. (2563, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 137(36 ก), 1-4.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560. (2560, 27 ธันวาคม).

ราชกิจจานุเบกษา, 134(131 ก), 1-25.

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560. (2560, 18 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134(21 ก), 1-26.

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยม การติดต่อของบุคคลภายนอกกับผู้ต้องขัง และการเข้าดูกิจการหรือติดต่อการงานกับเรือนจำ พ.ศ. 2561. (2561, 26 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 135(ตอนพิเศษ 268 ง), 14-23.

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานที่เป็นผู้ถูกคุมขังหรือผู้ถูกกักกันในคดีอาญาในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2549. (2549, 12 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 123(ตอนพิเศษ 107 ง), 26-30.

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(ตอนพิเศษ 110 ง), 15-25.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134(40 ก), 1-90.

Corrections Act 2004. (2004). New Zealand.

Corrections Regulations 2005 (SR 2005/53). (2005). New Zealand.

Ombudsmen Act 1975. (1975). New Zealand.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsmen (2023:499). (2023). Sweden.

United Nations. (1948). *Universal declaration of human rights*. New York, NY: United Nations.

United Nations. (1966). *International covenant on civil and political rights*. New York, NY: United Nations.

United Nations. (1984). *Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. New York, NY: United Nations.

United Nations. (2002). *Optional protocol to the convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. New York, NY: United Nations.

United Nations. (2015). *United Nations standard minimum rules for the treatment of prisoners (the Nelson Mandela Rules)*. New York, NY: United Nations.