



อำนาจอาญากับอำนาจปกครอง: ศึกษาเฉพาะการใช้อำนาจ
ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์

**CRIMINAL JUSTICE POWER AND ADMINISTRATIVE POWER:
CASE STUDY OF CORRECTION OFFICER'S FUNCTION**

นที สิงห์ใจ

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2555

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

อำนาจอาญากับอำนาจปกครอง: ศึกษาเฉพาะการใช้อำนาจ
ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์

CRIMINAL JUSTICE POWER AND ADMINISTRATIVE POWER:
CASE STUDY OF CORRECTION OFFICER'S FUNCTION

นที สิงห์ใจ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2555

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

อำนาจอาญากับอำนาจปกครอง: ศึกษาเฉพาะการใช้อำนาจ
ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์

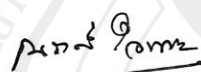
CRIMINAL JUSTICE POWER AND ADMINISTRATIVE POWER:
CASE STUDY OF CORRECTION OFFICER'S FUNCTION

นที สิงห์ใจ

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

2555

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ)



อาจารย์ที่ปรึกษา

(ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์)



อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ)



กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ นที จิตสว่าง)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้เพราะได้รับความเมตตาจากท่านอาจารย์ ดร.รุ่ง ศรีสมวงษ์ ที่กรุณาสละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลักวิทยานิพนธ์ โดยท่านให้คำปรึกษา แนะนำ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนเสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ ที่ได้ให้ความเมตตากรุณาสละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ ให้กับผู้เขียน ทั้ง ๆ ที่ท่านมีภารกิจไม่ว่าภารกิจด้านบริหารในฐานะคณบดีสำนักศึกษานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และภารกิจด้านการสอนในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยท่านได้กรุณาสละเวลา ตรวจสอบ แนะนำ แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จึงขอขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงที่ให้ความเมตตาแก่ ผู้เขียนเสมอมา

ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ท่านอาจารย์รองศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ ท่าน อาจารย์ นัทธิ จิตสว่าง ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ให้กับผู้เขียนและได้กรุณา เสียสละเวลาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ ตลอดจนการแก้ไขปรับปรุง ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมาจนสามารถสำเร็จลุล่วงได้

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูงที่ได้สั่งสอนให้ความรู้ ระดับบัณฑิตศึกษาแก่ผู้เขียน ขอขอบพระคุณ คุณศร ชิตธรรมพฤษย์ เจ้าหน้าที่จากสถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์ คุณสิริชัย ขมเกิด กองการเจ้าหน้าที่ รวมถึงกลุ่มงานกฎหมายและระเบียบ กองนิติการ กรมราชทัณฑ์ ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลในด้านต่าง ๆ และทุกท่านที่มีได้เอื้อนตามที่มีส่วน ช่วยแนะนำ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยเฉพาะภริยา ที่ให้เวลาและกำลังใจเสมอมาจน สำเร็จการศึกษาได้ หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เพื่อ ปรับปรุงแก้ไขต่อไป

นที สิงห์ใจ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	อำนาจอาญา กับอำนาจปกครอง: ศึกษาเฉพาะการใช้อำนาจ ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์
ชื่อผู้เขียน	นที สิงห์ใจ
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายราชทัณฑ์ของสหราชอาณาจักรอังกฤษ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สาธารณรัฐฝรั่งเศส และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ในเวลาต่อไป

การศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) โดยการค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย วารสาร บทความ และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และนำข้อมูลจากการวิจัยเอกสารมาจัดรวบรวมให้เป็นระบบ เพื่อทำการวิเคราะห์หาข้อสรุป

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทย ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงทั้งหลายเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติดั้งเดิม มีการให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับโทษอาญาตามคำพิพากษา และในขณะเดียวกันก็มีอำนาจทางปกครองในการบริหารงานราชทัณฑ์ด้วย และเมื่อประเทศไทยได้มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ

ไม่ว่าตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ แล้ว ทำให้กฎหมายราชทัณฑ์ไทยขาดความสมบูรณ์เพราะไม่มีบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ในการปฏิบัติตามหน้าที่ เช่น การตรวจค้น การใช้อาวุธ การใช้กำลังบังคับ ยิ่งไปกว่านั้น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ยังไม่ได้รับการคุ้มครองพิเศษดังเช่นเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่างประเทศ

วิทยานิพนธ์นี้ได้เสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติการใช้อำนาจพิเศษหรือคุ้มครองการใช้อำนาจไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกำหนดให้มีองค์กรของรัฐทำหน้าที่ช่วยเหลือให้ข้อมูล ให้ความสะดวก รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน เช่น คณะกรรมการตรวจสอบอิสระ เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือตามระบบทัณฑวิทยา ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ราชทัณฑ์/อำนาจอาญา/อำนาจปกครอง

Thesis Title	Criminal Justice Power and Administrative Power: Case Study of Correction Officer's Function
Author	Natee Singhjai
Degree	Master of Law
Advisor	Dr. Rung Srisomwong
Co-Advisor	Assoc. Prof. Dr. Apirat Petchsiri

ABSTRACT

The objectives of this research is to examine the authorities of correctional officer both under criminal justice and administrative capacities according to the Penitentiary Act B.E. 2479 (A.D. 1936), its amendments and related regulations. The thesis approaches the problems by analyze and compare the Thai state of affairs to the situations under correctional laws and regulations of England, Germany, France and New South Wales State of Australia regarding the authority of correctional officer. Finally the thesis proposes that improvement should be made to the Thai correctional laws.

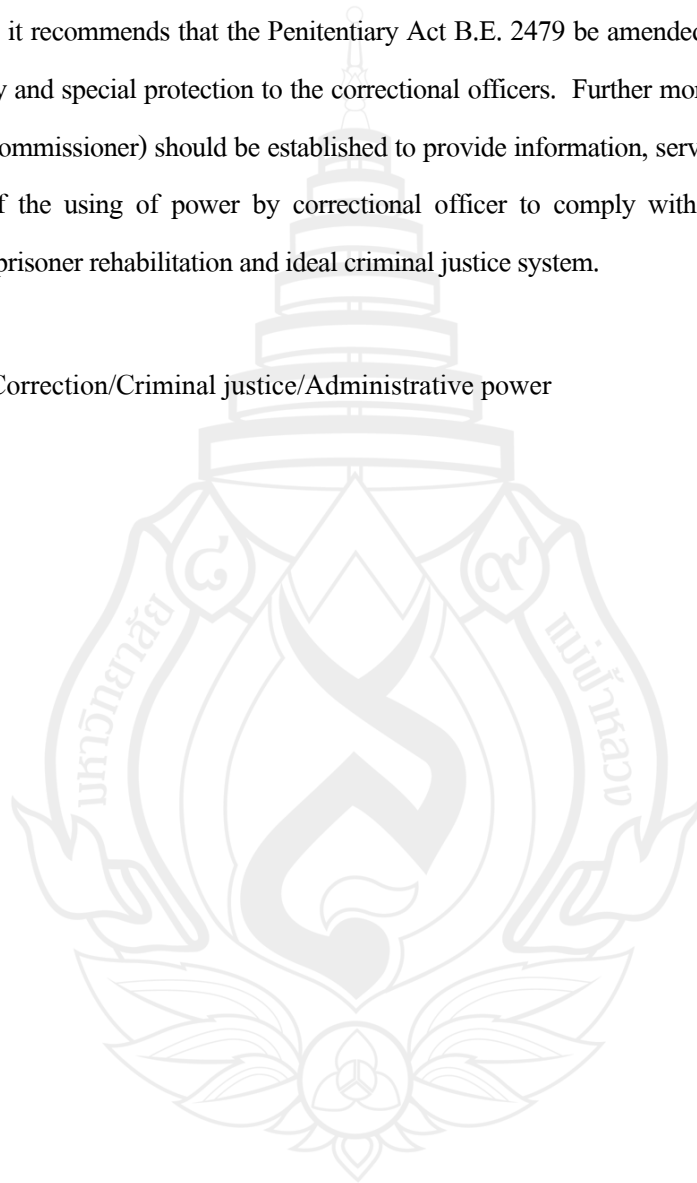
This thesis's methodology is based on the examination of legal documentary sources. Documents used in this research include legal codes, legal literatures, law review articles and related materials both in Thai and English. Data was categorized and analyzed and recommendations are proposed in conclusion.

This research finds that legal authorities of the Thai correctional officers with regarding to search and seizure, use of force and weapons for carry out their duties are not well protected when compare with correctional officers in other study's target countries. Thai correctional officers do not

have all the powers, authority, protection and privileges even though they are performing similar duties.

Thus it recommends that the Penitentiary Act B.E. 2479 be amended to provide appropriate legal authority and special protection to the correctional officers. Further more independent agencies (monitoring commissioner) should be established to provide information, service and render effective monitoring of the using of power by correctional officer to comply with international standard, objectives of prisoner rehabilitation and ideal criminal justice system.

Keywords: Correction/Criminal justice/Administrative power



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(6)
สารบัญตาราง	(10)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	6
2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานราชทัณฑ์	7
2.1 ประวัติความเป็นมาของการราชทัณฑ์ประเทศไทย	7
2.2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์	8
2.3 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษอาญา	17
2.4 ทฤษฎีและแนวคิดกฎหมายมหาชน	32
2.5 ทฤษฎีและแนวความคิดพื้นฐานของความผิดทางปกครอง	42
2.6 หลักการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในปัจจุบัน	46
2.7 การใช้มาตรการทางอาญาและมาตรการปกครอง	60

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3 การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่างประเทศ	70
3.1 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common law	70
3.2 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil law	88
3.3 เขตอำนาจศาลในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์	99
3.4 สรุปแนวคิดการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในต่างประเทศ	103
4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทยกับต่างประเทศ	106
4.1 ลักษณะพิเศษของงานราชทัณฑ์	107
4.2 วิเคราะห์การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทย	110
4.3 ปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทยในปัจจุบัน	132
4.4 การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย	138
4.5 การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน	141
4.6 มาตรการที่เหมาะสมในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์สำหรับประเทศไทย	146
5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	157
5.1 บทสรุป	157
5.2 ข้อเสนอแนะ	169
รายการอ้างอิง	172
ภาคผนวก	182
ประวัติผู้เขียน	195

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
4.1 เปรียบเทียบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทยกับต่างประเทศ	150
5.1 สรุปแบ่งแยกการใช้อำนาจอาญาและอำนาจปกครองที่เข้าหลักเกณฑ์ ตามกฎหมายปกครอง ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479	167



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมราชทัณฑ์ เป็นหน่วยงานทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาลำดับสุดท้าย มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติและควบคุมผู้ต้องขังตามคำพิพากษาของศาลและคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี¹ ซึ่งในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์มีลักษณะผสมผสานกันระหว่างการใช้เรือนจำและทัณฑสถาน เป็นสถานที่ควบคุม กักขัง กักกัน จำคุกและประหารชีวิต ตลอดจนฟื้นฟูพัฒนาจิตใจ และแก้ไขพฤติกรรมของผู้ต้องขังภายใต้พื้นฐานของหลักกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวงยุติธรรม ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งหลักสิทธิมนุษยชน หลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา หลักพฤตินิยมศาสตร์และหลักมนุษยธรรม เพื่อให้เป็นบุคคลที่สังคมพึงปรารถนา ไม่กลับมากระทำผิดอาญาซ้ำอีก อำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์จึงเป็นงานป้องกันสังคมให้ปลอดภัย² โดยการควบคุมผู้ต้องขังไว้และให้การอบรมแก้ไขให้กลับเข้าสู่สังคมได้ ฉะนั้น ลักษณะพิเศษของกรมราชทัณฑ์จึงมีความสลับซับซ้อนและละเอียดอ่อนในการแก้ไขคน อีกทั้งต้องอาศัยประสบการณ์ในการควบคุมผู้ต้องขังอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ กรมราชทัณฑ์ยังมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายบริหารที่จัดการกับผู้ทำผิดกฎหมายหรือกฏเกณฑ์ของสังคม และเป็นงานบริหารโทษ การจัดการลงโทษหรือปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ในการบังคับโทษตามคำสั่งของศาลด้วย

¹ ธาณี วรรณทร์, วิฤตราชทัณฑ์ วิฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), 13.

² นัทธี จิตสว่าง, ราชทัณฑ์กับการพัฒนาองค์ความรู้และบุคลากรที่พึงประสงค์, บทบันทึก, 55(2542), 15.

ภารกิจหลักที่สำคัญของกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบันนี้มีอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก ควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีและให้อยู่ในระเบียบวินัยของเรือนจำ โดยปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามหลักกฎหมาย หลักมนุษยธรรม และหลักเมตตาธรรม

ประการที่สอง แก้ไขฟื้นฟูตลอดจนพัฒนาพฤตินิสัยให้กลับตัวกลับตนเป็นพลเมืองที่ดี เมื่อพ้นโทษออกไปแล้วไม่เป็นภัยต่อสังคม สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข หรือเรียกว่า การบำบัด ตัดโอกาสหรือจำกัดความสามารถในการกระทำผิด³

ในสถานภาพการใช้กฎหมายของกรมราชทัณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามภารกิจดังกล่าวข้างต้น มีขั้นตอนตั้งแต่ การควบคุม กักขัง กักกัน จำคุก และประหารชีวิต เป็นต้น และมีกฎหมายที่กรมราชทัณฑ์จะต้องปฏิบัติเกี่ยวเนื่องด้วยหลายฉบับ นับแต่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. ประมวลกฎหมายอาญา
3. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
4. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 รวมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง
5. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขัง ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506
6. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักกัน ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510
7. พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527
8. พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ
9. พระราชบัญญัติล้างมลทิน

การใช้อำนาจตามกฎหมายในการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาล กรมราชทัณฑ์ ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ซึ่งเป็นกฎหมายบังคับโทษจำคุกของประเทศ⁴ กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะการใช้อำนาจอาญาหรือมาตรการทางอาญาและการใช้อำนาจปกครองหรือมาตรการปกครองรวมอยู่ด้วยกัน เช่น การดำเนินการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ เป็นอำนาจอาญา หรือขั้นตอนการดำเนินกระบวนการยุติธรรม และในขณะเดียวกันก็มีอำนาจในการควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่ในกฎ ระเบียบวินัย มีหน้าที่จัด

³ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, **ทฤษฎีอาญา**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), 97.

⁴ คณิต ณ นคร, **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), 36.

สวัสดิการ การแก้ไขฟื้นฟูพหุติณภัยผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจปกครอง อันเป็นการการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ

ปัจจุบันปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ที่เกี่ยวกับผู้ต้องขังมีหลายประการ เช่น จำนวนผู้ต้องขังเพิ่มขึ้น ปัญหาการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามมาตรฐานสากล กระแสสิทธิมนุษยชน และการตรวจสอบภาครัฐ จากปัญหาดังกล่าวได้มีผู้ต้องขังนำประเด็นที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือในการออกกฎ หรือคำสั่งตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือระบบทัณฑวิทยา ฟ้องร้องเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่อศาลปกครอง หรือหน่วยงานภายนอกเป็นจำนวนมาก⁵ เช่น

1. คำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดในการพักการลงโทษ⁶ หรือลดวันต้องโทษจำคุก⁷ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มีผลให้นักโทษเด็ดขาดได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำทัณฑสถานก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา อันจะมีผลเป็นการระงับการบังคับโทษตามคำพิพากษาในคดีอาญา ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2. คำสั่งลงโทษวินัยผู้ต้องขัง ตามมาตรา 35⁸ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เช่น การลดชั้น⁹ ตัดอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อ¹⁰ ขังเดี่ยว¹¹ ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุก¹² การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งเหล่านี้เป็นการบังคับโทษและในขณะเดียวกันก็เป็นคำสั่งทางปกครองอีกด้วย

3. การออกคำสั่งการใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง¹³

4. การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 การปฏิบัติตามหนังสือสั่งการ การปฏิบัติ

⁵ ฟ้องร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, กรมราชทัณฑ์ และกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

⁶ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 53, ตอนที่ 46, (29 พฤศจิกายน 2479), มาตรา 32(5), 787.

⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 32(6), 788.

⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35 เมื่อผู้ต้องขังคนใดกระทำผิดวินัย ให้เจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีหน้าที่พิจารณาโทษโดย ถ้องแท้ แล้วลงโทษสถานหนึ่งสถานใดหรือหลายสถาน.

⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35(3), 788.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35(4), 789.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35(6), 789.

¹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35(9), 789.

¹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14, 780.

ตามนโยบายของกรมราชทัณฑ์และกระทรวงยุติธรรม เช่น การกักบริเวณ การย้ายผู้ต้องขังที่มีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจ¹⁴ การสั่งให้ผู้ต้องขังรับการตรวจหาสารเสพติดภายในร่างกาย เป็นต้น

เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจของกรมราชทัณฑ์ดังกล่าวข้างต้น มีทั้งที่กฎหมายให้อำนาจไว้ซึ่งเป็นการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การจำตรวน¹⁵ การใช้อาวุธ¹⁶ การพักการลงโทษหรือปล่อยตัวตามที่ได้รับลดวันต้องโทษ การใช้อำนาจในการออกคำสั่งกับผู้ต้องขัง การลงโทษวินัย¹⁷ การไม่อนุมัติให้ได้รับการพักการลงโทษหรือไม่อนุมัติให้ได้รับวันลดวันต้องโทษจำคุก เป็นต้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำให้ผู้ต้องขังเสียสิทธิประโยชน์ ผู้ต้องขังจึงได้นำกรณีดังกล่าวฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไม่กล้าที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเกรงว่าอาจถูกฟ้องร้องหรือต้องถูกชดเชยค่าเสียหาย จนเป็นเหตุให้งานราชทัณฑ์ไม่มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของงานราชทัณฑ์ได้ การศึกษาวิจัยเรื่องนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาหาเกณฑ์การแบ่งแยกการใช้อำนาจอาญาหรือมาตรการอาญาและอำนาจปกครองหรือมาตรการปกครองของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ว่าเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมถึงหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานและการใช้สิทธิทางศาลของผู้ต้องขัง เพื่อจะทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ใช้อำนาจปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อวิเคราะห์การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ว่าเป็นการใช้อำนาจทางอาญา หรือเป็นการใช้อำนาจปกครอง

1.2.2 เพื่อศึกษาหาแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการแยกอำนาจอาญากับอำนาจปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

1.2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส ว่ามีการใช้อำนาจและแบ่งแยกการใช้อำนาจอาญาหรืออำนาจปกครองหรือไม่

¹⁴ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 12, 780.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14, 780.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16, 17, 781-782.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35, 788.

1.2.4 เพื่อแสวงหาแนวทางในการเสนอแนะ และปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ให้มีเนื้อหา รูปแบบในเรื่องการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ให้ถูกต้องตามหลักสากล

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วยอำนาจสองส่วน ส่วนที่หนึ่งคืออำนาจอาญาหรือเรียกว่ามาตรการทางอาญาที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์มีหน้าที่บังคับโทษจำคุกให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และอีกส่วนหนึ่งอำนาจปกครองหรือเรียกว่ามาตรการทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารงานเรือนจำ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ การจัดสวัสดิการ เป็นต้น ทั้งนี้การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิไม่ว่าจะโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรืออนุวัติการตามกติการะหว่างประเทศ และเมื่อมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ต้องจัดลำดับความสำคัญและจัดประเภทของการใช้อำนาจให้ชัดเจนว่าการใช้อำนาจนั้นเป็นอำนาจอาญาหรืออำนาจปกครอง ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ได้มีการแยกแยะลำดับความสำคัญและจัดประเภทของอำนาจไว้อย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดความสับสนและพบความยุ่งยากในการบังคับใช้ ควรมีการแก้ไขโดยจัดประเภทของอำนาจ และบัญญัติกฎหมายรองรับไว้ให้ชัดเจนเพื่อยุติกรณีที่เป็นข้อสงสัยหรือยากต่อการปฏิบัติในลำดับต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้จะศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมถึงคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

รวมทั้งกฎหมายราชทัณฑ์ของประเทศไทย ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาแบบเอกสาร (documentary research) โดยการศึกษาวิจัยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมถึงค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย วารสาร บทความ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และนำข้อมูลจากการวิจัยมารวบรวมเป็นเอกสารให้เป็นระบบ เพื่อให้ทราบถึงปัญหา และวิเคราะห์หาข้อสรุป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1.6.1 ทำให้ทราบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ และสามารถแยกอำนาจอาญา กับ อำนาจปกครอง กรณีการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้อย่างชัดเจน

1.6.2 ทำให้พบแนวคิดในคำวินิจฉัยศาลปกครองในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์

1.6.3 ทำให้เกิดข้อเสนอแนะในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์และนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานราชทัณฑ์

2.1 ประวัติความเป็นมาของการราชทัณฑ์ประเทศไทย

การราชทัณฑ์ของไทย ได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับสังคมการเมืองและสภาพเศรษฐกิจ ตลอดยุคสมัยที่ผ่านมา ในยุคก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กิจการเรือนจำได้ สังกัดอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ สอดคล้องกับการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ แบ่งเป็นเรือนจำในกรุงเทพฯ และเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก เรือนจำกรุงเทพฯ มี 2 ประเภท คือ “คุก” เป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่มีโทษตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป อยู่ในสังกัดกระทรวงนครบาล ส่วน “ตะราง” ใช้เป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่มีโทษต่ำกว่า 6 เดือน หรือนักโทษที่มีไข้ผู้ร้ายสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ที่บังคับ กิจการนั้น ๆ ส่วนการเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก มีที่คุมขังผู้ต้องโทษ เรียกว่า “ตะราง” การคุมขังอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมือง หรืออาจส่งต่อไปให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม รับตัวไปคุมขังแล้วแต่กรณี¹⁸

ต่อมารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปรับปรุงระเบียบราชการใหม่ ได้พระกรุณาโปรดเกล้าให้ตรา “พระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120” ขึ้น เพื่อให้การจัดการเรือนจำเป็นไปอย่างเรียบร้อยยิ่งขึ้น จนถึงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตรา “พระราชบัญญัติจัดตั้งกรมราชทัณฑ์”

ในปี พ.ศ. 2469 ได้เกิดภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ จนประมาณรายได้รายจ่ายไม่ได้ดุลยภาพกัน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงยุบกรมราชทัณฑ์และให้ไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม และต่อมาได้โอนกรมราชทัณฑ์ไปเป็นแผนกหนึ่ง (แผนกราชทัณฑ์) สังกัดกระทรวงมหาดไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การราชทัณฑ์ได้ยกฐานะเป็นกรมราชทัณฑ์ และมีการตราพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มีหน้าที่เกี่ยวกับการเรือนจำ การกักกัน ผู้มีสันดานเป็นโจรผู้ร้ายการฝึกและอบรมเด็กดัดสันดาน และในส่วนภูมิภาคได้มีการกำหนด

¹⁸ ธาณี วรภัทร์, หลักกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), 23.

เป็นเรือนจำจังหวัด และเรือนจำอำเภอ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้ประกาศใช้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล พระราชบัญญัตินี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120 กับทั้งบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้ว¹⁹

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์สืบเนื่องต่อมาจนปัจจุบัน โดยได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นรายละเอียดในการปฏิบัติเกี่ยวกับผู้ต้องขัง และปัจจุบันพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2523

ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ จึงได้โอนย้ายกรมราชทัณฑ์จากกระทรวงมหาดไทย กลับมาสังกัดกระทรวงยุติธรรมอีกครั้ง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ประกาศ ณ วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยมีโครงสร้างการบริหารงานราชทัณฑ์ แบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนราชการระดับสำนัก กอง ต่าง ๆ เรือนจำกลาง ทัณฑสถาน และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ เรือนจำจังหวัด และเรือนจำอำเภอ²⁰

2.2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์

2.2.1 ทฤษฎีด้านทัณฑวิทยาและอาชญาวิทยา²¹

ทัณฑวิทยาเป็นวิชาที่พัฒนาการเป็นเวลานานคู่กับวิชา “อาชญาวิทยา” เดิมนั้นในการศึกษาอาชญาวิทยาจะมีการศึกษาทัณฑวิทยาประกอบด้วยเสมอ โดยคำว่า “อาชญา” กับ “วิทยา” นั้นหมายถึงความรู้เกี่ยวกับการศึกษาถึงลักษณะของการกระทำความผิด สาเหตุของการกระทำความผิดและการป้องกันการกระทำความผิด แต่ทัณฑวิทยาจะเป็นเรื่องการจัดการกับคนที่ทำผิดโดยเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการกระทำความผิดแล้วสังคมจะอย่างไร หรือจะจัดการอย่างไรกับคนที่ทำผิด วิชาอาชญาก็จะควบคู่ไปกับทัณฑวิทยาเสมอ โดยอาชญาวิทยาจะเป็นส่วนแรก ทัณฑวิทยาจะเป็นส่วนท้าย

¹⁹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 3, 776.

²⁰ กรมราชทัณฑ์, ระบบราชทัณฑ์ไทย, (กรุงเทพฯ: กลุ่มงานวิชาการ สำนักทัณฑวิทยา กรมราชทัณฑ์, ม.ป.ป.).

²¹ นัทธี จิตสว่าง, หลักทัณฑวิทยา หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์, 2541ก), 1-8.

จึงสรุปได้ว่า อาชญาวិทยาศึกษาถึงการกระทำผิดอาญาเป็นหลัก แต่วิชาทัณฑวิทยานั้น ศึกษาถึงโทษและวิธีการที่จะปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นหลัก²² ฉะนั้น การศึกษาเกี่ยวกับทัณฑวิทยา และอาชญาวิทยาจึงทำให้ทราบถึงทฤษฎี และเหตุผลในการลงโทษผู้กระทำผิดรูปแบบในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด เทคนิคแก้ไขควบคุมผู้กระทำผิด รูปแบบในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดแบบต่าง ๆ ในการบริหารงานราชทัณฑ์ตลอดจนการกำหนดนโยบายด้านราชทัณฑ์²³

สำหรับคำว่า “ทัณฑวิทยา” มาจากคำว่า “ทัณฑ” หมายถึง โทษหรือการลงโทษ กับคำว่า “วิทยา” ซึ่งหมายถึง ความรู้ ดังนั้น ทัณฑวิทยาจึงหมายถึงความรู้เกี่ยวกับการลงโทษ แปรมาจากภาษาอังกฤษ “penology” มีที่มาจากรากศัพท์ภาษาละตินว่า “poena” ซึ่งหมายถึง “ความเจ็บปวด” อันสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดในการลงโทษที่เน้นเกิดความเจ็บปวด และคำว่า “logy” หมายถึง “วิชาความรู้” คำว่า “penology” จึงหมายถึง “ความรู้เกี่ยวกับการลงโทษ”

ฉะนั้น คำว่า “ทัณฑวิทยา” หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการกับผู้กระทำผิด หรือการลงโทษผู้กระทำผิด เช่น ชาย เสวีกุล ได้ให้ความหมายของทัณฑวิทยาว่า หมายถึง “การศึกษาถึงวิธีการต่าง ๆ ในอันที่จะปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และแก้ไขผู้กระทำผิดต่อกฎหมายให้กลับเป็นคนดีมีประโยชน์ต่อสังคม การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และการแก้ไขผู้กระทำผิดนี้เป็นได้ทั้งวิธีการลงโทษ (punitive) และไม่ใช่เป็นการลงโทษ (non-punitive)”²⁴

ทัณฑวิทยาจึงมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ 3 ประการ คือ เป็นเครื่องชี้แนวทางในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ เป็นพื้นฐานในการประกอบวิชาชีพราชทัณฑ์ ซึ่งจะเป็แนวทางในการสร้างงานราชทัณฑ์ให้เป็นวิชาชีพ และเป็นแหล่งสะสมความรู้และประสบการณ์ในงานราชทัณฑ์ทุกยุคทุกสมัย

2.2.2 ปรัชญางานราชทัณฑ์

งานราชทัณฑ์เป็นระบบงานในการจัดการหรือปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด เมื่อมีการกระทำผิดขึ้นในสังคม สังคมจะจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลละเมิดต่อกฎหมาย แนวคิดดั้งเดิมต้องการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดด้วยมาตรการที่เข้มงวดและรุนแรง เพื่อเป็นการข่มขู่ ยับยั้งให้เกิดความเกรงกลัวการกระทำความผิดตามแนวคิดอาญาวิชยาดั้งเดิม (classic school of criminology) ต่อมาเมื่อสังคม

²² อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, ทฤษฎีอาญา, 14.

²³ ฉิสวัสดิ์ กิตติภูมิชัย, พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479: ศึกษากรณีการดำเนินงานเรือนจำ เอกชน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), 34-35.

²⁴ ชาย เสวีกุล, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), 171.

เปลี่ยนไป ทำให้แนวความคิดการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ การลงโทษที่รุนแรง โหดร้ายยิ่งจะทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกลียดแค้นชิงชังและกลับเป็นอันตรายต่อสังคมมากยิ่งขึ้น การกระทำความผิดมีการใช้วิธีการอันแยบยลและพยายามหลบหนีให้พ้นจากจับกุม การลงโทษในลักษณะดังกล่าว จึงไม่เป็นผลดีต่อสังคมสังคมเริ่มคิดว่าผู้กระทำผิดมีความผิดปกติหรือเกิดจากสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความจำเป็นและกดดันนำไปสู่การกระทำผิด ดังนั้น การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด จึงมุ่งแก้ไขความบกพร่องหรือความผิดปกติดังกล่าว เพื่อป้องกันสังคมจากการกระทำความผิด โดยการอบรมแก้ไขผู้กระทำผิดให้กลับไปใช้ชีวิตในสังคม สามารถปรับตัวให้เข้ากับกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของสังคมได้

2.2.3 ลักษณะพิเศษของกรมราชทัณฑ์

จากภารกิจ หน้าที่ ความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ในการดำเนินกิจการเรือนจำดังกล่าวข้างต้น ได้แสดงถึงลักษณะพิเศษของงานราชทัณฑ์²⁵ ได้ ดังนี้

2.2.3.1 เป็นงานที่ต้องปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมงต่อเนื่อง

กรมราชทัณฑ์ได้รับอนุมัติกรอบอัตรากำลังในการปฏิบัติงานเฉพาะเวลากลางวันเพียงวันละ 8 ชั่วโมง ซึ่งเป็นกรอบอัตรากำลังขั้นต่ำสุดที่สามารถปฏิบัติงานได้ ส่วนการปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการอีกวันละ 16 ชั่วโมง และในวันหยุดราชการกรมราชทัณฑ์ต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในเวลาราชการปกติทุกตำแหน่งมาเข้าเวรยามรักษาการณ์ทำให้ข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างตราครุฑกว่าข้าราชการในหน่วยงานอื่น จึงก่อให้เกิดความเบื่อหน่าย เสียขวัญ ไม่มีเวลาให้ครอบครัวอย่างเพียงพอ

2.2.3.2 เป็นงานที่ต้องปฏิบัติทันทีที่ไม่สามารถปฏิเสธหรือผ่อนผันในเวลาต่อมาได้

ภารกิจสำคัญประการแรกของกรมราชทัณฑ์ คือ การควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีกรมราชทัณฑ์จึงไม่อาจปฏิเสธการรับตัวผู้ต้องขังไว้ในความคุมได้ แม้ว่าเรือนจำและทัณฑสถานจะมีอัตรากำลังหรือสถานที่ควบคุมไม่เพียงพอก็ตาม ประกอบกับการควบคุมหรือปล่อยตัว ผู้ต้องขังจะต้องทำให้ทันทีที่ได้รับหมายศาลหรือคำสั่งตามกฎหมาย จะผ่อนผันไปดำเนินการในวันอื่นไม่ได้ ข้าราชการจึงต้องปฏิบัติงานให้เสร็จสิ้นโดยพลัน แม้ว่าจะเลยเวลาราชการหรือขาดแคลนอัตรากำลังก็ตาม ทำให้ข้าราชการปฏิบัติงานในปัจจุบันต้องได้รับการระหนักและเกิดความกดดันสูง

2.2.3.3 เป็นงานที่ต้องปฏิบัติด้วยความรอบคอบระมัดระวัง และต้องอาศัยความละเอียดถี่ถ้วนและถูกต้องแม่นยำ จะเกิดความผิดพลาดไม่ได้

²⁵ กรมราชทัณฑ์, ลักษณะพิเศษของกรมราชทัณฑ์, สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2555, จาก

การรับหมายศาล การรับ ปล่อยตัวผู้ต้องขังการคำนวณวันพ้นโทษ การลดวันพ้นโทษ และการดำเนินงานด้านอื่น ๆ เช่น การประหารชีวิตนักโทษเด็ดขาด เป็นงานที่ต้องปฏิบัติอย่างรอบคอบจะผิดพลาดไม่ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องอาศัยความชำนาญการ และประสบการณ์เฉพาะทาง

2.2.3.4 เป็นงานที่มีความยากมาก โดยเฉพาะงานด้านการแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดีของสังคม

การแก้ไขพัฒนาผู้ต้องขังที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ร้ายโดยสันดานถือว่าเป็นงานที่ยากยิ่งเนื่องจากผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่สะสมพฤติกรรม ความคิด และจิตสำนึกในทางที่ไม่ถูกต้องเป็นระยะเวลานาน ส่งผลเป็นบุคคลที่มีสภาพจิตใจผิดปกติ คือด้าน พฤติกรรมเบี่ยงเบน ดังนั้น งานด้านการอบรม แก้ไข พัฒนานิสัย เปลี่ยนแปลงความคิดและพฤติกรรมของผู้ต้องขังให้เป็นปกติเหมือนบุคคลทั่วไป จึงเป็นงานที่ถือได้ว่ายากมากเป็นพิเศษ

2.2.3.5 เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์เป็นงานที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 รวมทั้งข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติตามความเหมาะสมและงบประมาณที่ได้รับ นอกจากนี้ ยังต้องติดต่อประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ สถานทูต สถานกงสุล ตลอดจนองค์กรเอกชน และส่วนราชการอื่น ๆ

2.2.3.6 เป็นงานที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคม

จากลักษณะงานของกรมราชทัณฑ์ หากปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือเกิดความผิดพลาดขึ้น เช่น ผู้ต้องขังแหกหักหลบหนี ปล่อยผู้ต้องขังผิดตัว หรือระบบการแก้ไขผู้ต้องขังไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ต้องขังกลับไปกระทำความผิดสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรม ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม

การที่ภารกิจและหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ มีลักษณะพิเศษดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากเรือนจำและทัณฑสถาน เป็นสถานที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ ในสังคม ที่เห็นได้อย่างชัดเจน

อย่างแรก²⁶ คือ ลักษณะภายนอก ไม่ว่าจะเป็นกำแพงคอนกรีตสูงที่มีรั้วไฟฟ้ากั้นอยู่อีกชั้น ตึกรูปทรงทึบที่กักขังผู้ต้องขังเป็นจำนวนมาก โรงงานที่แออัดไปด้วยผู้ต้องขัง และสีหน้าที่เคร่งเครียดกดดันของบุคคล นอกเหนือจากสิ่งที่รับรู้ได้โดยชัดเจนแล้ว เรือนจำยังมีลักษณะเฉพาะที่พิเศษ ต่างจากหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงาน วัตถุประสงค์ บทบาทของบุคลากร และที่สำคัญที่สุดผู้รับบริการในเรือนจำซึ่งก็คือ ผู้กระทำความผิดที่สังคมไม่ต้องการให้อยู่ร่วมด้วย

นอกจากนี้ ลักษณะเฉพาะของเรือนจำที่แตกต่างจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ เช่น²⁷

1. เรือนจำไม่สามารถเลือกผู้รับบริการผู้ต้องขังได้
2. เรือนจำมีอำนาจน้อยมากหรือแทบไม่มีเลยในการปล่อยตัวผู้ต้องขัง
3. ผู้ต้องขังไม่ได้มาโดยความสมัครใจ
4. การจัดการในเรือนจำ จำเป็นต้องอาศัยแรงงานจากผู้ต้องขัง ในขณะที่การใช้งานเป็นไปในลักษณะบังคับและไม่มีผลตอบแทนหรือมีก็น้อยมาก
5. กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าควรปฏิบัติอย่างไรต่อผู้ต้องขัง
6. ขนาดของเรือนจำมักไม่เพียงพอกับผู้ต้องขัง

นอกจากนี้กิจกรรมต่าง ๆ ภายในเรือนจำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่กระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าหน้าที่ การดำเนินการจึงจะเป็นไปโดยราบรื่น ในส่วนเจ้าพนักงานเรือนจำก็ถือว่าทำงานตรากตรำและมีเวลาน้อยหรือในสายตาของคนทั่วไปเจ้าพนักงานราชทัณฑ์มีศักดิ์ศรีต่ำกว่าคนอื่น ๆ ที่ทำงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ตำรวจ²⁸

เรือนจำยังมีลักษณะเฉพาะอื่น ๆ อีก นั่นคือ ลักษณะของสถาบันแบบเบ็ดเสร็จ นักวิชาการบางท่านได้เปรียบเทียบเรือนจำกับองค์กรบางแห่ง เช่น โรงพยาบาลโรคจิต ค่ายทหารเป็นต้น และพบว่ามีความคล้ายกัน คือ สถาบันแบบเบ็ดเสร็จ (total institution) ซึ่งหมายถึงการที่สถาบันควบคุมการดำเนินชีวิต และพฤติกรรมของสมาชิกภายในสถาบันให้เป็นไปตามความต้องการของสถาบันนั้น โดยใช้กฎและระเบียบ และมีการแบ่งกลุ่มของสมาชิกชัดเจนเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ควบคุม คือ เจ้าหน้าที่ และกลุ่มผู้ถูกควบคุม คือ กลุ่มผู้ต้องขัง ในเรือนจำนั้น ผู้ต้องขังต้องอยู่ภายใต้ระเบียบวินัย และการควบคุม หรือไม่สามารถเลือกจัดการชีวิตประจำวันของตนเองได้

²⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ หน่วยที่ 1-8: เอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ม.ป.ป.), 16.

²⁷ นัทธี จิตสว่าง, เอกสารการสอนชุดวิชา อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 14, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541), 181.

²⁸ Coyle, A., **A human rights approach to prison management: Handbook for prison staff**, 2nd ed., (London: International Centre for Prison Studies, 2002), 15-18.

ไม่ว่าจะเป็นการกิน นอน หรือทำงาน และยังถูกควบคุมพฤติกรรมบางอย่างด้วย เช่น การมีเพศสัมพันธ์กับเพศตรงข้าม การพักผ่อน หรือการหาความบันเทิง นอกเหนือจากที่ถูกกำหนด เป็นการดำเนินชีวิตภายใต้สถาบันแบบเบ็ดเสร็จเช่นเรือนจำจึงเป็นการดำเนินชีวิตที่อยู่ภายใต้การควบคุมและต้องดำเนินไปตามตารางที่กำหนด

ลักษณะเฉพาะของเรือนจำอีกประการที่สำคัญ คือ การมีเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน เป้าหมายหลักของงานเรือนจำ ในปัจจุบัน คือ การควบคุมดูแลผู้ต้องขังให้อยู่ในระเบียบวินัย และการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้อยู่ในระเบียบวินัย และการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กับเป็นพลเมืองดี ซึ่งเป้าหมาย 2 ประการนี้ มีความขัดแย้งกัน

เป้าหมายของงานเรือนจำที่เน้นการควบคุมดูแลผู้ต้องขังนั้นมาจากแนวคิดที่ว่า การจำคุกเป็นการลงโทษวิธีการหนึ่ง เพื่อแก้แค้นผู้กระทำผิดให้หลบจำและไม่กระทำผิดซ้ำอีก เรือนจำจึงต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ต้องขังไม่ให้หลบหนีเพื่อชดใช้ความผิดให้ครบกำหนดโทษ ส่วนเป้าหมายของเรือนจำที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูนั้น มาจากแนวคิดที่เน้นการแก้ไขผู้กระทำความผิดโดยการพิจารณาถึงสาเหตุของการกระทำผิดและให้การแก้ไขที่สาเหตุนั้น เรือนจำจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือและแก้ไขผู้ต้องขังโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การให้การศึกษา การฝึกวิชาชีพ การรักษาทางจิตวิทยา เป็นต้น

แนวคิดทั้ง 2 ประการที่กล่าวมา ถูกกำหนดเป็นเป้าหมายของเรือนจำในยุคปัจจุบัน ซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่เรือนจำต้องนำมาปฏิบัติเพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายนั้น ๆ การปฏิบัติตามเป้าหมายนี้เองที่เป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งทั้งในระดับนโยบาย จนถึงบทบาทของเจ้าหน้าที่ในอันที่จะปฏิบัติตามนโยบาย เนื่องจากเรือนจำและเจ้าหน้าที่ต้องทำหน้าที่เป็นผู้ลงโทษผู้กระทำความผิดแทนรัฐ และเป็นผู้แก้ไขให้ผู้กระทำความผิดเป็นคนดีในสังคม การจะบรรลุเป้าหมายทั้ง 2 ประการจำเป็นต้องใช้วิธีการที่ต่างกัน ซึ่งแต่ละวิธีต่างก็เป็นอุปสรรคซึ่งกันและกัน

เป้าหมายที่ขัดแย้งนี้ ยังมีผลทำให้งานเรือนจำมีลักษณะคลุมเครือและไม่ชัดเจน ผู้บริหารไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าควรจะไปปฏิบัติไปในทิศทางใด และส่งผลให้เป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหลาย ๆ ด้าน เช่น การควบคุม การบังคับใช้กฎหมายบังคับโทษตามคำพิพากษา เป็นต้น

ปัญหาของความไม่ชัดเจนแน่นอนของวัตถุประสงค์ในงานราชทัณฑ์ดังกล่าวข้างต้น อาจารย์นันทิ จิตสว่าง²⁹ ได้กล่าวว่า วัตถุประสงค์ในงานราชทัณฑ์มีหลายประการ จึงทำให้เกิดความ

²⁹ นันทิ จิตสว่าง, เอกสารการสอนชุดวิชา อาชญาและทัณฑวิทยา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 14, 76.

คลุมเครือยากต่อการประเมิน ยิ่งกว่านั้นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของงานราชทัณฑ์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ การควบคุมผู้กระทำความผิดป้องกันสังคม กับ การแก้ไขอบรมผู้กระทำความผิด ก็ยังมีลักษณะที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นผลมาจากปรัชญาในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดแตกต่างกัน ดังนั้น การจะวัดความสำเร็จของงานราชทัณฑ์ จากวัตถุประสงค์ด้านหนึ่งก็อาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์อีกด้านหนึ่ง ตัวอย่างที่เห็นได้คือ การดำเนินการของเรือนจำ ซึ่งหากเน้นด้านการควบคุมและประสบความสำเร็จในด้านการควบคุมก็จะทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานการอบรมแก้ไข ซึ่งจะทำงานด้านนี้ไม่ประสบความสำเร็จได้ ในทางตรงกันข้ามถ้าดำเนินงานด้านอบรมแก้ไขประสบความสำเร็จในงานด้านนี้ ก็อาจจะต้องประสบปัญหาด้านการควบคุม ดังนั้น ผู้บริหารงานราชทัณฑ์มักจะนำข้ออ้างดังกล่าวนี้ไปใช้ในการโต้แย้งผลการวิจัยเกี่ยวกับงานของผู้บริหารในทางลบเสมอ ๆ จน กราเซอร์³⁰ (Glaser) นักอาชญาวิทยา ได้กล่าวถึง สถานการณ์ของงานวิจัยในงานราชทัณฑ์ว่าต้องเผชิญกับสภาพของความเลือนราง และเป็นอุปสรรคต่อการวัดความสำเร็จของงาน

นอกจากนี้ การแก้ไขผู้กระทำความผิดในปัจจุบัน แม้จะเป็นแนวทางในที่ยอมรับกันในวงการราชทัณฑ์โดยทั่วไป แต่ยังเป็นที่ยังสงสัยจะได้รับผลตามวัตถุประสงค์เพียงไร เพราะการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมีอุปสรรคหลายประการ กล่าวคือ³¹

1. ผู้กระทำความผิดได้สูญเสียบุคลิกภาพไปแล้วโดยถูกหล่อหลอมและขัดเกลามาให้บุคลิกเช่นนั้นมาเป็นเวลานาน แต่ใช้เวลาในเรือนจำไม่นานในการที่แก้ไขฟื้นฟูให้ฟื้นคืนจิตสำนึกที่ดีกลับมา และปรับตัวเข้ากับคนโดยทั่วไปในสังคมนั้นทำได้ยาก
2. การลงโทษเพื่อการแก้ไขนั้น จะขัดกับความรู้สึกของคนในสังคมว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่าคนปกติทั่วไป ซึ่งจะเป็นไปตามหลักของเบนเทม (Bentham) ที่ว่า “หลักการได้รับประโยชน์ที่น้อยกว่า” (principle of less eligibility) ทั้งนี้เพราะคนโดยทั่วไปจะเห็นว่าเป็นการไม่เป็นธรรมที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับประโยชน์มากกว่าคนทั่วไป เช่น ผู้กระทำความผิดได้รับการอบรมแก้ไขฝึกวิชาชีพ สวัสดิการ อาหาร ที่อยู่อาศัย ตลอดจนการจัดการศึกษา การงาน ในขณะที่คนไปในสังคมอีกจำนวนมากไม่ได้รับบริการดังกล่าว ความรู้สึกของคนทั่วไปดังกล่าวเห็นได้ว่าขัดกับหลักการของการแก้ไขฟื้นฟู
3. การแก้ไขฟื้นฟูเหมาะสำหรับผู้กระทำความผิดบางประเภทเท่านั้น เช่น ผู้กระทำความผิดครั้งแรก ซึ่งได้กระทำความผิดไปเพราะอารมณ์ชั่ววูบหรือพลั้งพลาด หรือทำไปเพราะความจำเป็น การแก้ไข

³⁰ Glaser, D., Correctional research: An elusive paradise, **Journal of Research in Crime and Delinquency**, 2, 1(1965, January), 1-11.

³¹ นันทิ จิตสว่าง, เอกสารการสอนชุดวิชา อาชญาและทัณฑวิทยา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 14, 30-31.

ฟื้นฟูไม่ให้กระทำผิดซ้ำขึ้นอีกย่อมมีทางทำสำเร็จได้มาก แต่สำหรับผู้กระทำผิดที่เคยกระทำผิดและถูกลงโทษมาแล้วหลายครั้ง หรือพวกอาชญากรอาชีพหรือพวกทำผิดติดนิสัย โอกาสที่จะแก้ไขฟื้นฟูให้กลับตัวย่อมจะเป็นไปได้ยาก ดังนั้น การแก้ไขฟื้นฟูจึงไม่สามารถทำให้ผู้กระทำผิดกลับตัวได้ทุกรณีไป

2.2.4 สิทธิมนุษยชนกับงานราชทัณฑ์

เนื่องจากปัจจุบันกระแสและการรณรงค์ทางด้านสิทธิมนุษยชนจากองค์การสหประชาชาติและรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับความรู้ความเข้าใจในสาขาวิชาทัณฑวิทยาได้พัฒนาตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาในการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขัง จึงมีแนวคิดที่จะไม่ให้ระบบราชทัณฑ์เพิ่มความทุกข์ให้แก่นักโทษในเรือนจำหนักขึ้นไปกว่าสภาพของโทษจำคุกนั้นอีก เว้นแต่ในกรณีของการคัดแยกประเภทของนักโทษโดยเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมหรือเพื่อการรักษาระเบียบวินัยของเรือนจำ ซึ่งการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจะต้องเกี่ยวข้องกับ กฎกติกา หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนผู้ต้องขังด้วย

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะนำเสนอสาระสำคัญในกฎกติกา หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ที่บัญญัติเกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ เพื่อเป็นเนื้อหาในการวิเคราะห์ข้อต่อไป

2.2.4.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal declaration of human rights 1948) องค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรองสิทธิของมนุษย์และสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพจากการไม่ถูกทรมาน หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หรือลงโทษโดยทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือหยาบเถื่อนได้ เป็นต้น

2.2.4.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International covenant on civil and political rights 1966) กติกานี้เป็นกฎหมายหลักฉบับหนึ่ง ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2539 สิทธิตามกติกานี้ เช่น ห้ามการทรมาน การกระทำทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการลงโทษที่ย่ำยี ศักดิ์ศรี บุคคลทั้งหลายที่ถูกตรึงตรวนเสรีภาพต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม และได้รับการเคารพในศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์ พึงจำแนกผู้ต้องขังออกจากผู้ต้องโทษในเรือนจำและพึงได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมแก่สถานะอันมิได้เป็นผู้ต้องโทษ พึงแยกตัวผู้ต้องขังว่ากระทำผิดที่เป็นเยาวชนออกจากผู้ใหญ่และให้นำตัวขึ้นพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ระบบราชทัณฑ์พึงประกอบด้วยการปฏิบัติต่อนักโทษด้วยความมุ่งหมายสำคัญที่จะให้การกลับตัวและการฟื้นฟูทางสังคม พึงจำแนกผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชนออกจากผู้ใหญ่และได้รับการปฏิบัติตามความเหมาะสมแก่วัยและสถานะทางกฎหมาย

2.2.4.3 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง คดีอาญา (standard of minimum rules for the treatment of prisoners) มีทั้งหมด 95 ข้อ โดยได้บัญญัติ หลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เช่น การแยกประเภทของผู้ต้องขัง ห้องพัก อนามัยส่วนบุคคล เสื้อผ้าและที่นอน การให้บริการทางการแพทย์ วินัยและการลงโทษ สิทธิในการได้รับแจ้ง และการร้องทุกข์ การติดต่อกับภายนอก ศาสนา การดูแลทรัพย์สินของผู้ต้องขัง การแจ้งเกี่ยวกับการ ตาย เจ็บป่วย หรือการโอนตัวผู้ต้องขัง การย้ายผู้ต้องขัง การตรวจเรือนจำ

2.2.4.4 หลักการเพื่อการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหรือถูกจำคุก (Body of principles for the protection of ail persons under any form of detention or imprisonment 1988) ตามข้อ 33 ได้ กำหนดให้ผู้ที่ถูกคุมขังหรือจำคุกหรือที่ปรึกษาของผู้นั้นมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ เกี่ยวกับสิ่งที่ได้รับการลงโทษอื่นที่เป็นการทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือลดศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ ทั้งนี้ โดยยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวต่อองค์กรต้นสังกัดของหน่วยงานที่คุมขัง หรือจำคุก หรือองค์กรที่เหนือขึ้นไปรวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องในกรณีจำเป็นเพื่อให้ทบทวนหรือ แก้ไขการปฏิบัติที่มีชอบ หากคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ถูกปฏิเสธไม่ได้รับการตอบสนองในเวลา อันสมควร ผู้ยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวมีสิทธิที่จะนำคดีไปยื่นต่อศาลหรือองค์กรอื่นได้

2.2.4.5 หลักการพื้นฐานว่าด้วยการปฏิบัติต่อนักโทษ

หลักการฉบับนี้ได้มีการรับรองและประกาศโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 45/111 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1990 มีข้อความสำคัญ เช่น นักโทษทุกคนพึงได้รับการปฏิบัติ อย่างเคารพศักดิ์ศรีและคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างใน เรื่องของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่น ๆ แหล่ง กำหนดทางชาติหรือสังคม สถานะ ทางทรัพย์สิน กำหนดหรือทางอื่นใดนั้นจะกระทำมิได้

2.2.4.6 The European Convention of Human Right ได้กำหนดหลักการในการรับรอง หลักประกันเสรีภาพที่จะไม่ได้รับการกระทำโดยทรมาน (torture) หรือไร้มนุษยธรรม (inhuman) หรือ การปฏิบัติลงโทษอย่างหยามเกียรติ (degrading) ไว้ ความเป็นว่า “บุคคลทุกคนจะไม่ถูกทรมาน หรือการ ปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรมและไม่ถูกลงโทษอย่างหยามเกียรติ”

2.2.4.7 Basic Principles of the use of force and firearms by law Enforcement officials 1990 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของการใช้อาวุธปืนต่อผู้ถูกจับหรือนักโทษ เช่น การพัฒนาอาวุธที่ ไม่เป็นอันตรายต่อชีวิต ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นจากการใช้อาวุธปืนจะต้องรายงานผู้บังคับบัญชา โดยพลัน จะต้องมีการบัญญัติโทษทางอาญาสำหรับเจ้าพนักงานผู้ใช้กำลังโดยพลการหรือการใช้ อำนาจเกินขอบเขตในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอาจ ยกเว้นมาตราชดังกล่าวได้

2.2.4.8 อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี

อนุสัญญานี้ มีทั้งหมด 33 ข้อ ประเทศไทยได้ภาคยานุวัติสารต่อสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2550 โดยอนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2550 เป็นต้นไป โดยมีสาระสำคัญที่มีผลกระทบต่อกรมราชทัณฑ์ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานในการใช้อำนาจโดยตรง เช่น ให้นำข้อห้ามการปฏิบัติตามอนุสัญญา เข้าไปบรรจุหรือเพิ่มไว้ในกฎเกณฑ์หรือคำสั่งในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการกักขัง การจำคุก ผู้ถูกทรมานมีสิทธิร้องทุกข์ได้ ให้รัฐภาคีรับประกันว่าจะป้องกันมิให้มีการกระทำอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่ย่ำยีศักดิ์ศรีที่ไม่ถึงกับทรมานตามที่นิยามไว้ในข้อ 1

2.3 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษอาญา

เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคมจึงต้องมีการรวมกลุ่มกันเพื่อพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้ต้องมีกฎเกณฑ์หรือข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในสังคม และหากบุคคลใดในสังคมกระทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์หรือข้อตกลงย่อมมีการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ดังนั้น การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

2.3.1 ความหมายของโทษในคดีอาญา

นักปรัชญาและนักนิติศาสตร์หลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “โทษ” ไว้ ดังนี้

2.3.1.1 Grotius³² และ Walter Moberly ให้ความหมายว่า โทษ หมายถึง ผลร้ายที่ผู้กระทำได้รับเนื่องจากผลร้ายที่เขาได้ก่อขึ้น (Malum Passionis quod infligitur ob malum actionis)

2.3.1.2 ศาสตราจารย์ H.L.A. Hart ให้นิยามว่า โทษจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. โทษจะต้องก่อให้เกิดความเจ็บปวด (Pain) หรือผลอย่างอื่นที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจ (unpleasant)
2. โทษต้องใช้เพื่อตอบแทนความผิด
3. โทษต้องลงแก่ผู้กระทำความผิดหรือสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิด

³² ณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543) 13-14.

4. โทษจะต้องเป็นวิธีการซึ่งบุคคลอื่นนอกจากผู้กระทำผิดนำมาใช้

5. ผู้กำหนดโทษต้องเป็นเจ้าพนักงานที่กฎหมายให้อำนาจลงโทษเพื่อตอบแทนการกระทำผิดทางอาญา

2.3.1.3 ศาสตราจารย์โยฮันส์ แอนเดนาส์ (Andenaes, 1965) ให้นิยามว่า โทษต้องประกอบด้วยลักษณะ ดังนี้

1. การลงโทษเป็นผลร้ายที่รัฐนำมาใช้ลงโทษแก่ผู้กระทำผิด ดังนั้น หากเป็นผลร้ายที่เอกชนเป็นผู้ลงโทษไม่อยู่ในความหมายของการลงโทษนี้

2. การลงโทษจะกระทำได้อีกเมื่อมีการกระทำผิดต่อกฎหมาย

4. การลงโทษจะต้องเป็นการตอบแทนเพื่อให้ผู้กระทำผิดเข้าใจว่าโทษเป็นผลร้ายที่ตนได้รับจากการกระทำผิด

5. เฮอเบิร์ต แอล แพ็กเกอร์ (Packer, 1978) ได้ให้คำจำกัดความว่า “โทษ” หมายถึง การใช้กฎหมายที่ทำให้ผู้ต้องรับโทษประสบความยากลำบากหรือเหตุการณ์รูปแบบอื่น ๆ ซึ่งเป็นสถานะที่ไม่พึงปรารถนา ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามผลแห่งการทำความผิด ซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดโดยกฎหมาย

จากความหมายและคำนิยามดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีการให้ความหมายในแง่มุมที่ต่างกันออกไป ซึ่งหากพิจารณาถึงลักษณะของโทษแล้ว สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 ประการ คือ

1. พิจารณาจากลักษณะ เนื่องจากโทษเป็นบทบังคับของกฎหมายอาญา สิ่งที่จะเป็นบทบังคับได้ย่อมมีลักษณะเป็นผลร้าย ซึ่งอาจเป็นผลร้ายต่อร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิของผู้ถูกลงโทษ

2. พิจารณาจากการใช้โทษทางอาญา แยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

ประการแรก ผู้มีอำนาจใช้โทษ คือ องค์กรหรือบุคคลที่กฎหมายอาญากำหนดไว้ เนื่องจากผู้มีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ถ้าเป็นองค์กรหรือบุคคลซึ่งกฎหมายอาญาไม่ได้กำหนดให้อำนาจไว้แล้วมาให้ผลร้ายแก่บุคคลอื่น ผลร้ายนั้นก็ไม่ใช่โทษ

ประการที่สอง ผู้ถูกลงโทษ บุคคลที่จะถูกลงโทษได้จะต้องเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหรือกระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ

3. พิจารณาจากธรรมชาติ (Nature) หมายถึง เมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายอาญาและถูกลงโทษย่อมถือได้ว่าผู้นั้นละเมิดบรรทัดฐานของสังคม การที่เขาได้รับโทษจึงเป็นการตอบแทนการกระทำซึ่งผิดกฎหมายและการกระทำนี้มีลักษณะเป็นการดำเนินผู้กระทำผิดอยู่ในตัวจึงสมควรได้รับโทษทางอาญา

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าโทษทางอาญา คือ ผลร้ายซึ่งผู้กระทำความผิดได้รับเนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา โดยผู้ซึ่งมีอำนาจให้ผลร้ายจะต้องมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและผลร้ายที่ผู้กระทำความผิดได้รับนั้นเป็นการตอบแทนการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งการตอบแทนนี้จะมีลักษณะตำหนิผู้กระทำความผิดนั้น

2.3.2 ลักษณะทั่วไปของโทษตามกฎหมายอาญา

โทษในทางอาญามีสภาพบังคับ (sanction) กล่าวคือเป็นการบังคับโดยรัฐในการใช้อำนาจลงโทษต่อผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าชุมชนไม่ต้องการกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้น และเป็นการตอบแทนผู้กระทำความผิดเพื่อให้หลาบจำด้วย ดังนั้น การลงโทษจึงหมายถึง การที่รัฐทำให้ผู้กระทำความผิดต้องได้รับผลร้ายเพราะเหตุที่ผู้นั้นฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้ โดยเจตนาให้ผู้ได้รับโทษรู้สึกว่าการลงโทษนั้นเป็นผลร้าย³³

โทษทางอาญามีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีเด็ดขาด และทฤษฎีสัมพัทธ์³⁴

2.3.2.1 ทฤษฎีเด็ดขาด (Absolute theory) ถือว่าการลงโทษเป็นสิ่งที่มิอยู่โดยธรรมชาติในทุกความผิด เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นย่อมต้องถูกลงโทษโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อาจกล่าวได้ว่า การกระทำความผิดเป็นกรรมชั่ว เมื่อผู้ใดกระทำความผิดจะต้องชดใช้กรรมของตนโดยต้องยอมรับตามทฤษฎีนี้ แม้ว่าจะไม่มีรัฐก็สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการลงโทษเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ในการลงโทษตามทฤษฎีนี้เห็นว่าการลงโทษเป็นสิ่งที่ควบคู่กับการกระทำความผิด หากสังคมไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดก็จะมีผลเท่ากับว่าสังคมยอมรับการกระทำความผิดของผู้นั้นหรืออาจกล่าวได้ว่า สังคมสนับสนุนให้มีการกระทำความผิด รวมทั้งทฤษฎีนี้ยังเห็นว่าการลงโทษไม่ควรใช้เป็นเครื่องมือให้เกิดประโยชน์อย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ลงโทษหรือแก่สังคมก็ตาม ดังนั้น การลงโทษต้องเป็นกรณีสืบเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ถูกลงโทษเท่านั้น

ทฤษฎีเด็ดขาดได้รับการโต้แย้งด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ลักษณะของทฤษฎีนี้เป็นเรื่องลำสมัยเพราะเป็นการพิจารณาแต่อดีต คือ เอาการลงโทษเป็นการตอบแทนแก้แค้นความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว ไม่ได้มุ่งหมายถึงประโยชน์ในอนาคตเลย กล่าวคือ ไม่ได้คำนึงถึงว่า การลงโทษ

³³ อุททิศ แส่นโกติก, หลักกฎหมายอาญา การลงโทษ: หนังสืออุทิศสุพรรณ, (กรุงเทพฯ: กรมสรรพสามิต, 2515), 2.

³⁴ แสวง บุญเฉลิมวิภาส, แนวความคิดเกี่ยวกับดุลยพินิจในการลงโทษ, ใน **รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์**, (กรุงเทพฯ: มูลนิธินิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), 195.

นั่นจะมีผลในทางป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีกหรือไม่ การลงโทษเกิดขึ้นโดยกฎหมายและกฎหมายก็เป็นเครื่องมือของรัฐ ซึ่งภารกิจพื้นฐานของรัฐย่อมได้แก่ สวัสดิภาพของสมาชิกในรัฐ ดังนั้น การลงโทษตามกฎหมายก็ควรทำเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว การลงโทษจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมก็ต่อเมื่อเกิดประโยชน์ต่อผู้ถูกลงโทษเองหรือต่อประชาชนส่วนรวม มิฉะนั้นโทษก็จะกลายเป็นสิ่งเลวร้าย

ทฤษฎีเด็ดขาดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมเป็นอย่างมาก ปัจจุบันมีความผิดอาญา (crime) จำนวนมากที่ไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรม แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติการลงโทษเพื่อแก้แค้นตอบแทน จึงเป็นเรื่องที่ไม่ยุติธรรมอย่างยิ่ง³⁵

2.3.2.2 ทฤษฎีสัมพันธ์ (Relative theory)

ทฤษฎีนี้พิจารณาว่ารัฐควรจะลงโทษอย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์ทั้งแก่ตัวผู้กระทำความผิดและแก่สังคมส่วนรวม การลงโทษต้องคำนึงถึงตัวผู้กระทำความผิดและสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ด้วย โทษควรมีผลทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ทำให้สังคมปลอดภัยจากการกระทำความผิด ทฤษฎีนี้มีลักษณะเป็นการป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีก ซึ่งอาจจะโดยการข่มขู่ไม่ให้คนทั่วไปกระทำความผิดหรือแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดี แต่ทฤษฎีสัมพันธ์ถือว่าล้าพั้งแต่การข่มขู่ด้วยโทษอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอ ต่อการป้องกันการกระทำความผิดอาญาในอนาคต ดังนั้น การลงโทษจึงต้องมีลักษณะเป็นการแก้ไขผู้กระทำความผิดด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดไปกระทำความผิดซ้ำอีก³⁶

หลักเกณฑ์ของโทษตามกฎหมายอาญามี 3 ประการ ดังนี้³⁷

1. โทษต้องเป็นไปตามกฎหมาย หมายความว่า การจะลงโทษบุคคลใด จะต้องมิใช่กฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นมีโทษ และโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นจะต้องมีวิธีการและจำนวนโทษซึ่งเป็นไปตามกฎหมายกำหนด หลักนี้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันมาจากภาษิตในภาษาละตินที่ว่า “Nullumcrimennullapoenasine lege” หรือที่แปลเป็นภาษาไทยว่า “ไม่มีกฎหมายก็ไม่มีผิดและไม่มีโทษ” ซึ่งหลักนี้มีบัญญัติรับรองไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะนั้น

³⁵ อุททิศ แส่นโกติก, หลักกฎหมายอาญา การลงโทษ: หนังสืออุททิศสุรธรรม, 7-11.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, 17-35.

³⁷ จิตติ ดิงศภัทัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ:

บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

2. โทษต้องเป็นไปโดยเสมอภาค หมายความว่า การลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งจะต้องกระทำโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าผู้นั้นจะมีความแตกต่างกันในฐานะสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยอื่น เมื่อกระทำความผิดฐานเดียวกันจะต้องได้รับโทษในอัตราเดียวกัน อย่างไรก็ตามโทษต้องเป็นไปโดยเสมอภาคนี้ไม่จำเป็นถึงขนาดที่ว่าทุกคนที่กระทำความผิดฐานเดียวกันต้องรับโทษจำนวนเท่ากัน เพราะเป็นดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดโดยคำนึงถึงพฤติการณ์หรือความร้ายแรงแห่งความผิดเป็นรายคดีไป

3. โทษมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวบุคคล หมายความว่า โทษนั้นเป็นเรื่องที่จะกระทำต่อตัวผู้กระทำความผิดโดยตรงเท่านั้น จะไม่มีการตกทอดไปยังทายาทดังเช่นสิทธิและหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินตามกฎหมายมรดก ดังนี้ เมื่อผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย ความผิดและโทษก็เป็นอันระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(1) และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 38

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโทษทางอาญาที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นมีโทษและวิธีการลงโทษอย่างไร และต้องมีความเสมอภาคไม่ว่าผู้ใดจะกระทำความผิดก็ย่อมได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นกัน ตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ได้แก่ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์ ซึ่งในการดำเนินการลงโทษตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์มี 3 ประการ ได้แก่

1. ประหารชีวิต

การประหารชีวิตเป็นโทษทางอาญาที่หนักที่สุดเป็นการกระทำให้ผู้กระทำความผิดปราศจากชีวิต ในปัจจุบันใช้วิธีการฉีดยาหรือสารพิษหรือให้ตายตามหลักเกณฑ์และวิธีการของระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด³⁸ และโทษประหารชีวิตและจำคุกตลอดชีวิตไม่ให้นำมาใช้กับผู้กระทำความผิดในขณะที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี³⁹

³⁸ กระทรวงยุติธรรม, ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประหารชีวิต นักโทษ พ.ศ. 2546, (15 สิงหาคม 2546).

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477, (11 กันยายน 2551), มาตรา 247, 95.

2. จำคุก

การจำคุกเป็นโทษทางอาญาที่จำกัดเสรีภาพของผู้กระทำความผิด โดยการนำตัวผู้กระทำความผิดไปไว้ในเรือนจำหลังจากที่มีคำพิพากษาแล้ว โดยศาลจะออกหมายจำคุกตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา ทั้งนี้ หากผู้ที่ถูกหมายให้จำคุกถูกขังมาระยะเวลาหนึ่งก็ต้องหักออกจากระยะเวลาจำคุก ผู้ที่ถูกหมายให้จำคุกมีสถานะเป็นนักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

3. กักขัง

การกักขังมี 2 ประเภท คือ การกักขังแทนโทษจำคุก ซึ่งใช้สำหรับผู้กระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกและศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนแทนที่ศาลจะพิพากษาให้จำคุก ศาลจะพิพากษาให้ลงโทษกักขังไม่เกินสามเดือนก็ได้ แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้นั้นไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อน หรือผู้นั้นเคยต้องโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษที่จะเกิดจากการกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และการกักขังแทนค่าปรับซึ่งใช้สำหรับผู้ถูกลงโทษปรับแต่ไม่ชำระค่าปรับ ซึ่งถืออัตราสองร้อยบาทต่อวัน

โทษทางอาญาจึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาเพื่อใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด โทษจะมีลักษณะรุนแรงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของการใช้โทษทางอาญาให้สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด ระดับความรุนแรงเจตนา ความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือรัฐ ปัจจัยด้านตัวผู้กระทำความผิด รวมทั้งความเจ็บหลาบหรือความหลาบจำ ของผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตาม การลงโทษเป็นผลกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายอำนาจไว้และต้องการกระทำโดยผู้มีอำนาจ ตัวแทนโดยชอบธรรมของรัฐ การลงโทษเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจในรัฐจะต้องกระทำเพื่อรักษาความสงบของรัฐ อีกทั้งการลงโทษยังเป็นเครื่องส่งเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายอีกประการหนึ่ง

2.3.3 ทฤษฎีการลงโทษในคดีอาญา⁴⁰

การลงโทษทางอาญาไม่ว่าจะเป็นโทษที่บังคับเอา กับเนื้อตัวร่างกาย หรือเป็นโทษที่บังคับเอา กับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ย่อมส่งผลต่อตัวผู้กระทำความผิดโดยตรง และในขณะเดียวกันการลงโทษทางอาญาก็เป็นการกระตุ้นเตือนให้สมาชิกในสังคมได้รับทราบผลร้ายจากการกระทำผิด เพื่อจะได้เกรงกลัวไม่กระทำความผิดและดำเนินชีวิตภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ทฤษฎีการลงโทษต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นมาว่าการลงโทษควรมีวัตถุประสงค์อย่างไร ซึ่งทฤษฎีที่สำคัญในปัจจุบัน คือ

⁴⁰ ณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, 15-16.

2.3.3.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการทดแทน (Retribution)

การลงโทษเพื่อเป็นการทดแทนการกระทำผิดมีพื้นฐานมาจากแนวคิดในเรื่องการแก้แค้น (revenge) หรือชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย⁴¹ หรือเรียกว่าเป็นทฤษฎีที่เริ่มต้นมาจากความสำนึกของมนุษย์ที่จะสนองตอบต่อการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง⁴² โดยรัฐเข้ามาทำหน้าที่ในการลงโทษผู้กระทำผิดเอง ซึ่งการลงโทษที่ชอบธรรมตามหลักของทฤษฎีทดแทนนี้จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ⁴³ คือ

1. การลงโทษต้องเป็นการทดแทนความเสียหาย (Vindication) หมายถึง ความถูกต้องของการลงโทษจะต้องกระทำลงไปเพื่อเป็นการทดแทนหรือแก้แค้นให้แก่ผู้เสียหายจากการที่ผู้กระทำผิดได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นจะต้องเป็นการทำให้ผู้เสียหายรู้สึกพอใจและคิดว่าเป็นการกระทำที่ยุติธรรมแล้ว ทฤษฎีนี้ชี้ว่าการละเลยเรื่องความรู้สึกของผู้เสียหายที่ต้องการแก้แค้นแก่ผู้กระทำผิดนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะจะทำให้ผู้เสียหายหรือญาติพี่น้องของเขารู้สึกเสื่อมศรัทธาที่มีต่อรัฐว่าไม่อาจเยียวยาความเสียหายให้เขาได้ การลงโทษโดยคำนึงถึงความพอใจของผู้เสียหายนี้จะทำให้ผู้เสียหายยอมรับว่าการลงโทษโดยรัฐ เป็นความชอบธรรมและยอมรับว่าการแก้แค้นผู้กระทำผิดไม่ใช่หน้าที่ของเอกชน แต่เป็นหน้าที่ของรัฐ

2. การลงโทษต้องกระทำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (Fairness) ทฤษฎีนี้มองหน้าที่ของบุคคลในด้านการเมืองและกึ่งสัญญาประชาคมที่เรียกว่า การต่างตอบแทน (reciprocity) มีหลักว่าการจะให้กฎหมายมีผลคุ้มครองประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม ทุกคนจะต้องเคารพกฎหมายและปฏิบัติตามกฎหมาย การที่ผู้กระทำผิดฝ่าฝืนกฎหมายอาญาแต่ละครั้งเท่ากับว่าผู้กระทำผิดเอาเปรียบบุคคลอื่นที่เชื่อฟังกฎหมาย และข้อได้เปรียบนี้จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นถ้าเป็นการกระทำผิดอาญาที่รู้กันอย่างแพร่หลาย ดังนั้น การลงโทษผู้กระทำผิดจึงเป็นการที่ทำให้ผู้กระทำผิดและบุคคลที่เชื่อฟังกฎหมายตระหนักว่า บุคคลที่ละเมิดกฎหมายจะต้องถูกดำเนินคดีและผู้ที่ได้เปรียบจากการฝ่าฝืนกฎหมายจะต้องถูกลงโทษ และการชดใช้ความได้เปรียบของการกระทำผิดเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับผู้กระทำผิด แม้ว่าผู้เสียหายจะยกโทษให้แล้ว แต่ผู้กระทำผิดก็ยังจะต้องได้รับโทษอยู่ดี

3. การลงโทษจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด (Proportionality of punishment) ทฤษฎีนี้เห็นว่า จำนวนโทษที่ผู้กระทำผิดควรจะได้รับจะต้องเท่ากันกับความเสียหายที่เขาได้กระทำลงจากการกระทำผิดนั้น อย่างไรก็ดี อาจมีข้อยกเว้นจากหลักดังกล่าวได้ 2 กรณี คือ กรณีที่การลงโทษสูงกว่า

⁴¹ ณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, 23.

⁴² อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, ทฤษฎีอาญา, 88.

⁴³ ณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, 21-22.

ความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดนั้น สามารถกระทำได้ในกรณีของการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคม เพื่อปกป้องสังคมให้ปลอดภัยยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้ามการลงโทษอาจต่ำกว่าสัดส่วนแห่งความผิด ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีโอกาสที่จะกระทำความผิดนั้นอีก

2.3.3.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ (Deterrence)

การลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจะทำให้ผู้กระทำความผิดเจ็บปวดและเกรงกลัวจนไม่กล้ากระทำความผิดอีกต่อไป และเพื่อเป็นการเตือนมิให้คนอื่น ๆ ทำตามอย่างผู้กระทำความผิดเพราะจะถูกลงโทษเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ทฤษฎีนี้เห็นว่า การลงโทษที่จะมีผลต่อการข่มขู่ได้นั้น ผู้ลงโทษต้องกำหนดโทษให้สูงจนทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว เพราะผู้กระทำความผิดย่อมคำนึงถึงผลดีและผลเสียที่ตามมา หากการกระทำความผิดได้ผลดีมากกว่าโทษที่ได้รับ ผู้นั้นจะกระทำความผิด แต่ถ้าโทษที่ได้รับมากกว่าผลที่ได้จากการกระทำความผิด ผู้กระทำความผิดก็จะไม่กระทำความผิด⁴⁴ โดยการข่มขู่มี 2 ลักษณะ คือ

1. การข่มขู่โดยเฉพาะ หมายถึง การลงโทษเป็นการข่มขู่ผู้ถูกลงโทษเองมิให้กระทำความผิดอีก

2. การข่มขู่โดยทั่วไป หมายถึง การลงโทษผู้กระทำความผิด มีผลทำให้ประชาชนที่เห็นการลงโทษกลัว ไม่กล้าจะกระทำความผิดนั้นด้วย ซึ่งการข่มขู่โดยวิธีนี้เข้าทำนองสุภาษิตไทยที่ว่า “เชือดไก่ให้ลิงดู”⁴⁵

อย่างไรก็ตาม Jeremy Bentham⁴⁶ กล่าวว่า การทำให้ประชาชนกลัว ไม่กล้ากระทำความผิดอาญานั้น จะต้องบังคับโทษ โดยมีลักษณะ 4 ประการ ดังนี้

1. การลงโทษจะต้องแน่นอน (Certainty) หมายความว่า จะต้องลงโทษแก่บุคคลทุกคนที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้น บุคคลใดที่ทำความผิดจะต้องถูกฟ้องและลงโทษตามกฎหมาย

2. การลงโทษจะต้องมีความรุนแรง (Severity) หมายความว่า ความร้ายแรงของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดจะต้องร้ายแรงพอที่จะยับยั้งความต้องการในการทำผิด

⁴⁴ ณรงค์ ใจหาญ, ร้อยตำรวจโท อุทัย อาทิวา, สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, ศุภกิจ เข้มประชา และวรรณ สุพรรณธรรมา, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง ศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), 8-9.

⁴⁵ ณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, 28.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, 29.

3. การลงโทษต้องกระทำโดยฉับไว (Celerity) หมายความว่า กระบวนการพิจารณาและลงโทษนั้นจะต้องกระทำไปโดยรวดเร็ว มิใช่รอไว้เป็นเวลานานจนคนทั่วไปลืมว่าบุคคลนี้กระทำผิดอย่างไร

4. การลงโทษจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (Publicity) หมายความว่า การลงโทษจะต้องกระทำให้สาธารณชนได้เห็นหรือรับทราบ เพื่อผลของการข่มขู่บุคคลทั่วไป

นอกจากนี้ เรย์ เจฟฟอรี กล่าวไว้ว่า เพื่อให้การลงโทษมีผลในการข่มขู่และยับยั้งการข่มขู่จะต้องมีความแน่นอน รวดเร็ว เสมอภาค และโทษที่เหมาะสม กล่าวคือมีลักษณะ 4 ประการ⁴⁷ ดังนี้

- 1) การลงโทษต้องมีความแน่นอนในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ
- 2) การลงโทษจะต้องกระทำได้อย่างรวดเร็ว เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว จะต้องสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างรวดเร็วให้ “เห็นผลทันตา” จึงจะทำให้ผู้กระทำความผิดและคนทั่วไปเห็นเป็นตัวอย่างว่าเมื่อกระทำความผิดแล้วจะได้รับผลร้ายเช่นไร
- 3) การลงโทษต้องมีความเสมอภาค โดยผู้ที่กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษ เท่าเทียมกันไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่คิดจะทำความผิดไม่มีโอกาสแก้ตัว หรือหาทางหลีกเลี่ยงหรือหาข้อยกเว้นจากการถูกลงโทษถ้าทำผิด การลงโทษจึงจะมีผลในการข่มขู่ยับยั้ง
- 4) การลงโทษจะต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและทัดเทียมกับความผิด หากบทลงโทษเบาเกินไปไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด ก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดและคนทั่วไป ไม่เกิดความเกรงกลัวและคุ้มค่าที่จะเสี่ยงกระทำความผิด แต่หากบทลงโทษหนักเกินไป ก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดพยายามปกปิดการกระทำความผิดของตนเอง โดยการทำร้ายเหยื่อหรือทำให้เหยื่อได้รับผลร้ายมากขึ้น

สำหรับการลงโทษโดยการข่มขู่ในปัจจุบัน สังคมยังเห็นว่ายังไม่มีการข่มขู่อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากโทษประหารชีวิตยังไม่มีการบังคับโทษประหารชีวิตที่รวดเร็วฉับไว ดังนั้นจุดประสงค์ของการลงโทษเพื่อการข่มขู่จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.3.3.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Reformation and rehabilitation)

การลงโทษเพื่อแก้ไขหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิดมุ่งหมายต่อตัวผู้กระทำความผิดโดยตรง มิได้ต้องการให้มีผลถึงบุคคลอื่น โดยมีเป้าหมายที่จะใช้การลงโทษเป็นวิธีการเปลี่ยนหรือแก้ไขหรือเยียวยารักษาจิตใจของผู้กระทำให้ลดความรู้สึกต่อต้านกฎหมาย และกลับมามีความเห็นดีเห็นชอบด้วยการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนมีความสามารถยับยั้งตนเองมิให้คิดหรือกระทำการอันเป็น

⁴⁷ นัทธิ จิตสว่าง, หลักทฤษฎีอาญา หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์, 26-27.

ความผิดอีกต่อไป ผลของการลงโทษในลักษณะนี้จึงคล้ายคลึงกับการข่มขู่โดยเฉพาะตัวผู้กระทำความผิด เพราะมีความประสงค์จะมีให้บุคคลนั้นกระทำความผิดขึ้นอีก⁴⁸

โดยพื้นฐานของแนวความคิดการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด คือ การที่บุคคลกระทำความผิดเกิดขึ้นจากการที่จิตใจของผู้นั้นเห็นว่า สิ่งที่เขากระทำเป็นสิ่งที่ถูกต้องจึงกระทำลงไป โดยไม่รู้ว่าการกระทำนั้นฝ่าฝืนปทัสถานของสังคม เหตุที่ทำให้เขามีทัศนคติที่ผิดเช่นนี้ เนื่องจากสภาพแวดล้อมของผู้นั้นหรือสภาพจิตใจของเขาเองมีความเห็นที่ผิดไป ดังนั้นหากผู้กระทำความผิดได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาจิตใจให้มีค่านิยมและทัศนคติที่ถูกต้องตรงกับปทัสถานของสังคมก็จะทำให้ผู้นั้นหลีกเลี่ยงไม่กระทำความผิดอีกต่อไป⁴⁹

วิธีการลงโทษที่ทำให้เกิดผลดีเป็นการแก้ไขหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิดอาจกระทำได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับลักษณะและพื้นฐานทางจิตใจของผู้กระทำความผิด การลงโทษตามความมุ่งหมายนี้จึงมีลักษณะเป็นการแก้ไขผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล (individualization) และมุ่งเน้นที่การบำบัดรักษา (treatment) แทนการลงโทษเพื่อให้ได้รับการเจ็บปวดทรมาน (punishment) ตามแนวความคิดนี้โทษประหารชีวิตและโทษจำคุกมิได้ก่อให้เกิดผลดีเป็นการแก้ไขความประพฤติของผู้กระทำความผิด

การลงโทษผู้กระทำความผิดโดยวัตถุประสงค์ของการแก้ไขหรือฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมีความจำเป็นต้องใช้วิธีการที่หลากหลายและเฉพาะราย เพราะสาเหตุของการที่บุคคลกระทำความผิดแม้ว่าเป็นการกระทำความผิดฐานเดียวกัน แต่อาจมีสาเหตุที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพจิตใจและสภาพแวดล้อมของผู้นั้น ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยการบำบัดแก้ไขเฉพาะราย โดยผู้เชี่ยวชาญทั้งด้านสังคม จิตวิทยา ทักษะวิทยา และต้องใช้เวลาตลอดจนงบประมาณที่เหมาะสม⁵⁰

2.3.3.4 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการตัดไม่ให้มีโอกากระทำความผิดอีก (Incapacitation)

การลงโทษเพื่อตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดอีก พิจารณาว่าการลงโทษทำให้บุคคลนั้นหมดความสามารถที่จะกระทำความผิด สังคมจึงปลอดภัยจากการกระทำผิดซึ่งเกิดจากบุคคลผู้ต้องโทษนั้น แม้ว่าผู้ต้องโทษจะเกรงกลัวโทษหรือจะได้รับการแก้ไขฟื้นฟูจิตใจให้กลับตัวเป็นคนดีจากการรับโทษหรือไม่ก็ไม่สำคัญ แต่ในระหว่างที่ผู้ต้องโทษได้รับโทษอยู่จะถูกตัดความสามารถในการกระทำความผิดอีก ความมุ่งหมายตามแนวความคิดนี้จึงคล้ายกับการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด แตต่างกันตรงแนวความคิดนี้มุ่งป้องกันการกระทำผิดซ้ำโดยวิธีการทำให้หมดโอกาสในการกระทำความผิด⁵¹

⁴⁸ ณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, 13-1431.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, 32.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, 33.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, 34.

อย่างไรก็ตามการลงโทษเพื่อตัดโอกาสไม่ให้กระทำความผิดอีกแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี⁵² คือ

1. การตัดโอกาสแบบถาวร ได้แก่ การลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต วิธีนี้มีผลทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีโอกาสสร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคมได้อีก มิให้กระทำความผิดเฉพาะอย่างได้ เช่น การตอน เป็นการตัดโอกาสมิให้กระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราอีก เป็นต้น

2. การตัดโอกาสแบบชั่วคราว ได้แก่ การลงโทษจำคุกมีกำหนดเวลา และโทษประการอื่นนอกจากโทษที่มีลักษณะเป็นการตัดโอกาสแบบถาวร เช่น โทษกักขังแทนค่าปรับ วิธีนี้เป็นวิธีที่เกิดปัญหามาก คือ ต้องพิจารณาว่าจะให้วิธีการอย่างไรที่จะทำให้ผู้ถูกลงโทษสามารถละเว้นการกระทำความผิดได้ตลอดไปเมื่อพ้นโทษแล้ว วิธีการที่จะช่วยให้ผู้ที่พ้นโทษเป็นผู้ที่ไม่กระทำความผิดอีก คือวิธีการลงโทษที่ไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน กล่าวคือ ในระยะเวลาที่ผู้ต้องโทษยังคงได้รับโทษอยู่ หากเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นว่าผู้ต้องโทษยังไม่สามารถกลับตนเป็นคนดีได้ก็ยังคงไม่ปล่อยตัว การกำหนดเช่นนี้ไม่อาจกำหนดล่วงหน้าได้เพราะไม่อาจทราบความประพฤติล่วงหน้าของบุคคลได้

ทฤษฎีนี้มีผู้นำมาใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การจะเอาทฤษฎีนี้มาใช้เป็นทฤษฎีรองรับการลงโทษทางอาญานั้นย่อมจะมีปัญหามาก เพราะคงเป็นไม่ได้ที่จะใช้วิธีการนี้ในขณะเดียวกันกับการใช้ทฤษฎีแก้แค้นตอบแทนหรือทฤษฎีป้องปราม⁵³ ทฤษฎีการลงโทษที่สอดคล้องกับแนวคิดในการควบคุมผู้กระทำความผิดในกรณีนี้ ได้แก่ ทฤษฎีตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (incapacitation) ซึ่งมีหลักการว่า อาชญากรรมย่อมไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มีอาชญากรหรืออาชญากรไม่มีโอกาสที่จะกระทำความผิด ซึ่งการลงโทษตามทฤษฎีนี้มีความประสงค์เพื่อจะตัดโอกาสที่ผู้นั้นจะกระทำความผิดต่อสังคม ดังนั้นระหว่างที่ผู้นั้นได้รับโทษ สังคมจะปลอดภัยจากการกระทำความผิดของผู้นั้น ทำให้การลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงเน้นการลงโทษที่ทำให้ผู้นั้นไม่มีโอกาสที่จะกระทำความผิด ซึ่งอาจเป็นโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต ทั้งนี้วิธีการลงโทษที่สนองต่อวัตถุประสงค์ตามทฤษฎีนี้ และใช้กันแพร่หลายในปัจจุบันก็คือ การจำคุกโดยการกักขังผู้กระทำความผิดออกจากสังคมให้สังคมปลอดภัย โดยในปัจจุบันได้มีการกักขังผู้กระทำความผิดติดนัยเพื่อให้ผู้นั้นไม่อาจก่อให้เกิดการกระทำความผิดจนกว่าจะพ้นจากสภาพความเป็นอันตรายต่อสังคม ดังนั้น แนวคิดในทฤษฎีนี้จึงมุ่งประโยชน์สุขของสังคมให้ปลอดภัย กรมราชทัณฑ์ของไทยก็ได้ใช้แนวทางตาม

⁵² ภราดร ภคพัฒน์, การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการลงโทษ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), 29.

⁵³ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, ทฤษฎีอาญา, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2548), 97.

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการตัดไม้ให้มีโอกาสกระทำผิดอีกทั้งการตัดโอกาสแบบถาวร และการตัดโอกาสแบบชั่วคราว

ทฤษฎีในการลงโทษทั้งสี่ข้อข้างต้น ยังเป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แพร่หลายอยู่ในสังคมปัจจุบัน หากแต่จุดเน้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เน้นการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนไปสู่การลงโทษเพื่อการอบรมแก้ไข แต่การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนก็ยังคงปรากฏอยู่ในความคาดหวังของสังคม ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ รัฐยังต้องลงโทษเพื่อตอบสนองความรู้สึกของประชาชนในกรณีที่มีอาชญากรรมรุนแรงเกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันการลงโทษยังเป็นการทำให้คนทั่วไปเกิดความเกรงกลัวในการถูกลงโทษ การลงโทษจึงมุ่งเพื่อข่มขู่ยับยั้งเช่นกัน นอกจากนี้การลงโทษโดยการจำคุกยังถือเป็นการลงโทษเพื่อตัดออกจากสังคม ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการลงโทษทั้งสี่ข้อจึงยังเป็นวัตถุประสงค์ที่ผสมผสานในการลงโทษอยู่ในปัจจุบัน⁵⁴

2.3.4 วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญา หมายถึง กฎหมายที่ว่าด้วยความผิดและโทษ⁵⁵ กฎหมายอาญาเป็นบทบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดเกี่ยวกับความประพฤติของมนุษย์ที่ประกาศใช้บังคับโดยรัฐเพื่อใช้ในการวางระเบียบในสังคม กฎหมายอาญาจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากข้อบังคับอื่น ๆ ในสังคม ดังนี้

2.3.4.1 เป็นข้อบังคับของรัฐ (Politicality) คือ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจ ไม่รวมถึงกฎหรือข้อบังคับขององค์กรอื่นที่ไม่ใช่รัฐ

2.3.4.2 เป็นข้อบังคับที่แน่นอน (Specificity) เนื่องจากกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่สภาพบังคับที่รุนแรงที่สุด การบังคับใช้กฎหมายอาญาจึงต้องนิยามการกระทำที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นความผิดไว้อย่างชัดเจนแน่นอน

2.3.4.3 ใช้บังคับแก่บุคคลทุกคน (Uniformity) คือ การกระทำที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดอาญา หากมีผู้กระทำการดังกล่าวนั้นย่อมเป็นผู้กระทำความผิด

2.3.4.4 เป็นบทบัญญัติที่มีบทลงโทษ (Penal sanction) เป็นการกำหนดสำหรับใช้บังคับผู้กระทำความผิด

เมื่อกฎหมายอาญาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด โทษจะมีลักษณะรุนแรงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของการใช้โทษทางอาญาให้สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษโดยพิจารณา

⁵⁴ นัทธิ จิตสว่าง, หลักทฤษฎีอาญา หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์, 31.

⁵⁵ หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 1 , พิมพ์ครั้งที่ 14, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), 11.

ถึงปัจจัยต่าง ๆ ประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดระดับความรุนแรง ฉะนั้น กฎหมายอาญาจึงมีวัตถุประสงค์ ดังนี้⁵⁶

1. เพื่อป้องกันบุคคลและสัตว์จากการกระทำโดยเจตนา อันเป็นการกระทำที่มีลักษณะโหดร้ายทารุณด้วยวิธีการอันไม่พึงประสงค์ต่าง ๆ หรือจากการกระทำโดยไม่เจตนา ตัวอย่างเช่น การขับรถเร็วบนท้องถนน การใช้สารพิษใส่ลงในอาหาร เป็นต้น รวมถึงการคุ้มครองป้องกันบุคคลที่อาจถูกชักจูงให้หลงผิดได้โดยง่าย เช่น ผู้เยาว์หรือบุคคลผู้มีจิตใจไม่สมบูรณ์ประกอบจากการทำร้ายกดขี่อื่นจะเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้นด้วย

2. เพื่อป้องกันสภาพจิตใจของสมาชิกในสังคมจากการกระทำที่อาจกระทบกระเทือนจิตใจแม้ว่าจะเป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคล และยินยอมต่อการกระทำนั้นแล้ว แต่ก็ถือว่าการกระทำนั้นมีลักษณะที่ผิดธรรมชาติ เช่น การร่วมประเวณีระหว่างพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือเพื่อป้องกันการกระทำบางประเภทซึ่งเมื่อได้กระทำต่อสาธารณชนแล้วจะกระทบกระเทือนจิตใจบุคคลอื่นในสังคมเป็นอย่างมาก เช่น การกระทำอนาจาร รวมทั้งพฤติกรรมบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในสังคม

3. เพื่อป้องกันซึ่งทรัพย์สินของบุคคลจากการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน

4. เพื่อป้องกันสาธารณชนจากความไม่สะดวกสบายต่าง ๆ เช่น การกีดขวางทางสัญจรปิดกั้นทางสาธารณะ รวมทั้งใช้สภาพบังคับทางอาญาเพื่อเก็บรวบรวมภาษีอากร เช่น ห้ามมีรถยนต์หรือทรัพย์สินบางอย่างไว้ในครอบครองโดยไม่มีทะเบียน

5. เพื่อป้องกันรักษาไว้ซึ่งสถาบันทางสังคม เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันศาสนา รวมทั้งเพื่อบังคับให้เกิดความเมตตากรุณาที่จะเป็น เช่น ไม่ส่งเด็กไปโรงเรียนเมื่ออยู่ในวัยบังคับเรียน ไม่ช่วยเหลือผู้ที่อยู่ในอันตราย

6. เพื่อบังคับใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้อัตุประสงค์ทั้งหลายเหล่านี้บรรลุ เช่น การขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน การให้การเท็จ เป็นต้น

ดังนั้น ผลของการลงโทษที่รัฐได้กระทำต่อบุคคลจึงมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

1) การป้องกันบุคคลหรือป้องกันพิเศษ (Special prevention) หมายถึง การป้องกันผู้ที่กระทำผิดแล้วไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก ได้แก่ การขังขัง การแก้ไข หรือการทำให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถกระทำความผิดได้อีกต่อไป เช่น การลงโทษประหารชีวิต จำคุกหรือกักขัง

2) การป้องกันโดยทั่วไป (General prevention) หมายถึง การลงโทษที่มีผลต่อสังคมส่วนรวม คือ การลงโทษต้องเป็นการป้องกันมิให้บุคคลกระทำความผิด จึงต้องลงโทษเพื่อให้

⁵⁶ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, ทฤษฎีอาญา, 51-53.

ทุกคนหวาดกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอย่างเดียวกันนั้นขึ้นอีก เป็นการลงโทษเพื่อเป็นแบบอย่าง ซึ่งมีผลต่อจิตใจบุคคลทั่วไปที่คิดจะกระทำความผิดอย่างเดียวกันมิให้กระทำการดังกล่าว

2.3.5 รูปแบบการลงโทษ

สำหรับรูปแบบของการลงโทษสำหรับการลงโทษผู้กระทำความผิดในประเทศไทยมีหลายประเภท ทั้งที่ รุนแรงและไม่รุนแรง ในสมัยโบราณ การลงโทษออกจะรุนแรงและโหดร้าย ในปัจจุบัน ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 ได้บัญญัติโทษไว้ 5 ประการคือ (1) ประหารชีวิต (2) จำคุก (3) กักขัง (4) ปรับ และ (5) ริบทรัพย์สิน สำหรับเรื่องรูปแบบและวิธีการลงโทษในประเทศไทย ซึ่งชัชเชอร์แลนด์ ได้แยกแนวทางไว้ ดังนี้⁵⁷

2.3.5.1 การกำจัดออกจากหมู่คณะ

ในประเทศไทยการลงโทษที่เป็นการกำจัดออกจากหมู่คณะประกอบด้วย การประหารชีวิต การเนรเทศ การจำคุก และการกักขัง

1. การประหารชีวิต เป็นวิธีการที่ประเทศไทยใช้มาตั้งแต่สมัยโบราณโดยมีวิธีการต่าง ๆ เช่น ต่อยศีรษะให้แตกแล้วเอาก้อนเหล็กร้อนใส่ลงไปจนมันสมองพุ่งขึ้น วิธีการลงโทษประหารชีวิตดังกล่าวนี้ก็เพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนและขณะเดียวกันมุ่งต่อการยับยั้งมิให้ผู้อื่นกระทำความผิดด้วย แต่วิธีการลงโทษประหารชีวิต โดยทั่วไปนิยมใช้การฟันคอหรือการตัดศีรษะด้วยดาบ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) มาตรา 13 บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดต้องคำพิพากษาให้ลงอาญาประหารชีวิตท่านให้นำมันไปตัดศีรษะแต่ต่อมาเห็นว่าการลงโทษประหารชีวิตแบบนี้ยังเป็นการทารุณโหดร้าย จึงให้ยกเลิกไป และมาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า ผู้ใดต้องโทษประหารชีวิต ให้เอาไปยิงเสียให้ตาย และกำหนดวิธีประหารชีวิตด้วยการใช้อาวุธปืน

2. การเนรเทศ การลงโทษวิธีนี้มีใช้ค่อนข้างน้อยในประเทศไทย เท่าที่เคยพบมา มีการส่งตัวนักโทษทำผิดคดีฉ้อโกงและโทษการเมืองไปขังไว้ยังเกาะ ตะรุเตา และส่งเด็กที่กระทำความผิดไปควบคุมที่เกาะสีชังเพื่อเป็นการดัดสันดาน แต่ที่มีใช้อยู่จริงก็คือการเนรเทศชาวต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองหรือกระทำความผิดกฎหมาย อื่น ๆ

3. การจำคุก ในสมัยโบราณประเทศไทยได้ใช้โทษจำคุกเพื่อเป็น การลงโทษจริง ๆ โดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน ต่อมาในปัจจุบันได้รับการพัฒนาไปในทางที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดีมากยิ่งขึ้น โดยการใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การให้การศึกษาอบรม การฝึกอาชีพ และการอบรมจิตใจ เป็นต้น

⁵⁷ สุพจน์ สุโรจน์, เอกสารการสอนชุดวิชา อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 8-15, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ม.ป.ป.), 158-161.

4. การกักขัง เป็นการลงโทษอีกวิธีหนึ่ง ตามมาตรา 18(3) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นโทษเบากว่าการจำคุก สถานที่ใช้ลงโทษกักขังต้องเป็นสถานที่กักขังที่ไม่ใช่เรือนจำ ถ้าพิจารณาถึงประเภทความผิดการลงโทษกักขังที่นำมาใช้แล้ว ก็จะเห็นว่าเป็นโทษความผิดเล็กน้อย หรือลหุโทษ และอาจเป็นการลงโทษกักขังแทนค่าปรับได้ด้วย ในขณะที่ผู้ต้องโทษปรับไม่สามารถชำระค่าปรับได้ ซึ่งในปัจจุบันการกักขังแทนค่าปรับให้อัตรา 200 บาทต่อวัน 1 วัน แต่ว่าในทางปฏิบัติแล้วความรู้สึกของการรับโทษกักขังก็เกือบจะไม่แตกต่างกับการรับโทษจำคุกเลย

2.3.5.2 การลงโทษทางกายโดยการทรมาน

การลงโทษทางกายโดยการทรมานในประเทศไทยโดยเฉพาะสมัยโบราณเป็นวิธีการที่ออกจะโหดร้ายทารุณ เช่น การหวดด้วยหวาย การตัดอวัยวะต่าง ๆ ในปัจจุบันการลงโทษดังกล่าวได้ยกเลิกไปหมดแล้ว แต่ที่ยังคงมีใช้อยู่ก็คือ โทษเขียนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 38(3) และมาตรา 39

2.3.5.3 การลงโทษโดยการประจาน

การลงโทษโดยเป็นการประจานหรือทำให้อับอายเป็นการลงโทษอีกวิธีหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เป็นการยับยั้งและป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเช่นเดียวกันนี้อีก ในประเทศไทยสมัยก่อนใช้กฎหมายลักษณะอาญา การลงโทษประจานโดยมากจะใช้ควบคู่กับการลงโทษประหารชีวิต และการลงโทษทางกายอย่างอื่น การสัก ส่วนมากจะเป็นการสักบนใบหน้าซึ่งเป็นส่วนของร่างกายที่จะเห็นได้ชัดและให้สักให้เห็นชัดมิให้ลบเลือนไปได้ โดยสักข้อความผิดที่กระทำความผิดไปเพื่อให้ทุกคนที่ได้พบเห็นทราบว่าผู้นั้นเป็นผู้ที่เคยกระทำความผิดใดบ้างมาแล้ว

2.3.5.4 การลงโทษโดยการทำให้อับอายทางการเงิน

ในประเทศไทยมีโทษที่ทำให้เสียทางการเงิน 2 ประการ คือ การปรับและการริบทรัพย์สิน ตามมาตรา 18(4) และ (5) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

การปรับเป็นโทษสำหรับความผิดเล็กน้อย หรือลหุโทษ ในปัจจุบันผู้ต้องโทษปรับมีจำนวนมากที่สุด การริบทรัพย์สิน ก็เป็นวิธีการลงโทษอย่างหนึ่งที่มีมาแต่สมัยโบราณโดยใช้ร่วมกับการลงโทษกับประเภทอื่น ๆ เช่น โทษประหารชีวิตและจำคุก ทรัพย์สินที่ถูกริบ ตกเป็นของหลวง

2.4 ทฤษฎีและแนวคิดกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนนั้น เป็นกฎหมายที่พัฒนาขึ้นจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกันและมีความเสมอภาคกัน ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจหรือมีสิทธิมากกว่าคนอื่น กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ รวมถึงหลักการการใช้อำนาจ หลักกฎหมายมหาชน มีอยู่ 3 ประการ คือ⁵⁸

1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับ “หน้าที่” ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ในการปกครองและบริการสาธารณะ
2. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับ “อำนาจ” ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ในการปกครองและบริการสาธารณะ
3. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับ “การควบคุมและตรวจสอบ” การใช้อำนาจและหน้าที่ในการปกครอง และบริการสาธารณะ

ดังนั้น กฎหมายมหาชน (public law) จึงหมายถึงกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครอง กล่าวคือในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือประชาชน โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ มุ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรวมตลอดถึงผลประโยชน์ของประชาชนอันเกี่ยวเนื่องมาจากการใช้อำนาจของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันจะรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมที่ประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองพึงจะได้รับจากผู้ใช้อำนาจในการปกครองและการบริหารประเทศ

การใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะกระทำได้ดีต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติมอบหมายอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไว้ ซึ่งกฎหมายจะกำหนดอำนาจและหน้าที่ แต่การใช้อำนาจต้องใช้ดุลยพินิจและความเหมาะสมประกอบ ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายมอบหมายให้เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจเป็นสำคัญ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวด้วยความเหมาะสมและตามสมควรเท่านั้น การใช้ดุลยพินิจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและสมควรมานั้นเป็นเรื่องที่หาข้อยุติได้ยาก เพราะไม่มีมาตรการหรือเกณฑ์อันใดที่จะนำมาวัดถึงความเหมาะสมและความสมควรในแต่ละเรื่อง

⁵⁸ กิจปติ ก้องเบญจกุล, หลักกฎหมายมหาชน: *Principle of public law*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), 68.

ทั้งนี้เพราะในแต่ละเรื่องนั้นต่างมีข้อเท็จจริงมีองค์ประกอบ รวมกระทั่งถึงเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจจึงเป็นเสมือนช่องว่างในการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายมหาชนจะมุ่งเน้นถึงการกระทำหน้าที่เพื่อการบริการสาธารณะ โดยการยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญก็ตามซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจ ดังกล่าวโดยมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจที่กฎหมายมอบหมายไว้ในลักษณะ อันไม่เหมาะสมแล้วประชาชนจะได้รับความเสียหาย และความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ หากเกิดกรณีดังกล่าวสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนจะถูกกลืนครอน ฉะนั้นหากการใช้ดุลยพินิจ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปด้วยความไม่เหมาะสมและไม่สมควร กล่าวคือไม่ได้กระทำการด้วยการยึดหลักการของการบริการสาธารณะโดยถือประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญหรือการใช้ดุลยพินิจนั้นเป็นไปในลักษณะของการกลั่นแกล้งประชาชนแล้ว กฎหมายมหาชนก็มีกระบวนการที่จะควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ หรือที่เรียกว่า “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน”

นิติวิธีทางกฎหมายมหาชนจะแยกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ ลักษณะที่หนึ่ง การควบคุมโดยองค์กรภายในของรัฐ หรือของฝ่ายบริหารเอง เช่น การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ ลักษณะที่สอง คือ การควบคุมโดยองค์กรภายนอกของฝ่ายบริหาร เช่น การควบคุมโดยทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ การควบคุมโดยศาล ซึ่งอาจเป็นศาลเดี่ยวหรือศาลคู่ แล้วแต่ระบบของศาล

สำหรับการแบ่งสาขาของกฎหมายมหาชนนั้น ในทางทฤษฎีนั้นสามารถแบ่งกฎหมายมหาชนออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ⁵⁹ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้แก่ บรรดาหลักเกณฑ์ทั้งหลายเกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกอำนาจ (la se'paration des pouvoirs) และกฎหมายปกครอง ได้แก่ บรรดาหลักเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการดำเนินการขององค์กรรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน

ในบทนี้จะศึกษากฎหมายมหาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในงานราชการแทนที่ โดยจะศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ต่อไป

⁵⁹ นันทวัฒน์ บรรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน), 2551.

2.4.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ⁶⁰ ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมและการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้⁶¹ และผูกพันการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยตรง⁶² และหากการใช้อำนาจขององค์กรรัฐขัดกับหลักเสรีภาพหรือมีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้⁶³ บุคคลผู้ถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกร้องบังคับตามสิทธิได้⁶⁴ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง⁶⁵ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพในข้อนี้จะทำได้ต้องอาศัยกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน⁶⁶ บุคคลย่อมเสรีภาพในการถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในศาสนาและวิธีปฏิบัติพิธีกรรม⁶⁷ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารโดยชอบโดยกฎหมาย ยกเว้นการจำกัดสิทธิโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ⁶⁸ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์⁶⁹ และได้รับแจ้งผลการพิจารณา

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 47ก, (24 สิงหาคม 2550), มาตรา 6, 3.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 26, 7.

⁶² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 27, 7.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28 วรรคสอง, 7.

⁶⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 167.

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 28, 7.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36, 10.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37, 10.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 39, 10.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 59, 17.

ภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเรื่องการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁷⁰

ดังนั้น การใช้อำนาจทางปกครองของกรมราชทัณฑ์ ในฐานะหน่วยงานของรัฐ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย หากมีการเลือกปฏิบัติหรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกับผู้ต้องขัง กรมราชทัณฑ์ย่อมจะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ คือ

2.4.1.1 ผู้ตรวจการแผ่นดิน⁷¹

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี⁷²

1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

3) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

2. เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้⁷³ เมื่อเห็นว่า

1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือ⁷⁴

2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอันใดของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครอง

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 60, 17.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 244, 92.

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 126, ตอนที่ 50ก, (4 สิงหาคม 2552), มาตรา 13, 5.

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 245, 93.

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552, มาตรา 14, 6.

พิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

2.4.2.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁷⁵

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมราชทัณฑ์ ดังต่อไปนี้⁷⁶

1. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

2. เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มิผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

3. เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มิผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

4. ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.4.2 กฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มุ่งจัดระเบียบการปกครองภายในของรัฐ โดยเฉพาะกิจการของฝ่ายบริหารในการตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กฎหมายปกครองจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และวางหลักว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรของรัฐกับประชาชน ทั้งนี้ การดำเนินกิจกรรมทางปกครองของฝ่ายบริหารจะต้องประกอบด้วยหลักดังต่อไปนี้

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 257, 100.

⁷⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116, ตอนที่ 118ก, (25 พฤศจิกายน 2542), มาตรา 15, 6.

2.4.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองที่จำเป็นในการใช้และตีความกฎหมายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ ประการแรกคือ การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดไว้ไม่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับ และประการที่สองคือหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ⁷⁷ กล่าวคือ องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้และการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ⁷⁸

2.4.2.2 หลักกฎหมายปกครองทั่วไป

หลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่า มีหลักกฎหมายบางอย่างที่อยู่นอกเหนือเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมาย และนอกเหนือจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ มีกฎเกณฑ์บางอย่างที่อยู่ภายนอกและอยู่เหนือเจตนาของศาล หลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ บรรดาหลักการที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายของประเทศทั้งระบบ ได้แก่ หลักความเป็นกลาง หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการมีสิทธิในการปกป้องตนเองของประชาชน หลักเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง หลักเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

สำหรับกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์นั้นมีดังนี้

1. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ดังจะสังเกตได้จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 ที่ว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับนี้สามารถใช้บังคับได้กับการ

⁷⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), 23-24.

⁷⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์, (มีนาคม 2551), 1-5.

กระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายทุกฉบับกำหนดเอาไว้ ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายนี้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ คือ

1) คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้ ดังนี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

ก. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ข. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ดังนั้น คำสั่งทางปกครองถือว่าเป็นรูปแบบการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญมากที่สุดและเป็นรูปแบบการกระทำที่เจ้าหน้าที่ใช้มากที่สุด เนื่องจากในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับการตามกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายราชทัณฑ์เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจสั่งการในลักษณะที่เป็นคำสั่งทางปกครองมากมายไม่ว่าจะเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ต้องขัง คำสั่งในการใช้เครื่องพันธนาการ คำสั่งลดชั้นเลื่อนชั้น เป็นต้น

2) “การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง⁷⁹

3) “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

4) “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่

⁷⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 113, ตอนที่ 60 ก, (14 พฤศจิกายน 2539), มาตรา 5, 2.

ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้ หมายความร่วมมือถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มี พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

5) “การกระทำทางปกครอง” หมายถึง การที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือการไม่อนุญาตให้เยี่ยมญาติหรือบุคคลภายนอก เป็นต้น

การกระทำทางปกครอง อาจแยกได้เป็นสองลักษณะคือ นิติกรรมทางปกครอง และ ปฏิบัติการทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ การกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทาง ปกครองฝ่ายเดียว เช่น กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือการออกคำสั่ง และปฏิบัติการทางปกครอง ได้แก่ การ ย้ายผู้ต้องขังจากเรือนจำหนึ่งไปอีกเรือนจำหนึ่งเพื่อความมั่นคงและปลอดภัย

หากพิจารณาจากคำจำกัดความของคำสั่งทางปกครองที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วจะเห็นว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่” จึงหมายถึงเจ้าพนักงาน ราชทัณฑ์ใช้อำนาจตามกฎหมาย มีการกระทำทางปกครองอันเป็นมาตรการอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ และเป็นอำนาจรัฐอันเป็นอำนาจมหาชนประเภทที่เป็นอำนาจปกครอง

2. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 223 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง โดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการ ดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ปัจจุบันศาลปกครอง มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบและพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้อง รับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลของปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง เมื่อมีการฟ้องเป็นคดีปกครองต่อ ศาลปกครองแล้ว จึงถือว่าเป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน เพราะไม่ใช้การลงโทษผู้กระทำความผิดอย่าง คดีอาญาและเป้าหมายในทางปกครอง คือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ชอบด้วยกฎหมาย⁸⁰ สำหรับเหตุฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

1) เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรค 1

ข. มีการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีการออกระเบียบ หรือ ข้อบังคับ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. มีการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้คำนิยามเรื่องคำสั่งทางปกครองไว้ แต่ศาลปกครองก็มีแนวคำวินิจฉัยโดยนำคำนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ เทียบเคียงพิจารณาคดีที่มีการฟ้องว่า มีการออก “คำสั่ง” โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁸¹

ง. มีการกระทำอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กระทำนอกเหนืออำนาจ กระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น กระทำโดยไม่สุจริต การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร การใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

2) คดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี ละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรค 1(2) เช่น กรณีผู้ต้องขังฟ้องการสอบสวนทางวินัยล่าช้าเกินควร

3) เป็นกรณีการละเมิดและความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และขอให้ศาลพิพากษาสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเยียวยาความเสียหาย โดยสั่งให้ใช้เงินส่งมอบทรัพย์สิน หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ละเลยในการใช้อำนาจตรวจค้นสิ่งของต้องห้ามหรืออาวุธ เข้าไปในห้องนอน จนเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังอีกคนถูกอาวุธมีดแทงจนเสียชีวิต เป็นต้น

⁸⁰ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), 23.

⁸¹ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 147.

3. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การใช้ราคาทรัพย์สินและการชดเชยค่าเสียหายความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดนั้น เกี่ยวข้องกับกฎหมายในสองลักษณะได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดีอนามยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” และตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ไว้ดังนี้

1) ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำให้โดยมีอำนาจตามกฎหมาย หรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากได้ก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกแล้ว ความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจำต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

ดังนั้น หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เกิดขึ้นในขณะที่ได้ปฏิบัติหน้าที่แล้วผู้เสียหายมีแต่เพียงสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบเท่านั้น แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดชอบโดยตรงในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้

2) ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่กระทำให้เพื่อประโยชน์หรือเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นส่วนตัวโดยเฉพาะนั้น ความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจำต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงแต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

ดังนั้น ความรับผิดในความเสียหายต่อผู้เสียหายนั้น หากเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำการใดไป เพื่อประโยชน์ของตนเองโดยเฉพาะและก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวและรับผิดชอบเต็มจำนวนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้ ในการบังคับโทษของกรมราชทัณฑ์นั้น มีการใช้อำนาจกับผู้ต้องขังที่อาจมีการละเมิดทั้งเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือจากการละเมิดการปฏิบัติหน้าที่ได้ หากเจ้า

พนักงานได้ใช้อำนาจตามอำนาจหน้าที่และตามกฎหมายแล้วย่อมไม่ต้องรับผิดชอบในทางละเมิดเป็นการส่วนตัว

2.5 ทฤษฎีและแนวความคิดพื้นฐานของความผิดทางปกครอง

ความผิดทางปกครอง (administrative offense) มีลักษณะคล้ายความผิดทางอาญา (crime) โดยมีสภาพบังคับคือโทษทางปกครอง ความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครองจึงมีลักษณะร่วมกันในเชิงรูปแบบ แต่หากพิจารณาในเชิงเนื้อหาของความผิดแล้ว ความผิดทั้งสองแบบนี้ย่อมมีความแตกต่างกัน

2.5.1 ความหมายของความผิดทางปกครอง

ความผิดทางปกครอง เป็นความผิดที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ในการจัดระเบียบความเรียบร้อยในรัฐ เพื่อประโยชน์ในทางปกครองบริหาร ความผิดเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกิจการต่าง ๆ ที่คนในสังคมต้องประสบอยู่ในการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะยกระดับมาตรฐานความปลอดภัย ป้องกันความไม่สุจริตระหว่างกัน⁸² รวมทั้งระงับการใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นจากการอยู่ร่วมกัน เช่น ความผิดตามกฎหมายจราจร ความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคาร ความผิดเหล่านี้เมื่อมีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวรัฐเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่โดยตรงที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งรัฐควรกำหนดวิธีการระงับและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้อย่างทั่วถึง กรณีของราชทัณฑ์ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้าภายในเรือนจำ เป็นต้น ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของเรือนจำ

2.5.2 โทษทางปกครอง

โทษทางปกครองเป็นสภาพบังคับทางปกครองที่มุ่งใช้กับผู้กระทำที่ฝ่าฝืนความผิดทางปกครอง เนื่องจากลักษณะของการทำความผิดทางปกครองไม่มีลักษณะความร้ายแรงและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม ดังนั้น การกำหนดสภาพบังคับสำหรับความผิดดังกล่าว จึงต้องใช้มาตรการที่ไม่มีลักษณะรุนแรงต่อผู้ทำความผิดดังกล่าว กรณีของกรมราชทัณฑ์ เช่น การงดเยี่ยมญาติ การกักบริเวณ เป็นต้น

⁸² Glanville, W., *Text book of criminal law*, (London: Stevens & Sons, 1978), 8-9.

2.5.3 ความหมายของโทษทางปกครอง

โทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษรูปแบบหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษผู้ฝ่าฝืน หรือผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของกฎหมายเช่นเดียวกันกับการลงโทษในรูปแบบอื่นอย่างไรก็ตาม โทษทางปกครองมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากโทษทางอาญาบางประการ เช่น การกำหนดโทษทางปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิใช่เป็นอำนาจขององค์กรตุลาการ แต่หากเป็นกรณีการลงโทษทางอาญา ศาลเท่านั้นที่มีอำนาจในการลงโทษดังกล่าวโทษทางปกครองจะอยู่ในลักษณะของการออกนิติกรรมทางปกครองมิใช่รูปคำพิพากษาของศาลหรือกฎหมายที่นำมาใช้กับกระบวนการทางปกครองจะแยกจากกฎหมายที่นำมาใช้กับการกำหนดในลักษณะอื่น

โทษทางปกครองมีการนิยามความหมายที่แตกต่างกันไปตามแนวคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครองของแต่ละประเทศ ในประเทศฝรั่งเศสมีการให้ความหมายของโทษทางปกครองไว้ดังนี้

2.5.3.1 หนังสือศัพท์กฎหมายปกครองให้ความหมายของ “โทษทางปกครอง” (sanction administrative) สรุปได้ว่า โทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษที่องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อลงโทษประชาชนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดโทษดังกล่าว อาจเป็นองค์กรอิสระทางปกครอง (autorite administrative independante) หรือฝ่ายปกครองในระบบการบังคับบัญชาตามปกติ เช่น โทษทางปกครองนี้อาจเป็นมาตรการที่กำหนดเพิ่มขึ้นจากโทษทางอาญา หรือใช้แทนโทษทางอาญา แต่ทั้งนี้จะต้องไม่มีลักษณะของการลดทอนเสรีภาพของประชาชน⁸³

2.5.3.2 ศาสตราจารย์เรอเน่ ชาปัส (Rene Chapus) และศาสตราจารย์ฌอง ริเวโร (Jean Rivero) อธิบายความหมายของ “โทษทางปกครอง” ไว้ว่า โทษทางปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการทำให้ประชาชนปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยนอกเหนือจากการดำเนินการทางอาญาแล้วฝ่ายปกครองอาจกำหนดโทษทางปกครองและใช้การบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติตาม คำสั่งทางปกครองได้กำหนดโทษทางปกครอง ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองเองได้กำหนดโทษทางปกครองแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแทนหรือเพิ่มเติมจากการดำเนินคดีอาญา⁸⁴

2.5.3.3 สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้วางแนวคิดวินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของ “โทษทางปกครอง” ว่าหมายถึง คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นภายในเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง เพื่อลงโทษการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่

⁸³ ฌุสแต ฌูว์น็องท์, รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง ศึกษากรณีการแยกการปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศไทย, สนธิสัญญาความร่วมมือการกฤษฎีกา, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2547), 20.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, 20.

จะเป็นกรณีการละเมิดหน้าที่ปกครอง (obligation administratives) อันได้แก่ หน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลพึงกระทำหรืองดเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ⁸⁵

“โทษทางปกครอง” หมายถึง โทษที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองลงแก่ผู้กระทำความผิด เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งทางปกครอง โดยวัตถุประสงค์เพื่อบริการสาธารณะสามารถดำเนินการต่อไปได้⁸⁶

2.5.3.4 ในประเทศเยอรมัน “โทษทางปกครอง” จะใช้อยู่ในบริบทของการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ และที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการละเมิดต่อ กฎ ระเบียบ ค.ศ. 1987 โดยมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ความหมายของการกระทำความผิดทางปกครองว่า หมายถึง การกระทำความผิดกฎหมายที่ต้องระวางโทษทางเงิน หรือโทษปรับ (geldbusse) ดังนั้น โทษทางปกครองจึงหมายถึงโทษทางเงินหรือโทษปรับที่กำหนดขึ้นสำหรับการกระทำความผิดทางปกครอง⁸⁷

แม้จะมีการให้ความหมายของโทษทางปกครองแตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น แต่ หากพิจารณาลักษณะทั่วไปของโทษทางปกครองแล้วในทุกระบบกฎหมาย อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้⁸⁸

1. ลักษณะของการฝ่าฝืน: โทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษ เนื่องจากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครอง
2. ระดับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน: ความผิดที่จะกำหนดให้มีโทษทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ โดยลักษณะของความผิดดังกล่าวจะไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี
3. องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษ: เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครอง ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครอง

⁸⁵ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, บันทึกเสนอผลการศึกษาค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศ “การใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กันในระบบกฎหมายฝรั่งเศส” เอกสารเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อประชุมวันที่ 24 พฤศจิกายน 2547 [อัดสำเนา], (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2547).

⁸⁶ คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2547), 12.

⁸⁷ อรรถสิทธิ์ กันมล, ปัญหาการนำโทษปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษอาญา, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), 15.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, 16.

4. วัตถุประสงค์ของการลงโทษ: การกำหนดโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งการบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

2.5.4 ความเป็นมาของโทษทางปกครอง⁸⁹

แนวความคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครองเริ่มมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงมีการนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ต่อมาในปลายทศวรรษที่ 1970 โทษทางปกครองเริ่มเข้าสู่รูปแบบที่เป็นอยู่ปัจจุบัน โดยนำมาใช้ควบคู่กับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการตามกฎหมายในการกำหนดโทษรูปแบบต่าง ๆ เช่น การระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการกำหนดค่าปรับ

หลังจากที่มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายมากยิ่งขึ้น ก่อนที่หลักกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครองจะมีความชัดเจน ในทางวิชาการได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของโทษทางปกครอง โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับความสอดคล้องระหว่างโทษทางปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ นักวิชาการบางฝ่ายเห็นว่า การมีอยู่ของหลักความยุติธรรมโดยปราศจากผู้พิพากษาเป็นเรื่องที่ไม่อาจยอมรับได้ เนื่องจากผู้ถูกลงโทษทางปกครองยังไม่มีหลักประกันสิทธิที่เพียงพอเช่นเดียวกับสิทธิในการต่อสู้คดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ประกอบกับในการลงโทษทางปกครองนั้นผู้พิจารณาคำสั่งทางปกครองและผู้ออกคำสั่งลงโทษทางปกครองอาจเป็นบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งน่าจะขัดต่อหลักประกันความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอีกฝ่ายกลับยอมรับโทษทางปกครองได้ แต่ก็อยู่ในขอบเขตที่จำกัด โดยเห็นว่า หากจะไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญโทษทางปกครองต้องอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เฉพาะบุคคลระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้ก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองแล้ว เช่น ข้าราชการ ผู้รับสัมปทาน เท่านั้น

2.5.5 วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครอง

วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครองกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญามีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นการลงโทษสำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ ที่กฎหมายกำหนดไว้⁹⁰ โดยผู้มีอำนาจลงโทษจะต้องมีอำนาจตามที่กำหนดและผลร้ายจากการลงโทษนั้น เป็นการตอบแทนการฝ่าฝืนกฎหมายที่ผ่านพ้นไปแล้ว โดยทั่วไปโทษทางปกครองจะนำมาใช้กับการกระทำความผิดที่

⁸⁹ ฤกษ์ วสินนท์, รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง ศึกษากรณีการแยกการปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 16-19.

⁹⁰ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบอบกฎหมายเยอรมัน เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2548), 99.

เป็นการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบแผน (norm) ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หรือการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง และการกระทำความผิดนั้นไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองส่วนใหญ่จึงเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ (mala prohibita) มากกว่าที่จะเป็นการกระทำความผิดในตัวเอง (mala in se) ซึ่งมีความชั่วร้ายหรือผู้กระทำความผิดเป็นอาชญากรเช่นเดียวกับลักษณะของการกระทำความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางอาญา

โทษทางปกครองส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในรูปของคำสั่งทางปกครอง โดยการนำโทษทางปกครองไปใช้มีกระบวนการควรพิจารณา 2 ประการด้วยกัน คือ (1) องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดโทษทางปกครอง และ (2) ระบบกฎหมายที่นำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาโทษทางปกครอง

1. องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดโทษทางปกครอง

โดยปกติแล้วอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดโทษทางปกครองสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้กำหนดโทษอาจเป็นปัจเจกบุคคล เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือจะกระทำในรูปของบุคคลในลักษณะของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาโทษตามกฎหมายกำหนดไว้ก็ได้

2. ระบบกฎหมายที่นำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาโทษทางปกครองกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสั่งลงโทษทางปกครองเป็นการออกคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง กระบวนการทำคำสั่งจึงอยู่ภายใต้บังคับหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ หลักการฟังความสองฝ่าย หลักการระบุนเหตุผลประกอบคำสั่ง หลักอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง เป็นต้น

2.6 หลักการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในปัจจุบัน

การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ นั้น มีบุคคลหลายประเภทและใช้อำนาจแตกต่างกันไปตามอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาอำนาจของเจ้าพนักงานแต่ละประเภท ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงมหาดไทย เพื่อประโยชน์และเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ต่อไป โดยแบ่งเจ้าพนักงานผู้อำนวยการกลางและเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำและทัณฑสถาน ดังนี้

2.6.1 เจ้าพนักงานอำนวยการกลาง⁹¹

ผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำนอกจากผู้คุมหรือพัศดีหรือผู้บัญชาการเรือนจำแล้ว ยังมีเจ้าพนักงานอื่นอีก ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานอำนวยการกลางที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ประจำที่เรือนจำหรือทัณฑสถาน แต่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ดังนี้

2.6.1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่เดิมกรมราชทัณฑ์ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทย ภายหลังปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545 จึงโอนกรมราชทัณฑ์ มาสังกัดกระทรวงยุติธรรม การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงมหาดไทย มี 12 ประการ ดังนี้

1. อำนาจที่จะกำหนดประเภทหรือชั้นของเรือนจำหรือสั่งให้จัดอาณาเขตภายในเรือนจำออกเป็นส่วน ๆ โดยคำนึงถึงประเภท ชั้น เพศของผู้ต้องขังหรือความประสงค์ในการอบรมผู้ต้องขัง⁹²

2. อำนาจที่จะแยกประเภทหรือชั้นของผู้ต้องขังและกำหนดเงื่อนไขในการย้ายจากประเภทหรือชั้นหนึ่งไปยังอีกประเภทหรือชั้นหนึ่งโดยวิธีเลื่อนขึ้นหรือลดลงตลอดจนการปฏิบัติต่าง ๆ สำหรับผู้ต้องขัง⁹³ การแบ่งประเภทของผู้ต้องขัง⁹⁴ เพื่อประโยชน์ในการอบรมแก้ไขและฟื้นฟูจิตใจตลอดจนการฝึกวิชาชีพให้กลับตัวเป็นพลเมืองดี

⁹¹ สมบูรณ์ ประสพเนตร, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (พิมพ์ครั้งที่ 7), (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548), 435-438.

⁹² พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 11, 780.

⁹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11, 780.

⁹⁴ กฎกระทรวงมหาดไทย ข้อ 40 ภายใต้งบกับมาตรา 11 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ให้แบ่งผู้ต้องขังออกเป็นประเภท ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องขังหญิง
- (2) ผู้ต้องขังที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปี และต้องโทษเป็นครั้งแรก
- (3) ผู้ต้องขังที่ต้องโทษสำหรับความผิดที่กระทำอนาจาร
- (4) ผู้ต้องขังที่ต้องโทษสำหรับความผิดที่ประทุษร้ายแก่ชีวิตและร่างกาย
- (5) ผู้ต้องขังซึ่งต้องโทษสำหรับความผิดที่ประทุษร้ายแก่ทรัพย์
- (6) ผู้ต้องขังซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย
- (7) ผู้ต้องขังที่ไม่อยู่ในจำพวกที่ได้ระบุมาแล้ว

3. อำนาจที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำในส่วนที่เกี่ยวกับการงานและความรับผิดชอบตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่นั้น⁹⁵ รวมถึงอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์

5. อำนาจที่จะสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เมื่อเห็นว่าจำเป็นเนื่องจากสภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น⁹⁶

6. อำนาจที่จะกำหนดชนิดอาวุธที่เจ้าพนักงานเรือนจำจะพึงใช้และวางเงื่อนไขในการถือหรือมีอาวุธนั้น ๆ⁹⁷

7. อำนาจที่จะวินิจฉัยจำนวนรางวัลที่จะจ่ายแก่ผู้ต้องขังที่ได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือถึงตายในขณะที่ทำการตามหน้าที่อันอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือชีวิตของผู้ต้องขังดังระบุไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยโดยพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์แห่งกรณี⁹⁸

8. อำนาจที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องขังที่ได้รับอนุญาตให้ลาไปประกอบธุรกิจที่สำคัญหรือกิจการในครอบครัว⁹⁹

9. อำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับการยื่นคำร้องทุกข์หรือเรื่องราวใด ๆ ของผู้ต้องขังต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรีหรือทูตเกล้าถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ นอกเหนือจากการขอพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁰⁰

10. อำนาจหน้าที่ที่จะตั้งคณะกรรมการเรือนจำและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจกิจการของเรือนจำและให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานเรือนจำ¹⁰¹

11. อำนาจที่จะตั้งทัณฑนิคมเพื่อควบคุมและฝึกอบรมนักโทษเด็ดขาดในชั้นถัดจากเรือนจำต่อไปและมีอำนาจที่จะยุบเลิกทัณฑนิคมดังกล่าว¹⁰²

⁹⁵ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 13, 780.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14, 780.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16, 17, 781-782.

⁹⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลให้ผู้ต้องขังที่กระทำการตามหน้าที่ซึ่งต้องประสบอันตราย ลงวันที่ 25 มกราคม 2522.

⁹⁹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 32(4), 786.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34, 788.

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 44, 793.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 47, 795.

12. อำนาจที่จะออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พรบ. ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ในปัจจุบัน ได้มีกฎกระทรวงมหาดไทยออกมาทั้งสิ้น 13 ฉบับ¹⁰³

2.6.1.2 ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในฐานะประธานคณะกรรมการที่จะ พิจารณานุมัติให้มีการพักการลงโทษแก่ผู้ต้องขังมากกว่าที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย เป็นกรณีพิเศษ¹⁰⁴

2.6.1.3 อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ผู้ซึ่งมีอำนาจและเกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์มากที่สุดทั้ง ด้านการควบคุมวิชาการ ในปัจจุบันจะมีรองอธิบดีกรมราชทัณฑ์จำนวน 4 คน รับผิดชอบตาม การกึ่งที่ได้รับมอบหมาย สำหรับอำนาจของอธิบดีตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องมี 7 ประการดังนี้

1. อำนาจที่จะออกข้อบังคับเกี่ยวกับการอนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้าไปใน เรือนจำเพื่อกิจการธุระหรือเยี่ยมเยียนผู้ต้องขังหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น¹⁰⁵

2. อำนาจที่จะออกข้อบังคับเกี่ยวกับการอนุญาตให้เด็กติดผู้ต้องขังอยู่กับผู้ต้องขัง ในเรือนจำได้¹⁰⁶

3. อำนาจที่จะออกข้อบังคับเกี่ยวกับการตรวจและบันทึกข้อความเกี่ยวกับลักษณะ ความผิดดำเนินรูปพรรณ ความแข็งแรงแห่งร่างกายและความสามารถทางสติปัญญาของผู้ต้องขัง ตลอดจนข้อความอื่น ๆ¹⁰⁷

4. อำนาจที่จะส่งย้ายผู้ต้องขังจากเรือนจำหนึ่งไปยังอีกเรือนจำหนึ่งได้¹⁰⁸ เพื่อ ความปลอดภัยในการควบคุมหรือเพื่อความสะดวกในการเยี่ยมเยียนของญาติหรือระบายความ แออัดขัดเยียดของเรือนจำหรือทัณฑสถานแห่งใดแห่งหนึ่ง

5. อำนาจที่จะบังคับบัญชากิจการเรือนจำเหนือเจ้าพนักงานเรือนจำทั้งปวงใน ฐานะที่เป็นผู้อำนวยการกรมราชทัณฑ์ทุกคน¹⁰⁹

¹⁰³ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 58, 798.

¹⁰⁴ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 54, ตอนที่ 6, (26 เมษายน 2480), ข้อ 92, 253.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 7, 778.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9, 779.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10, 779.

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12, 780.

¹⁰⁹ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 4, 222.

6. อำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดซึ่งเหลือโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และไม่ได้กระทำความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ออกทำงานสาธารณะภายนอกเรือนจำได้¹¹⁰

7. อำนาจที่จะออกมาข้อบังคับเกี่ยวกับการศึกษาและการอบรมผู้ต้องขัง¹¹¹

2.6.1.4 สารวัตรเรือนจำ ในปัจจุบัน กรมราชทัณฑ์ไม่ได้แต่งตั้งตำแหน่งสารวัตรเรือนจำในเรือนจำและทัณฑสถานอีกต่อไปแล้ว จึงไม่ได้มีการใช้อำนาจแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม กรมราชทัณฑ์ได้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจราชการของเรือนจำและทัณฑสถาน

2.6.2 อำนาจเจ้าพนักงานประจำเรือนจำ

2.6.2.1 อำนาจของผู้คุม

ปัจจุบัน ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่ถือว่าเป็น ผู้คุม หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานเท่านั้น¹¹² ส่วนข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่กรมราชทัณฑ์ ไม่ถือว่าเป็นผู้คุมแต่อย่างใด และกรมราชทัณฑ์ได้มีคำสั่งที่ 296/2553 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2553 กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ใหม่ ให้สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือข้าราชการกรมราชทัณฑ์ ตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงานถึงระดับอาวุโส และข้าราชการกรมราชทัณฑ์ ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการถึงระดับชำนาญการ ให้ทำหน้าที่เป็นผู้คุม สำหรับข้าราชการกรมราชทัณฑ์ ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ให้ทำหน้าที่เป็นพัศดี คำสั่งนี้ ได้ใช้แทนคำสั่งที่ 108/2550 ที่ให้ข้าราชการระดับ 1-6 ปฏิบัติหน้าที่ผู้คุม และระดับ 7 เป็นพัศดี ผู้คุมดังกล่าวนอกจากเป็นผู้คุมสามัญ แล้ว ยังมีผู้คุมพิเศษ¹¹³ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานนอกสังกัดกรมราชทัณฑ์ โดยผู้บัญชาการเรือนจำสามารถออกหนังสือตั้งได้ภายใต้เงื่อนไขและระเบียบที่กรมราชทัณฑ์ได้กำหนดไว้ ผู้คุมพิเศษดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้คุมสามัญ

¹¹⁰ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 22 ทวิ, 784.

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 27, 785.

¹¹² ตามพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482, มาตรา 4 ให้หมายถึง ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในเรือนจำและทัณฑสถานเท่านั้น

¹¹³ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 22, 229.

ตามกฎหมายมหาชนไทย ได้กำหนดให้เรือนจำหนึ่งมีผู้คุมตามสมควร¹¹⁴ และให้ผู้คุมเป็นเจ้าพนักงานเรือนจำรองจากพัสดี โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹¹⁵

1. ปกครองและควบคุมระเบียบ วินัย ของผู้ต้องขัง
2. ตรวจตราป้องกันการกระทำผิดวินัยของผู้ต้องขังตลอดจนการหลบหนี และจับกุมเมื่อมีการกระทำผิดอาญา
3. จัดการและควบคุมการทำงานของผู้ต้องขัง
4. จัดการและควบคุมการศึกษาตลอดจนการอบรมผู้ต้องขัง
5. ดูแลการอนามัยของผู้ต้องขัง การสุขาภิบาลของเรือนจำ และจัดให้ เป็นไปตามคำแนะนำของแพทย์
6. เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังร้องทุกข์ได้โดยสะดวกและเต็มที่
7. ทำการตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา
8. เมื่อผู้ต้องขังในความควบคุมของเจ้าพนักงานอื่นก่อความไม่สงบ หรือกระทำผิดอาญา จักต้องเข้าจัดการจับกุมช่วยเหลือเจ้าพนักงานอื่น เว้นแต่ไม่อาจทำดังนั้นได้ เพราะเหตุที่มีผู้ต้องขังอื่นอยู่ในความควบคุมของตนซึ่งจะก่อความไม่สงบหรือกระทำผิดอาญาขึ้น ในกรณีนี้จักต้องรีบแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้ควบคุมและพัสดีทราบเหตุ

สำหรับอำนาจของผู้คุมที่สำคัญตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มีดังนี้¹¹⁶

1. อำนาจในการที่จะสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการ¹¹⁷ แก่ผู้ต้องขังที่ตนได้รับมอบหมายให้คุมตัวไปนอกเรือนจำ เมื่อเห็นว่าสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ เช่น การที่ผู้คุมได้รับมอบหมายให้คุมตัวผู้ต้องขังออกไปนอกเรือนจำ อาจจะเป็นการคุมตัวไปศาลเพื่อพิจารณาคดี การคุมตัวผู้ต้องขังที่ย้ายจากเรือนจำหนึ่งไปยังเรือนจำหนึ่ง หรือการคุมขังผู้ต้องขังไปรักษาตัวที่โรงพยาบาลภายนอกเรือนจำ กรณีเหล่านี้ เมื่อผู้คุมเห็นว่าควรจะใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือก่อเหตุร้าย ก็ให้มีอำนาจที่จะใช้ได้

¹¹⁴ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 20, 228.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 21, 228.

¹¹⁶ สมบูรณ์ ประสพเนตร, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ = Laws related to correction, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2539), 416-420.

¹¹⁷ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 14 ประกอบกฎกระทรวง ข้อ 28, 780.

2. อำนาจในการที่จะใช้อาวุธตะบองแก่ผู้ต้องขังได้¹¹⁸

การใช้อาวุธตะบองของผู้คุมในกรณีนี้ จะใช้ได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งที่กำหนดไว้รวม 3 ข้อ คือ

1) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังกำลังหลบหนีหรือพยายามจะหลบหนี และไม่มีทางอื่นที่จะป้องกันอย่างอื่นนอกจากการใช้อาวุธ

2) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังหลายคนก่อการวุ่นวายหรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตู รั้วหรือกำแพงเรือนจำ

3) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังจะใช้กำลังทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น

การใช้อาวุธตะบองของผู้คุมในกรณีนี้ จะใช้ได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งที่กำหนดไว้ข้างต้น และไม่มีทางอื่นที่จะป้องกันได้ดีกว่า เช่น การทำร้ายเจ้าพนักงานจะต้องปรากฏว่าได้ทำร้ายจริง

3. อำนาจในการที่จะใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ ในกรณีต่อไปนี้¹¹⁹

1) ผู้ต้องขังไม่ยอมวางอาวุธ เมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้วาง

2) ผู้ต้องขังกำลังหลบหนี ไม่ยอมหยุด ในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุดและไม่มีทางอื่นที่จะจับกุมได้

3) ผู้ต้องขังตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปก่อการวุ่นวายหรือพยายามใช้กำลังเปิดประตูหรือทำลายประตู รั้วหรือกำแพงเรือนจำหรือใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น และไม่ยอมหยุด ในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด

ถ้ามีเจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีอำนาจเหนือตนอยู่ในขณะนั้นด้วย จะใช้อาวุธปืนได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานผู้นั้นแล้วเท่านั้น

4. อำนาจที่จะปล่อยตัวผู้ต้องขังไปจากเรือนจำเป็นการชั่วคราว ในกรณีฉุกเฉินอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้ต้องขัง และเจ้าพนักงานเรือนจำไม่สามารถจะย้ายผู้ต้องขังไปควบคุมไว้ ณ ที่อื่นใดได้ทันที¹²⁰ เช่น เกิดอุทกภัยร้ายแรงซึ่งอาจถึงแก่ชีวิตโดยไม่มีทางจะหลีกเลี่ยงได้หรือโดยไม่มีทางเลือกอย่างอื่น เพื่อป้องกันชีวิตผู้ต้องขัง และไม่มีทางเลือกอย่างอื่นแล้วเท่านั้น

¹¹⁸ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 16, 781.

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17, 782.

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18, 783.

5. อำนาจที่จะใช้อำนาจในการติดตามจับกุมผู้ต้องขังที่หลบหนี ภายใน 24 ชั่วโมง¹²¹ นับตั้งแต่วันที่หนีไป การใช้อำนาจของผู้คุมในกรณีนี้ ได้แก่ เมื่อได้ติดตามผู้ต้องขังที่ได้หลบหนีไปและพบตัวภายใน 24 ชั่วโมงนับตั้งแต่วันที่หลบหนีไป ถ้าผู้ต้องขังต่อสู้ขัดขวางโดยจะใช้กำลังกายหรืออาวุธ เมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้วางหรือหลบหนีต่อไปและไม่ยอมหยุด เมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้อาวุธตะบองหรือปืนแก่ผู้ต้องขังดังกล่าวได้

6. อำนาจในการที่จะสั่งให้นักโทษเด็ดขาดทำงาน¹²² นักโทษเด็ดขาดจะต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ จะปฏิเสธมิได้ มิฉะนั้น จะมีความผิดทางวินัยฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานเรือนจำ

7. อำนาจในการที่จะสั่งให้คนต้องขังและคนฝากทำงาน¹²³ แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับความสะอาดหรืออนามัยของตนหรือการสุขาภิบาลในสวนใดส่วนหนึ่งของเรือนจำ ตลอดจนการสั่งให้คนต้องขังระหว่างอุทธรณ์ฎีกาทำงานเพื่อยังการบำรุงรักษาเรือนจำให้ดียิ่งขึ้นและการอนุญาตให้ผู้ต้องขังทำงานได้ตามความสมัครใจ

8. อำนาจในการที่จะเข้าไประงับเหตุในกรณีฉุกเฉินในเขตควบคุมกักขังผู้ต้องขังหญิง¹²⁴

2.6.2.2 อำนาจของพัศดี

ปัจจุบัน พวศดี ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงมหาดไทย หมายถึง ผู้ทำหน้าที่เป็นเพียงพัศดีเเวในการอยู่เวรยามในเวลากลางคืนในวันราชการและกลางวันในวันหยุดราชการ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเรือนจำในปัจจุบันคือผู้บัญชาการเรือนจำ และตามคำสั่งกรมราชทัณฑ์ที่ 296/2553 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2553 กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่พัศดีในเรือนจำหรือทัณฑสถานใหม่ ให้สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ให้ข้าราชการราชทัณฑ์ ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ ให้ทำหน้าที่เป็นพัศดี

¹²¹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 19, 783.

¹²² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 22, 784.

¹²³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23, 784.

¹²⁴ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 34, 233.

สำหรับอำนาจหน้าที่ของพัศดี มีดังต่อไปนี้¹²⁵

1. อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

- 1) อำนาจหน้าที่จะสั่งใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง¹²⁶
 - 2) อำนาจที่จะใช้อาวุธปืนและอาวุธตะบองแก่ผู้ต้องขังได้ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้
 - 3) อำนาจในการที่จะปล่อยตัวผู้ต้องขังไปจากเรือนจำเป็นการชั่วคราวได้ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้ต้องขัง
 - 4) อำนาจในการที่จะใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังที่หลบหนี จากเรือนจำหรือทัณฑสถาน ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่หนีไปเช่นเดียวกันผู้คุม
 - 5) อำนาจหน้าที่จะสั่งให้นักโทษเด็ดขาดทำงาน
 - 6) อำนาจในการที่จะสั่งให้คนต้องขัง คนฝากและคนต้องขังในระหว่างอุทธรณ์ฎีกาทำงาน หรืออนุญาตให้ผู้ต้องขังที่สมัครใจทำงานอย่างอื่นได้ เช่นเดียวกับอำนาจของผู้คุม
 - 7) อำนาจในการที่จะเข้าไปในเขตควบคุมกักขังผู้ต้องขังหญิง เพื่อระงับเหตุในกรณีฉุกเฉิน
 - 8) อำนาจในการที่จะพิจารณาอนุญาตให้ผู้ต้องขังประกอบอาหารส่วนตัว หรือนำอาหารไปรับประทานนอกเขตที่กำหนดไว้ได้¹²⁷
- แต่เนื่องจากในปัจจุบัน ทุกเรือนจำและทัณฑสถานได้มีผู้บัญชาการเรือนจำโดยเฉพาะแล้ว ในทางปฏิบัติ ผู้บัญชาการเรือนจำและผู้อำนวยการทัณฑสถาน จะเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว แม้พัศดีจะมีอำนาจก็จะไม่มีการใช้อำนาจเช่นว่านั้นแต่อย่างใด เช่น อำนาจในการที่จะลงโทษแก่ผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัย¹²⁸ อำนาจในการที่จะสั่งลงโทษผู้คุมที่กระทำผิดวินัย¹²⁹

¹²⁵ สมบูรณ์ ประสพเนตร, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ = Laws related to correction, 421-425.

¹²⁶ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 14, 780.

¹²⁷ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 75, 249.

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 100, 256.

¹²⁹ พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 56, (26 ตุลาคม 2482), มาตรา 11, 1319.

9) อำนาจที่จะดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในฐานะที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ¹³⁰ เช่น การสืบสวนหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจ และหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ อำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยตัวบุคคลซึ่งมีการอ้างว่าถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายหรือการถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล¹³¹ การรับเรื่องราวของผู้ต้องขัง¹³²

ดังนั้น พศติซึ่งเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจด้วย จึงมีอำนาจที่จะสืบสวนและจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายภายในเรือนจำหรือทัณฑสถานได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ปล่อยตัวผู้ต้องขังซึ่งมีการอ้างว่าถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล ตลอดจนรับคำร้องทุกข์ของผู้ต้องขังในเรือนจำหรือทัณฑสถานต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาและจัดการส่งคำร้องทุกข์ดังกล่าวไปยังพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจต่อไปได้

2.6.2.3 อำนาจของผู้บัญชาการเรือนจำ

ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นผู้บริหารสูงสุดมีอำนาจบังคับบัญชากิจการเรือนจำ โดยทั่วไป ตลอดจนบังคับบัญชาเจ้าพนักงานและผู้ต้องขังทุกคนในเรือนจำที่ตนเป็นผู้บัญชาการ กฎหมายจึงได้ให้อำนาจไว้อย่างมากมาย นอกจากจะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงมหาดไทยแล้ว ยังมีอำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ หรือตามระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนหนังสือสั่งการต่าง ๆ เป็นต้น

1. อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
ดังนี้¹³³

1) อำนาจในการที่จะไม่รับตัวบุคคลใด ๆ ไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำวันแต่จะ
ได้รับหมายอาญาหรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ¹³⁴

¹³⁰ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477, มาตรา 2 (16), 1.

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 90, 38.

¹³² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 260, 98.

¹³³ สมบูรณ์ ประสพเนตร, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ = Laws related to correction, 426-432.

¹³⁴ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 8, 778.

2) อำนาจที่จะอนุญาตให้เด็กต่ำกว่า 16 ปี ซึ่งอยู่ในความดูแลของผู้ต้องขังและไม่มีผู้ใดจะเลี้ยงดูอยู่ในเรือนจำได้ หรือจัดส่งไปยังสถานที่อื่นใด¹³⁵

3) อำนาจที่จะร้องขอให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจทำการสอบสวนหรือสืบสวนคดีอาญา ส่งรายงานแสดงประวัติของผู้ต้องขังแก่เจ้าพนักงานเรือนจำ¹³⁶ โดยเฉพาะผู้ต้องขังในคดีอุกฉกรรจ์หรือมีลักษณะร้ายซึ่งต้องระมัดระวังในเรื่องการควบคุมตัวเป็นกรณีพิเศษ

4) อำนาจที่จะใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นเดียวกับพศติ

5) อำนาจที่จะปล่อยตัวผู้ต้องขังไปจากเรือนจำเป็นการชั่วคราวได้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้ต้องขัง

6) อำนาจที่จะใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังที่หลบหนีจากเรือนจำหรือทัณฑสถานภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่หนีไป

7) อำนาจที่จะสั่งให้นักโทษเด็ดขาดทำงาน

8) อำนาจที่จะสั่งให้คนต้องขัง คนฝากและคนต้องขังในระหว่างอุทธรณ์ฎีกาทำงานหรืออนุญาตให้ผู้ต้องขังที่สมัครใจ ทำงานอย่างอื่นได้

9) อำนาจที่เข้าไปในเขตควบคุมกักขังผู้ต้องขังหญิงเพื่อระงับเหตุ ในกรณีฉุกเฉิน

¹³⁵ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 9, 779.

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10, 779.

10) อำนาจที่จะลงโทษผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัยสถานใดสถานหนึ่งหรือหลายสถานตลอดจนการเพิกถอนการลงโทษ¹³⁷ โทษทางวินัยของผู้ต้องขังนั้นมี 9 สถาน¹³⁸ ในปัจจุบันผู้บัญชาการเรือนจำจะเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งหมดเนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเรือนจำ

11) อำนาจที่จะวินิจฉัยลงโทษฐานผิดวินัยแก่ผู้ต้องขังที่กระทำความผิดอาญาขึ้นในเรือนจำแทนการส่งตัวดำเนินคดีตามกฎหมาย ในกรณีที่ความผิดดังกล่าวเป็นลหุโทษหรือความผิดต่อมาตรา 45 แห่ง พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479¹³⁹

12) อำนาจที่จะอนุญาตให้ผู้ต้องขังนำสิ่งของบางอย่างที่มีจำนวนไม่มากเกินไปมากเกินสมควรเข้ามาหรือเก็บรักษาไว้ในเรือนจำ ได้แก่ สิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการรักษาอนามัย¹⁴⁰

13) อำนาจที่จะจัดการกับสิ่งของซึ่งเข้าใจว่าจะได้มาจากการกระทำผิดกฎหมายหรือการถือหรือมีไว้เป็นการผิดกฎหมาย¹⁴¹ เช่น สิ่งของที่มีการลักขโมยมาหรือเป็นของผิดกฎหมาย เป็นต้นว่า ยาเสพติดให้โทษ อาวุธปืน ระเบิด เป็นต้น

¹³⁷ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 103, 257.

¹³⁸ มาตรา 35 เมื่อผู้ต้องขังคนใดกระทำผิดวินัย ให้เจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีหน้าที่พิจารณาโดยต้องแท้ แล้วลงโทษสถานหนึ่งสถานใดหรือหลายสถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาควัณฑ์
- (2) งดการเลื่อนชั้นโดยมีกำหนด
- (3) ลดชั้น
- (4) ตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเยียน หรือติดต่อไม่เกิน 3 เดือน เว้นไว้แต่กรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- (5) ลดหรืองดประโยชน์และรางวัลทั้งหมด หรือแต่บางส่วนบางอย่าง
- (6) ขังเดี่ยวไม่เกิน 3 เดือน
- (7) ขังห้องมืดไม่มีเครื่องหลับนอน ไม่เกิน 2 วัน ในสัปดาห์หนึ่ง โดยความเห็นชอบของแพทย์
- (8) เขียนคราวหนึ่งไม่เกิน 20 ที่ ในความควบคุมของแพทย์ แต่ห้ามเขียนคราวต่อไป เว้นแต่จะล่วงพ้นเวลา 30 วันจากวันที่เขียนคราวที่แล้ว ถ้าผู้ต้องขังเป็นหญิงห้ามเขียน

(9) ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32(6)

ในกรณีและเงื่อนไขอย่างใดจะลงโทษดังระบุไว้ข้างต้นให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

¹³⁹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 37, 790.

¹⁴⁰ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 128, 267.

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 131, 268.

14) อำนาจที่จะริบทรัพย์สินของผู้ต้องขังที่ตกค้างอยู่ในเรือนจำเป็นของแผ่นดิน¹⁴² ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. ผู้ต้องขังหลบหนีไปจนพ้นกำหนด 1 ปี นับจากวันที่หลบหนี

ข. ผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวและไม่มารับทรัพย์สินหรือรางวัลของตนไปภายในกำหนด 3 เดือน นับจากวันที่ปล่อยตัวไป

15) อำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจพิจารณาคำขออนุญาตของผู้ต้องขังที่ถึงกำหนดปล่อยตัวแต่ป่วยหนักไม่สามารถไปจากเรือนจำได้ ให้อยู่รักษาตัวในเรือนจำต่อไป¹⁴³

16) อำนาจที่ฟ้องร้องดำเนินคดีและดำเนินการให้มีการริบเงินหรือสิ่งของต้องห้ามเป็นของแผ่นดินในกรณีที่มีผู้นำเข้ามาในเรือนจำโดยฝ่าฝืนกฎหมาย¹⁴⁴

17) อำนาจในการบังคับบัญชากิจการเรือนจำโดยทั่วไปและบังคับบัญชาเหนือเจ้าพนักงานตลอดจนผู้ต้องขังทั้งปวงที่สังกัดเรือนจำนั้น¹⁴⁵

18) อำนาจที่จะออกหนังสือแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานนอกสังกัดกรมราชทัณฑ์เป็นผู้คุมพิเศษซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้คุม¹⁴⁶

19) อำนาจที่จะกำหนดให้ผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญเป็นพิเศษ เช่น สมุหบัญชี อนุศาสนาจารย์ ครูวิสามัญ ทำการในหน้าที่พัศดีหรือผู้คุม¹⁴⁷

20) อำนาจที่จะสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการอย่างอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยเมื่อเห็นว่าจำเป็นและเบากว่าที่กำหนดไว้¹⁴⁸

21) อำนาจที่จะกำหนดเวลานำผู้ต้องขังเข้าห้องขังและนำออกจากห้องขังนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย คือเวลา 18.00 น. และ 06.00 น. เมื่อเห็นว่ากำหนดเวลาดังกล่าวไม่เหมาะสมแก่กิจการหรือสภาพการณ์แห่งเรือนจำโดยจะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมราชทัณฑ์ก่อน¹⁴⁹

¹⁴² พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 40, 791

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41, 792.

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 46, 794.

¹⁴⁵ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 11, 224.

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 22, 229.

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 24, 229.

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 25-30, 230-232.

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 31, 232.

22) อำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้คุมที่ใช้ในการควบคุมผู้ต้องขังที่จ่าย
ออกทำงานนอกเรือนจำนอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง¹⁵⁰

23) อำนาจในการอนุญาตจ่ายนักโทษเด็ดขาดขายออกทำงานภายนอก
เรือนจำได้ตามเงื่อนไขรายละเอียดที่กรมราชทัณฑ์ได้กำหนดไว้¹⁵¹

24) อำนาจในการจ้างผู้รู้ ผู้ชำนาญการพิเศษ โดยใช้เงินทุนผลประโยชน์หรือ
เงินรายได้ของเรือนจำให้ทำหน้าที่ในการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังตลอดจนการระบุในข้อสัญญาและ
แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังอีกหน้าที่หนึ่ง ถ้าประสงค์จะให้ทำหน้าที่ผู้คุมด้วย โดยให้ถือว่าเป็น
เป็นเจ้าพนักงานเรือนจำ¹⁵²

25) อำนาจที่จะสั่งให้จัดหาอาหารเพิ่มให้มากสิ่งหรือมากมื่อแก่ผู้ต้องขังที่
ทำงานหนักหรือตรากตรำหรือนักโทษเด็ดขาดตั้งแต่ชั้นดีขึ้นไปหรืออนุญาตให้นำอาหารส่วนตัวมา
รับประทานได้¹⁵³

26) อำนาจในการที่จะเลื่อนหรือลดชั้นผู้ต้องขัง¹⁵⁴

27) อำนาจที่จะแต่งตั้งนักโทษเด็ดขาดต่ำกว่าชั้นดีให้มีตำแหน่งหน้าที่
ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเป็นกรณีพิเศษเพียงชั่วระยะเวลาที่จะจำเป็นและไม่ถือว่าเป็นการให้ประโยชน์
ตามกฎหมาย¹⁵⁵

28) อำนาจในการพิจารณาเห็นควรให้ผู้ต้องขังลาโดยจะต้องได้รับอนุมัติจาก
อธิบดีกรมราชทัณฑ์ก่อน¹⁵⁶

2. อำนาจตามกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

1) อำนาจหน้าที่ที่จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ปล่อยตัวบุคคลที่มีการอ้างว่าถูก
ควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล¹⁵⁷

¹⁵⁰ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 32, 232.

¹⁵¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 52, 242.

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, ข้อ 58, 243.

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 78, 249.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 83, 251.

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 84, 251.

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 85, 251.

¹⁵⁷ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477, มาตรา 90,

2) อำนาจที่จะรับเรื่องราวที่ผู้ต้องขังทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อขอรับพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยจะต้องออกไปรับให้แก่ผู้ยื่นเรื่องราวแล้วรับส่งเรื่องราวนั้นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อไป¹⁵⁸

2.7 การใช้มาตรการทางอาญาและมาตรการปกครอง

งานราชทัณฑ์เป็นงานในการจัดการกับผู้กระทำผิด เมื่อมีการกระทำผิดขึ้นในสังคมสังคม จะต้องจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งกับบุคคลที่ละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมโดยการกักบุคคลนั้นออกจากสังคม ในการจัดการกับบุคคลผู้กระทำผิด มีบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามกระบวนการก่อนที่จะอยู่ในอำนาจการดำเนินการของกรมราชทัณฑ์ คือ ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ เรียกว่า หน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ฉะนั้น ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้แก่ กระบวนการนับแต่มีการกระทำความผิดอาญาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยผ่านกระบวนการหา/ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากองค์กรต่าง ๆ ตั้งแต่การสอบสวน การฟ้องร้อง การพิจารณา/พิพากษา ตลอดจนการบังคับโทษภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด¹⁵⁹ เมื่อศาลส่งหมายและผู้กระทำผิดเข้าภายในเรือนจำเป็นนักโทษแล้วก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายราชทัณฑ์ และระเบียบข้อบังคับของกรมราชทัณฑ์ และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันสังคมให้ปลอดภัย โดยการควบคุมผู้ต้องขังหรือผู้กระทำผิดไว้ตามคำพิพากษาของศาลมิให้หลบหนี นอกจากนี้ยังให้การดูแลตามหลักมนุษยธรรมและอบรมแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับเข้าสู่สังคม เพื่อไม่ให้กระทำผิดขึ้นอีก

ในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังมิให้หลบหนี และการอบรมแก้ไขผู้ต้องขังไม่ให้หวนไปกระทำผิดซ้ำอีก เจ้าพนักงานราชทัณฑ์จะต้องจัดการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ทฤษฎีที่มุ่งต่อการลงโทษและทฤษฎีที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟู ในฐานะที่กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมการใช้อำนาจในการบริหารจัดการตามหน้าที่โดยยึดพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เป็นแนวทางในการดำเนินการ

¹⁵⁸ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477, มาตรา 260, 98.

¹⁵⁹ ศุภศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, กระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนานุเคราะห์ ในการกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม, ม.ป.ป.), สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2555, จาก www.oja.go.th/site_km/about/.../Criminal%20Justice%20System.pdf

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 33 (7) กรมราชทัณฑ์ มีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเริ่มตั้งแต่การควบคุมผู้ต้องหาที่ศาล ตั้งชั้นในระหว่างสอบสวน การพิจารณาหรือการพิพากษาคดี และดำเนินการกับผู้ต้องจำคุกหรือ กักขังตามคำพิพากษา หลังจากที่มีคำพิพากษาแล้วตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479¹⁶⁰ รวมหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญา ไว้ คือ (1) ให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำหรือพัศดียื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยบุคคลที่อ้างว่าถูก ควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล¹⁶¹ (2) ให้พัศดีรับอุทธรณ์ จากผู้อุทธรณ์ซึ่งต้องขังหรือต้องจำคุกแล้วส่งอุทธรณ์นั้นให้แก่ศาล¹⁶² และ (3) ให้พัศดี หรือผู้ บัญชาการเรือนจำรับเรื่องราวจากผู้ต้องโทษจำคุกในเรือนจำที่ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ ขอรับพระราชทานอภัยโทษ¹⁶³

นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ยังต้องปฏิบัติตามตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ประกาศ ณ วันที่ 9 ตุลาคม 2545 คือ¹⁶⁴

1. ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือคำสั่งตามกฎหมาย โดย ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกรมราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ นโยบายของ กระทรวง หลักอาญาวิทยา และหลักทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติ ต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ
3. ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง
4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ หรือ ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

¹⁶⁰ ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 98.

¹⁶¹ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477, มาตรา 90, 38.

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 199, 77.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 260, 98.

¹⁶⁴ กรมราชทัณฑ์, ระบบราชทัณฑ์ไทย, (กรุงเทพฯ: กลุ่มงานวิชาการ สำนักทัณฑวิทยา กรมราชทัณฑ์, ม.ป.ป.)

เมื่อพิจารณาตามการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำดังกล่าวข้างต้น เห็นว่ามีการแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ประการแรกมีหน้าที่ควบคุมดูแลนักโทษหรือผู้ต้องขังให้อยู่กันอย่างมีระเบียบวินัย และมีให้นักโทษหรือผู้ต้องขังหลบหนีออกจากที่คุมขังไปได้ หน้าที่เรียกว่า หน้าที่ควบคุมกักขัง (custody) และหน้าที่อีกประการหนึ่ง คือหน้าที่ในการฝึกอบรมกล่อมเกลานิสัย ความคิดและจิตใจของผู้ต้องขังให้เป็นคนดีตลอดจนให้ความรู้ทั้งในด้านวิชาสามัญ วิชาชีพ เพื่อที่จะให้ผู้ต้องขังสามารถประกอบเลี้ยงอาชีพตนเอง และครอบครัวในทางสุจริต หน้าที่นี้เรียกว่า หน้าที่ฝึกฝนอบรม (rehabilitation) นักโทษที่อยู่ในเรือนจำต้องอยู่ในระเบียบวินัย ซึ่งกำหนดโดยเรือนจำและจะมีบทลงโทษสำหรับการกระทำผิดวินัยด้วย ทั้งนี้เพื่อฝึกฝนให้นักโทษรู้จักปฏิบัติตนให้อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อย เคารพในกฎและกติกาสังคมต่อไป อย่างไรก็ดีนักโทษหลบหนีที่คุมขัง เจ้าพนักงานอาจใช้วิธีป้องกันมิให้หลบหนีโดยการยิงนักโทษที่หลบหนีผู้นั้นก็ได้¹⁶⁵

อย่างไรก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น คือ การบังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลโดยการจำคุก คุมขัง จำกัดอิสรภาพนั้น เจ้าพนักงานก็มีอำนาจทางบริหารหรือฝ่ายปกครองอีกหน้าที่หนึ่งนั่นคือ หน้าที่ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังโดยการสงเคราะห์ เช่น การฝึกวิชาชีพ ฝึกอบรมขัดกล่อมเกลাজิตใจ เป็นต้น เพื่อให้ผู้ต้องขังกลับตนเป็นพลเมืองดี ภายหลังพ้นโทษแล้ว ทั้งนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังได้ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์จะต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองประการในขณะเดียวกัน โดยแบ่งเป็นการใช้อำนาจทางอาญา คือ อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษตามคำพิพากษาโดยการจำคุก คุมขัง จำกัดอิสรภาพและ อำนาจหน้าที่ปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังโดยการสงเคราะห์ เช่น การฝึกวิชาชีพ ฝึกอบรมขัดกล่อมเกลাজิตใจ แต่การใช้อำนาจปกครองหรือมาตรการทางปกครองเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารหรือในทางปกครองงานราชทัณฑ์ หากผู้ต้องขังคนใดกระทำความผิดฝ่าฝืน กฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของเรือนจำย่อมถูกตัดสิทธิหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การเยี่ยมญาติการพบญาติ การย้ายเรือนจำ เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ของผู้ต้องขังเอง และผู้ที่มีอำนาจในการลงโทษในการฝ่าฝืนระเบียบนั้นไม่ใช่องค์กรตุลาการแต่เป็นเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ฉะนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์บทต่อไป จึงจำเป็นต้องเข้าใจความหมายของการใช้อำนาจเจ้าพนักงานทั้งสองประการ คือ มาตรการอาญาและมาตรการทางปกครอง ดังนี้

¹⁶⁵ ณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายอาญาว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, 59.

2.7.1 ความหมายของการใช้มาตรการทางอาญา

มาตรการทางอาญา หมายถึง กระบวนการที่กระทำไปเพื่อให้มีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุด รวมตลอดทั้งการวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วนั้นด้วย และไม่หมายเฉพาะการดำเนินการตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิต จำคุก หรือกักขังเท่านั้น แต่รวมถึงการดำเนินการตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดให้ลงโทษปรับและอื่น ๆ ด้วย เช่น วิธีการเพื่อความปลอดภัย เป็นต้น¹⁶⁶

มาตรการอาญาจึงเป็นมาตรการที่รัฐใช้ปฏิบัติกับผู้ที่กระทำผิดอาญา เดิมทีเดียวก็เป็นการกระทำตอบของชุมชนต่อผู้ที่ทำลายความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชุมชนนั้น เมื่อชุมชนมีความเป็นบ้านเป็นเมืองขึ้น การกระทำตอบนั้นก็คือผลร้ายที่ศาลหรือผู้พิพากษา กำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะผู้นั้นได้กระทำความผิด เพื่อแสดงว่าชุมชนไม่ประสงค์ให้มีการกระทำความผิดเช่นนั้น จึงเรียกว่า โทษ¹⁶⁷ ฉะนั้น มาตรการทางอาญา หรือการลงโทษทางอาญาจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะลงโทษผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายให้ได้รับความเจ็บปวดหรือไม่มีความสุข (pain and unpleasure)

ต่อมามาตรการบังคับทางอาญามีได้มุ่งที่จะตอบแทนการกระทำความผิดเพียงอย่างเดียว แต่มุ่งที่จะป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากการกระทำของผู้กระทำผิดในเวลาภายหลังด้วยเรียกว่า วิธีการเพื่อความปลอดภัย¹⁶⁸

ส่วนคำว่า “มาตรการการบังคับโทษอาญา” หมายถึง มาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับโทษจำคุก และโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว โดยมีเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์ เป็นเจ้าพนักงานบังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษา ทั้งนี้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์จะใช้อำนาจหรือคำสั่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นหลัก¹⁶⁹ ซึ่งการบังคับโทษตามกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างไร การพักโทษ การปล่อยก่อนกำหนด รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการประหารชีวิตด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติ

¹⁶⁶ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, 416-418.

¹⁶⁷ จิตติ สิงขรภี, กฎหมายอาญา ภาค 1, (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ, 2529), 971.

¹⁶⁸ หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 1 คำสอนชั้นปริญญาตรี, พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), 206.

¹⁶⁹ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, 46.

ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติในการที่จะจัดการกับผู้กระทำความผิดในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม โดยการควบคุมผู้กระทำความผิดไว้ในเรือนจำ และทัณฑสถานตามคำพิพากษาของศาล จึงเป็นการใช้มาตรการบังคับทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการทั่วไป (general prevention)

ส่วนคำว่า ควบคุม นั้น ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ควบคุม” ว่า หมายถึง ก. ดูแล, กำกับดูแล, กักขัง, (กฎ) คุมตัวหรือกักขังผู้ถูกจับโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระหว่างสืบสวน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การควบคุมเป็นคำที่มีความหมายกว้างและสามารถใช้กับการกระทำต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ปฏิบัติกับผู้กระทำความผิด ทั้งในลักษณะที่ไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพ

การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในเรือนจำ (institution treatment) หรือการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยการใช้มาตรการควบคุม (custodial measure) หรือวิธีการปฏิบัติต่อ “คน” โดยใช้ “คุก” นั้น เป็นการลงโทษทางอาญาที่นิยมใช้ในกระบวนการยุติธรรมทั่วโลก ตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมา โดยการนำมาใช้ทดแทนการลงโทษโดยการทรมานและการเนรเทศในอดีต และหวังให้การใช้ระบบเรือนจำเป็นมาตรการลงโทษที่มีมนุษยธรรมและมีประโยชน์แก่สังคมมากกว่าการเขียนตีและทรมานแบบดั้งเดิม ทั้งนี้การลงโทษจำคุกก็จะผสมผสานการแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยผู้ต้องขังไปพร้อมกันด้วย

2.7.2 ความหมายของผู้ต้องขัง

ในการดำเนินงานราชทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องนั้น มีบุคคลหลายประเภทที่อยู่ภายใต้การบังคับโทษ ซึ่งมีทั้งนักโทษเด็ดขาด ผู้ต้องขัง และคนฝาก ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในเรือนจำและทัณฑสถาน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาบทต่อไป จึงจำเป็นจะต้องเข้าใจสถานะของบุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับโทษจำคุกหรืออยู่ในเรือนจำประกอบการศึกษาด้วย

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4 แล้ว จะเห็นว่าได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ต้องขัง” ดังนี้

“ผู้ต้องขัง” หมายถึง บุคคลที่ถูกขังอยู่ในเรือนจำ ได้แก่ นักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก ฉะนั้น คำว่า “ผู้ต้องขัง” จึงเป็นคำทั่วไปที่ใช้เรียกรวม เมื่อไม่ประสงค์จะระบุเฉพาะเจาะจงถึงผู้ที่ถูกคุมขังประเภทใดประเภทหนึ่งภายในเรือนจำหรือทัณฑสถาน จึงประกอบด้วย (1) นักโทษเด็ดขาด (2) คนต้องขัง และ (3) คนฝาก

สำหรับคำว่า “นักโทษเด็ดขาด” ตามความหมายของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4(3) หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุดและ

หมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย โดยมีความหมาย 2 ประการ คือ

1. บุคคลที่ถูกจำคุกตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด
2. บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษ

“คนต้องขัง” ตามความหมายของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4(4) หมายถึง บุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายขัง และในความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ก็ให้ความหมายไว้ในทำนองเดียวกัน

สำหรับ “คนฝาก” ตามความหมายของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4(5) หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นโดยไม่มีหมายอาญา กล่าวคือ เป็นบุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ในเรือนจำโดยไม่มีหมายอาญาใด ๆ เพราะฉะนั้นบุคคลเหล่านี้จึงไม่ได้ถูกขังหรือจำคุกตามหมายแต่ถูกคุมขังไว้ในเรือนจำด้วยเหตุผลอื่น ทั้งนี้ก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการนำมาฝากไว้แล้วแต่กรณี เช่น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว ซึ่งผู้อำนวยการสถานพินิจมีอำนาจส่งเด็กหรือเยาวชนที่มีความประพฤติไม่ดี เหลือขอ ไปกักไว้ในเรือนจำ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ ได้ควบคุมผู้ต้องขังไว้ในเรือนจำ เป็น 2 ประเภท คือ

1. ผู้ต้องขังเด็ดขาด หมายถึงผู้ต้องขังที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดจริง และพิพากษาลงโทษ ซึ่งหมายถึงไม่มีการอุทธรณ์ฎีกาทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลย และศาลได้ออกหมายคำพิพากษาถึงที่สุด (หมายแดงแจ้งโทษ)
2. ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา หมายถึง ผู้ต้องขังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นอุทธรณ์ และศาลฎีกา

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นนักโทษเด็ดขาด หรือผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา เมื่อเข้ามาอยู่ภายในเรือนจำแล้วย่อมอยู่ภายใต้อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาบทต่อ ๆ ไป ผู้เขียนจึงขอเรียกว่า ผู้ต้องขัง ดังจะเห็นได้จากกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 2¹⁷⁰ จะใช้คำว่า การคุมขังผู้ต้องขัง ซึ่งหมายรวมบุคคลผู้อยู่ได้บังคับแห่งกฎหมายราชทัณฑ์

2.7.3 หลักการใช้อำนาจปกครอง

การใช้อำนาจหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์นั้น เมื่อผู้ต้องขังเข้ามาสู่เรือนจำแล้ว บทบาทและหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์นอกเหนือจากการบังคับโทษจำคุกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล โดยใช้เรือนจำเป็นสถานที่คุมขังในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ มิได้มุ่งที่จะลงโทษอย่างเดียว ยังมีหน้าที่อื่นอีก เช่น การจัดสวัสดิการให้กับผู้ต้องขัง การแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ รวมถึงการปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายบริหาร เป็นต้นว่า คณะรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม และกรมราชทัณฑ์ เช่น นโยบายการตรวจค้นหาสิ่งเสพติด การย้ายผู้ต้องขังหรือระบายผู้ต้องขังเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ความมั่นคง และสุขภาพของผู้ต้องขัง การรับหรือปฏิเสธคำขอของบุคคลภายนอก กรณีการขออนุญาตเข้าศึกษาหาความรู้ การเยี่ยมผู้ต้องขัง การเลื่อนชั้นลดชั้น เป็นต้น การใช้อำนาจหรือคำสั่งดังกล่าวอาจกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ต้องขังไม่ว่าเป็นการชั่วคราวหรือถาวร หรือทำให้ผู้ต้องขังได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือขาดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้วางหลักเกณฑ์ให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในการออกกฎ¹⁷¹ หรือคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธี

¹⁷⁰ ข้อ 2 การคุมขังผู้ต้องขัง

(ก) เรือนจำกลาง ปกติรับคุมขังผู้ต้องขังที่มีคำพิพากษาแล้ว และนักโทษ เด็ดขาด

(ข) เรือนจำส่วนภูมิภาค ปกติรับคุมขังผู้ต้องขังที่เป็นคนฝาก ผู้ต้องขังระหว่าง คดีและนักโทษ เด็ดขาด

(ค) เรือนจำพิเศษหรือทัณฑสถาน ปกติรับคุมขังผู้ต้องขังเฉพาะแต่ละประเภท เช่น หญิง คนวัยหนุ่ม เด็ก คนชราหรือพิการทุพพลภาพ คนป่วย หรือผู้ต้องขังประเภทเดียวกับ เรือนจำส่วนภูมิภาคซึ่งในพื้นที่นั้น ไม่มีเรือนจำส่วนภูมิภาคตั้งอยู่

(ง) เรือนจำชั่วคราว ปกติจัดตั้งขึ้นและรับคุมขังผู้ต้องขังเฉพาะกรณีตามที่รัฐมนตรีกำหนด อำนาจในการคุมขังผู้ต้องขังของเรือนจำแต่ละเรือนจำให้เป็นไปตามประกาศของรัฐมนตรี

¹⁷¹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 58 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้าสังกัดออกกฎกระทรวงเพื่อบังคับตามกฎหมายได้

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁷² โดยการใช้อำนาจหรือคำสั่งต่าง ๆ อยู่นอกเหนือคดีหรือภายหลังจากศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาแล้ว เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเจ้าหน้าที่¹⁷³ (ผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้อำนวยการทัณฑสถาน พศดี หรือเจ้าพนักงาน) เป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวง การใช้อำนาจปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ ฉะนั้น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์จึงมีลักษณะการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องจากการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของหน่วยงาน

¹⁷² “คำสั่งปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁷³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 12 “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น”

ราชการ¹⁷⁴ เมื่อมีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจกับผู้ต้องขังแล้ว ศาลปกครองย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้¹⁷⁵

นอกจากนี้ การใช้อำนาจปกครองของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ เมื่อเกิดความเสียหายกับผู้ต้องขัง เช่น การตรวจค้นโดยการใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานเรือนจำ¹⁷⁶ เมื่อผู้ต้องขังเห็นว่า การกระทำในการตรวจค้นดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ตนได้รับความเสียหาย ย่อมสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากราชทัณฑ์ได้ ซึ่งถือว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ย่อมต้องถูกฟ้อง

¹⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 223, 82.

¹⁷⁵ พระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือ การกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่ สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็น การสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่าง หนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาล สัมละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

¹⁷⁶ ศาลปกครองสูงสุด, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 147/2553, (กรุงเทพฯ: ศาลปกครองสูงสุด, 2553).

ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม การกระทำได้กล่าวเมื่อเกิดความเสียหายอันเนื่องจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง¹⁷⁷ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ดังนั้น ลักษณะทั่วไปของการใช้อำนาจปกครอง ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของการฝ่าฝืน อำนาจปกครองเป็นมาตรการลงโทษ เนื่องจากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของเรือนจำ หรือคำสั่งทางปกครอง เช่น การลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้าภายในเรือนจำ
2. ระดับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน อำนาจปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์ความสงบเรียบร้อยของเรือนจำ เช่น การลงโทษวินัย โดยการตัดเยี่ยม การขังเดี่ยว เป็นต้น
3. ผู้มีอำนาจลงโทษ อำนาจปกครองเจ้าหน้าที่เรือนจำเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครอง ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครอง การลงโทษทางวินัยไม่ว่าการขังเดี่ยว การลดสิทธิประโยชน์ ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นผู้พิจารณาลงโทษ
4. วัตถุประสงค์ของการลงโทษ อำนาจปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ความสงบเรียบร้อยของเรือนจำหรือความมั่นคงของรัฐ

¹⁷⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อ ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

บทที่ 3

การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่างประเทศ

กฎหมายราชทัณฑ์ในต่างประเทศได้พัฒนามาเป็นลำดับ โดยมุ่งที่จะหาวิธีการมาบังคับใช้กับผู้กระทำผิดภายหลังจากที่ถูกศาลพิพากษา ซึ่งบางประเทศก็มีกฎหมายราชทัณฑ์ที่แตกต่างกันไป เช่น ประเทศเยอรมนี เรียกว่ากฎหมายการบังคับโทษได้บัญญัติไว้ต่างหากเรียกว่าพระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ. 1976 (prison act 1976) ประเทศอังกฤษ ได้มีพระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ. 1952 (prison act 1952) ประเทศออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์ เรียกว่าพระราชบัญญัติการบริหารโทษจำคุก (the crime [administration of sentences] act 1999 and the Crime [Sentence Procedure] Act 1999) แต่บางประเทศก็บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ประเทศฝรั่งเศส ในการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ในแต่ละประเทศย่อมมีรูปแบบในการใช้และปฏิบัติแตกต่างกันตามเป้าหมายของสังคมนั้น โดยการศึกษาบทนี้จะศึกษาถึงอำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและแนวความคิดของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common law และกฎหมาย Civil law รวมถึงผลกระทบจากการที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย

3.1 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common law

ในการศึกษาถึงอำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common law จะศึกษาเฉพาะถึงหลักการการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย ว่ามีอำนาจอย่างไร การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานมีผลกระทบอย่างไรหรือไม่และมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอาญากับอำนาจปกครองไว้หรือไม่ ดังนี้

3.1.1 ประเทศอังกฤษ

สำหรับประเทศอังกฤษและเวลส์ มีกฎหมายราชทัณฑ์เป็นเครื่องมือ คือ Prison Act 1952 หรือพระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ. 1952 และ Prison Rule ซึ่งเป็นระเบียบเรือนจำที่ออกตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติเรือนจำ ปี ค.ศ. 1952 ราชทัณฑ์อังกฤษและเวลส์ ปัจจุบันได้อินทรีย์มาสังกัดกระทรวง

ยุติธรรม ดำเนินการโดยคณะกรรมการราชทัณฑ์ โดยกรมราชทัณฑ์จะแบ่งการบริหารออกเป็น 4 ส่วน คือ เหนือ กลาง ตะวันตกเฉียงใต้ และได้ของอังกฤษ แต่ละส่วนจะมีผู้บังคับบัญชา Regional director ดำเนินการบริหารจัดการกับผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำ ในปี ค.ศ. 2004 เจ้าพนักงานเรือนจำของประเทศ อังกฤษ ได้เข้ามาสังกัดอยู่ National Offender Management Service หรือ NOMS ซึ่งได้รวมหน่วยงาน ระหว่างคุมประพฤติกับเรือนจำเข้าด้วยกัน สังกัดกระทรวงยุติธรรม¹⁷⁸ นอกจากนี้ประเทศอังกฤษมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของยุโรป ด้วย

3.1.1.1 อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในประเทศอังกฤษ

สำหรับกฎหมายราชทัณฑ์ของอังกฤษ หรือ Prison Act 1952 มีอยู่ทั้งสิ้น 55 มาตรา และได้กำหนดรายละเอียดการปฏิบัติไว้ในระเบียบเรือนจำ ซึ่งออกตามความมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ. 1952 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน คือ

1. มาตรา 4 อำนาจหน้าที่ของอธิบดี¹⁷⁹ เรือนจำจะต้องมีการดูแลทั่วไปและจะต้องทำสัญญาและกระทำการอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการบำรุงรักษาเรือนจำและควบคุมนักโทษ จะต้องตรวจเรือนจำทั้งหมดและตรวจสอบสภาพของอาคารที่ดำเนินการของเจ้าหน้าที่และความประพฤติของนักโทษและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการของเรือนจำและต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดภายใต้พระราชบัญญัตินี้และจากกฎใด ๆ ที่ทำขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอาจใช้อำนาจในเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ตามพระราชบัญญัติหรือโดยผู้พิพากษา

¹⁷⁸ Ministry of Justice, **About the national offender management service**, Retrieved August 21, 2012, from www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/la-vie-en-detention-10039/

¹⁷⁹ Prison Act 1952 section 4.--(1) The Prison Commissioners shall have the general superintendence of prisons and shall make the contracts and do the other acts necessary for the maintenance of prisons and the maintenance of prisoners

(2) The Prison Commissioners, by themselves or their officers, shall visit all prisons and examine the state of buildings, the conduct of officers, the treatment and conduct of prisoners and all other matters concerning the management of prisons and shall ensure that the provisions of this Act and of any rules made under this Act are duly complied with.

(3) The Prison Commissioners may exercise all powers and jurisdiction exercisable at common law, by Act of Parliament, or by charter by visiting justices of a prison.

2. มาตรา 6 คณะกรรมการตรวจเรือนจำ¹⁸⁰ คณะกรรมการตรวจเรือนจำ มาจากบุคคลภายนอกมีการจำกัดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เรือนจำ ปัจจุบันคณะกรรมการตรวจเรือนจำ ได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการตรวจสอบอิสระ¹⁸¹ ตามกฎหมายพระราชบัญญัติการจัดการกับผู้กระทำผิด ค.ศ. 2007 (Offender Management Act 2007)¹⁸² ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ อาหาร สวัสดิการรวมถึงการละเมิดต่าง ๆ จากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำ

3. มาตรา 8 อำนาจเจ้าหน้าที่เรือนจำ¹⁸³ ตาม Prison Act 1952 ได้กำหนดว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำทุกคนในขณะปฏิบัติหน้าที่ ให้มีอำนาจและสิทธิพิเศษดังเช่นตำรวจ

¹⁸⁰ Prison Act 1952 section 6-(1) Rules made under section forty-seven of this Act shall provide for the constitution, for prisons to which persons may be committed directly by a court, of visiting committees consisting of justices of the peace appointed at such times, in such of visitors. manner and for such periods as may be prescribed by the rules, by such courts of quarter sessions for counties or benches of magistrates for boroughs as the Secretary of State may by order direct.

¹⁸¹ Prison Rules 1999 consolidated January 2010 75. – Independent monitoring board

(1) A member of the board of visitors for a prison appointed by the Secretary of State under section 6(2) of the Prison Act 1952 shall subject to paragraphs (3) and (4) hold office for three years, or such lesser period as the Secretary of State may appoint. (Explanatory Note to the Prison (Amendment) Rules 2007 (This note is not part of the Order) These Rules amend the Prison Rules 1999 (“the 1999 Rules”). They provides for the change of name from “boards of visitors” to “independent monitoring boards” in line with recent amendments to the Prison Act 1952 (c.52) introduces in the Offender Management Act 2007(c.21).

¹⁸² They provides for the change of name from “boards of visitors” to “independent monitoring boards” in line with recent amendments to the Prison Act 1952 (c.52) introduces in the Offender Management Act 2007(c.21). (Explanatory Note to the Prison (Amendment) Rules 2007 (This note is not part of the Order) About the Independent Monitoring Board.

¹⁸³ Prison Act 1952 section 8. Every prison officer while acting as such shall have all the powers, authority, protection and privileges of a constable.

การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำ ของประเทศอังกฤษจึงเสมือนกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งมีอำนาจในการจัดการจับกุมผู้กระทำความผิดที่กระทำความผิดภายในเรือนจำ ตลอดจนสืบสวนสอบสวนในเบื้องต้นได้ ส่วนเงื่อนไขการใช้กำลังบังคับจะต้องใช้ในกรณีที่จำเป็นและเหมาะสม¹⁸⁴ ดังจะเห็นได้จากคู่มือการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่อนักโทษ¹⁸⁵ กล่าวคือจะต้องมีความจำเป็น ไม่มีทางอื่นที่จะปฏิบัติได้และเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้ อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์มีลักษณะการใช้เพื่อปกป้องสังคม จึงมีฐานการใช้ อำนาจหรือลักษณะงาน ดังนี้¹⁸⁶

- 1) มีอำนาจบังคับ เช่น การย้ายเรือนจำ การคัดแยก, การตรวจค้น, ระบบวินัย เป็นต้น
- 2) มีอำนาจพิเศษ เช่น การใช้ดุลยพินิจสิทธิพิเศษ
- 3) อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด (อำนาจอย่างเป็นทางการ เช่น พระราชบัญญัติ หรือกฎกระทรวงหรือระเบียบ)
- 4) อำนาจยกเลิกเปลี่ยนแปลง เช่น ระบบงูใจ สวัสดิการที่พัก
- 5) อำนาจเชี่ยวชาญเฉพาะ มืออาชีพ เช่น เชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง
- 6) อำนาจการบังคับบัญชา เนื่องจากลักษณะงานที่เจ้าหน้าที่ทำงานร่วมกับนักโทษ จึงจะต้องมีทักษะความเป็นผู้นำ

นอกจากนี้ ตาม European Prison Rule ยังได้กำหนดรายละเอียดในการใช้กำลังกับผู้ต้องขังเว้นแต่เป็นการป้องกันตัวเองหรือผู้ต้องขังพยายามหลบหนีหรือกำลังหลบหนีและเป็นทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น¹⁸⁷

¹⁸⁴ The Prison Rules 1999 Section 47. – Use of force

(1) An officer in dealing with a prisoner shall not use force unnecessarily and, when the application of force to a prisoner is necessary, no more force than is necessary shall be used.

(2) No officer shall act deliberately in a manner calculated to provoke a prisoner

¹⁸⁵ Use of Force, **HM prison service, prison service order number 1600**, (2005), 6-9,

Retrieved August 21, 2012, from <http://www.justice.gov.uk/offenders/psos>

¹⁸⁶ Liebling, A., Prison officers, policing and the use of discretion, **Theoretical Criminology**, 4, 3(2000, August), Retrieved August 21, 2012, from <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/police%20discretion.pdf>

¹⁸⁷ Council of Europe, **European prison rule**, Section 64.1-67.2, Retrieved August 21, 2012, from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>

4. มาตรา 13 อำนาจควบคุมผู้ต้องขังตามกฎหมาย¹⁸⁸ นักโทษทุกคนจะถือว่าอยู่ในความดูแลของทางกฎหมายของผู้ปกครองของเรือนจำ อาจจะถูกนำเข้าหรือออกจากคุกและในขณะที่เขากำลังทำงานอยู่หรือเป็นเพราะเหตุอื่นใดที่อยู่นอกคุกในความดูแลหรืออยู่ภายใต้ การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของเรือนจำ

5. มาตรา 19 สิทธิของผู้พิพากษาในการตรวจเยี่ยมเรือนจำ¹⁸⁹ ศาลอังกฤษจะใช้กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาบังคับกับการควบคุมนักโทษในเรือนจำและคณะผู้ปกครองเรือนจำ แต่ศาลก็เห็นว่าการปฏิบัติตามบทบัญญัติราชทัณฑ์เป็นเรื่องปกครองภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักโทษไม่อาจจะคัดค้านการละเมิดกฎหมายหรือระเบียบเรือนจำต่อศาล แต่อย่างไรก็ตาม ในคำตัดสินคดี St Germain ศาลถือว่าศาลมีอำนาจทบทวนกระบวนการของคณะกรรมการเรือนจำในคดีความผิดทางวินัย¹⁹⁰ ศาล magistrate มีอำนาจเข้าไปตรวจเยี่ยมเรือนจำได้ตลอดเวลาเพื่อดูว่ามีการใช้อำนาจโดยมิชอบของพนักงานต่อนักโทษหรือไม่ และการบังคับโทษสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ เมื่อตรวจเยี่ยมเสร็จ จะบันทึกข้อสังเกตไว้ในสมุดเยี่ยม เพื่อให้คณะกรรมการตรวจ

¹⁸⁸ Prison Act 1952, section 13.-(1). Every prisoner shall be deemed to be in the legal custody of the governor of the prison.

(2) A prisoner shall be deemed to be in legal custody while he is confined in, or is being taken to or from, any prison and while he is working, or is for any other reason, outside the prison in the custody or under the control of an officer of the prison.

¹⁸⁹ Prison Act 1952, section 19.-(1). A justice of the peace for any county or borough may at any time visit any prison in that county or borough and , any prison in which a prisoner is confined in respect of an offence committed in that county or borough, and may examine the condition of the prison and of the prisoners and enter in the visitors' book, to be kept by the governor of the prison, any observations on the condition of the prison or any abuses.

(2) Nothing in the preceding subsection shall authorise a justice of the peace to communicate with any prisoner except on the subject of his treatment in the prison, or to visit any prisoner under sentence of death.

(3) The governor of every prison shall bring any entry in the visitors' book to the attention of the visiting committee or the board of visitors at the next visit.

¹⁹⁰ Bailey, S. H., Harris, D. J. & Jones, B. L., **Civil liberties: Case and materials**, (London: Buterworths, 1980), 405-406.

เยี่ยมเรือนจำได้อ่าน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเรือนจำ¹⁹¹ (ปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการตรวจสอบอิสระ หรือ IMC) เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจาก Secretary of the State โดยประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นศาล magistrate อย่างน้อย 2 คน การตรวจเรือนจำจะตรวจสอบสภาพของเรือนจำการบริหารเรือนจำ และการปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษว่าสอดคล้องกับ Prison Rule 1964 เพียงใดแล้วทำรายงานเสนอต่อ Secretary of the State¹⁹² กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานรักษุมโดยเฉพาะองค์การศาล magistrate ซึ่งตรวจสอบการทำงานของเจ้าพนักงานทั้งก่อนการพิจารณาและการบังคับโทษ¹⁹³

6. มาตรา 23 อำนาจในการปฏิบัติงานนอกเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่¹⁹⁴ การเข้าหรือออกจากคุกใด ๆ ภายใต้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใด ๆ ที่จะให้คำสั่งตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ทำหน้าที่นอกพื้นที่ของเขตอำนาจ และการทำหน้าที่ให้มีทุกอำนาจโดยมีการคุ้มครองและได้รับสิทธิพิเศษจากสำนักงานด้วย

¹⁹¹ Prison Act 1952, Section 5, The Prison Commissioners shall make to the Secretary of State an annual report on every prison and the Secretary of State shall lay the report before Parliament.

(c) a statement of the punishments inflicted in each prison, and of the offences for which they were inflicted, with particulars of every case in which an order for corporal punishment was made and of the grounds upon which it was made.

¹⁹² ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัย เรื่องสิทธิของผู้ต้องขังและผู้ต้องโทษในคดีอาญา, 61.

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน, 62.

¹⁹⁴ Prison Act 1952, Section 23. For the purpose of taking a person to or from any prison under the order of any authority competent to give the order a constable or other officer may act outside the area of his jurisdiction and shall notwithstanding that he is so acting have all the powers, authority, protection and privileges of his office

7. มาตรา 41 การนำสิ่งของต้องห้ามอื่น ๆ เข้าเรือนจำ¹⁹⁵ ความผิดเกี่ยวกับสิ่งของต้องห้ามเข้าภายในเรือนจำโดยผู้บัญชาการมีอำนาจที่จะยึดสิ่งของนั้นได้¹⁹⁶ ในประเทศอังกฤษก็ประสบปัญหาในการลักลอบนำโทรศัพท์มือถือเข้าภายในเรือนจำเช่นกัน เนื่องจากเป็นสิ่งของต้องห้ามทั้งนี้ หากเจ้าพนักงานตรวจยึดและทำลายก็ถูกผู้ต้องขังฟ้องร้อง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการที่เจ้าพนักงานยึดและทำลายนั้นไม่ถูกต้องควรที่จะรักษาไว้และคืนให้ผู้ต้องขังเมื่อปล่อยตัวไป

8. อำนาจในการสั่งตรวจหายาเสพติด¹⁹⁷ เจ้าพนักงานสามารถสั่งให้ทำการทดสอบสำหรับการขายยาควบคุม ภายใต้อำนาจตามความมาตรา 16A แห่งพระราชบัญญัติ 1952 (อำนาจในการทดสอบนักโทษยาเสพติด), โดยผู้ต้องขังจะต้องให้ตัวอย่างเพื่อวัตถุประสงค์ในการสอบสวนว่าเขามียาเสพติดใด ๆ ที่ควบคุม ในร่างกาย "ตัวอย่าง" หมายถึงตัวอย่างของปัสสาวะหรือรายละเอียดอื่น ๆ ของตัวอย่างที่ระบุไว้ในการอนุมัติโดยผู้อธิบดี

9. การตรวจค้นผู้ต้องขังเมื่อกลับเข้ามาภายในเรือนจำ¹⁹⁸ นักโทษทุกคนย่อมจะต้องถูกตรวจค้นเมื่อนำเข้าห้องขังหรือนักโทษจะต้องได้รับการตรวจค้นโดยสุภาพ เป็นต้น

¹⁹⁵ Prison Act 1952 Section 41. Any person who contrary to the regulations of a prison conveys or attempts to convey any letter or any other thing into or out of the prison or to a prisoner or places it anywhere outside

the prison with intent that it shall come into the possession of a prisoner shall, where he is not thereby guilty of an offence under either of the two last preceding sections, be liable on summary conviction to a fine not exceeding ten pounds

¹⁹⁶ The Prison Rules 1999 70. Prohibited articles

No person shall, without authority, convey into or throw into or deposit in a prison, or convey or throw out of a prison, or convey to a prisoner, or deposit in any place with intent that it shall come into the possession of a prisoner, any article whatever. Anything so conveyed, thrown or deposited may be confiscated by the governor

¹⁹⁷ Prison Act, 1952 Section 16 A and Prison Rule Section 50 and Prisons (Alcohol Testing) Act 1997.

¹⁹⁸ The Prison Rules 1999 Section 41. – Search

(1) Every prisoner shall be searched when taken into custody by an officer, on his reception into a prison and subsequently as the governor thinks necessary or as the Secretary of State may direct.

(2) A prisoner shall be searched in as seemly a manner as is consistent with discovering anything concealed.

(3) No prisoner shall be stripped and searched in the sight of another prisoner, or in the sight of a person of the opposite sex.

10. การใช้อำนาจในการคุมขังชั่วคราวกรณีผู้ต้องขังก่อเหตุรุนแรง¹⁹⁹ ผู้บัญชาการสั่งให้ขังนักโทษที่มีพฤติกรรมก่อเหตุรุนแรงไว้ชั่วคราวในห้องขังพิเศษ

11. เจ้าพนักงานจะต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บัญชาการเรือนจำ²⁰⁰ เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานทุกคนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบและข้อบังคับของเรือนจำเพื่อให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ปกครองในการบำรุงรักษาและจะเชื่อฟังคำแนะนำของผู้บัญชาการเรือนจำถูกต้องตามกฎหมาย

12. ผู้ต้องขังในประเทศอังกฤษหากไม่เชื่อฟังคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายใด ๆ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหรือระเบียบใด ๆ ที่ใช้บังคับกับเขาอาจจะต้องถูกลงโทษทางวินัยได้²⁰¹

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศอังกฤษได้มีกฎหมาย Criminal Justice Act 2003 (CJA 2003) เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดโทษของศาลและอำนาจศาลที่จะกำหนดโทษแต่ละประเภทไว้ ซึ่งมีหลักเกณฑ์แก้ไขหลักเกณฑ์การลงโทษและดุลยพินิจในการกำหนดโทษที่กำหนดไว้ใน The Power of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000 (PCC(S) A 2000) และ The Crime Justice Act 1991 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษของศาลโดย The Crime Justice Act 1991 ในการกำหนดโทษของศาลให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ในการพิจารณาโทษว่าร้ายแรงควรได้รับการลงโทษที่ร้ายแรงตามสัดส่วน ส่วน The Power of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000 (PCC(S) A 2000) ได้ประมวลมาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย

¹⁹⁹ The Prison Rules 1999 Section 48. – Temporary confinement

(1) The governor may order a refractory or violent prisoner to be confined temporarily in a special cell, but a prisoner shall not be so confined as a punishment, or after he has ceased to be refractory or violent.

(2) A prisoner shall not be confined in a special cell for longer than 24 hours without a direction in writing given by an officer of the Secretary of State. Such a direction shall state the grounds for the confinement and the time during which it may continue

²⁰⁰ The Prison Rules 1999 62. – General duty of officers

(1) It shall be the duty of every officer to conform to these Rules and the rules and regulations of the prison, to assist and support the governor in their maintenance and to obey his lawful instructions.

²⁰¹ The Prison Rules 1999 51. Offences against discipline

A prisoner is guilty of an offence against discipline if he....

(22) disobeys any lawful order;

(23) disobeys or fails to comply with any rule or regulation applying to him;

อาญาให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้การบังคับโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับความผิดและผู้กระทำผิด สิ่งที่เพิ่มเติมคือแนวคิดในการลงโทษที่พิจารณาถึงความเสี่ยงของผู้กระทำผิดในการก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคม โดย CJA 2003 ได้กำหนดมาตรการให้ศาลออกคำสั่งหรือใช้มาตรการทางอาญาเพื่อดำเนินการกับผู้กระทำผิดที่มีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมเพื่อให้อยู่ในความควบคุมและมีมาตรการอื่น ๆ เพื่อใช้ในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ และเน้นการลงโทษจำคุกหรือกักขังเป็นหลักอันเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากการกระทำผิดที่ร้ายแรงและผู้กระทำผิดที่เป็นอันตราย²⁰² ดังนั้น ในประเทศอังกฤษ ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายหรือการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

3.1.1.2 ผลกระทบจากการใช้อำนาจ

ในบทนี้จะได้ศึกษาว่า เมื่อเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ประเทศอังกฤษได้ใช้อำนาจกับนักโทษแล้ว จะมีผลกระทบอย่างไร โดยจะศึกษาถึงการที่เจ้าพนักงานจะต้องถูกตรวจสอบจากผู้ต้องขังหรือผู้ร้องเรียนร้องทุกข์จากหน่วยงานภายในและภายนอกอย่างไร ดังนี้

1. การร้องทุกข์และร้องเรียนต่อผู้บัญชาการหรือคณะกรรมการตรวจสอบอิสระ²⁰³ ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบอิสระ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องการร้องทุกข์ ร้องเรียนอาหาร สวัสดิการรวมถึงการละเมิดต่าง ๆ²⁰⁴

²⁰² ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง ศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา, 64-67.

²⁰³ The Prison Rules 1999, 11– Requests and complaints

(1) A request or complaint to the governor or independent monitoring board relating to a prisoner's imprisonment shall be made orally or in writing by the prisoner.

(2) On every day the governor shall hear any requests and complaints that are made to him under paragraph (1).

(3) A written request or complaint under paragraph (1) may be made in confidence.

²⁰⁴ The Prison Rules 1999, 77. – General duties of boards

(1) The independent monitoring board for a prison shall satisfy themselves as to the state of the prison premises, the administration of the prison and the treatment of the prisoners. The Prison Rules 1999, Section 78. – Particular duties

(2) The independent monitoring board for a prison and any member of the board shall hear any complaint or request which a prisoner wishes to make to them or him.

(3) The board shall arrange for the food of the prisoners to be inspected by a member of the board at frequent intervals.

(4) The board shall inquire into any report made to them, whether or not by a member of the board, that a prisoner's health, mental or physical, is likely to be injuriously affected by any conditions of his imprisonment

2. เมื่อถูกลงโทษทางวินัยแล้วสามารถที่จะขอให้ทบทวนการลงโทษวินัยได้²⁰⁵
3. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อย่างไรก็ตามก่อนที่จะร้องเรียนร้องทุกข์กับผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะต้องมีการดำเนินการภายในหน่วยงานก่อน การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ombudsman) มีผลต่อการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำเป็นอย่างมาก โดยจะทำให้หน้าที่ได้สวนร้องทุกข์ของนักโทษเสนอต่อสมาชิกรัฐสภา ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาได้นำไปสู่การทบทวนการปฏิบัติหรือการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในเรือนจำที่แน่นอนกว่าองค์กรอื่น สถิติการร้องทุกข์ของหน่วยงานอิสระผู้ตรวจการแผ่นดิน ในปี ค.ศ. 2011 มีจำนวน 4,896 ราย²⁰⁶
4. แผนกคดีปกครองในศาลสูง โดยมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินของ หน่วยงานกำกับและวินัย การพิจารณาตัดสินที่เกี่ยวข้องกับการคุมขังนักโทษและ ในเรื่องทางอาญา ที่นอกเหนือจากที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฟ้อง²⁰⁷
5. ผู้ต้องขังของประเทศอังกฤษสามารถทำหนังสือถึง “ศาล” รวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปและศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปและยุติธรรมแห่งยุโรป เขียนจดหมายไปที่ใด ๆ หรือจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ นักโทษที่เกี่ยวข้องหรือที่ปรึกษากฎหมายของเขาหรือศาล²⁰⁸ ซึ่งการยื่นคำร้องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนยุโรป European Human Right Commission อิทธิพลของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายและกฎกระทรวงในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในประเทศอังกฤษ โดยคำตัดสินของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปที่ออกมาเป็นระยะ ๆ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ได้มีส่วนผลักดันให้มีการปฏิรูประบบเรือนจำในประเทศอังกฤษ นอกจากการร้องทุกข์ของนักโทษไปยัง

²⁰⁵ The Prison Rules 1999 55B. – Review of adjudicator’s punishment

(1) A reviewer means a Senior District Judge (Chief Magistrate) approved by the Lord Chancellor for the purposes of conducting a review under this rule or any deputy of such a judge as nominated by that judge.

²⁰⁶ Prison and Probation Ombudsman, **Annual figures for complaints 2011**, Retrieved July 7, 2012, from http://www.ppo.gov.uk/docs/Annual_Figures_for_Complaints_2011.pdf

²⁰⁷ Ministry of Justice, **Administrative court**, Retrieved July 7, 2012, from <http://www.justice.gov.uk/courts/rcj-rolls-building/administrative-court>

²⁰⁸ Prison Rule 1999, section 39 Correspondence with legal advisers and courts (6) In this rule, “court” includes the European Commission of Human Rights, the European Court of Human Rights and the European Court of Justice; and “illicit enclosure” includes any article possession of which has not been authorised in accordance with the other provisions of these Rules and any correspondence to or from a person other than the prisoner concerned, his legal adviser or a court.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของยุโรป ในคดี Golder และ Knetchl มีการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำ²⁰⁹

3.1.2 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียประกอบด้วยมลรัฐ จำนวน 8 แห่ง แต่ละมลรัฐจะมีกระบวนการยุติธรรมของตนเอง และมีระบบการบริหารงานเรือนจำแยกจากกัน ซึ่งเป็นระบบที่เป็นอิสระต่อกัน²¹⁰ นอกจากนี้ยังมีระบบบริหารงานส่วนกลาง (federal system) แม้การบริหารงานเรือนจำจะแยกเป็นมลรัฐ แต่ก็มีหลักการของเรือนจำที่ใช้ร่วมกัน เพื่อควบคุมผู้ต้องขังที่เหมือนกัน โดยกรมราชทัณฑ์ของออสเตรเลียจะสังกัดกระทรวงยุติธรรม การราชทัณฑ์ของประเทศออสเตรเลีย มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปเน้นการควบคุมและการรักษาความปลอดภัยให้มากขึ้น ตามกระแสของสังคมที่ต้องการให้ลงโทษผู้กระทำความผิดให้มากกว่า เพื่อเป็นการปรามและปกป้องสังคม ในการศึกษานี้จะนำระบบการบริหารงานราชทัณฑ์ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) มาศึกษาเปรียบเทียบเป็นตัวอย่าง

สำหรับกฎหมายที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์รัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันคือ Periodic Detention of Prisoners Act ปี ค.ศ. 1981 ซึ่งถูกแทนที่โดย The Crime (Sentence Procedure) Act 1999 and The Crime (Administration of Sentences) Act 1999 และแก้ไขเพิ่มเติมใน The Crime Legislation Amendment (Periodic Detention and Home Detention) Act 2002 และ Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 ซึ่งเป็นระเบียบ นอกจากนี้ยังมีคู่มือที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ประจำรัฐนิวเซาท์เวลส์จะต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับและเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการยุติธรรม

3.1.2.1 อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

นอกจากการใช้อำนาจตาม The Crime (Sentence Procedure) Act 1999 and The Crime (Administration of Sentences) Act 1999 แล้ว เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ยังถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย ตาม Crimes Act 1900 ผู้บังคับใช้กฎหมายอาญาให้หมายความรวมถึงเจ้า

²⁰⁹ Bailey, S. H. et al., **Civil liberties: Case and materials**, 405-406.

²¹⁰ The Australian Institute of Criminology (AIC), **Criminal justice system**, Retrieved July 7, 2012, from http://www.aic.gov.au/criminal_justice_system.aspx

พนักงานราชทัณฑ์ด้วย²¹¹ และตาม Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002 พระราชบัญญัติการบังคับใช้กฎหมายและความรับผิดชอบแล้ว ให้หมายถึงการกระทำผิดในศูนย์ราชทัณฑ์ด้วย²¹² เช่น ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้าภายในเรือนจำ นอกจากจะระบุไว้ในระเบียบแล้วยังได้ระบุไว้ใน Summary Offences Act 1988 PART 4A - Offences Relating to Places of Detention Section 27DA²¹³ ที่ห้ามนักโทษใช้หรือมีไว้ความครอบครองซึ่งโทรศัพท์มือถือหรืออุปกรณ์ใดที่เกี่ยวข้องกับมือถือ ในสถานที่คุมขัง ซึ่งอาจได้รับโทษสูงสุด: จำคุก 2 ปี ซึ่งประเทศออสเตรเลียก็ประสบปัญหาในการลักลอบนำสิ่งของต้องห้าม²¹⁴ เช่น โทรศัพท์มือถือเข้าไปภายในเรือนจำเช่นเดียวกับประเทศไทย²¹⁵

²¹¹ Crimes Act 1900 No 40 section 60AA Meaning of “law enforcement officer” law enforcement officer means: (i) governors of correctional centres, correctional officers and probation and parole officers, within the meaning of the Crimes (Administration of Sentences) Act 1999,

²¹² Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002 No 103 Section 3 Interpretation
(1) In this Act: correctional centre has the same meaning as it has in the Crimes (Administration of Sentences) Act 1999.

²¹³ Summary Offences Act 1988 –Part 4A - Offences Relating to Places of Detention Section 27DA Inmate use or possession of a mobile phone

(1) An inmate must not, without reasonable excuse (proof of which lies on the inmate), use or have in his or her possession in a place of detention a mobile phone or any part of it, a mobile phone SIM card or any part of it, or a mobile phone charger or any part of it.

Maximum penalty: imprisonment for 2 years or 50 penalty units, or both.

(2) In this section, "mobile phone" includes any device that may be used, in whole or in part, for the purpose of sending or receiving voice or other data over a mobile telephone network, whether or not it may be used for any other purpose

²¹⁴ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Act 1999 No 93 และ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008. Section 112 and 113

²¹⁵ Fact Sheet Proposed Mobile Phone Jamming Trial at Lithgow p.1-2 Correctional Centre in NSW it is a crime for an inmate to have a mobile phone in a correctional centre. Mobile phones are prohibited items for visitors to bring into a correctional centre, Retrieved July 7, 2012, from www.correctiveservice.nsw.gov.au

สำหรับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่มีดังนี้

1. อำนาจตาม Summary Offences Act 1988 –Part 4A - Offences Relating to Places of Detention Section 27F²¹⁶ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์มีอำนาจในการสั่งให้หยุดหรือกักตัวและค้นตัวบุคคล และสิ่งที่อยู่ในความครอบครองของหรือภายใต้การครอบครองของบุคคล ถ้าคนที่ยู่

²¹⁶ Summary Offences Act 1988 Part 4 Powers of correctional officers 27F Powers of correctional officers

(1) Power to stop, detain and search persons A correctional officer may stop, detain and search a person, and anything in the possession of or under the control of a person, if:

(a) the person is in or in the immediate vicinity of a place of detention, and

(b) the correctional officer suspects on reasonable grounds that the person has in his or her possession or under his or her control anything that has been used, is being used or is intended to be used in or in connection with the commission of an offence under this Part.

(2) Power to stop, detain and search vehicles A correctional officer may stop, detain and search a vehicle that is in or in the immediate vicinity of a place of detention if the correctional officer suspects on reasonable grounds that:

(a) the vehicle contains anything that has been used, is being used or is intended to be used in or in connection with the commission of an offence under this Part, or

(b) the vehicle has been used, is being used or is intended to be used in or in connection with the commission of an offence under this Part.

(3) Power to detain for purpose of search by police A correctional officer who stops and detains a person or a vehicle under this section (whether or not the correctional officer searches the person or vehicle) may request a police officer to conduct a search or a further search of the person or vehicle, and may detain the person or vehicle while waiting for the arrival of a police officer at the place where the person or vehicle is being detained for the police officer to conduct the search.

(4) Request to police to be made as soon as practicable A request to a police officer under subsection (3) must be made as soon as practicable after the correctional officer stops and detains the person or vehicle, or searches the person or vehicle.

(5) Power of correctional officer to seize things A correctional officer may seize all or part of a thing that the correctional officer suspects on reasonable grounds may provide evidence of the commission of an offence under this Part found as a result of a search under this section.

(6) Power to arrest In respect of any offence under this Part, the powers of arrest of a police officer may be exercised by a correctional officer.

(7) Arrested person to be taken to police or to authorised officer (within the meaning of the Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002) A correctional officer who arrests a person under this section must, as soon as practicable, take the person, and any property found on the person:

(a) to a police officer, or

(b) before an authorised officer (within the meaning of the Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002) to be dealt with according to law.

(8) Nothing in this section prevents the powers that may be exercised in relation to a person from being exercised in relation to a correctional officer.

ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่คุมขัง ถ้าเจ้าพนักงานราชทัณฑ์มีความสงสัยว่ามีไว้ในครอบครองหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการสั่งให้หยุดเพื่อสกัดตัวและค้นหายานพาหนะ อำนาจที่จะยึดสิ่งของที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์อาจยึดทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้ต้องสงสัย อำนาจในการจับกุมในส่วนของความผิดใด ๆ ภายใต้อำนาจนี้ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์อาจใช้สิทธิได้เช่นตำรวจ ซึ่งอาจมีอำนาจตามกฎหมาย พระราชบัญญัติการบังคับใช้กฎหมาย 2002 และผู้ที่ถูกใช้อำนาจไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการกับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ได้

2. การใช้อำนาจในการบังคับการตรวจค้น²¹⁷ การใช้อำนาจนั้นอย่างน้อยจะต้องสมเหตุผล²¹⁸ เช่น ไม่กักตัวบุคคลที่ตนเองสงสัยไว้ในนานเกินสมควร แสดงพยานหลักฐาน หรือแสดงชื่อ นามสกุล เว้นแต่อยู่ในรูปแบบ เป็นต้น

3. ไม่ทำให้เสียอำนาจอื่น ๆ²¹⁹ ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การใช้กำลังบังคับ เป็นต้น

4. การติดตามจับกุมผู้ต้องขังหลบหนี²²⁰ ซึ่งมีอำนาจเช่นเดียวกับตำรวจซึ่งตาม Crimes (Administration of Sentences) Act 1999 Section 39 Powers of arrest (7) ได้กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ในมาตรานี้ให้หมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ด้วย ตาม Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002

²¹⁷ Summary Offences Act 1988 Part 4 Powers of correctional officers 27I Use of reasonable force In exercising a function under this Part, a correctional officer may use such force as is reasonably necessary to exercise the function

²¹⁸ Summary Offences Act 1988 - Part 4 Powers of correctional officers SECT 27J Safeguards

²¹⁹ Summary Offences Act 1988 - Part 4 Powers of correctional officers SECT 27L Part does not derogate from other powers 27L Part does not derogate from other powers

(1) Nothing in this Part limits any powers, authorities, duties or functions that correctional officers or police officers may have apart from this Part.

(2) In particular, the fact that a police officer or correctional officer conducts a search of a person under this Part does not prevent the police officer or correctional officer from exercising, whether during or after the search, any other powers of search or seizure that the police officer or correctional officer may have.

(3) Nothing in this Part limits any power under the Crimes (Administration of Sentences) Act 1999 or any other law for a person to conduct a search of an inmate, a correctional officer, a non-correctional member of staff or any other person, or a vehicle.

²²⁰ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Act 1999 Section 39 (7) Powers of arrest in this section: (7) “authorised officer” has the same meaning as it has in the Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002.

5. การตรวจค้น²²¹ การตรวจค้นผู้ต้องขัง เจ้าพนักงานราชทัณฑ์อาจตรวจค้นผู้ต้องขังตลอดเวลา การตรวจค้นผู้ต้องขังจะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีและในลักษณะสุภาพ ผู้ต้องขังจะต้องไม่ต่อต้านหรือขัดขวางการปฏิบัติของการตรวจค้น

6. การใช้อำนาจนั้นหากใช้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ไม่ต้องรับผิดชอบบุคคลนั้น²²² แต่การใช้อำนาจโดยใช้กำลังบังคับ²²³ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์จะต้องไม่ใช้กำลังรุนแรงมากเกินไปที่จำเป็นในสถานการณ์ ไม่เกินกำลังกรณีจำเป็นสำหรับการควบคุมและการป้องกันการควรค้ำถึงความปลอดภัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และคนอื่น ๆ นอกจากนี้ตาม Standard guidelines for corrections in Australia: 1996 ข้อ 5.40²²⁴ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์สามารถใช้กำลังบังคับที่จำเป็นหรือเหมาะสมเพื่อให้นักโทษปฏิบัติตามได้

²²¹ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 Section 43 Searching of inmates

(1) A correctional officer may search (including strip-search) an inmate at such times as the general manager directs and at such other times as the correctional officer considers appropriate.

(2) Except in the case of an emergency, an inmate must not be strip-searched by or in the presence of a person of the opposite sex.

(3) The searching of an inmate must be conducted with due regard to dignity and self-respect and in as seemly a manner as is consistent with the conduct of an effective search.

(4) An inmate must not resist or impede the conduct of a search carried out under this clause.

Note. Failure by an inmate to comply with the requirements of this subclause is a correctional centre offence.

(5) In this clause, strip-search means a search of a person or of articles in the possession of a person that may include:

(a) requiring the person to remove all of his or her clothes, and

(b) an examination of the person's body (but not of the person's body cavities) and of those clothes.

²²² Summary Offences Act 1988- Section Part 4 Powers of correctional officers 27N No personal liability for person conducting search under direction of correctional officer

²²³ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 Section 121 Use of force in dealing with inmates

²²⁴ Standard guidelines for corrections in Australia Use of force 5.40 A prison officer may, where necessary, use reasonable force to compel a prisoner to obey a lawful order given by the prison officer. Where such force is used the prison officer must report the fact to the Manager of the prison. Retrieved August 14, 2012, from http://www.aic.gov.au/criminal_justice_system/corrections/reform/standards/aust-stand_1996.aspx

7. อำนาจในการตรวจสอบเกี่ยวกับการเสพยาของผู้ต้องขัง²²⁵ การตรวจสอบการเสพยา²²⁶ อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายราชทัณฑ์ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้กำหนดข้อห้ามในการลงโทษผู้ต้องขังไว้²²⁷ เช่น ห้ามขังห้องมืด ห้ามลงโทษเขียน หรือทรมาน เป็นต้น

²²⁵ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Act 1999, Section 106A -106E

²²⁶ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008, Section 147 Breath testing

(1) On forming a suspicion that an inmate has recently consumed or is under the influence of alcohol or any other intoxicating substance, a correctional officer or other person having supervision of the inmate may require the inmate to undergo a breath test.

(2) An inmate must not refuse or fail to comply with a requirement under this clause.

Note. Failure by an inmate to comply with the requirements of this subclause is a correctional centre offence.

²²⁷ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008, section 154 Prohibited punishments

(1) An inmate must not:

(a) be put in a dark cell, or under mechanical restraint, as a punishment, or

(b) be subjected to:

(i) solitary confinement, or

(ii) corporal punishment, or

(iii) torture, or

(iv) cruel, inhumane or degrading treatment, or

(c) be subjected to any other punishment or treatment that may reasonably be expected to adversely affect the inmate's physical or mental health.

(2) For the purposes of sub clause (1) (b) (i):

(a) segregating an inmate from other inmates under section 10 of the Act, and

(b) confining an inmate to cell in accordance with an order under section 53 or 56 of the

Act, and

(c) keeping an inmate separate from other inmates under this Regulation, and

(d) keeping an inmate alone in a cell, where a nursing officer considers that it is desirable in the interest of the inmate's health to do so, are not solitary confinement.

3.1.2.2 ผลกระทบจากการใช้อำนาจ

ในบทนี้ จะได้ศึกษาผลกระทบจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ประเทศออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์ ว่า มีผลกระทบอย่างไรต่อเจ้าพนักงาน และผู้ต้องขังสามารถร้องเรียน ร้องทุกข์หรือฟ้องร้องเจ้าพนักงานต่อศาลได้หรือไม่ ซึ่งมีผลต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจ ดังนี้

1. กฎหมายราชทัณฑ์ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดว่า ผู้ต้องขังสามารถร้องเรียนต่อรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเรือนจำ จดหมายจะต้องไม่ถูกเปิดหรือตรวจสอบได้²²⁸ เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้ร้องเรียนตลอด²²⁹ และเจ้าพนักงานจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจเรือนจำ²³⁰

2. การรับผิดของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์²³¹ เมื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 แล้วเมื่อมีความผิดอาจรับผิดทางวินัยตาม Public Sector Employment and Management Act 2002 นอกจากนี้ผู้ต้องขังยังมีสิทธิร้องเรียนพฤติกรรมของ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่อคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต เมื่อคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตได้รับ เรื่องร้องเรียนแล้วจะเข้ามาตรวจสอบได้

3. อำนาจของผู้พิพากษาในการตรวจเรือนจำ²³² ซึ่งมีอำนาจในการเข้าตรวจเรือนจำ ได้ทุกเวลา

²²⁸ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008, Section 160 Complaints to Minister or Commissioner

²²⁹ Standard guidelines for corrections in Australia: 1996 Requests and complaints

²³⁰ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 Section 251 Compliance with Commissioner's instructions and general manager's directions

²³¹ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008, Section 290 Disciplinary action nothing in this Part limits any disciplinary action that may be taken under the Public Sector Employment and Management Act 2002 in respect of a member of correctional staff.

²³² Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Act 1999 Section 229 Powers of Judges and Magistrates to visit and examine Any Judge of the Supreme Court or District Court, and any Magistrate, may at any time visit and examine any correctional complex or correctional centre.

4. ผู้ต้องขังสามารถร้องเรียนหรือยื่นข้อเรียกร้องเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบของเรือนจำ²³³ ได้
5. ผู้ต้องขังสามารถร้องทุกข์ต่อรัฐมนตรีและผู้บัญชาการเรือนจำ²³⁴
6. ผู้ต้องขังสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งสามารถร้องเรียนด้วยตนเอง หรือฝากผู้อื่นร้องเรียนได้²³⁵ และสามารถร้องเรียนได้ทั้งจดหมายและโทรศัพท์ หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐนิวเซาท์เวลส์เข้าตรวจ²³⁶ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถที่ไต่สวนได้ในกรณีดังต่อไปนี้²³⁷ คือ
- 1) เงื่อนไขของคณะกรรมการพักการลงโทษและสภาพพิจารณาผู้กระทำผิดอุกฉกรรจ์
 - 2) การพิจารณาและผลแห่งคดีของศาล
 - 3) เป็นกรณีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาทบทวนด้านสุขภาพจิตหรือการตรวจสอบของกระบวนการยุติธรรม
 - 4) ทนายความ นักการเมืองหรือรัฐมนตรีของรัฐ
7. ผู้ต้องขังของรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีสิทธิได้รับการแจ้งสิทธิต่าง ๆ เช่น ผู้ต้องขังมีสิทธิที่จะมีตัวแทนทางกฎหมายและการอุทธรณ์เกี่ยวกับการดำเนินการภายใต้กฎระเบียบนี้²³⁸
8. ผู้ต้องขังรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีสิทธิร้องเรียนถึง

²³³ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 Section 156 Complaints and inquiries

²³⁴ Amendment of Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 159 Requests to Minister, Commissioner or Official Visitors and Section 160 Complaints to Minister or Commissioner

²³⁵ Ombudsman Act 1974 No 68 12 Right to complain and anyone can make a complaint to the Ombudsman. If you do not want to complain yourself, you can ask someone else (for example: a relative, friend, advocate, solicitor or welfare worker) to complain on your behalf. A Member of Parliament can also make a complaint for you, Retrieved July 31, 2012, from <http://www.ombo.nsw.gov.au/complaints/making-a-complaint/>

²³⁶ Operations Procedures Manual, Section 8 - Legal and Administrative Matters, Section 8.28 ombudsman, Offender Management & Operations Documents P.3-4 (from www.correctionsservice.nsw.gov.au)

²³⁷ Ombudsman NSW, **What you cannot complain about to us, Ombudsman Act 1974 No 68**, Retrieved July 31, 2012, from <http://www.ombo.nsw.gov.au/complaints/making-a-complaint>

²³⁸ Amendment of The Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 section 6 (c)

- 1) ผู้อำนวยการจัดการเรื่องร้องเรียน สิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการให้โอกาสอย่างเท่าเทียม (Director of Complaint Handling)
- 2) การบริการทางกฎหมายแก่นักโทษ (Prisoner's Legal Service Legal Aid Commission of NSW)
- 3) สภาเสรีภาพพลเรือน NSW Council for Civil Liberties

3.2 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil law

ในการศึกษาถึงการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หรือเรือนจำในต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil law จะศึกษาถึงหลักการของประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส ดังนี้

3.2.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

กฎหมายราชทัณฑ์ของประเทศเยอรมันใช้เป็นหลักเรียกว่า ประมวลกฎหมายบังคับโทษเฉพาะ (Strafvollzugsgesetze, StVollzG) คือ Act Concerning The Execution of Prison Sentences and Measures of Rehabilitation and Prevention Involving Deprivation of Liberty (Prison Act), German Execution of sentences law – StVollzG และมีกฎหมายบังคับโทษเฉพาะของแต่ละมลรัฐ เช่น Bayern, Hamburg, Niedersachsen เป็นต้น

3.2.1.1 อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์

ในการศึกษาบทนี้ จะศึกษาอำนาจตาม Act Concerning The Execution of Prison Sentences and Measures of Rehabilitation and Prevention Involving Deprivation of Liberty (Prison Act), German Execution of sentences law – StVollzG หรือ Prison Act 1976 ประเทศเยอรมันนอกจากจะให้สิทธิเสรีภาพกับผู้ต้องขังมากแล้ว วัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือ การปกป้องสังคมส่วนรวมจากการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นอีกจากผู้ต้องขัง และเจ้าพนักงานจะใช้อำนาจก็มีหน่วยงานที่เข้าตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานหลายหน่วยงานดังเช่นประเทศยุโรปทั่วไป ซึ่งต่อไปนี้จะกล่าวถึงมาตราในกฎหมายราชทัณฑ์ประเทศเยอรมันผู้เขียนให้หมายถึง Prison Act 1976 ดังนี้

1. ผู้บัญชาการเรือนจำจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนเรือนจำในกิจการที่ต้องเกี่ยวกับบุคคลภายนอกและเป็นผู้รับผิดชอบการบังคับโทษทั้งหมด เว้นแต่จะมอบหมายให้เรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับโทษผู้อื่นหรือเจ้าพนักงานร่วมกัน²³⁹
2. กฎหมายราชทัณฑ์ประเทศเยอรมันเป็นการบังคับโทษในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพ รวมตลอดถึงมาตรการและวิธีการเพื่อความปลอดภัย ซึ่งเขียนไว้ในกฎหมายฉบับนี้เป็นเป้าหมายหลักในมาตรา 2²⁴⁰
3. ผู้ต้องขังต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน แม้ว่าตนจะรู้สึกว่าการสั่งนั้นไม่ถูกต้อง²⁴¹

²³⁹ Prison Act 1976 Section 156 THIRD TITLE Internal Structure of Penal Institutions Section 156 Head of the Institution

(1) For each penal institution an administrative-service officer shall be appointed full-time Head of the Institution. If there are special reasons, an institution may be headed by a higher intermediate-grade officer.

(2) The Head of the Institution shall represent the institution vis-à-vis the outside world. He shall be responsible for the entire penal regime in the institution, unless certain functions have been transferred to, and are the responsibility of, other prison staff or are a matter of their joint responsibility.

(3) The power to order a search in accordance with Section 84 (2), the special precautions in accordance with Section 88, and the disciplinary measures in accordance with Section 103, may be delegated only with the consent of the supervisory authority.

²⁴⁰ Prison Act 1976 Objectives of Execution Section 2 Objectives of Execution By serving his prison sentence the prisoner shall be enabled in future to lead a life in social responsibility without committing criminal offences (objective of treatment). The execution of the prison sentence shall also serve to protect the general public from further criminal offences..

²⁴¹ Prison Act 1976 eleventh title Security and Order Section 82 Conduct

(1) The prisoner shall obey the Institution Rules regarding the timetable (working hours, leisure time, and night's rest). He shall not disturb orderly community life by his behaviour towards the institution staff, co-prisoners and other persons.

(2) The prisoner shall obey orders from the institution staff even if he feels aggrieved by them. He shall not leave an area allocated to him without permission.

4. อำนาจในการตรวจค้น²⁴² การค้นตัวค้นสิ่งของ ค้นทรัพย์ ค้นห้องขัง สามารถทำได้ นอกจากผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจออกกระเบียบพิเศษในการค้นตัว เช่นการค้นผู้มาเยี่ยม หรือกรณีที่ไม่ได้อยู่ในเรือนจำ

5. อำนาจในการย้ายผู้ต้องขังเพื่อความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยของเรือนจำ²⁴³

6. อำนาจในการจับ²⁴⁴ โดยที่ไม่ต้องมีหมายจับ

7. อำนาจในการใช้มาตรการพิเศษ²⁴⁵ เช่น การยึด การขังไว้ในห้องพิเศษ การใช้พันธนาการ เว้นแต่การใช้อำนาจขังเดี่ยวจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ตรวจการก่อน²⁴⁶ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ นอกเหนือจากผู้บัญชาการเรือนจำอาจออกมาตรการพิเศษชั่วคราวได้แต่ต้องรายงานให้ผู้บัญชาการเรือนจำทราบโดยเร็ว²⁴⁷ เว้นแต่การใช้มาตรการทางการแพทย์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากแพทย์เรือนจำก่อน

²⁴² Prison Act 1976 eleventh title Security and Order Section 84 Search

²⁴³ Prison Act 1976 eleventh title Security and Order Section 85 Safe Custody A prisoner may be transferred to an institution more suitable for his safe custody if there is increased danger of his escaping or if his behavior or condition constitutes in any other way a danger to security or order in the institution

²⁴⁴ Prison Act 1976 Section 87 Right to Apprehend

(1) A prisoner who has escaped or otherwise remains outside the penal institution without permission may be apprehended by the prison authorities, or upon their instructions, and be returned to the institution.

(2) Data collected in accordance with Section 86 (1) and collected in accordance with Sections 86a and 179 and necessary for identification or apprehension may be transmitted to the enforcement and criminal prosecution authorities if this is necessary for purposes of search and apprehension of the prisoner who has escaped or is otherwise outside the institution without authorisation. 87

²⁴⁵ Prison Act 1976 eleventh title Security and Order Section 88 Special Precautions

²⁴⁶ Prison Act 1976 eleventh title Security and Order Section 89 Solitary Confinement

²⁴⁷ Prison Act 1976 eleventh title Security and Order Section 91 Orders for Special Precautions

8. อำนาจในการใช้กำลังบังคับ จะใช้ได้เมื่อไม่อาจใช้อำนาจโดยวิธีอื่นได้แล้ว การใช้กำลังบังคับอาจใช้กับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ต้องขังได้ด้วย ถ้าหากปรากฏว่าผู้นั้น ได้กระทำการใด ๆ เพื่อให้ผู้ต้องโทษหลบหนีหรือมีการบุกรุกเข้ามาในเรือนจำ หรือเข้ามาอยู่ในเรือนจำโดยมิชอบ²⁴⁸

สำหรับการใช้กำลังบังคับ นั้น หมายถึง การใช้กำลังที่มีผลโดยตรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน โดยการใช้กำลัง การใช้อุปกรณ์ช่วยและการใช้อาวุธ การใช้กำลัง ให้หมายถึงการใช้อุปกรณ์ในการใช้กำลังบังคับ เช่น เครื่องพันธนาการ เป็นต้น ส่วนอาวุธนั้น อาจหมายถึง ตะบอง อาวุธปืนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ได้รวมตลอดทั้งสารที่มีผลต่อร่างกาย²⁴⁹

การใช้กำลังบังคับนั้น ปกติถ้าจะมีการใช้กำลังบังคับจะต้องมีการเตือนให้ทราบก่อนเสมอ เว้นแต่พฤติการณ์ไม่เปิดช่องให้กระทำได้ ต้องกระทำในทันทีทันใดเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการกระทำที่เป็นความผิดอาญาเกิดขึ้น หรือเพื่อป้องกันอันตรายปัจจุบันอย่างใดอย่างหนึ่ง²⁵⁰

²⁴⁸ Prison Act 1976 eleventh title Direct Coercion Section 94 General Conditions

(1) The staff of penal institutions shall be permitted to use direct coercion where they are lawfully carrying out penal measures or precautions and the object aimed at thereby cannot be achieved in any other means.

(2) Direct coercion against persons other than prisoners may be used where such persons undertake to free prisoners or to unlawfully enter the institution premises, or where they are found on such premises without permission.

(3) The right to use direct coercion as established in other provisions shall not be prejudiced.

²⁴⁹ Prison Act 1976 twelfth title Direct Coercion Section 95 Definitions

(1) Direct coercion shall mean the effect on persons or property by physical force, its aids and by arms.

(2) Physical force shall mean any direct physical effect on persons or property.

(3) Aids of physical force shall mean in particular shackles.

(4) Weapons shall mean the officially permitted side-arms and firearms, as well as irritants.

²⁵⁰ Prison Act 1976 twelfth title Direct Coercion Section 98 Warning; A warning shall be given prior to the application of direct coercion. Such warning may be dispensed with only where the circumstances do not allow it to be given, or where direct coercion must be used immediately in order to prevent an unlawful act which would constitute a criminal offence, or to avert imminent danger

9. อำนาจทั่วไปในการอาวุธปืน²⁵¹ จะใช้ได้ต่อเมื่อมาตรการอื่นไม่เป็นผลหรือล้มเหลวเท่านั้น ก่อนการใช้อาวุธปืนจะต้องมีการเตือนล่วงหน้าอาจกระทำโดยการยิงเตือน การใช้อาวุธโดยไม่มีการเตือนล่วงหน้าให้กระทำได้เมื่อเป็นการสมควรเพื่อป้องกันภัยอันตรายในปัจจุบันที่มีต่อร่างกายและชีวิต นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดพิเศษในการใช้อาวุธ²⁵² คือห้ามการใช้อาวุธปืนในกรณีผู้ต้องขังเรือนจำเปิดหลบหนี เป็นต้น นอกจากนั้น ก็เป็นไปตามเงื่อนไขทั่วไป เช่น เมื่อผู้ต้องขังไม่ยอมวางอาวุธ หรือร่วมกันแหกคุก

10. สำหรับอำนาจในเรื่องของอนามัย จะทำได้ต่อเมื่อมีภัยอันตรายถึงแก่ชีวิต เพื่อป้องกันสุขภาพและอนามัย การตรวจร่างกายโดยไม่ยินยอม เมื่อจะใช้การบังคับจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อเป็นคำสั่งแพทย์และภายใต้การกำกับดูแลของแพทย์เท่านั้น²⁵³

3.2.1.2 ผลกระทบจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน

เนื่องจากกฎหมายบังคับโทษของประเทศเยอรมันเน้นการให้สิทธิและเสรีภาพกับผู้ต้องขังมาก โดยให้ผู้ต้องขังได้รับสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ²⁵⁴ เหมือนกับการใช้ชีวิตภายนอก เช่น การให้ใช้โทรศัพท์ การติดต่อกับทนายความ การมีเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ไอที เป็นต้น ฉะนั้นหากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังแล้ว ผู้ต้องขังย่อมมีสิทธิ ดังนี้

²⁵¹ Prison Act 1976 twelfth title Direct Coercion Section 99 General Provisions for the Use of Firearms

²⁵² Prison Act 1976 twelfth title Direct Coercion Section 100 Special Provisions for the Use of Firearms

²⁵³ Prison Act 1976 twelfth title Direct Coercion Section 101 Coercive Measures in the Field of Medical Care

²⁵⁴ Prison Act 1976 eighth title Leisure Activities Section 67-70

1. สามารถเขียนจดหมายถึงสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ สภาแห่งมลรัฐตลอดจน สมาชิกสภา สภายุโรป ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป คณะกรรมการขจัดป้องกันการกระทำทารุณกรรมและการปฏิบัติอันไร้มนุษยธรรมหรือการกระทำ อันเป็นการกดขี่ข่มเหงและถึงผู้แทนเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลแห่งสหพันธ์รัฐและมลรัฐ²⁵⁵ โดย จดหมายเหล่านี้เจ้าพนักงานเรือนจำไม่สามารถตรวจสอบได้

2. ยื่นคำร้องต่อศาล ในการคัดค้านมาตรการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับการบังคับ โทษ เมื่อเห็นว่ามาตรการหรือการปฏิเสธหรือการละเว้นเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้อง²⁵⁶ ศาลบังคับ โทษที่พนักงานเจ้าหน้าที่บังคับโทษอยู่ในเขตเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยคำร้อง²⁵⁷ ถ้าหากศาลเห็นว่า มาตรการที่ใช้กับผู้ต้องขังผิดกฎหมายและผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิศาลอาจสั่งให้เจ้าพนักงานเพิกถอนได้²⁵⁸

²⁵⁵ Prison Act 1976 Section 29 Monitoring of Correspondence (2) The prisoner's letters to Parliamentary bodies of the Federation and of the Länder and to the members thereof shall likewise not be monitored, provided that the letters are addressed to such Parliamentary bodies and properly show the sender. The same shall apply to letters to the European Parliament and its members, the European Court of Human Rights, the European Commission for Human Rights, the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and the Data Protection Commissioners of the Federation and the Länder. Letters from the agencies named in the first and second sentences addressed to the prisoner shall not be monitored if the identity of the sender can be ascertained free of doubt

²⁵⁶ Prison Act 1976 section 109 Application for a Court Ruling

²⁵⁷ Prison Act 1976 Section 110 Competence: Competence to deal with the application shall be vested in that Penal Execution Chamber in whose district the prison authority concerned has its seat. By the decision made in prior administrative proceedings in accordance with Section 109 (3) the competences of the Penal Execution Chamber shall not be changed.

²⁵⁸ Prison Act 1976 Section Section 115 Court Ruling

แต่ผู้ต้องขังต้องชดเชยค่าใช้จ่ายแก่เจ้าพนักงานหรือนักโทษอื่น กรณีที่ได้รับบาดเจ็บ โดยให้สิทธิทางศาลยุติธรรม²⁵⁹

3. ผู้ต้องขังในเรือนจำนอกจากจะถูกจำกัดอิสรภาพและต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของเรือนจำแล้ว อาจถูกจำกัดสิทธิโดยการใช้อำนาจและดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำ รวมทั้งการถูกดำเนินคดีอาญา²⁶⁰ คดีปกครองและการถูกบังคับให้เข้ารับการบำบัดรักษาและถูกลงโทษทางวินัย ในประเทศเยอรมันนักโทษสามารถร้องทุกข์ ร้องขอ และมีคำแนะนำแก่ผู้อำนวยการเรือนจำเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน รวมถึงมีสิทธิพบกับผู้ตรวจการเรือนจำเป็นการส่วนตัว ในเรื่องเกี่ยวกับตนเองและมีสิทธิในยื่นคำร้องทุกข์ในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานโดยไม่เป็นธรรม²⁶¹ รวมทั้งยังมีสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลให้พิจารณาการใช้มาตรการที่ไม่เป็นธรรมแก่ตนได้ โดยผู้ต้องขังสามารถยื่นอุทธรณ์คดีของตนต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจนเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว

²⁵⁹ Prison Act 1976 Section 93 Compensation for Expenditure

(1) The prisoner shall be obliged to compensate the prison authority for any expenditure caused by him through intentional or grossly negligent self-injury or injury to another prisoner. Claims under other statutory provisions shall not be prejudiced.

(2) Where such claims are asserted also that portion of the house money (Section 47) which exceeds three times the daily rate of the basic remuneration in accordance with Section 43 (2) may be used.

(3) The claims referred to in subsection (1) may be brought before the ordinary courts.

(4) Set-off or enforcement of the claims referred to in subsection (1) shall be waived where this would hamper the prisoner's treatment or integration.

²⁶⁰ Prison Act 1976 Section 102 Conditions

(1) Where a prisoner culpably violates any of the obligations imposed on him by, or in pursuance of this Act, the Head of the Institution may order that disciplinary action be taken against him.

(2) Disciplinary action shall be dispensed with if it is sufficient to give the prisoner a caution.

(3) Disciplinary action shall also be permissible where criminal proceedings or proceedings concerning an administrative fine are instituted on account of the same misconduct.

²⁶¹ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง ศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา, 116.

4. การใช้สิทธิร้องเรียนร้องทุกข์จะมีทั้งกระบวนการภายในและภายนอก เช่น การร้องเรียนต่อผู้บัญชาการเรือนจำ²⁶² ผู้ตรวจเรือนจำ²⁶³ การเข้าถึงศาล

5. อำนาจในเรื่องมาตรการวินัยนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้ตรวจสอบข้อกล่าวหาอย่างชัดเจน มีสิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา และต้องเชื่อฟังคำสั่งแพทย์เป็นหลักหากจะมีการลงโทษทางวินัย²⁶⁴

6. สถานที่ปรึกษาเรือนจำมีอำนาจในการรับข้อเสนอแนะและข้อร้องเรียนร้องขอของผู้ต้องขัง เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับที่พักอาศัย การฝึกอบรมวิชาชีพ, อาหาร, บริการทางการแพทย์และการรักษา รวมทั้งการตรวจสอบเรือนจำ สถานที่ปรึกษาจะต้องได้รับอนุญาตให้เข้าเยี่ยมนักโทษในห้องพักของตน สัมภาษณ์และจดหมายโต้ตอบจะไม่ได้รับการตรวจสอบ²⁶⁵

3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายราชทัณฑ์ของประเทศฝรั่งเศส ได้บัญญัติไว้ร่วมกับกฎหมายอาญาในส่วนของการกำหนดโทษโดยศาล และวิธีการบังคับโทษได้บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ได้แยกออกมาต่างหากดังเช่นประเทศเยอรมนี และประเทศอังกฤษ และในส่วนของการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน นอกจากจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายราชทัณฑ์อีก และในปี ค.ศ. 2009 ประเทศฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายราชทัณฑ์ ฉบับที่ 1436-2009 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2009²⁶⁶ โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์เพิ่มเติมรายละเอียดในการปฏิบัติหรือขั้นตอนของเจ้าพนักงานต่อผู้ต้องขังหรือนักโทษ และตามมาตรา 728 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ก็ได้ให้อำนาจในการออกพระ

²⁶² Prison Act 1976 foreteenth title Legal Remedies Section 108 Right to Complain

²⁶³ Prison Act 1976 Section 162-165

²⁶⁴ Prison Act 1976 thirteenth title Disciplinary Action Section 106,107

²⁶⁵ Prison Act 1976 Section 164 Powers

(1) The members of the Advisory Council shall have powers, in particular, to accept requests, suggestions and complaints. They shall be allowed to gather information on accommodation, occupation, vocational training, food, medical services and treatment, as well as to inspect the institution and its facilities.

(2) The members of the Advisory Council shall be allowed to visit the prisoners and detainees in their rooms. Interviews and correspondence shall not be supervised.

²⁶⁶ The Code of Criminal Procedure NO. 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1), Retrieved, December 15, 2012, from <http://legislationline.org/download/action/download/id/1674/file/848f4569851e2ea7eabfb2ffcd70.htm/preview>

ราชกฤษฎีกาในการกำหนดรายละเอียดการบังคับโทษนอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสได้ให้ศาลเข้ามามีส่วนในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมากขึ้น โดยผู้พิพากษาผู้ปรับใช้โทษ ซึ่งผู้พิพากษาเข้ามามีส่วนในการดูแลโทษอื่น ๆ เช่น การปล่อยตัวชั่วคราวระหว่างต้องโทษ²⁶⁷

ประเทศฝรั่งเศสผู้ต้องขังส่วนใหญ่ได้รับสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ เหมือนกับการใช้ชีวิตภายนอกดังเช่นประเทศยุโรปทั่วไป เช่น การใช้โทรศัพท์ การติดต่อกับทนายความ การมีโทรศัพท์ที่มีทีวี วิดีโอ การมีเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ไอที มีหนังสือ การบริการทางการแพทย์ การลงคะแนนเสียง ลดโทษ การปรับโทษการเตรียมที่จะกลับสู่สังคม²⁶⁸

3.2.2.1 อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในประเทศฝรั่งเศส

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชทัณฑ์ ที่จะดูแลความปลอดภัยตลอดจนใช้อำนาจต่าง ๆ ที่จะไม่ให้ผู้ต้องโทษหลบหนีที่คุมขัง²⁶⁹ ผู้พิพากษาจะเข้ามาดูแลระบบการบริหารโทษของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานด้วย อย่างไรก็ตามเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ฝรั่งเศสถือว่าเป็นผู้มีสถานะพิเศษในการใช้อำนาจ²⁷⁰ เช่น ผู้พิพากษาหรือตำรวจรักษาความปลอดภัย โดยจะมีพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้ ให้สิทธิสถานะ ดังนี้

1. การใช้อำนาจในการลงโทษทางวินัยนั้น เมื่อมีการลงโทษเจ้าพนักงานจะต้องแจ้งให้ผู้พิพากษาผู้ปรับใช้โทษและผู้บังคับบัญชาเรือนจำระดับสูงทราบด้วย เพื่อจะได้มีโอกาสตรวจสอบว่าถูกต้องหรือไม่²⁷¹

²⁶⁷ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, รายงานการศึกษาระดับสมบูรณโครงการวิจัยเรื่อง ศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา, 88.

²⁶⁸ France Prison Service, *Living in detention: Handbook for new inmates*, 4th ed., (Paris: Ministry of Justice, 2009), 8-51.

²⁶⁹ *Code of criminal procedure of France no. 2000-516, article 242*, Retrieved August 22, 2012, from <http://www.legifrance.gouv.fr/>

²⁷⁰ *Lawn° 2009-1436 prison section 1: terms of exercise of missions of prison personnel article 16*, Retrieved August 23, 2012, from <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte>

²⁷¹ *Code of Criminal Procedure of France No. 2000-516. Article 251-1.*

2. เจ้าพนักงานสามารถใช้อาวุธได้ในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันตัวเองหรือกรณีผู้ต้องขังพยายามที่หลบหนีหรือก่อความรุนแรงหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเมื่อสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายแต่การใช้อำนาจเช่นนี้จะต้องจำเป็นอย่างเคร่งครัด²⁷²

3. ในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ในด้านสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รวมถึงความเสียหายที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ สิทธิดังกล่าวยังขยายไปถึงคู่สมรส บุตรและพ่อแม่ด้วย²⁷³

4. การใช้อำนาจตรวจค้นต้องเป็นธรรมดาไม่กลั่นแกล้งโดยสันนิษฐานว่ามีการกระทำความผิดอาญาหรือความผิดร้ายแรง และเพื่อรักษาความปลอดภัยของบุคคลและการรักษาคำสั่ง การค้นจะต้องเป็นไปอย่างสุภาพหากเป็นการสมควรเจ้าพนักงานอาจใช้วิธีการตรวจค้นโดยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ได้ การตรวจค้นการสืบสวนภายในร่างกายจะกระทำไม่ได้

นอกจากจะได้รับอนุญาต ยกเว้นความจำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สามารถดำเนินการโดยแพทย์หรือโดยอำนาจตุลาการ²⁷⁴

²⁷² Law n ° 2009-1436 prison section 1: terms of exercise of missions of prison personnel Article 12 Learn more about this article ...

²⁷³ Law n ° 2009-1436 prison section 1: terms of exercise of missions of prison personnel Article 16

I. - Protection of the State enjoyed officials of the prison under Article 11 of Law n ° 83-634 of 13 July 1983 concerning the rights and obligations of officials covers the damages they incur during or as a result of their duties. It is extended to their children, their direct ancestors, their spouses, domestic partners or persons to whom they are bound by a civil solidarity pact when, because the functions of these agents, they are victims of threats, violence, assault, insults, defamation or insults.

II. - In the first paragraph I of Article 112 of Law No. 2003-239 of 18 March 2003 on internal security, the words "the officers of the prison," are deleted

²⁷⁴ Law n ° 2009-1436 prison section 8: terms of exercise of missions of prison personnel Article 57 Searches must be justified by the presumption of an offense or the risk that the behavior of inmates poses to the safety of persons and the maintenance of good order in the establishment. Their nature and frequency are strictly tailored to the needs and personality of detainees.

Strip searches are only possible if the frisk searches or the use of electronic detection means are insufficient.

Investigations internal body are prohibited, except imperative especially motivated. They can then be performed by a physician not engaged in the prison and required for this purpose by the judicial authority.

5. ห้ามเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจลงโทษตามอำเภอใจ เว้นแต่จะเป็นไปตามคำสั่งของศาล²⁷⁵

6. หากนักโทษที่มีอันตรายคุกคามต่อเรือนจำหรือใช้ความรุนแรงหรือกระทำความผิดวินัย อาจจะถูกคุมขังเดี่ยว²⁷⁶

7. การลงโทษวินัยผู้ต้องขังนั้นจะมีคณะกรรมการวินัยซึ่งจะต้องมีบุคคลภายนอกร่วมพิจารณาด้วย²⁷⁷

8. กระทรวงยุติธรรมประเทศฝรั่งเศส ได้มีการฝึกอบรมเจ้าพนักงานเรือนจำฝรั่งเศสอย่างต่อเนื่อง²⁷⁸ หรือเรียกว่า The National School for Correctional Administration in France (École nationale d'administration pénitentiaire, or Énap), ซึ่งมีหลายหลักสูตรสำหรับเจ้าพนักงาน ตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 1 ปี เพื่อให้เจ้าพนักงานมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ นอกจากนี้ ในกฎหมายราชทัณฑ์ ปี 2009 ได้ให้สิทธิเจ้าพนักงานสามารถใช้สิทธิของตนในการแสดงออกและการชุมนุมตามสถานะของพวกเขาได้²⁷⁹

2.2.2.2 ผลกระทบจากการใช้อำนาจ

คณะกรรมการตรวจสอบเรือนจำ ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษามีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายเรือนจำ²⁸⁰ เป็นเหตุให้ประเทศฝรั่งเศสต้องออกกฎหมายราชทัณฑ์ เพื่อให้เป็นไปตามกฎเรือนจำของสหภาพยุโรป ในทุกเรือนจำนอกจากจะมีผู้พิพากษาและอัยการควบคุมแล้วจะมีคณะกรรมการตรวจสอบ²⁸¹ คณะกรรมการตรวจสอบเรือนจำนอกจากจะประกอบด้วยผู้พิพากษาอัยการแล้วจะมีที่มาจากหน่วยงานของรัฐอื่นอีกและอย่างน้อยจะมีการตรวจสอบปีละหนึ่งครั้ง²⁸² สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจที่จะตรวจ

²⁷⁵ Code of Criminal Procedure Article 725.

²⁷⁶ Ibid., Article 726.

²⁷⁷ Law n ° 2009-1436 prison Article 91.

²⁷⁸ Kazemian, L. & Andersson, C., **The French prison system: Research and evaluation center, college of criminal justice**, 7, Retrieved August 21, 2012, from www.justice.gouv.fr

²⁷⁹ Law n ° 2009-1436 prison section 1: terms of exercise of missions of prison personnel Article 14 Learn more about this article . . .

²⁸⁰ Ministry of Justice, **French legal system: Sentence application and the prison system**, 15-16, Retrieved August 21, 2012, from www.justice.gouv.fr

²⁸¹ Ibid., 15-16.

²⁸² Law n ° 2009-1436 prison, Article 10.

เยี่ยมเรือนจำในเวลาใดก็ได้²⁸³ ดังเช่นคณะกรรมการยุโรปเพื่อการป้องกัน การทรมานและทารุณ (European Committee for the Prevention of Torture: CPT)

3.3 เขตอำนาจศาลในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์

ในบทนี้จะศึกษาถึงเขตอำนาจศาลในการรับคำฟ้องหรือข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ทั้งสี่ประเทศ เพื่อจะเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ว่าเป็นเขตอำนาจศาลไหนระหว่างศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม เพื่อจะได้นำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยต่อไป

3.3.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษใช้ระบบกฎหมาย Common Law ในการพิจารณาคดีปกครองที่มีการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้นมาทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง อาจจะเรียกองค์กรเหล่านี้ว่า “Commissions” “Committees” “Administrative Tribunals” เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง หากกรณีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ก็สามารถอุทธรณ์ต่อ “High Court” “Court of Appeal” “House of Lords” ได้²⁸⁴

สำหรับศาลที่รับเรื่องเกี่ยวกับเรื่องราชทัณฑ์หรือการบังคับโทษคือศาลสูงสุด แผนกคดีปกครอง (administrative court) มีหน้าที่ในการรับวินิจฉัยอุทธรณ์ของหน่วยงานกำกับดูแลและการตัดสินใจเกี่ยวกับสิทธิของนักโทษ²⁸⁵

3.3.2 ประเทศเยอรมัน

ในประเทศเยอรมันผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งประเทศเยอรมันมีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม²⁸⁶ หากยื่นคำร้องต่อศาล ในการคัดค้านมาตรการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับการบังคับโทษ เมื่อเห็นว่ามาตรการหรือการปฏิเสธหรือ

²⁸³ Code of Criminal Procedure, Article 720-1-A.

²⁸⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, 35-36.

²⁸⁵ Ministry of Justice, **Administrative court**, Retrieved August 12, 2012, from

<http://www.justice.gov.uk/courts/rcj-rolls-building/administrative-court>

²⁸⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, 38-39.

การละเว้นเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ต้องขัง ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณารับคำร้องคือศาลอาญาที่ตั้งอยู่ในเขตเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยคำร้อง²⁸⁷ แต่ก่อนๆ โคมให้ให้นำการพิจารณาคดีของศาลปกครองมาใช้โดยอนุโลม²⁸⁸ แต่ถ้าเป็นเรื่องของการชดเชยค่าใช้จ่ายแก่เจ้าพนักงานหรือนักโทษอื่น กรณีที่ได้รับบาดเจ็บ ให้สิทธิทางศาลยุติธรรม²⁸⁹ ซึ่งรวมถึงการที่ศาลวินิจฉัยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่จะต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมด้วย²⁹⁰ ในเรื่องการอุทธรณ์ของผู้ต้องขังตามกฎหมายราชทัณฑ์ประเทศเยอรมันให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ใช้บังคับโดยอนุโลมเว้นแต่พระราชบัญญัติเรือนจำ

²⁸⁷ Prison Act 1976 Section 110 Competence: Competence to deal with the application shall be vested in that Penal Execution Chamber in whose district the prison authority concerned has its seat. By the decision made in prior administrative proceedings in accordance with Section 109 (3) the competences of the Penal Execution Chamber shall not be changed.

²⁸⁸ Prison Act 1976 Section 114 Suspension of a Measure

(1) The application for a court ruling shall not have any deferring effect.

(2) The court may suspend the execution of the contested measure if a danger exists that the realisation of a right of the applicant's may be thwarted or seriously impaired, and if this is not barred by a superior interest in immediate execution. The court may also make an interim injunction; Section 123 (1) of the Administrative Court Rules shall apply mutatis mutandis. The decisions shall not be subject to appeal; they may be modified or set aside by the court at any time.

²⁸⁹ Prison Act 1976 Section 93 Compensation for Expenditure

(1) The prisoner shall be obliged to compensate the prison authority for any expenditure caused by him through intentional or grossly negligent self-injury or injury to another prisoner. Claims under other statutory provisions shall not be prejudiced.

(2) Where such claims are asserted also that portion of the house money (Section 47) which exceeds three times the daily rate of the basic remuneration in accordance with Section 43 (2) may be used.

(3) The claims referred to in subsection (1) may be brought before the ordinary courts.

(4) Set-off or enforcement of the claims referred to in subsection (1) shall be waived where this would hamper the prisoner's treatment or integration.

²⁹⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, 38.

จะเป็นอย่างอื่น²⁹¹ สำหรับการอุทธรณ์ให้ร้องอุทธรณ์ต่อศาลสูงแผนกคดีอาญาที่ตั้งอยู่ในเขต²⁹²

3.3.3 ประเทศออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์

ในประเทศออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์ ศาลสูงสุด หรือ The Supreme Court มีอำนาจในการทบทวนการใช้ดุลยพินิจการบริหารเพื่อความไม่ถูกต้องหรือการรักษาเยียวยาที่ผิดกฎหมายรวมทั้งการจำคุกที่ผิดกฎหมาย เกี่ยวข้องระหว่างบุคคลหรือไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาหรือผู้ต้องขัง นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการพิจารณาคัดสินเพื่อทบทวนผลกระทบต่อบุคคลที่ถูกปฏิเสธการประกันตัวระหว่างพิจารณาคดี หรือชดเชยค่าเสียหายกับนักโทษที่ได้รับบาดเจ็บทางกายในขณะที่อยู่ในการควบคุมดูแล อันเป็นผลมาจากการดำเนินการที่ผิดกฎหมายหรือความประมาทของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และกับนักโทษที่ถูกขังและมีอำนาจที่จะยกเลิกเพิกถอนการจำคุกที่ผิดพลาด²⁹³

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีกฎหมายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่หรือเรียกว่า Civil Liability Amendment (Offender Damages) Bill 2007 ซึ่งหากมีการละเมิดต่อผู้ต้องขังแล้ว ย่อมถูกดำเนินการฟ้องร้องได้ ในคดี Bujdoso v NSW ในขณะที่ Bujdoso ถูกพิพากษาจำคุกได้ถูกทำร้ายโดยนักโทษอื่นและได้รับบาดเจ็บสาหัส ต่อมาเขาจึงฟ้องเจ้าหน้าที่เรือนจำที่ไม่สามารถให้ความปลอดภัยกับเขาได้ ศาลสูง Supreme Court ได้ตัดสินให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินชดเชย²⁹⁴

3.3.4 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบกฎหมาย Civill Law มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม ฉะนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดชดเชยค่าเสียหายด้านร่างกายให้กับประชาชน²⁹⁵ ผู้ต้องขังในประเทศฝรั่งเศสมีสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับ “มาตรการ

²⁹¹ Prison Act 1976, Section 116 Appeal (3).

²⁹² Prison Act 1976, Section 117 Competence for the Appeal Jurisdiction to rule on the appeal shall be vested in a Criminal Division of the Higher Regional Court in whose district the Penal Execution Chamber has its seat

²⁹³ The Australian Institute of Criminology, **Overview of Australian justice and prison systems**, Retrieved August 11, 2012, from http://aic.gov.au/library_content/catalogue.aspx?id=271210

²⁹⁴ The Australian Institute of Criminology, **New South Wales v Bujdoso**, Retrieved August 11, 2012, from http://aic.gov.au/library_content/catalogue.aspx?id=271210

²⁹⁵ Ministry of Justice, **The French legal system**, 7-8, (2011), Retrieved August 11, 2012, from www.justice.gouv.fr

รักษาความสงบเรียบร้อยในองค์กร (mesures d'ordre intérieur)” ต่อศาลปกครอง และสามารถอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐแผนกคดีปกครองได้ ในคดี *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/MM. BOUSSOUAR, PLANCHENAUULT et M. PAYET* สภาแห่งรัฐได้วางหลักใหม่ในเรื่องสิทธิของผู้ต้องขังซึ่งแต่เดิมไม่อาจนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้²⁹⁶ เว้นเสียแต่เป็นเรื่องที่กระทบต่อเสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ในกรณีนี้ สภาแห่งรัฐได้วางหลักในการพิจารณาว่ามาตรการในเรือนจำที่นำมาใช้กับผู้ต้องขังสามารถฟ้องร้องคดีได้ โดยพิจารณาจากลักษณะและผลกระทบของมาตรการต่อผู้ต้องขัง สภาแห่งรัฐจึงวินิจฉัยว่า คำสั่งเกี่ยวกับมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยในองค์กรผู้ต้องขังสามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เป็นต้นว่า คำสั่งย้ายผู้ต้องขังในเรือนจำแห่งหนึ่งไปยังเรือนจำอีกแห่งหนึ่งสำหรับผู้ที่ถูกลงโทษหนักมาก ทั้งนี้ ตามระบบของการลงโทษ และคำสั่งไม่ให้ประกอบอาชีพ กล่าวคือ คำสั่งที่ฝ่ายบริหารของเรือนจำยกเลิกการประกอบอาชีพของผู้ต้องขังระหว่างอยู่ในเรือนจำรวมทั้งคำสั่งเกี่ยวกับ “การกักขังเพื่อความปลอดภัย” หมายถึง การย้ายผู้ต้องขังจากเรือนจำหนึ่งไปยังเรือนจำอีกแห่งหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการพยายามหลบหนีของผู้ต้องขัง

อย่างไรก็ตาม หลักการใหม่จากคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐดังกล่าวไม่ได้ทำให้กรอบของมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยในเรือนจำหมดสิ้นไป โดยสภาแห่งรัฐได้คำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจของผู้ต้องขังกับอำนาจการควบคุมดูแลของฝ่ายบริหารของเรือนจำ ซึ่งที่ประชุมใหญ่แผนกคดีปกครองได้ระมัดระวังและกำหนดแนวทางที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำสั่งลงโทษโดยการโยกย้ายผู้ต้องขังต่อเนื่อง คำสั่งโยกย้ายจากเรือนจำ (สำหรับการฝากขัง) ไปเรือนจำหรือคำสั่งโยกย้ายระหว่างเรือนจำประเภทเดียวกัน ไม่อาจที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เว้นเสียแต่เป็นเรื่องที่กระทบต่อเสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งคำสั่งของเรือนจำที่ปฏิเสธคำขอประกอบอาชีพ หรือการจัดแบ่งประเภทงานของผู้ต้องขังก็เป็นไปในการทำนองเดียวกัน

ดังนั้น ผู้ต้องขังในประเทศฝรั่งเศสจึงสามารถฟ้องร้องมาตรการทางปกครองของเรือนจำได้ เช่น มาตรการเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารคือเรือนจำที่ห้ามการประกอบอาชีพได้ เว้นแต่คำสั่งย้ายสำหรับการพิจารณาคดีซึ่งเป็นการดำเนินคดีของศาลเท่านั้น

²⁹⁶ สภาแห่งรัฐที่ประชุมใหญ่ วันที่ 14 ธันวาคม 2550 คดี *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/MM. BOUSSOUAR, PLANCHENAUULT et M. PAYET* ดูรายละเอียดเพิ่มเติม นันทน์ภัต วงศ์สุธารศ, ก้าวใหม่ของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยผู้ต้องขัง, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม, 2551).

3.4 สรุปแนวความคิดการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในต่างประเทศ

จากที่ได้ศึกษาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของต่างประเทศ ดังกล่าวข้างต้นมาแล้ว ในบทนี้ จะได้สรุปแนวคิดของการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่างประเทศต่อไป โดยจะสรุปหลักการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในประเทศที่อยู่ภาคพื้นยุโรป คือ ประเทศอังกฤษ เยอรมันและฝรั่งเศส เป็นลำดับแรก ซึ่งทั้งสามประเทศได้เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของยุโรปอีก ดังนี้

3.4.1 ในประเทศอังกฤษ เยอรมันและฝรั่งเศส มีการตรากฎหมายราชทัณฑ์ออกมาปฏิบัติไว้ โดยเฉพาะ ประเทศอังกฤษใช้ Prison Act 1952 และ กำหนดรายละเอียดไว้ใน Prison Rule ประเทศเยอรมัน ใช้ คือ Act Concerning The Execution of Prison Sentences and Measures of Rehabilitation and Prevention Involving Deprivation of Liberty (Prison Act), German Execution of sentences law – StVollzG หรือ Prison Act 1976 ประเทศฝรั่งเศสนอกจากได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ได้บัญญัติกฎหมายราชทัณฑ์ในปี ค.ศ. 2009 คือ ฉบับที่ 1436-2009 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 รวมถึงการออกกฎหมายกำหนดสิทธิหน้าที่ไว้อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งในกฎหมายทั้งสามประเทศไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่าการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในเรื่องใดเป็นมาตรการทางอาญาหรือมาตรการทางปกครองเป็นการเฉพาะ แต่จะมีการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจที่ชัดเจน เช่น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ให้มีอำนาจดังเช่นเจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับสิทธิพิเศษ ตามมาตรา 8 แห่ง Prison Act 1952 ตรวจค้น การตรวจหาสารเสพติด การจับโดยไม่มีหมายจับ การใช้อำนาจในการสั่งให้ผู้ต้องขังไปรักษาตัวภายนอกเรือนจำในประเทศอังกฤษจะมีแพทย์ประจำเรือนจำในการช่วยตรวจรักษาและจะทำการทดสอบผู้ต้องขังว่าแกล้งป่วยจริงหรือไม่²⁹⁷ เพราะผู้ต้องขังบางคนแกล้งป่วยเพื่ออยากที่จะออกรักษาตัวภายนอกเรือนจำได้ ซึ่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจเองได้

3.4.2 การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานจะถูกตรวจสอบจากหน่วยงานภายในและภายนอก เช่น คณะกรรมการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติต่อมนุษย์หรือการลงโทษ จะเข้าตรวจสอบเรือนจำของรัฐสมาชิกเป็นประจำทุกปี ในการบังคับโทษผู้พิพากษาจะเข้าร่วมกำหนดโทษหรือมาตรการให้กับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ปฏิบัติ เช่น ประเทศอังกฤษ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ

²⁹⁷ Prison Act 1952 Section 17. The medical officer of a prison shall not apply any painful tests to a prisoner for the purpose of detecting malingering or for any other purpose except with the permission of a Prison Commissioner or the visiting committee or, as the case may be, board of visitors

อิสระ ประเทศเยอรมันมีสภาพที่ปรึกษาเรือนจำ ประเทศฝรั่งเศสผู้พิพากษาอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการใช้มาตรการบังคับโทษรวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในการลงโทษ วินัยผู้ต้องขัง

3.4.3 ผู้ต้องขังในประเทศอังกฤษ เยอรมันและฝรั่งเศส นอกจากมีสิทธิฟ้องร้องในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่อศาลภายในประเทศนั้น ๆ แล้ว ยังมีสิทธิร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปของผู้ต้องขัง ซึ่งคำตัดสิน เหล่านี้มีผลผูกพันกับประเทศที่เกี่ยวข้องและให้ประเทศสมาชิกได้ปรับเปลี่ยนกฎหมายและวิธีปฏิบัติทางการบริหารภายในประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายและการปกครองในยุโรป ในปัจจุบันผู้ต้องขังในประเทศยุโรปได้ใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนมาก และได้มีคำตัดสินที่รัฐสมาชิกจะต้องผูกพันตาม เช่น หลักการการใช้กำลังบังคับของเจ้าพนักงาน ต้องปรับให้เข้ากับอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน (ECHR) และหลักการการใช้กำลังบังคับของเจ้าพนักงาน ตาม Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (SMR) และ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ หากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าวอาจจะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

3.4.4 กฎเรือนจำยุโรป (European Prison Rule) ได้กำหนดว่าการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในการตรวจค้นนั้นจะต้องมีขั้นตอนที่ละเอียด รวมถึงเรื่องทรัพย์สินด้วย²⁹⁸ เจ้าพนักงานเรือนจำจะต้องได้รับการฝึกอบรมในเรื่องการตรวจค้นโดยเฉพาะ²⁹⁹ การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานจะต้องให้มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีการผ่านการอบรม³⁰⁰ จะต้องส่งเสริมให้มีคณะกรรมการตรวจสอบที่เป็นอิสระในการตรวจสอบเรือนจำ³⁰¹ ซึ่งจะเห็นได้จากประเทศฝรั่งเศสก็ได้ นำกฎเรือนจำยุโรป (European Prison Rule) มาปรับใช้เมื่อปี ค.ศ. 2006 ซึ่งหลักการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานจึงเป็นไปตามมาตรฐานของยุโรป³⁰² และต่อมา ก็ได้ออกกฎหมายราชทัณฑ์ เมื่อปี ค.ศ. 2009

3.4.5 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย กฎหมายราชทัณฑ์ไม่ได้แบ่งแยกการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานว่าเป็นการใช้อำนาจอาญาหรืออำนาจปกครอง แต่เนื่องจากประเทศออสเตรเลีย ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ฉะนั้น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานได้กำหนดไว้

²⁹⁸ European Prison Rules, Article 54.1.

²⁹⁹ Ibid., Article 54.3.

³⁰⁰ Ibid., Article 72.1-4.

³⁰¹ Ibid., Article 93.1.

³⁰² European Prison Rules, a Charter for action.

ละเอียด โดยเฉพาะสถานะการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานซึ่งถือว่าเป็นเจ้าพนักงานบังคับใช้กฎหมาย ตาม Crimes (Administration of Sentences) Act 1999 และตาม Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002 และ Crime Act นอกเหนือจากได้บัญญัติไว้ใน Crimes (Administration of Sentences) Act 1999 และ the Crime (Administration of Sentences) Act 1999 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดการใช้อำนาจทางมาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครองไว้อย่างละเอียด เช่น การตรวจค้น การตรวจหาสารเสพติด การติดตามจับกุม

สำหรับการฟ้องร้องในการใช้อำนาจของผู้ต้องขัง รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย แผนกคดีปกครอง ในศาลสูงสุด เป็นผู้พิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ต้องขัง นักโทษ เช่น การพักโทษ การลดโทษ โดยไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ว่าเรื่องใดเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองหรือไม่ นอกจากนี้จะมีคณะกรรมการทั้งภายในและภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจ



บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทย กับต่างประเทศ

กฎหมายราชทัณฑ์เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้ต้องขัง โดยมุ่งที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมและปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของสังคม³¹⁸ ในการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากผู้กระทำผิด โดยการกักขังออกจากสังคม แต่เนื่องจากขั้นตอนในการควบคุมและปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เจ้าพนักงานราชทัณฑ์มีหน้าที่หลักในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาของศาล ประกอบด้วย การลงโทษ การควบคุม การให้การศึกษา การบำบัดรักษา ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือว่ามิชอบเขตกว้างและเป้าหมายที่ขัดแย้งกันในการบังคับใช้ เช่น การใช้อำนาจในการควบคุมและลงโทษมิให้หลบหนีจากที่คุมขังโดยเด็ดขาด และในขณะเดียวกันเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ก็ใช้อำนาจในการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูตามทฤษฎีการแก้ไขฟื้นฟูตามระบบทัณฑวิทยา อีกทั้งกฎหมายราชทัณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานก็ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องการบำบัดฟื้นฟู การศึกษาบทนี้จะศึกษาถึงปัญหาจากการใช้อำนาจอาญาของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเป็นการวิเคราะห์ถึงอำนาจที่เจ้าพนักงานใช้ปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบัน เพื่อจะเป็นข้อมูลในการเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และเป็นแนวทางในการหาข้อสรุปและเสนอแนะต่อไป

³¹⁸ นัทธี จิตสว่าง, การเปรียบเทียบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายราชทัณฑ์ของไทย: เอกสารการสอน
ชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์, พิมพ์ครั้งที่ 7, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548), 343.

4.1 ลักษณะพิเศษของงานราชทัณฑ์

เนื่องจากงานราชทัณฑ์มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมอื่น กล่าวคือเป็นการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือปฏิบัติตามคำสั่งของศาลหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นการปฏิบัติและควบคุมคนให้อยู่ภายในสถานที่ที่มีอาณาเขตจำกัด และจำกัดอิสรภาพในการดำเนินชีวิตและต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด เมื่อพิจารณาตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 อำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ มีดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. กำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักอาชีวศึกษาและหลักทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ
3. ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง
4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ดังนั้น เมื่อลักษณะงานของราชทัณฑ์เกี่ยวกับการคุมขังและควบคุมคนมิให้หลบหนี เพื่อให้มีตัวอยู่ตลอดเวลา เมื่อศาลต้องการตัวหรือเพื่อพิจารณาคดี ต้องควบคุมผู้กระทำผิดให้อยู่ในเรือนจำ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันมิให้มีการแก้แค้นกันเอง ป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากผู้กระทำผิด โดยการกันผู้กระทำผิดออกไปจากสังคม ไม่ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของงานราชทัณฑ์จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนหรือการตัดโอกาสกระทำผิด (incapacitation) หรือการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (rehabilitation) งานราชทัณฑ์ จึงเกี่ยวข้องกับคน และควบคุมคนมิให้หลบหนีจากที่คุมขัง จึงมีลักษณะงาน ดังต่อไปนี้

1. เป็นงานที่ต้องปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมงอย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีและแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรม
 2. เป็นงานที่ต้องปฏิบัติทันทีไม่สามารถปฏิเสธหรือผ่อนผันปฏิบัติในเวลาต่อมา
- ภารกิจหลักที่สำคัญประการแรกของกรมราชทัณฑ์คือการควบคุมผู้ต้องขังไม่ให้หลบหนี ไม่อาจปฏิเสธการรับตัวผู้ต้องขังไว้ในความควบคุม ประกอบกับการควบคุมหรือการปล่อยตัว

ผู้ต้องขังจะต้องทำในทันทีที่ได้รับหมายศาลหรือคำสั่งตามกฎหมาย จะผ่อนผันไปดำเนินการในวันอื่นไม่ได้

3. เป็นงานที่ต้องปฏิบัติด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและต้องอาศัยความละเอียดถี่ถ้วน และถูกต้องแม่นยำตรงจะเกิดความผิดพลาดไม่ได้ การรับหมายศาล การรับ-ปล่อย-ตรวจค้นตัวผู้ต้องขังการคำนวณวันพ้นโทษ/การลดวันต้องโทษและการดำเนินงานด้านอื่น ๆ เช่น การประหารชีวิตนักโทษเด็ดขาดเป็นงานที่ต้องปฏิบัติอย่างรอบคอบจะผิดพลาดไม่ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้ความชำนาญการและประสบการณ์เฉพาะทาง

4. เป็นงานที่มีความยากมาก โดยเฉพาะงานด้านการแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีของสังคมการแก้ไขพัฒนาผู้ต้องขังที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ร้ายโดยสันดานเป็นงานที่ยากยิ่งเนื่องจากผู้กระทำผิดส่วนใหญ่สะสมพฤติกรรมความคิดและจิตสำนึกในทางที่ไม่ถูกต้องเป็นระยะเวลายาวนานเป็นบุคคลที่มีสภาพจิตผิดปกติ คือด้านพฤติกรรมเบี่ยงเบน ดังนั้นงานด้านการอบรมแก้ไข พัฒนาพฤตินิสัยเปลี่ยนแปลงความคิดและพฤติกรรมผู้ต้องขังให้เป็นปกติเหมือนบุคคลทั่วไป จึงเป็นงานที่ถือได้ว่ามีความยากมากเป็นพิเศษ

5. เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์เป็นงานที่ย่างยากซับซ้อนต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับเช่นพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกัน ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกัน ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งการปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้ององค์การสหประชาชาติ

6. เป็นงานที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและปลอดภัยของสังคม ลักษณะงานของกรมราชทัณฑ์ หากการปฏิบัติหน้าที่เกิดความบกพร่องหรือเกิดความผิดพลาดขึ้น เช่น ผู้ต้องขังแหกหักหลบหนีปล่อยผู้ต้องขังผิดตัวหรือระบบแก้ไขผู้ต้องขังไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ต้องขังกลับไปกระทำผิดสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรม ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ จึงมีลักษณะป้องกันสังคมและเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ต้องบังคับโทษคดีของศาลโดยการควบคุมตัวไว้ในเรือนจำ โดยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ทางสังคมของรัฐและความรับผิดชอบพื้นฐาน ในการส่งเสริมสวัสดิภาพ

และการพัฒนาคนในสังคม³¹⁹ แต่เนื่องจากราชทัณฑ์ของไทยปัจจุบันเน้นการบำบัดฟื้นฟูมากกว่าการควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่ในระเบียบวินัย เป็นเหตุให้ผู้ต้องขังหย่อนยานในเรื่องระเบียบวินัย ขาดต่อการควบคุม ประกอบกับกระแสดีทิมมนุษย์ชน การเรียกร้องและการตรวจสอบจากภาครัฐและเอกชน เข้ามามีบทบาทต่อการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ซึ่งอาจารย์นัทธิต จิตสว่าง ได้กล่าวว่า หากจะพิจารณาถึงลำดับขั้นของงานราชทัณฑ์ในรายละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่ามีขั้นตอนที่สำคัญอยู่ 4 ขั้นตอน คือ เริ่มจากการควบคุมมิให้หลบหนี จากนั้นจึงนำไปสู่การควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่ในระเบียบวินัยคือขั้นที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถสั่งการและควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่ในกฎระเบียบและแบบแผนของเรือนจำได้ ขั้นที่สามคือการจัดสวัสดิการและดูแลความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังซึ่งก็จะเป็นปัจจัยพวกที่ช่วยในการควบคุมและการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังด้วย และขั้นที่สี่ขั้นสุดท้ายคือการเน้นการอบรมแก้ไขและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังอย่างจริงจังโดยสรุปก็คือว่าเมื่อสามารถควบคุมมิให้หลบหนีและสร้างวินัย สามารถคุมสภาพให้ผู้ต้องขังเชื่อฟังหรือ “เอาผู้ต้องขังอยู่” แล้วจึงจะก้าวข้ามไปถึงเรื่องของการจัดสวัสดิการและการอบรมแก้ไขปรับพฤติกรรมของผู้ต้องขังให้กลับสู่สังคม ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย ของการพัฒนางานราชทัณฑ์³²⁰ แต่ในปัจจุบัน การใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ จะดำเนินการในขั้นที่หนึ่งแล้วจึงข้ามไปปฏิบัติในขั้นตอนแก้ไขฟื้นฟู ซึ่งการดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายก็ไม่มีประสิทธิผลที่ควร เมื่อผู้ต้องขังไม่อยู่ในระเบียบวินัยแล้ว การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ต้องขัง จึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก และลักษณะทางประชากรของผู้ต้องขังเปลี่ยนไป จากชื้อเป็นพ่อค้ายาเสพติดและผู้ร้ายรายสำคัญ แต่เรายังใช้เรือนจำที่มีสภาพแบบเดิมที่เคยใช้คุมขังผู้ต้องขังคดีเสพยาคุมขังผู้ต้องขังคดีค้ายาเสพติดในขณะที่สิทธิมนุษยชนเฟื่องฟูมากขึ้น เทคโนโลยีก้าวหน้ามากขึ้น แต่วิธีการควบคุมของเรือนจำยังเหมือนเดิม ลักษณะเช่นนี้เหมือนการพยายามเอา “ลุ่มไถ่มาขังเสีย” ทำให้เจ้าหน้าที่เมื่อขาดกลไกและอัตรากำลังที่จะควบคุมผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพ บางส่วนจึงใส่เกียร์ว่าง³²¹ ซึ่งกฎหมายราชทัณฑ์ของประเทศไทยก็

³¹⁹ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจในการรณรงค์เพื่อต่อต้านการทรมาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คู่มือปฏิบัติ การตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขัง (Monitoring places of detention: A practical guide), (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา, 2550), 80.

³²⁰ นัทธิต จิตสว่าง, ลำดับขั้นของการพัฒนางานราชทัณฑ์, สืบค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2555, จาก <http://www.gotoknow.org/blogs/books/0?address=nathee-chitsawang>

³²¹ นัทธิต จิตสว่าง, การบริหารการเปลี่ยนแปลง: กรณีของงานราชทัณฑ์, สืบค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2555, จาก <http://www.gotoknow.org/blogs/books/0?address=nathee-chitsawang>

ไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าพนักงานในการบังคับใช้มาตรการทางอาญาหรือมาตรการทางปกครองที่ชัดเจนโดยไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแต่อย่างใด เช่น การบำบัดฟื้นฟู การตรวจค้น การตรวจหาสารเสพติด เป็นต้น มีเพียงออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ซึ่งเป็นข้อกำหนดมูลำดับรองลงไป ซึ่งจะได้อธิบายถึงปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในบทต่อไป

4.2 วิเคราะห์การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทย

ในบทนี้จะศึกษาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยจะศึกษาตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายพระราชราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวง ในฐานะที่เป็นกฎหมายบังคับโทษ กล่าวคือเป็นกฎหมายว่าด้วยมาตรการลงโทษซึ่งบัญญัติถึงการบังคับโทษจำคุกเสรีภาพของคนไว้ในเรือนจำ เนื่องจากอำนาจบังคับโทษเป็นอำนาจรัฐ กฎหมายบังคับโทษหรือพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 จึงถือว่าเป็นกฎหมายปกครองพิเศษ ดังนี้

4.2.1 อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(16) ได้บัญญัติว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายความว่าเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพศติ เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปรามปราม

สำหรับการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(16) ได้ให้อำนาจเฉพาะเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ที่ดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ พศติขึ้นไปเท่านั้น ที่ให้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ไม่ได้รวมถึงเจ้าพนักงานราชทัณฑ์อื่น เช่น เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าพศติ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ส่วนใหญ่และใกล้ชิดกับการผู้ต้องขังมากกว่าตำแหน่งพศติ ซึ่งหากไม่ใช่พศติแต่เป็นเพียงเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ การใช้อำนาจในด้านอื่นที่เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ทั่วไป ก็ไม่สามารถใช้อำนาจได้ และการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาน่าจะหมายถึงการใช้อำนาจในการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลเท่านั้น ส่วนการใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการบริหารหรือการปกครองเรือนจำในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายด้านทัณฑวิทยาหรือการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพียงแต่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินคดีและการบังคับคดีตามคำพิพากษาไว้เท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว จะปรากฏเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ที่มีตำแหน่งปกติเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินการยุติธรรมทางอาญา เพราะการดำเนินคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่อาจเริ่มต้นเมื่อมีการแจ้งความร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนคดีโดยสอบสวนสืบสวน การออกหมายค้น หมายจับ หรือขอหมายจับหรือการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดและตรวจยึดสิ่งของไว้เป็นของกลางไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ เจ้าพนักงานสรรพสามิต³²² พนักงานศุลกากร³²³ เจ้าท่า³²⁴ พนักงานป่าไม้³²⁵ เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจดำเนินคดีอาญาไว้ แต่กรมราชทัณฑ์ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจเช่น เจ้าพนักงานตามประมวลอื่น ในมาตรา 2(16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังจะเห็นได้จากการที่กรมราชทัณฑ์ได้มีหนังสือกำชับในเรื่องการเก็บรักษาของกลางให้นำส่งพนักงานสอบสวนโดยไม่ควรเก็บรักษาไว้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้³²⁶

สำหรับตามพระราชบัญญัติราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ไม่ได้บัญญัติเรื่องการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ดังเช่น เจ้าพนักงานสรรพสามิต เจ้าพนักงานศุลกากร เจ้าท่า หรือพนักงานป่าไม้ ในการยึดของกลาง การตรวจค้น เป็นต้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ ได้วางหลักไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2544 ว่า การที่จะพิจารณาว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีประเภทใดได้หรือไม่ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 9 มาตรา 42 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นหลัก โดยเฉพาะมาตรา 9 วรรคหนึ่ง สำหรับคดีที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา เช่น การจับกุม การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การมีความเห็นในคดี เช่นการสั่งฟ้อง

³²² พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121, ตอนที่ 127 ฉบับพิเศษ, (20 กันยายน 2527), มาตรา 15.

³²³ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 43, (13 สิงหาคม 2469), มาตรา 18, 20, 20 ทวิ, 24.

³²⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, (1 กันยายน 2456), มาตรา 119, 119 ทวิ, 120, 74.

³²⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, (3 มีนาคม 2546), มาตรา 11, 29, 29 ทวิ, 6, 9.

³²⁶ กรมราชทัณฑ์, หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ 0711.1/ว 38992, (18 ตุลาคม 2555).

หรือไม่ฟ้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรม ในขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครอง ที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายดังกล่าวในขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษทางอาญา ถ้ามีขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่กฎหมายพิเศษนั้นและหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่ถ้าการกระทำใดเป็นการกระทำนอกเหนือมิได้กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการกระทำที่เข้าหลักเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้³²⁷

คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้รับการยืนยันโดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 6/2545 ว่า ในการดำเนินกิจกรรมหรือการกระทำต่างของรัฐทุกระบบจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล ไม่ว่าศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

การวินิจฉัยของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าวข้างต้น ยังส่งผลถึงการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย กล่าวคือในกรณีที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ออกคำสั่งหรือการกระทำใด ๆ โดยใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใช้อำนาจ คดีย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมด้วย

ดังนั้น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไม่ว่าเจ้าพนักงานหรือตำแหน่งพัศดี เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้ว ที่จะศึกษาในข้อต่อไป ไม่ได้บัญญัติอำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในเรื่องการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่อง การจับกุม การตรวจค้น การสืบสวนสอบสวน การยึดของกลางไว้โดยตรง ดังเช่นเจ้าพนักงานอื่น เช่น พนักงานสรรพสามิต เจ้าท่า ศุลกากร หรือพนักงานป่าไม้ เป็น

³²⁷ ศาลปกครองสูงสุด, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 113/2544, (2544).

ต้น แต่การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์เป็นการบังคับโทษคุกผู้กระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาล จึงเป็นการใช้อำนาจอาญาหรือการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยตรงมากกว่าการพิจารณาว่าเป็นขั้นตอนการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่

นอกจากนี้ ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 61/2553³²⁸ วินิจฉัยว่าการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น เริ่มตั้งแต่การแจ้งความร้องทุกข์ การสืบสวนสอบสวน การสั่งฟ้องคดีของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลและเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว เป็นขั้นตอนการรับโทษอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชทัณฑ์ การลดโทษต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งสิ้น ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ (1) ฯลฯ (4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ (8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มุ่งประสงค์จะให้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือคดีที่เกี่ยวข้องกับ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดจากศาลยุติธรรมโดยตรง ดังนั้น คำสั่งเกี่ยวกับการลดโทษเป็นการปฏิบัติในกรอบของกฎหมาย อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับโทษอันสืบเนื่องมาจากคำพิพากษาของศาล ดังนั้น อำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับกรณีนี้จึงต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ดังนั้น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่ได้บัญญัติหรือระบุขั้นตอนการจับ การตรวจค้น การตรวจยึดของกลางไว้โดยตรง ดังเช่น พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอื่น

4.2.2 การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ลักษณะ 1 เรือนจำ หมวด 4 อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ คือ

4.2.2.1 มาตรา 13 รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่การงานและความรับผิดชอบ ตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่นั้น³²⁹ โดยปกติอำนาจและหน้าที่รัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้ใช้ เว้นแต่ การออกกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง

³²⁸ ศาลฎีกา, คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 61/2553, (14 ธันวาคม 2554).

³²⁹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 13, 780.

4.2.2.2 มาตรา 14 ห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังเว้นแต่

1. เป็นบุคคลที่น่าจะทำอันตรายต่อชีวิต หรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น
2. เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตไม่สมประกอบ อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อผู้อื่น
3. เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม
4. เมื่อถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ
5. เมื่อรัฐมนตรีสั่งว่าเป็นการจำเป็นต้องใช้เครื่องพันธนาการเนื่องจากสภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น

ภายใต้บังคับอนุมาตรา (4) และ (5) แห่งมาตรานี้ ให้พัศดีเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังและที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น

4.2.2.3 มาตรา 15 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดชนิดอาวุธที่เจ้าพนักงานเรือนจำจะพึงใช้และวางเงื่อนไขในการถือหรือมีอาวุธนั้น ๆ

4.2.2.4 มาตรา 16 เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธนอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

1. เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังกำลังหลบหนีและไม่มีทางจะป้องกันอย่างอื่นนอกจากใช้อาวุธ
2. เมื่อผู้ต้องขังหลายคนก่อความวุ่นวาย หรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตู รั้ว หรือกำแพงเรือนจำ
3. เมื่อปรากฏว่า ผู้ต้องขังจะใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงาน หรือผู้อื่น

4.2.2.5 มาตรา 17 เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

1. ผู้ต้องขังไม่ยอมวางอาวุธ เมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้วาง
2. ผู้ต้องขังกำลังหลบหนี ไม่ยอมหยุดเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด และไม่มีทางอื่นที่จะจับกุมได้
3. ผู้ต้องขังตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ก่อการวุ่นวาย หรือพยายามใช้กำลังเปิดประตูหรือทำลายประตูรั้ว หรือกำแพงเรือนจำ หรือใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น และไม่ยอมหยุดในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด

ถ้ามีเจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีอำนาจเหนือตนอยู่ในขณะนั้นด้วย จะใช้อาวุธปืนได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานผู้นั้นแล้วเท่านั้น

4.2.2.6 มาตรา 18 ในกรณีฉุกเฉินอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของผู้ต้องขัง ถ้าเจ้าพนักงานเรือนจำไม่สามารถจะย้ายผู้ต้องขังไปควบคุมไว้ ณ ที่อื่นใดได้ทันทั่วที่จะ

ปล่อยให้ผู้ต้องขังไปชั่วคราวก็ได้ แต่ผู้ต้องขังที่ถูกปล่อยไปนั้นต้องกลับมาเรือนจำหรือรายงานตนยังสถานีตำรวจ หรือที่ว่าการอำเภอ ภายในกำหนด 24 ชั่วโมง นับตั้งแต่เวลาที่ปล่อยไป และปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ ถ้าผู้ต้องขังที่ถูกปล่อยไปละเลยไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวนี้ ให้ถือว่ามีความผิดฐานหลบหนีการควบคุมเว้นแต่จะมีข้อแก้ตัวอันควร

4.2.2.7 มาตรา 19 ในการจับกุมผู้หลบหนีภายใน 24 ชั่วโมง นับตั้งแต่เวลาที่หนีไป เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ถึง 17 แห่งพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม เมื่อสิ้นกำหนดเวลานี้แล้ว จะใช้อำนาจเช่นนั้นต่อไปมิได้ แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดอำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำ ในการที่จะจัดการจับกุมผู้หลบหนีโดยประการอื่น

4.2.2.8 มาตรา 20 ถ้าผู้ต้องขังได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือถึงตายในขณะช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำ ทำการตามหน้าที่ดังกล่าวไว้ในหมวดนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม

4.2.2.9 มาตรา 21 เจ้าพนักงานเรือนจำผู้ใช้อำนาจ ที่ได้ให้ไว้ในหมวดนี้โดยสุจริต และตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรืออาญาในผลแห่งการกระทำของตน

4.2.3 กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ส่วนที่ 2 อำนาจและหน้าที่เจ้าพนักงานเรือนจำ หมวด 2 อำนาจของเจ้าพนักงานประจำเรือนจำ

4.2.3.1 ข้อ 11 ผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชากิจการเรือนจำโดยทั่วไป และมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าพนักงานตลอดจนผู้ต้องขังทั้งปวงที่สังกัดกิจการเรือนจำนั้น

นอกจากหน้าที่ในวรรคก่อน ผู้บัญชาการเรือนจำจักต้อง

1. ตรวจการเรือนจำตามระเบียบที่กำหนดไว้
2. เอาใจใส่ดูแลทุกข์สุขผู้ต้องขัง เปิดโอกาสให้ร้องทุกข์ได้โดยสะดวกและ เต็มที่
3. ควบคุมเจ้าพนักงานและกิจการของเรือนจำ

4.2.3.2 ข้อ 18 พัสติจักต้องรับผิดชอบในการทำงานซึ่งตนได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ และในกรณีที่มิได้มอบหมายการทำงานให้ควบคุมเป็นส่วน ๆ ดังกล่าวไว้ในข้อ 16 พัสติมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปกครองและควบคุมระเบียบ วินัย ของเจ้าพนักงานในสังกัด
2. แบ่งการทำงานของเรือนจำออกเป็นส่วน ๆ มอบหมายให้เจ้าพนักงานในสังกัดไป

ดำเนินการควบคุมหรือจัดทำ

3. รักษาและดูแลบูรณะสถานที่และทรัพย์สินของเรือนจำ
4. ควบคุมดูแลการทะเบียนบัญชีของเรือนจำ

5. หากเรือนจำใดทางการมิได้แต่งตั้งสมุหบัญชีไว้ ต้องรับผิดชอบในการ เบิกและจ่ายเงินอันเกี่ยวเป็นกิจการของเรือนจำ

6. ปกครองและควบคุมระเบียบ วินัย ของผู้ต้องขัง

7. ตรวจตราป้องกันการกระทำผิดวินัยของผู้ต้องขังตลอดจนการหลบหนี และจับกุมเมื่อมีการกระทำผิดอาญา

8. จัดการและควบคุมการทำงานของผู้ต้องขัง

9. จัดการและควบคุมการศึกษาตลอดจนการอบรมผู้ต้องขัง

10. ดูแลการอนามัยของผู้ต้องขัง การสุขาภิบาลของเรือนจำ และจัดให้เป็นไปตามคำแนะนำของแพทย์

11. เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังร้องทุกข์ได้โดยสะดวกและเต็มที่

4.2.3.3 ข้อ 19 เมื่อพัศดีไม่อยู่ให้ผู้บัญชาการเรือนจำสั่งให้ข้าราชการที่เห็นสมควรรักษาการ แทน อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการสังกัดกรมราชทัณฑ์ประจำทำการในหน้าที่พัศดีเมื่อเห็นสมควรให้มีเจ้าพนักงานเรือนจำชั้นพัศดีอยู่ประจำการนั้น

4.2.3.4 ข้อ 21 ผู้คุมเป็นเจ้าพนักงานเรือนจำรองจากพัศดีและมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ตามที่กำหนดไว้ในหมายเลข (6) ถึง (11) แห่งข้อ 18

(2) ทำการตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา

(3) เมื่อผู้ต้องขังในความควบคุมของเจ้าพนักงานอื่นก่อความไม่สงบ หรือกระทำผิดอาญา จักต้องเข้าจัดการจับกุมช่วยเหลือเจ้าพนักงานอื่น เว้นแต่ไม่อาจทำเช่นนั้นได้ เพราะเหตุที่มีผู้ต้องขัง อื่นอยู่ในความควบคุมของตนซึ่งจะก่อความไม่สงบหรือกระทำผิดอาญาขึ้น ในกรณีนั้นจักต้องรีบแจ้งให้ เจ้าพนักงานผู้ควบคุมและพัศดีทราบเหตุ

4.2.4 การใช้อำนาจตามหนังสือสั่งการหรือมาตรการในการปฏิบัติหน้าที่ที่สั่งโดยรัฐมนตรี อธิบดีกรมราชทัณฑ์ เช่น มาตรการควบคุมผู้ต้องขังในเขตควบคุมพิเศษ มาตรการการควบคุมผู้ต้องขังไปศาล มาตรการควบคุมผู้ต้องขังกองนอก มาตรการในการตรวจสิ่งของต้องห้าม มาตรการการตรวจค้นยาเสพติด มาตรการการแก้ไขฟื้นฟู เป็นต้น ซึ่งบางมาตรการได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าพนักงานปฏิบัติต่อผู้ต้องขังแต่การใช้อำนาจดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย พระราชบัญญัติราชทัณฑ์หรือกฎกระทรวง

การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ดังกล่าวข้างต้น เห็นว่าเป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนี จับกุมผู้ต้องขังเมื่อมีการกระทำผิดอาญาและกระทำผิดวินัยขึ้นภายในเรือนจำและในขณะเดียวกันก็มีอำนาจในทางบริหารคือการปฏิบัติให้เป็นไปตามระบบทัณฑวิทยาในการแก้ไขฟื้นฟู ให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ต้องขัง

อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีและให้การศึกษาอบรมผู้ต้องขัง เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับผู้ต้องขัง³³⁰ ดังนี้

4.2.4.1 เจ้าพนักงานเรือนจำจะไม่รับบุคคลใด ๆ ไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำเว้นแต่จะได้รับหมายอาญา หรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ³³¹

กรมราชทัณฑ์จะรับตัวบุคคลใดไว้ในเรือนจำจะต้องมีหมายอาญาหรือเอกสารเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ ฉะนั้น หากเจ้าหน้าที่ตำรวจจะขอฝากผู้ต้องหาโดยไม่มีหมายศาลถึงผู้บัญชาการเรือนจำให้ขังไว้ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ก็ไม่สามารถรับตัวไว้ได้ หากรับตัวไว้ก็อาจมีความผิดอาญาเกี่ยวกับเสรีภาพได้ การใช้อำนาจกรณีนี้จึงเป็นการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเจ้าพนักงานจะรับตัวบุคคลไว้ในเรือนจำเพื่อควบคุมเพียง 2 ทาง คือ โดยหมายอาญาของศาลและตามเอกสารหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น เรือนจำไม่สามารถเลือกผู้ต้องขังได้ เรือนจำต้องรับผู้ต้องขังที่ส่งมาตามหมายศาลหรือคำสั่งที่ชอบตามกฎหมาย การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมดูแลผู้ต้องขังมิให้หลบหนีและเกี่ยวข้องกับการลดทอนเสรีภาพของบุคคลด้วย³³²

³³⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ

ท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

³³¹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 8, 778.

³³² Coyle, A., A human rights approach to prison management: Handbook for prison staff,

4.2.4.2 อำนาจในการแยกประเภทหรือชั้นของผู้ต้องขัง และวางเงื่อนไขในการย้ายจากประเภทหรือชั้นหนึ่งไปยังอีกประเภทหรือชั้นหนึ่ง โดยวิธีเลื่อนชั้น หรือลดลง ตลอดจนการปฏิบัติต่าง ๆ สำหรับผู้ต้องขัง³³³

การแยกขังหรือแบ่งชั้นผู้ต้องขังตามมาตรานี้ เป็นการปฏิบัติตามหลักทฤษฎีวิทยาในการแบ่งแยกประเภทผู้ต้องขังต่าง ๆ กรมราชทัณฑ์ได้ออกระเบียบว่าด้วยการเลื่อนและลดชั้นนักโทษเด็ดขาด การเลื่อนหรือการลด การใช้อำนาจตามมาตรานี้ จึงเป็นคำสั่งที่อนุวัติหรือไม่อนุวัติ ในการเลื่อนชั้น การมีชั้นนั้น ผู้ต้องขังจะได้รับประโยชน์ตามชั้น เช่น ชั้นเยี่ยม ได้รับการลดวันต้องโทษเดือนละ 5 วัน ชั้นดี ได้รับการลดวันต้องโทษลง เดือนละ 4 วัน เป็นต้น ฉะนั้น การไม่เลื่อนชั้น โดยไม่แสดงเหตุผลให้ชัดแจ้ง จึงเป็นการกระทบถึงสิทธิของผู้ต้องขังทำให้ผู้ต้องขังได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ การใช้อำนาจตามมาตรานี้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

4.2.4.3 อำนาจในการย้ายผู้ต้องขังจากเรือนจำหนึ่งไปยังอีกเรือนจำหนึ่งนั้น³³⁴

การใช้อำนาจย้ายผู้ต้องขังเพื่อดำเนินคดีที่เรือนจำอื่น หรือการย้ายเพื่อสืบพยานนอกเขตอำนาจศาล หากมีหมายศาลหรือคำสั่งศาลให้ย้าย หรือกรณีการย้ายผู้ต้องขังเกินอำนาจในการควบคุมของเรือนจำนั้น โดยปกติกรมราชทัณฑ์จะขออนุญาตศาลก่อน หรือการย้ายผู้ต้องขังไปคุมขังไปยังทัณฑสถานบำบัดยาเสพติด ทัณฑสถานเปิด หรือสถานบำบัดยาเสพติด โรงเรียนวิวัฒน์พลเมือง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหลักทฤษฎีอาชญาวิทยา การย้ายผู้ต้องขังหากไม่เป็นตามคำสั่งศาล แต่เป็นการย้ายตามมาตรการของกรมราชทัณฑ์เพื่อการปกครอง เช่น การระบายผู้ต้องขังเพราะความแออัด หรือย้ายเพราะกระทำผิดวินัย ย้ายกลับภูมิลำเนา อาจเป็นการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิของผู้ต้องขัง อาจเป็นคำสั่งทางปกครองได้³³⁵ ถ้าคำสั่งที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและได้รับความเดือดร้อน เช่น ถูกย้ายไปคุมขังที่ไกลจากภูมิลำเนาของตนเอง เป็นเหตุให้ญาติเข้าเยี่ยมลำบาก แต่ถ้าย้ายผู้ต้องขังตามคำสั่งศาล หรือปฏิบัติตามหลักทฤษฎีอาชญาวิทยาหรืออาชญาวิทยา อาจถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามมาตรา 4 (8) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³³⁶ ได้

³³³ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 11, 780.

³³⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12, 780.

³³⁵ ศาลปกครองสูงสุด, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 461/2552, (2552).

³³⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5(8), 2.

ตามหนังสือกรมราชทัณฑ์ ด่วน ที่ ยธ 0711/ ว 33 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2551 ได้กำหนดแนวทางการย้ายผู้ต้องขัง ไปคุมขังเพื่อสืบพยานตามประเด็น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 230/1 ซึ่งเป็นการย้ายตามคำสั่งศาล มิใช่เป็นการย้ายตามนโยบายของกรมราชทัณฑ์ ที่เป็นการย้ายกลับภูมิลำเนาหรือย้ายเพื่อระบายความแออัดในการควบคุมผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจปกครอง เพื่อความสงบเรียบร้อยของเรือนจำ ในปัจจุบัน ศาลยุติธรรมกำลังพิจารณาให้พยานเบิกความที่ศาลอื่นได้ โดยให้มีการถ่ายทอดภาพและเสียงในลักษณะการประชุมทางจอภาพ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 230/1 ผู้ต้องขังก็ไม่จำเป็นต้องย้ายตามประเด็นเพื่อสืบพยานที่ศาลอื่นได้

ปัจจุบันการย้ายส่วนใหญ่จะมีการปฏิบัติอยู่ 3 กรณี ตามหนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ 0706/ ว 3 ลงวันที่ 24 มกราคม 2549 ดังนี้

1. การย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม
2. การย้ายเพื่อระบายความแออัด
3. การย้ายผู้ต้องขังป่วย, ผู้ต้องขังพิการและผู้ต้องขังที่มีความผิดด้าน

4.2.4.4 การใช้อำนาจเกี่ยวกับเครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง³³⁷ โดยหลักห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เว้นแต่

1. เป็นบุคคลที่น่าจะก่ออันตรายต่อชีวิต หรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น
2. เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตไม่สมประกอบ อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อผู้อื่น
3. เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม
4. เมื่อถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควร

ที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ

5. เมื่อรัฐมนตรีสั่งว่าเป็นการจำเป็นต้องใช้เครื่องพันธนาการเนื่องจากสภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น

ภายใต้บังคับอนุมาตรา (4) และ (5) แห่งมาตรานี้ ให้พัศดีเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังและที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าใช้เพื่อป้องกันเหตุร้ายหลัก ๆ 2 ประการ คือ

1. ป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องขัง อันเป็นหลักของงานราชทัณฑ์
2. ป้องกันผู้ต้องขัง มิให้ทำอันตรายต่อตนเองหรือผู้อื่น

³³⁷ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 14, 781.

เมื่อพิจารณาตามข้อกำหนดว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของสหประชาชาติ ข้อ 33 และ ข้อ 34 แล้ว เห็นว่าจะสอดคล้องกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แม้ต่อมากรมราชทัณฑ์ ได้ออกระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้เครื่องพันธนาการ แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติมากมายเกี่ยวกับการใช้เครื่องพันธนาการ ที่ไม่เข้าเงื่อนไข ตามมาตรา 14(1)-(5) การใช้เครื่องพันธนาการไม่เป็นไปตามขนาดที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดไว้ในกฎกระทรวง ตั้งแต่ ข้อ 25 ถึง ข้อ 30 รวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการสั่งจำตรวน ตามมาตรา 14 ได้กำหนดให้อำนาจแก่พัศดีเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการสั่งใช้หรือถอดเครื่องพันธนาการ แต่ในทางปฏิบัติจะมีการปฏิบัติที่ผิดโดยเจ้าพนักงานที่ต่ำกว่าพัศดีจะใช้อำนาจโดยพลการ โดยเห็นว่าตนเองเป็นเจ้าพนักงานราชทัณฑ์แล้วสามารถปฏิบัติกับผู้ต้องขังได้ทุกคนและเจ้าพนักงานราชทัณฑ์มักจะอ้างว่า ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมจะหลบหนีตาม (2) และเนื่องจากสภาพของเรือนจำมีความมั่นคงต่ำ มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงโดยอ้างตาม (5) จึงใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง

การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 นอกจากเจ้าพนักงานราชทัณฑ์จะดำเนินการตาม (1) ถึง (4) แล้ว การใช้เครื่องพันธนาการจะนำมาใช้กรณีลงโทษผู้ต้องขังกระทำผิดวินัยอีก และใช้ดุลยพินิจตาม (3) เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนี โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบ คือ พิจารณาจากคดี เช่น ความผิดต่อชีวิต ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ คดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดโดยมีปริมาณของกลางเป็นจำนวนมาก เช่น 1,000 เม็ดขึ้นไป หรือกรณีที่ศาลพิพากษามีกำหนดโทษสูง เช่น 15 ปี 20 ปี ตลอดชีวิต ประหารชีวิต เจ้าพนักงานจะใช้อำนาจโดยใช้ดุลยพินิจว่ากำหนดโทษสูง ผู้ต้องขังอาจหลบหนีได้ กรณีนี้ได้มีผู้ต้องขังยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง³³⁸ ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องโทษประหารชีวิตฐานมียาเสพติดไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ขอให้ปลดตรวนที่ตนถูกบังคับถูกพันธนาการด้วยตรวนน้ำหนักประมาณ 10 กิโลกรัมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 โดยที่กรมราชทัณฑ์ไม่มีอำนาจใส่ตรวนตน เพราะพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใส่ตรวนนักโทษเพราะเหตุว่าศาลมีคำพิพากษาลงโทษสูง การใส่ตรวนจึงขัดต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชนสากล ในขณะที่กรมราชทัณฑ์ให้การต่อสู้ว่า การพิจารณาว่าบุคคลใดน่าจะพยายามหลบหนีการควบคุมหรือไม่ ต้องพิจารณา จากระบบเสริมความมั่นคงของเรือนจำประกอบด้วย และผู้ต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิตย่อมมีแรงจูงใจโดยสัญชาตญาณที่ต้องการรักษาชีวิตให้รอด ซึ่งทางหนึ่งก็คือการหลบหนี การปล่อยให้ผู้ต้องขัง

³³⁸ ศาลปกครองกลาง, คำสั่งศาลปกครองกลาง ที่ 1438/2552, (2552).

เคลื่อนไหวร่างกายได้โดยอิสระแล้วอาจรวมตัวกันก่อเหตุร้ายด้วยการแหก (หัก) เรือนจำเพื่อหลบหนีได้ การใส่ตรวนจึงเป็นเหตุจำเป็นตามมาตรา 14(3)

ศาลปกครองได้มีคำสั่งและความเห็นในคดีนี้ว่า

1. การใส่ตรวนนักโทษเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในร่างกายและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีลักษณะเป็นการทรมาน ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 26 และมาตรา 32 และเป็นการทำให้เสียหายต่อร่างกายขัดต่อมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. การใส่ตรวนขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ซึ่งมีผลใช้บังคับในประเทศไทย และขัดต่อกฎหมายฐานขึ้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งแม้ไม่มีผลบังคับใช้ในประเทศไทย แต่ก็เป็เอกสารที่สังคมสหประชาชาติเห็นชอบ กรมราชทัณฑ์จึงควรใช้เป็นแนวทางด้วย และศาลก็สามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการใช้เครื่องพันธนาการได้

3. การอ้างเรื่องระบบความมั่นคงของเรือนจำนั้น เป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ที่ต้องควบคุมตัวผู้ต้องขัง การอ้างข้อขัดข้องด้านอาคารสถานที่ที่ไม่รัดกุมเพียงพอเพื่อใส่ตรวนผู้ต้องขัง เป็นการแก้ปัญหาก็ไม่คำนึงถึงผลร้ายที่จะตกกับผู้ต้องขัง

4. การจำตรวนผู้ต้องขังที่มีโทษประหารชีวิตไว้ตลอดเวลาโดยเห็นว่าเป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนี ตามมาตรา 14(3) โดยไม่ได้พิจารณาถึงพฤติการณ์ของผู้ต้องขังแต่ละรายว่าจะหลบหนีหรือไม่ แต่นำเหตุเรื่องโทษประหารชีวิตมาเป็นข้อสันนิษฐานว่าผู้ต้องขังจะหลบหนี ทั้งที่ยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และเป็นการคาดการณ์ของกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นเรื่องในอนาคต

5. แม้ผู้ฟ้องคดีจะถูกควบคุมตัวอยู่ในอำนาจของกรมราชทัณฑ์ตามคำพิพากษาของศาล แต่เป็นเพียงการสั่งให้ควบคุมหรือจำคุกซึ่งหมายถึงการจำกัดอิสรภาพเท่านั้น กรมราชทัณฑ์ไม่มีสิทธิที่จะกระทำการใด ๆ แก่เนื้อตัวร่างกายของผู้ฟ้องคดีโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้

ดังนั้น ศาลปกครองจึงพิพากษาให้กรมราชทัณฑ์ระงับการจำตรวนแก่ผู้ฟ้องคดี และขณะนี้ กรมราชทัณฑ์ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครอง ต่อศาลปกครองสูงสุด หากศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น คดีนี้อาจเป็นบรรทัดฐานสำคัญให้กับการใส่ตรวนนักโทษที่ได้รับโทษประหารชีวิตรายอื่นในเรือนจำของไทยต่อไปด้วย

ก่อนหน้านี้ ในปี พ.ศ. 2544 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยกรณีผู้ต้องขังชาวญี่ปุ่น ได้ยื่นคำร้องและเอกสารประกอบ³³⁹ สรุปได้ว่า ผู้ร้องถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำกลางชลบุรี ในระหว่าง

³³⁹ ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2544, (2544).

การพิจารณาของศาลจังหวัดชลบุรี ได้ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยตีโซ่ตรวนที่ข้อเท้าตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง เป็นเวลาประมาณสองปีสี่เดือนมาแล้ว การปฏิบัติดังกล่าว ขัด ต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 4 ที่บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 30 ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง ถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา ฯลฯ จะกระทำมิได้ และมาตรา 33 ที่บัญญัติว่าในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ดังนั้น เมื่อคดีของผู้ร้องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล จะปฏิบัติต่อผู้ร้อง เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ผู้ร้องได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน จึงขอความเป็นธรรม ต่อศาลตามรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยกเลิกการตีโซ่ตรวนผู้ร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดชลบุรีส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาทบบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 และเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการและอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ในฐานะผู้ปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และผู้ร้องได้แสดงความเห็นก่อนการวินิจฉัยตลอดจนให้ศาลจังหวัดชลบุรีแจ้งความคืบหน้าของคดีและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

ศาลจังหวัดชลบุรีส่งสำเนาคำพิพากษาลงวันที่ 23 มิถุนายน 2542 พิพากษา ยกฟ้องผู้ร้องแต่ให้ขังไว้ในระหว่างอุทธรณ์สำเนาหมายขังระหว่างพิจารณาและสำเนาหมายขังระหว่างอุทธรณ์มายังศาลรัฐธรรมนูญ กรมราชทัณฑ์มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย สรุปได้ว่า เหตุที่เรือนจำกลางชลบุรีใช้เครื่องพันธนาการผู้ร้องเพราะสถานีตำรวจภูธรตำบลพัทธามีหนังสือขอความร่วมมือในการป้องกันการหลบหนีของผู้ร้องและผู้ร้องเป็นผู้ร้ายสำคัญของประเทศญี่ปุ่นต่อมาสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองชลบุรีมีหนังสือแจ้งอายัดตัวผู้ร้องด้วย ทั้งนี้การใช้เครื่องพันธนาการของเรือนจำฯ เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 14(3) และกระทำด้วยความเชื่อโดยสุจริตเพื่อป้องกันมิให้ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ต้องขังที่ต่างประเทศต้องการตัวหลบหนีการควบคุมของเรือนจำฯ หากหลบหนีไปได้ เรือนจำฯ จะต้องถูกดำเนินว่า ไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมสังคมไม่ได้รับความปลอดภัย ต่างประเทศอาจเห็นว่าระบบงานราชทัณฑ์ไร้ประสิทธิภาพและขาดความเชื่อถืออันอาจกระทบต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ทั้งนี้ เรือนจำฯ ได้ถือปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศอย่างเดียวกัน

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือแสดงความเห็นว่าตามพระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 เรือนจำกลางชลบุรีมีอำนาจใช้เครื่องพันธนาการได้ หากเห็นว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ต้องขัง เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม อย่างไรก็ตามกรมราชทัณฑ์ ได้ตั้งย้ายผู้ร้องมาควบคุมที่เรือนจำกลางคลองเปรมและมีได้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ร้องแล้วผู้ร้องมีหนังสือแสดงความเห็นว่าได้ถูกย้ายมาควบคุมที่เรือนจำกลางคลองเปรม และถอดโซ่ตรวนแล้วแต่กลับถูกควบคุมให้อยู่แต่ในห้องขัง ไม่ได้ออกนอกห้องขังเลย นอกจากเวลารับประทานอาหาร เวลาที่มีผู้มาเยี่ยมและพบทนายความเท่านั้น ทำให้สุขภาพร่างกายและจิตใจทรุดโทรม ซึ่งผู้ร้องเป็นมนุษย์มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่ควรได้รับการปฏิบัติจากองค์กรรัฐเยี่ยงมนุษย์นอกจากนี้ เมื่อศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้ร้องเป็นผู้กระทำความผิดตามรัฐธรรมนูญต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ร้องไม่ได้กระทำความผิด กรณีพระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 14 ใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ต้องขัง” ซึ่งมีความหมายตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา 4(2) หมายความว่า “นักโทษเด็ดขาดคนต้องขัง และคนฝาก” เป็นเหตุให้บุคคลที่ได้รับการสันนิษฐานว่าไม่ได้กระทำความผิดถูกปฏิบัติเยี่ยงผู้กระทำความผิดเช่นนักโทษเด็ดขาด จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 4(2) มาตรา 14(1) ถึง (5) และกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ข้อ 25 ถึง ข้อ 28 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ระหว่างพิจารณาคำร้องนี้ กรมราชทัณฑ์มีหนังสือพร้อมเอกสารประกอบมายังศาลรัฐธรรมนูญสรุปได้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติญี่ปุ่นมีคำร้องขอให้ส่งตัวผู้ร้องเป็นผู้ร้ายข้ามแดนกลับไปประเทศญี่ปุ่นในข้อหาความผิดเกี่ยวกับการจี้เครื่องบินของสายการบินญี่ปุ่น การก่อการจลาจล และการโจมตีสถานีตำรวจที่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นความผิดที่ยังไม่หมดอายุความตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและศาลอาญาได้มีคำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ พ. 4/2543 ให้ขังผู้ร้องไว้ในเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร เพื่อส่งตัวข้ามแดน และปัจจุบันผู้ร้องได้ถูกส่งตัวไปประเทศญี่ปุ่นแล้วตั้งแต่วันที่ 27 มิถุนายน 2543

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเมื่อกรมราชทัณฑ์แจ้งว่า ผู้ร้องไม่ได้ อยู่ในประเทศไทยเนื่องจากถูกส่งตัวกลับไปประเทศญี่ปุ่นแล้ว การพิจารณาคำร้องจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ร้องประกอบกับรัฐธรรมนูญมาตรา 264 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 4(2) และมาตรา 14(1) ถึง (5) ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 4 มาตรา 30 และมาตรา 33 นั้น ผู้ร้องได้ถูกฟ้องในข้อหาร่วมกันมิไว้เพื่อนำออกใช้ซึ่งชนบัตร์ต่างประเทศปลอมอันตนได้มาโดยรู้ว่าเป็น

ของปลอมและร่วมกันฉ้อโกงทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้นเมื่อศาลยุติธรรมมิได้ใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 บังคับแก้คดีตามคำร้องนี้แล้ว พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา 4(2) และมาตรา 14(1) ถึง (5) จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก้คดีตามคำร้องนี้กรณีจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 264 วรรคหนึ่งโดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้จำหน่ายคำร้อง

กรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้วินิจฉัยในการใช้ดุลยพินิจในการใช้อำนาจตามมาตรา 14(3) แต่อย่างใด และปัจจุบันเจ้าพนักงานบางเรือนจำก็ยังใช้ดุลยพินิจตามมาตรา 14(3) แตกต่างกันอยู่โดยอ้างว่าผู้ต้องขังพยายามจะหลบหนี

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการใช้อำนาจตามมาตรา 14(5) เมื่อรัฐมนตรีสั่งว่าเป็นการจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการเนื่องแต่สภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น เช่น เรือนจำจังหวัดหรือเรือนจำอำเภอ หรือเรือนจำที่มีสภาพเก่าก่อสร้างมาเป็นระยะเวลานานไม่มีความมั่นคงแข็งแรงด้านอาคารสถานที่ หรือเป็นเรือนจำความมั่นคงต่ำ แต่เนื่องจากปัจจุบันรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศใช้ว่าสภาพเรือนจำไหนมีสภาพดังกล่าวที่มีความจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการ มีแต่เพียงประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง อำนาจการควบคุมผู้ต้องขังในแต่ละเรือนจำเท่านั้น จึงเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจในการใช้เครื่องพันธนาการได้อีกตามมาตรา 14(3)

อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงมหาดไทย³⁴⁰ ก็ได้ยกเว้นการใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังสูงอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป หรือเป็นผู้ต้องขังหญิง ไม่จำเป็นต้องใช้เครื่องพันธนาการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กรมราชทัณฑ์ยังใช้บันทึกข้อความ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาจำและถอดเครื่องพันธนาการ (ตรวน) ให้แก่ผู้ต้องขัง ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2548 กำหนดให้ผู้ต้องขังที่ต้องโทษประหารชีวิตจำเครื่องพันธนาการไว้ตลอดด้วย ทำให้นักโทษที่ถูกพิพากษาให้ประหารชีวิตทุกคนจะต้องถูกตีตรวนทันทีที่เข้ามาอยู่ในเรือนจำ และจะต้องถูกพันธนาการไว้ตลอดจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา หรือได้รับการอภัยโทษ หรือถูกประหารชีวิตเรียบร้อยแล้ว

4.2.4.5 อำนาจในการใช้อาวุธปืนของเจ้าพนักงานต่อผู้ต้องขังได้ ในกรณีต่อไปนี้³⁴¹

1. ผู้ต้องขังไม่ยอมวางอาวุธ เมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้วาง

³⁴⁰ กฎกระทรวงมหาดไทย ข้อ 29 เครื่องพันธนาการซึ่งกำหนดไว้ในกฎนี้ มิให้ใช้แก่ผู้ต้องขังอายุเกิน 60 ปี หรือผู้ต้องขังหญิง เว้นแต่เป็นคนดุร้ายหรือเสียจริตซึ่งจำต้องป้องกันมิให้ก่ออันตรายหรือเป็นผู้ต้องขังชายซึ่งดำเนินตามความในข้อก่อน

³⁴¹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 16, 782.

2. ผู้ต้องขังกำลังหลบหนี ไม่ยอมหยุดเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด และไม่มีทางอื่นที่จะจับกุมได้

3. ผู้ต้องขังตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ก่อนการวิ่งวายนหรือพยายามใช้กำลังเปิดประตูหรือทำลายประตูรั้ว หรือกำแพงเรือนจำ หรือใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น และไม่ยอมหยุดในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด

ถ้ามีเจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีอำนาจเหนือตนอยู่ในขณะนั้นด้วย จะใช้อาวุธปืนได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานผู้นั้นแล้วเท่านั้น

การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในกรณีการใช้อาวุธปืน ตามมาตรา 17 นั้น กฎหมายได้วางเงื่อนไขว่าจะใช้อาวุธได้ต่อเมื่อผู้ต้องขังกำลังหลบหนี หรือไม่ยอมหยุดเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด และไม่มีทางอื่นที่จะจับกุมได้ แต่เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน Basic Principles of the Use of Force and firearms by Law Enforcement Officials 1990³⁴² การใช้อาวุธปืนต่อผู้ต้องขังหรือนักโทษในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายห้ามมิให้ใช้อาวุธปืนต่อผู้ต้องขังเว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีการข่มขู่ต่อชีวิตหรือเพื่อเป็นไปเพื่อป้องกันตัว หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของเรือนจำเท่านั้น และโดยหลักการแล้วเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำห้ามพกพาอาวุธโดยเด็ดขาด³⁴³ เมื่อพิจารณาตามมาตรา 17(2) แล้วจะเห็นว่ากฎหมายราชทัณฑ์ของประเทศไทยได้กำหนดไว้สอดคล้องกับหลักการสากลเช่นกัน แต่อาจจะมีปัญหาในการใช้อำนาจภายหลังจากผู้ต้องขังหลบหนีไปจากเรือนจำเกินกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 ซึ่งเกินกำหนดเวลา 24 ชั่วโมงแล้วเจ้าพนักงานก็ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการต่อไป

ฉะนั้น ตามข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 “แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดอำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำ ในการที่จะจัดการจับกุมผู้หลบหนีโดยประการอื่น” จะเห็นว่าเจ้าพนักงานสามารถที่จะใช้อาวุธไว้ในกรณีป้องกันตัวเองเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาตามมาตรา 17(2) แล้ว เจ้าพนักงานน่าจะสามารถใช้อาวุธปืนได้ในกรณีที่ผู้ต้องขังหลบหนี ไม่ยอมหยุดในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุดภายในเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 เท่านั้น แต่ถ้าจะล่วงเกินเวลา 24 ชั่วโมงแล้วก็ไม่สามารถใช้อำนาจได้ ซึ่งหากตามกฎหมายราชทัณฑ์มีการบัญญัติรับรองอำนาจให้เจ้าพนักงานเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายหรือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ก็สามารถจับกุม

³⁴² United Nations, **Human rights and prisons: A compilation of international human rights instruments concerning the Administration of Justice**, (Geneva: United Nations, 2005), 315-321.

³⁴³ Human Rights and Prisons, **Manual on human rights training for prison officials: Professional training series no.11**, (Geneva: United Nations, 2005), 203-205.

ผู้ต้องขังได้ทันทั่วทั้งที่ และไม่กระทบต่อภาพลักษณ์หรือประสิทธิภาพของกรมราชทัณฑ์ในการควบคุมและป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรได้

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายราชทัณฑ์ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ให้อำนาจควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีอย่างเด็ดขาด โดยให้อำนาจยิงผู้ต้องขังได้แม้ผู้ต้องขังไม่มีอาวุธและเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุดแล้วไม่ยอมหยุด³⁴⁴ การใช้อำนาจหรือการย้ายผู้ต้องขังดังกล่าว ถือว่าเป็นการใช้อำนาจที่ป้องกันสังคมหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของเรือนจำ เปรียบเสมือนเป็นเจ้าพนักงานตำรวจราชทัณฑ์ที่มีอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยของกรมราชทัณฑ์ และเป็นให้อำนาจในการออกคำสั่งเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของสังคม จึงจำเป็นต้องปฏิบัติอย่างเร่งด่วน จึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งแจ้งให้ทราบก่อน ดังจะเห็นได้จากมาตรา 16(3) และ มาตรา 17(3) เจ้าพนักงานสามารถใช้อำนาจได้เมื่อผู้ต้องขังหลบหนี ก่อนการรื้อนาย พยายามหลบหนี ใช้กำลังเปิดหรือทำลาย ประตู รั้ว หรือกำแพงเรือนจำ และใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น ซึ่งบางกรณีก็มีใช่เป็นการป้องกันตนเองแต่เป็นการป้องกันสังคมโดยรวม ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จึงต้องใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย กฎกระทรวงอย่างเคร่งครัด ฉะนั้น การใช้อำนาจกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะเห็นได้จากในกรณีฉุกเฉินอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของผู้ต้องขัง เช่น กักขังผิดต่าง ๆ ถ้าเจ้าพนักงานเรือนจำไม่สามารถจะย้ายผู้ต้องขังไปควบคุมไว้ ณ ที่อื่นใดได้ทันทั่วทั้งที่จะปล่อยให้ผู้ต้องขังไปชั่วคราวก็ได้ แต่ผู้ต้องขังที่ถูกปล่อยไปนั้นต้องกลับมาเรือนจำหรือรายงานตนยังสถานีตำรวจ หรือที่ว่าการอำเภอ ภายในกำหนด 24 ชั่วโมง นับตั้งแต่เวลาที่ปล่อยไป และปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ ถ้าผู้ต้องขังที่ถูกปล่อยไปละเลยไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวนี้ ให้ถือว่ามีความผิดฐานหลบหนีการควบคุมเว้นแต่จะมีข้อแก้ตัวอันควร

4.2.4.6 อำนาจในการจับกุมผู้หลบหนีภายใน 24 ชั่วโมง นับตั้งแต่วันที่หลบหนีไป เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ถึง 17 แห่งพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม เมื่อสิ้นกำหนดเวลานี้แล้ว จะใช้อำนาจเช่นนั้นต่อไปมิได้ แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดอำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำ ในการที่จะจัดการจับกุมผู้หลบหนีโดยประการอื่น³⁴⁵

การใช้อำนาจกรณีนี้เป็นการใช้อำนาจติดตามจับผู้ต้องขังที่หลบหนีจะต้องดำเนินการภายใน 24 ชั่วโมง หากพ้นกำหนดจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

³⁴⁴ ศาลฎีกา, คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 775/2502, (2502).

³⁴⁵ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 19, 783.

4.2.4.7 การใช้อำนาจในการออกคำสั่งกับนักโทษเด็ดขาด³⁴⁶

ปกติแล้ว ผู้ต้องขังทุกคนต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งโดยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร แต่คำสั่งนั้นจะต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จะสั่งให้ผู้ต้องขังทำงานต่าง ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ การใช้คำสั่งของเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องขังในทางปฏิบัติ นั้น มีเป็นจำนวนมาก เช่น การสั่งให้อยู่ประจำแดนต่าง ๆ การให้ทำงานตามความถนัดของแต่ละคน การสั่งให้ทำงานประจำวัน การตรวจค้นตัว การตรวจค้นเรือนนอน การตรวจหาสารเสพติดภายในร่างกายของผู้ต้องขัง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คำสั่งที่เจ้าหน้าที่ใช้กับผู้ต้องขังไม่ว่าจะเป็นทางวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร บางกรณีก็ถือว่าเป็นคำสั่งการจ้ะระเบียบภายในเรือนจำหรือภายในองค์กร³⁴⁷ เช่น คำสั่งให้ผู้ต้องขังไปช่วยทำงานเป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ประจำแดน คำสั่งที่อนุญาตให้ผู้ต้องขัง ไปทำหน้าที่ช่วยสอนหนังสือหรือคำสั่งให้ระงับการไปทำหน้าที่ดังกล่าว หรือคำสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องขังไปช่วยงานธุรการหรือพิมพ์เอกสารกลับแดนต้นสังกัด จึงเป็นเพียงการมอบหมายหน้าที่ให้ผู้ต้องขังไปทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือระงับการกระทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นการภายในของเรือนจำเท่านั้น หากใช้คำสั่งการที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ทางกฎหมายของผู้ต้องขังทั้งสองอันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ผู้ต้องขังจะใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองได้ เว้นแต่คำสั่งนั้นอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ต้องขังได้

4.2.4.8 การใช้อำนาจในการสั่งให้นักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ³⁴⁸

การออกไปทำงานสาธารณะภายนอกเรือนจำ กรมราชทัณฑ์ ได้ออกข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ในการคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดจ่ายออกทำงานภายนอกเรือนจำหรือทัณฑสถาน ตลอดจนข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ในเรื่องการบริหารและการควบคุมผู้ต้องขังออกทำงานนอกเรือนจำ ลักษณะการใช้อำนาจตามมาตรานี้ เป็นการใช้อำนาจในการสั่งการอนุมัติ อนุญาต ทำให้ผู้ต้องขังได้สิทธิและเสียสิทธิ โดยปกติแล้ว ผู้ต้องขังส่วนมากมีความต้องการที่จะออกไปทำงานภายนอกเรือนจำ เพราะได้พบใกล้ชิดกับญาติตลอดจนได้รับลดวันต้องโทษตามวันที่ออกไปทำงานภายนอกเรือนจำ ฉะนั้น ถ้ามีคำสั่งให้ผู้ต้องขังที่มีสิทธิและครบหลักเกณฑ์แล้วไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติ

³⁴⁶ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 31, 786.

³⁴⁷ ศาลปกครองสูงสุด, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 623/2552, (2552).

³⁴⁸ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 22 ทวิ, 784.

หรืออนุญาตให้ออกไปทำงานภายนอกเรือนจำแล้ว ย่อมกระทบถึงสิทธิของผู้ต้องขังทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจอาญาได้

4.2.4.9 อำนาจในการอนุญาตให้ผู้ต้องขังไปรักษาตัวในสถานที่ไม่ใช่เรือนจำ โดยเงื่อนไขอย่างใดแล้วแต่จะเห็นสมควรก็ได้³⁴⁹ ในกรณีดังกล่าวมิให้ถือว่าผู้ต้องขังนั้นพ้นจากการคุมขัง และถ้าผู้ต้องขังไปเสียจากสถานที่ซึ่งได้รับอนุญาตให้ไปอยู่รักษาตัว ให้ถือว่ามีความผิดฐานหลบหนีการควบคุม

กรณีนี้ โดยปกติแล้วผู้ต้องขังส่วนใหญ่แล้วต้องการอยากให้ออกไปรักษาตัวภายนอกเรือนจำ เว้นแต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ออกไปรักษาตัวภายนอกเรือนจำเท่านั้นก็อาจเป็นการใช้อำนาจปกครองได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องขังรายนั้น เป็นผู้ต้องขังคดีร้ายแรงหรือคดีอุกฉกรรจ์

แต่ถ้าผู้ต้องขังหลบหนีไปจากการควบคุมของเจ้าหน้าที่ ให้ถือว่ามีความผิดฐานหลบหนีการควบคุม ตามประมวลกฎหมายอาญาได้

4.2.4.10 การใช้อำนาจในการลงโทษวินัยกรณีผู้ต้องขังได้กระทำความผิดอาญาขึ้นภายในเรือนจำ และความผิดนั้นเป็นเพียงลหุโทษ หรือความผิดมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ดี หรือความผิดฐานประทุษร้ายแก่ทรัพย์สินของเรือนจำก็ดี ฐานพยายามจะหลบหนีก็ดี แทนที่จะนำเรื่องนี้เสนอต่อเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสอบสวน หรือฟ้องร้องตามกฎหมาย ผู้บัญชาการเรือนจำ มีอำนาจวินิจฉัยลงโทษฐานผิดวินัยตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้³⁵⁰ และไม่ตัดสิทธิเอกชนที่จะเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีอาญา หรือคดีแพ่งดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรณีนี้ แม้จะให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำ ในการดำเนินการทางวินัยแต่ไม่ตัดสิทธิผู้บัญชาการเรือนจำ หรือเอกชนที่จะดำเนินคดีแพ่งหรืออาญา หากมีการดำเนินคดีอาญา จึงเป็นการใช้อำนาจอาญาได้ แต่กรณีการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยนั้น การลงโทษทางวินัยนั้นตามมาตรา 35 ถือว่าเป็นมาตรการที่กรมราชทัณฑ์ได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือหรือระเบียบที่จะจัดระเบียบความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ เพราะการอยู่ร่วมกันของผู้ต้องขังเป็นจำนวนมากและมีสภาพแวดล้อมและภูมิหลังที่แตกต่างกัน ย่อมจะเกิดปัญหาในการอยู่ร่วมกันได้ ฉะนั้น จึงต้องมีวินัยในการควบคุมระเบียบวินัย หากผู้ใดฝ่าฝืนย่อมจะต้องถูกลงโทษ การลงโทษเป็นดำเนินงานนอกเหนือจากการดำเนินการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อย่างไรก็ตามโทษวินัยนั้น ถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

³⁴⁹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 30, 786.

³⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37, 790.

ปกครอง พ.ศ. 2539³⁵¹ เนื่องจากกระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ต้องขัง³⁵² ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มีอยู่ 9 สถาน แต่ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ได้ยกเลิกโทษตาม (7) ขังห้องมืดโดยไม่มีเครื่องหลับนอน และ (8) โทษเขียน เนื่องจากเห็นว่าเป็นการทารุณกรรมหรือทรมาน เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของสหประชาชาติ

อำนาจในการลงโทษผู้ที่เข้าไปในเรือนจำโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน หรือ บังอาจรับจากหรือส่งมอบแก่ผู้ต้องขัง นำเข้ามา หรือเอาออกไปจากเรือนจำซึ่งเงินหรือสิ่งของต้องห้ามโดยทางใด ๆ³⁵³ อันฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของเรือนจำ³⁵⁴

ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ได้ออกระเบียบว่าด้วยการดำเนินเกี่ยวกับสิ่งของต้องห้าม และเงิน พ.ศ. 2554 โดยมีหลักสำคัญ คือ

1. ให้ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษตามกระบวนการฟ้องคดีในทางอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 45 และให้นำสิ่งของต้องห้ามและเงิน อันเป็นทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด อันเป็นของกลางในคดีอาญาแก่พนักงานสอบสวน ตั้งแต่ ในชั้นการร้องทุกข์กล่าวโทษ เพื่อขอให้ศาลสั่งริบเป็นของแผ่นดิน

2. กรณีที่ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถานได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขัง ที่กระทำความผิดตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตามนัยมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 โดยไม่มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ต้องขังที่กระทำความผิด ให้ดำเนินการดังนี้

1) กรณีเป็นสิ่งของต้องห้าม อันเป็นทรัพย์สินของผู้ต้องขังให้ริบให้ตกเป็นของแผ่นดิน ตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

2) กรณีเป็นเงินไม่ว่าจะนำเข้ามาโดยผู้ต้องขังหรือนำเข้ามาโดยบุคคลอื่นซึ่งเงินนั้น ถือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ให้ดำเนินการริบเงินให้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

³⁵¹ ศาลปกครองสูงสุด, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 771/2547, (2547).

³⁵² ศาลปกครองสูงสุด, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 181/2554, (2554).

³⁵³ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 127, 266.

³⁵⁴ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 45, 794.

3. กรณีมีการกระทำความผิดตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แต่ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดได้ ให้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงและบันทึกการสืบสวนไว้โดยละเอียด และให้ดำเนินการ ดังนี้

1) กรณีเป็นสิ่งของต้องห้ามประเภทยาเสพติดให้โทษ อาวุธ เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธ อันถือได้ว่ากระทำความผิดหรือมีไว้ซึ่งสิ่งของดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย หรือ

2) กรณีเป็นสิ่งของต้องห้ามประเภทอื่นหรือกรณีเป็นเงิน และเงินซึ่งได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย ให้จับเก็บสิ่งของต้องห้ามและเงินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ที่ต้องตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ให้ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษตามกระบวนการฟ้องคดีในทางอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้นำสิ่งของต้องห้ามและเงิน อันเป็นทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด อันเป็นของกลางในคดีอาญาแก่พนักงานสอบสวน ตั้งแต่ ในชั้นการร้องทุกข์กล่าวโทษ เพื่อขอให้ศาลสั่งริบเป็นของแผ่นดิน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการตามมาตรานี้ มีการดำเนินการในขั้นตอนการหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมาเป็นของแผ่นดิน ในบางกรณีการนำเข้าสิ่งของเข้าภายในเรือนจำอาจไม่ใช่สิ่งผิดกฎหมายแต่เป็นสิ่งของต้องห้ามที่ห้ามนำเข้าภายในเรือนจำ เช่น เงินสด โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น เมื่อผู้ต้องขังนำเข้าภายในเรือนจำ ก็เป็นความผิดตามมาตรา 45 นี้ และจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาก่อน ทั้งนี้ตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ข้อ 127-129 โดยระบุสิ่งของต้องห้ามไว้ทั้งหมด 9 ชนิด หากไม่กำหนดสิ่งของต้องห้ามเหล่านี้ไว้ ผู้ต้องขังมีโทรศัพท์มือถือไว้ในความครอบครองและใช้กระทำความผิด เช่น ติดต่อซื้อขายสิ่งยาเสพติดจากภายนอก การใช้โทรศัพท์ข่มขู่บุคคลภายนอก สร้างความเสื่อมเสียให้กับกรมราชทัณฑ์ได้

4.2.4.11 การใช้อำนาจในการถอนการพักการลงโทษ หรือถอนการลดวันต้องโทษ จำคุกที่ยังเหลืออยู่และจะลงโทษทางวินัยอีกด้วยก็ได้³⁵⁵ กรณีนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษ ตามมาตรา 32 (5) หรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้ลดวันต้องโทษจำคุก ตามมาตรา 32 (6) หรือ (8) และถูกปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขกรณีได้รับการพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) หรือการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32 (6) อาจถูกจับมาจำคุกตามกำหนดโทษที่เหลืออยู่ โดยการจับนั้นไม่ต้องมีหมายจับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นการ

³⁵⁵ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 43, 792.

ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการนำตัวนักโทษมาบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาล จึงเป็นการใช้อำนาจทางอาญา

การใช้อำนาจตามมาตรานี้มีลักษณะเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ แต่เดิมศาลปกครองเห็นว่าการอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ผู้ต้องขังได้รับการพักการลงโทษหรือลดวันต้องโทษเป็นคำสั่งทางปกครอง³⁵⁶ ต่อมาได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า การใช้อำนาจบังคับโทษจำคุกตามคำพิพากษา³⁵⁷ เช่น การรับโทษ การลดโทษ การพักการลงโทษ การตีความตามคำพิพากษาของศาล หรือโต้แย้งคำพิพากษามาตรา 191 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ฉะนั้น การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพักการลงโทษให้ผู้ต้องขัง ได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนดโทษตามคำพิพากษา อาจจะไม่ใช่คำสั่งทางปกครองต่อไปเว้นแต่คำสั่งการเลื่อนชั้นการลดชั้น ที่จะทำให้ผู้ต้องขังเสียสิทธิประโยชน์อาจเป็นคำสั่งทางปกครองได้³⁵⁸

4.2.4.12 การใช้อำนาจตามหนังสือสั่งการหรือมาตรการในการปฏิบัติหน้าที่ที่สั่งโดยรัฐมนตรี อธิบดีกรมราชทัณฑ์

การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงานราชทัณฑ์ นอกเหนือจากกฎหมายราชทัณฑ์ที่มีได้กำหนดรายละเอียดไว้ เช่น มาตรการควบคุมผู้ต้องขังในเขตควบคุมพิเศษ มาตรการการควบคุมผู้ต้องขังไปศาล มาตรการควบคุมผู้ต้องขังกองนอก มาตรการในการตรวจสิ่งของต้องห้าม มาตรการการตรวจค้นยาเสพติด มาตรการการแก้ไขฟื้นฟู เป็นต้น ซึ่งบางมาตรการก็ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าพนักงานปฏิบัติต่อผู้ต้องขังไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์หรือกฎกระทรวง เช่น การใช้อำนาจในการตรวจค้นร่างกาย หรือการตรวจค้นสิ่งของสัมภาระส่วนตัวไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ให้ชัดเจน มีเพียงระบุไว้แค่หากเป็นหญิงให้เจ้าหน้าที่หญิงเป็นผู้ตรวจค้นเท่านั้น³⁵⁹ การใช้อำนาจดังกล่าวกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ต้องขัง และได้ใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เช่น การออกคำสั่งในเรื่องการ

³⁵⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1318/2545, คำสั่งศาลปกครองที่ พ.17/2546.

³⁵⁷ ศาลฎีกา, คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 61/2553 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2553.

³⁵⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 387/2549, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 795/2549.

³⁵⁹ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 36, 234.

เยี่ยมญาติ การงดรับพัสดุไปรษณีย์³⁶⁰ การจู่โจมตรวจค้นเพื่อหาสิ่งของต้องห้าม³⁶¹ ซึ่งกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นอย่างมาก เป็นเหตุให้การใช้มาตรการทางปกครองหรือฝ่ายบริหารด้านอื่นไม่มีประสิทธิภาพด้วย เช่น การบำบัดฟื้นฟูแก้ไข การพัฒนาพฤตินิสัย ไม่เป็นไปตามระบบทัณฑวิทยา ทั้งที่การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยของเรือนจำ

4.3 ปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทยในปัจจุบัน

ปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทยในปัจจุบันนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้ระบุรายละเอียดไว้ให้ชัดเจนในเรื่องการใช้อำนาจ กรณีมีข้อพิพาทหรือข้อสงสัยในการใช้อำนาจ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยได้มีกฎหมายปกครองคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะกฎหมายปกครองทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ โดยรูปแบบคำสั่งของเจ้าพนักงาน และให้สิทธิกับผู้ต้องขังตามหลักสากลที่มีอำนาจตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทุกระบบจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ยกเว้นเรื่องที่ไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ เช่น การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการ หรือนโยบายรัฐบาล เป็นต้น³⁶² ดังนั้น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวง ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน จึงอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ตามมาตรา 9(1)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4(8) คือไม่ใช่บังคับกับการดำเนินงานตามกระบวนการยุติทางอาญา ซึ่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในปัจจุบัน จึงมีแนวคิดว่าการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และโดยลักษณะงานหรือการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ มีลักษณะการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ

³⁶⁰ ศาลปกครองสูงสุด, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 63/2553, (2553).

³⁶¹ ศาลปกครองสูงสุด, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 147/2553, (2553)

³⁶² อาชวัน อินทเรศร, คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, (กรุงเทพฯ: สุพันธ์, 2546).

4.3.1 มีหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่ในระเบียบวินัย และมีให้นักโทษหรือผู้ต้องขังหลบหนีออกจากที่คุมขังไปได้ ที่เรียกว่า หน้าที่ควบคุมกักขัง (custody) และมีหน้าที่อีกประการหนึ่ง คือหน้าที่ในการฝึกอบรมกล่อมเกลานิยม ความคิดและจิตใจของผู้ต้องขังให้เป็นคนดีตลอดจนให้ความรู้ทั้งในด้านวิชาสามัญ วิชาชีพ เพื่อที่จะให้ผู้ต้องขังสามารถประกอบเลี้ยงอาชีพตนเอง และครอบครัวในทางสุจริต หน้าที่นี้เรียกว่า หน้าที่ฝึกฝนอบรม (rehabilitation) ซึ่งนักโทษที่หลบหนีที่คุมขัง เจ้าพนักงานอาจใช้วิธีป้องกันมิให้หลบหนีโดยการยิงนักโทษที่หลบหนีผู้นั้นก็ได้³⁶³ โดยไม่ต้องคำนึงเรื่องการกระทำผิดอาญาในฐานะความผิดอื่นประกอบอีก ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัย

4.3.2 การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ดังกล่าวข้างต้นเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ใช้อำนาจอาญาตามคำสั่งของศาล เจ้าพนักงานจึงเข้าใจว่าสามารถมีอำนาจในการตรวจค้น การจับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา³⁶⁴ หรืออำนาจในการยึดหรืออายัด หรือการเก็บรักษาสิ่งของผิดกฎหมายซึ่งเป็นของกลางในการกระทำผิด เช่น ยาเสพติดให้โทษ อาวุธปืน หรือเงินสด ซึ่งเป็นสิ่งของต้องห้ามเข้าภายในเรือนจำได้ แต่อำนาจเหล่านี้ ก็ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์มีอำนาจโดยเฉพาะ ซึ่งก็เป็นปัญหาในด้านข้อกฎหมายและข้อปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในปัจจุบันดังกล่าวเป็นการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการหรือตามมาตรการที่กรมราชทัณฑ์กำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจในการปกครองหรือรักษาความเรียบร้อยภายในเรือนจำเท่านั้น

4.3.3 การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานบังคับโทษซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วย ดังจะเห็นได้จากคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองกลางได้เคยวินิจฉัยว่า การพักการลงโทษเป็นส่วนหนึ่งในระบบทัณฑวิทยา ซึ่งเป็นการบังคับโทษตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง³⁶⁵

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ดังกล่าว ให้อำนาจเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ใช้อำนาจปกครองโดยการออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครอง เช่น การลงโทษทางวินัย การเลื่อนชั้นลดชั้น การพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการหรือภารกิจของกรมราชทัณฑ์ แม้จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมหรือเป็นการดำเนินงานในระบบทัณฑวิทยา หรือการบังคับโทษก็ตาม แต่กรม

³⁶³ ณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, 59.

³⁶⁴ ศาลปกครองสูงสุด, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 113/2544, (2544).

³⁶⁵ ศาลปกครองกลาง, คำสั่งศาลปกครองกลาง ที่ 1318/2545, (2544).

ราชทัณฑ์ก็ไม่สามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการใช้อำนาจในการออกคำสั่ง ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 รวมทั้งกฎกระทรวง มิได้ให้อำนาจกรมราชทัณฑ์ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินการโดยเฉพาะให้แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ เว้นแต่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 3³⁶⁶ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์เป็นการใช้อำนาจในการปกครองโดยเฉพาะแตกต่างจากการบริหารราชการทั่วไปก็ตาม³⁶⁷ ดังนั้น กฎหมายราชทัณฑ์ จึงต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจกฎหมายปกครองเช่นกัน สำหรับสาเหตุที่ทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ใช้อำนาจไม่ว่าทางปกครองหรืออาญา ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎหมายปกครอง ดังนี้ คือ

1. เจ้าพนักงานขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กล่าวคืออำนาจในการออกคำสั่งนั้น มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของผู้ต้องขังแต่ในขณะเดียวกันเป็นการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือการดำเนินงานในระบบทัณฑวิทยา เมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจไม่ได้มีการพิจารณาทางปกครองให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด จึงถูกผู้ต้องขังฟ้องต่อศาลปกครอง

2. นอกจากขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่ปฏิบัติแล้ว เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ผู้ใช้อำนาจกับผู้ต้องขังยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบงานทัณฑวิทยา

3. ปัญหาการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลหรือส่วนกลาง โดยการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามนโยบายดังกล่าวไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ในปัจจุบันจะ

³⁶⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมายหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

³⁶⁷ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ต้องขังกรมราชทัณฑ์ เรื่องเสร็จที่ 180/2551

ดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งจะสั่งการให้ปฏิบัติโดยที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายราชทัณฑ์ เช่น การตรวจค้น การจับกุม

4. โดยลักษณะการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง มีการดำเนินการอยู่ 2 ประการ คือ การบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาล โดยการคุมขังผู้กระทำความผิดไว้โดยจำกัดอิสรภาพหรือในฐานะหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการดำเนินการโดยเป็นภารกิจของกรมราชทัณฑ์ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายบริหาร คือ การอบรมแก้ไขฟื้นฟู การจัดสวัสดิการ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองประการในขณะเดียวกัน ซึ่งงานราชทัณฑ์ดังกล่าวก็มีการบริหารงานที่ขัดแย้งกันในการกิจทั้งสองประการ

จากภารกิจทั้งสองประการ เมื่อเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ใช้อำนาจแล้วย่อมมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ต้องขัง เช่น การใช้มาตรการทางวินัย การให้สิทธิประโยชน์ การเลื่อนชั้นลดชั้นนักโทษเด็ดขาด ตลอดจนการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังตามหลักทัณฑวิทยา ซึ่งเป็นการบริหารงานราชทัณฑ์

ดังนั้น เมื่อกฎหมายปกครองคือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้แล้ว การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ทั้งการใช้อำนาจอาญาและอำนาจปกครอง จึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายปกครองดังกล่าว แต่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ยังไม่มีความเข้าใจในการใช้อำนาจอาญาหรืออำนาจปกครอง จึงเป็นเหตุให้การใช้อำนาจไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนที่กฎหมายปกครองกำหนดไว้ ประกอบกับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ก็ไม่ได้บัญญัติเรื่องการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานให้ชัดเจน เช่น การบัญญัติให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หรือเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้มีอำนาจอาญาในการตรวจค้น การเข้าไปในเคหสถาน การยึดของกลางในการกระทำความผิด เป็นต้น เมื่อกฎหมายราชทัณฑ์ไม่มีการบัญญัติในเรื่องอำนาจของเจ้าพนักงานไว้ จึงเป็นเหตุให้มีข้อพิพาทในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์กับผู้ต้องขังกรณีกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ต้องขัง และนำไปสู่การใช้สิทธิตามกฎหมายปกครอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ทั้งที่การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์เป็นการดำเนินงานภายใต้การคุ้มครองประโยชน์สุขของสังคมโดยรวม ประกอบกับหลักอาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา เพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นและคุ้มครองสังคม ดังนั้น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ นอกจากจะพิจารณาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายปกครองแล้ว จึงควรต้องคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชนประกอบด้วย

การที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ยังขาดความเข้าใจในกฎหมายปกครอง และในขณะเดียวกัน กฎหมายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ต้องบังคับใช้ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์กฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ เมื่อยังไม่มีหลักเกณฑ์ในเรื่องการใช้อำนาจอาญาหรือการใช้อำนาจปกครองหรือการกระทำทางปกครองให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ดำเนินการที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข รูปแบบขั้นตอน การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานย่อมเกิดข้อพิพาทขึ้นได้ เนื่องจากในปัจจุบัน กระแสสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิ ผู้ต้องขังมีความรู้มากขึ้น ความก้าวหน้าเทคโนโลยีต่าง ๆ เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าพนักงานในเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่หรือประโยชน์ของผู้ต้องขัง มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นที่ผู้ต้องขังจะนำข้อพิพาทให้ศาลปกครองวินิจฉัยชี้ขาด เมื่อผู้ต้องขังนำข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นคำสั่ง กฎ ระเบียบ ขอบให้ศาลปกครองเพิกถอน รวมถึงขอคุ้มครองชั่วคราวให้ระงับการบังคับใช้ตามคำสั่ง กฎ ระเบียบต่าง ๆ ย่อมส่งผลให้การบริหารงานราชทัณฑ์ได้รับผลกระทบได้ เพราะกระบวนการพิจารณาของศาลย่อมมีขั้นตอนตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก รวมถึงส่งผลกระทบต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าพนักงานราชทัณฑ์กับผู้ต้องขังที่ไม่สนองตอบนโยบายของกรมราชทัณฑ์ได้

ปัญหาของการใช้อำนาจเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ที่กระทบต่อสิทธิของผู้ต้องขัง เนื่องจากตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ไม่มีคณะกรรมการตรวจสอบอิสระหรือองค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานที่กระทบต่อสิทธิผู้ต้องขัง โดยให้มีอำนาจให้คำปรึกษา แนะนำ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน การรับเรื่องราวร้องทุกข์ การรับฟังปัญหาต่าง ๆ ของผู้ต้องขัง ก่อนที่ผู้ต้องขังจะนำข้อพิพาทส่งให้ศาลพิจารณา หรือให้อำนาจกับคณะกรรมการตรวจเรือนจำเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสมดุลภาพระหว่างการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในปัจจุบัน กับ การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานไม่ว่าจากผู้ต้องขังหรือบุคคลภายนอก ต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์โดยเฉพาะ เพราะการที่ผู้ต้องขังฟ้องร้องเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่อศาลไม่ว่าศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ย่อมส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ซึ่งคณะกรรมการที่เป็นกลางที่รับวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าพนักงานในประเทศไทยยังไม่มี มีเพียงแต่ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เท่านั้น ซึ่งทั้งสองหน่วยงาน ก็อยู่นอกระบบของงานราชทัณฑ์ นอกจากนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยหรือองค์กรอิสระที่มีหน้าที่พิจารณาผลระหว่างเจ้าพนักงานราชทัณฑ์กับผู้ต้องขัง จะต้องมิใช่อำนาจตามกฎหมายแก่เจ้าพนักงาน หรือดำเนินการใกล้เคียงระหว่างเจ้าพนักงานกับผู้ต้องขัง ดังเช่น คณะกรรมการสอบสวนอิสระ ของประเทศอังกฤษ เยอรมัน หรือรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

4.3.4 การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อาจมีดังนี้

1. การออกคำสั่งหรือการกระทำใด ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับคดีหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือคำสั่งหรือการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ต้องขัง ทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้วย่อมอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) การลงโทษทางวินัยผู้ต้องขัง³⁶⁸
- 2) การอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้เลื่อนชั้นนักโทษ³⁶⁹
- 3) การย้ายผู้ต้องขังไปคุมขังยังเรือนจำอื่นหรือเพื่อระบายความแออัด³⁷⁰ เว้นแต่เป็นการย้ายตามคำสั่งศาลที่มีเขตอำนาจศาล
- 4) การใช้อำนาจเกี่ยวกับมาตรการปกครอง ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของเรือนจำ เช่น การย้ายผู้ต้องขังกระทำผิดวินัยข้อใดด้าน การใช้เครื่องพันธนาการผู้ต้องขัง³⁷¹
- 5) การใช้อำนาจที่มีลักษณะตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น การใช้คำสั่ง การออกระเบียบ กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ³⁷²

2. การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9(2) เช่น ไม่ตรวจค้นอาวุธผู้ต้องขังก่อนขึ้นเรือนนอนจนเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังลักลอบนำมีดเข้าไปภายในห้องและแทงกันเสียชีวิต³⁷³

3. การใช้อำนาจหรือคำสั่งนั้น ผู้ต้องขังสามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้
4. กรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ชัดเจนแล้ว เช่น การลงโทษทางวินัย การเลื่อนชั้น การลดชั้น การพักโทษ

4.3.5 การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจอาญา อาจมีดังนี้

1. เป็นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ ใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ตามมาตรา

³⁶⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 186/2549, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 181/2554.

³⁶⁹ ศาลปกครองสูงสุด, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.387/2549, (2549).

³⁷⁰ ศาลปกครองสูงสุด, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 461/2552, (2552).

³⁷¹ ศาลปกครองสูงสุด, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 532/2551, (2551).

³⁷² คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 639/2553, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 63/2553.

³⁷³ ศาลปกครองสูงสุด, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.339/2552, (2552).

4(4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น การริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ห้ามนำเข้ามาหรือเก็บรักษาไว้ในเรือนจำโดยมิได้รับอนุญาต³⁷⁴ ทรัพย์สินของผู้ต้องขังที่ตกค้างอยู่ในเรือนจำแล้วผู้ต้องขังหลบหนีเกินหนึ่ง ปี หรือไม่มารับทรัพย์สินของตนภายในสามเดือน³⁷⁵ ให้ริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1327

2. เป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามมาตรา 4(8) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น การใช้อำนาจย้ายผู้ต้องขังเพื่อสืบพยานนอกเขตอำนาจศาลตามคำสั่งศาล การดำเนินการลดวันต้องโทษ การพักโทษ³⁷⁶

3. การใช้อำนาจบังคับโทษจำคุกตามคำพิพากษาเช่นการรับโทษการลดโทษ การพักการลงโทษ การติดตามคำพิพากษาของศาล หรือโต้แย้งคำพิพากษามาตรา 191 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

4.4 การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ในปัจจุบันแนวคิดเรื่อง สิทธิและเสรีภาพ ได้ให้ความสำคัญกับเสรีภาพของปัจเจกชนมาก จึงเป็นเหตุให้การใช้อำนาจรัฐต้องถูกตรวจสอบมากขึ้น แนวคิดนี้จะปรากฏอยู่ในหลักการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป ค.ศ. 1950 กฎหมายเรือนจำของประเทศอังกฤษ ค.ศ. 1952 กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษของเยอรมัน ค.ศ. 1976 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส และระเบียบเรือนจำของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

งานราชทัณฑ์ต่างประเทศและประเทศไทยได้สังกัดกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกัน เป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีหน้าที่บังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษา ในบทนี้จะได้ศึกษาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางการศึกษาวิเคราะห์หาข้อสรุปในบทที่ 5 ต่อไป ดังนี้

4.4.1 สถานะการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ประเทศไทย ไม่ได้รับสิทธิพิเศษในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ดังเช่น ในประเทศอังกฤษตามมาตรา 8 แห่ง Prison Act 1952 การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้มีสถานะพิเศษเช่นเดียวกับตำรวจ หรือกฎหมายราชทัณฑ์ของประเทศฝรั่งเศส

³⁷⁴ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 39, 791.

³⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 40, 791.

³⁷⁶ อาชวัน อินทเรศร, คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, ที่ 61/2553.

มาตรา 16 ที่ได้รับการปกป้องคุ้มครองการข่มขู่คุกคามให้รวมถึงคู่สมรส บุตร บิดามารดาด้วย แต่ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ของประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 20 เพียงแต่เจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจตามมาตรา 16 แล้วไม่ต้องรับผิดทางแพ่งหรืออาญา แต่กรณีการรับผิดทางปกครองไม่ได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด

4.4.2 การใช้อำนาจในการใช้อาวุธ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดการใช้อำนาจให้ชัดเจน เช่น การห้ามเจ้าหน้าที่พกพาอาวุธปืน การใช้อาวุธปืน แต่ได้กำหนดไว้เป็นระเบียบกรมราชทัณฑ์³⁷⁷ แต่ตามกฎหมายประเทศเยอรมันจะกำหนดรายละเอียดไว้ในการใช้กำลังหรือการใช้อาวุธ โดยได้กำหนดรายละเอียดในการเตือนการใช้อาวุธไว้อย่างชัดเจน³⁷⁸

4.4.3 การใช้อำนาจในการใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 การใช้อำนาจตามมาตรานี้มีปัญหาในทางกฎหมายและทางปฏิบัติมากและเป็นคำสั่งทางปกครองกลาง³⁷⁹ ในประเทศเยอรมันมีหลักการการบัญญัติคล้ายกับประเทศไทย เช่น เมื่อเป็นอันตรายต่อตนเองหรือผู้อื่น หรือเกรงว่าจะหลบหนีแต่ละต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในเรื่องความมั่นคงปลอดภัย และการใช้กำลังบังคับด้วย³⁸⁰ แต่รัฐนิวเซาท์เวลส์ไม่มีการใช้เครื่องพันธนาการในเรือนจำ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ควรใช้เครื่องพันธนาการเป็นเครื่องมือในการลงโทษวินัย ตามกฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 33³⁸¹ ยกเว้นในกรณีต่อไปนี้

4.4.3.1 เป็นการใช้เพื่อป้องกันการหลบหนีระหว่างการเคลื่อนย้ายตัวและต้องนำเครื่องพันธนาการเหล่านี้ออกเมื่อผู้ถูกคุมขังปรากฏตัวต่อหน้าศาลหรือหน่วยงานราชการแล้ว

4.4.3.2 เป็นการใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ตามคำสั่งของแพทย์

4.4.3.3 เป็นการใช้ตามคำสั่งของผู้อำนวยการ ในกรณีที่วิธีการอื่นใช้ไม่ได้ผลในการป้องกันนักโทษจากการทำร้ายตนเอง ทำร้ายผู้อื่นหรือทำลายสิ่งของ และในกรณีที่ต้องใช้เครื่องพันธนาการดังกล่าว ผู้อำนวยการจะต้องปรึกษากับแพทย์โดยเร็วและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ

³⁷⁷ กรมราชทัณฑ์, ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน พ.ศ. 2543, (17 ตุลาคม 2543).

³⁷⁸ Prison Act 1976, Section 98.

³⁷⁹ ศาลปกครองกลาง, คำสั่งศาลปกครองกลาง ที่ 1438/2552, (2552).

³⁸⁰ Prison Act 1976, Section 83-89, 94-101.

³⁸¹ SMR ข้อ 33.

นอกจากไม่ควรนำมาใช้เพื่อเป็นการลงโทษแล้วจะต้องไม่ใช่เป็นเวลานาน และต้องมีการบันทึก เหตุการณ์การใช้กำลังต่อผู้ถูกคุมขังทุกครั้ง CPT, GR 2, §53³⁸²

4.4.4 การใช้อำนาจในการตรวจค้นร่างกายผู้ต้องขัง หรือการตรวจค้นสิ่งของสัมภาระ ส่วนตัวในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ให้ชัดเจน มีเพียงระบุไว้แค่หากเป็น หญิงให้เจ้าหน้าที่หญิงเป็นผู้ตรวจค้นเท่านั้น³⁸³ จึงเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิฟ้องศาลได้³⁸⁴ ทั้งที่การใช้อำนาจในการตรวจค้นเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยของเรือนจำ นอกจากนี้ ยังเป็นเหตุให้การ ใช้มาตรการทางปกครองหรือฝ่ายบริหารด้านอื่น ไม่มีประสิทธิภาพด้วย เช่น การบำบัดฟื้นฟูแก้ไข การพัฒนาพฤตินิสัย ให้เป็นไปตามระบบทัณฑวิทยาได้ แต่ในประเศอังกฤษได้ระบุไว้กฎเรือนจำ ปี ค.ศ. 1964 แก้ไขปี ค.ศ. 2010³⁸⁵ หรือตามกฎหมายราชทัณฑ์ของประเทศเยอรมัน³⁸⁶ ฝรั่งเศส³⁸⁷ และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย³⁸⁸ ได้ระบุรายละเอียดไว้ชัดเจน

4.4.5 การใช้อำนาจในการลงโทษทางวินัย การใช้อำนาจตามมาตรานี้ เป็นการดำเนินการ ตามมาตรการทางปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อยของเรือนจำหรือเป็นมาตรการของฝ่าย บริหารโดยแท้ แต่เนื่องจากในปัจจุบัน การลงโทษวินัยผู้ต้องขังถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

การลงโทษวินัยน่าจะถือว่าเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อย ดังเช่นการรักษาความสงบ เรียบร้อยของศาลในการพิจารณาคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 30 ให้ศาลมี อำนาจออกข้อกำหนดใด ๆ แก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือแก่บุคคลภายนอกที่อยู่ต่อหน้าศาลตามที่เห็น จำเป็น เพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณศาล และเพื่อให้กระบวนการพิจารณาดำเนินไปตามเที่ยงธรรม และรวดเร็ว อำนาจเช่นนี้ ให้รวมถึงการสั่งห้ามคู่ความมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในทางก่อความ

³⁸² CPT, GR 2, §53 ใน คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจในการรณรงค์เพื่อต่อต้านการทรมาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คู่มือปฏิบัติ การตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขัง (Monitoring places of detention: A practical guide), 146.

³⁸³ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479, ข้อ 36, 234.

³⁸⁴ ศาลปกครองสูงสุด, คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 147/2553, (2553).

³⁸⁵ Prison Rules consolidated January 2010 Removal, Search, Record and Property 41. Search

³⁸⁶ Prison Act 1976 Eleventh Title Security and Order Section 84 Search

³⁸⁷ Section 57.

³⁸⁸ Summary Offences Act 1988 –Part 4A - Offences Relating to Places of Detention Section 27F.

ราคาญ หรือในทางประวิงให้ชักช้าหรือในทางฟุ่มเฟือยเกินสมควร มาตรการดังกล่าวนี้ ยังนำไปใช้กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ตาม มาตรา 15 วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้

ในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เมื่อเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ได้ลงโทษแล้วจะต้องมีการแจ้งให้ศาลทราบ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสจะต้องแจ้งให้ผู้พิพากษาที่บังคับโทษทราบด้วย ในประเทศเยอรมันผู้ต้องขังก็สามารถร้องต่อศาลเมื่อเห็นว่ามาตรการที่ใช้กับตนนั้นได้รับความเสียหาย ในการลงโทษวินัยตาม European Prison Rule³⁸⁹ ให้ถือเป็นมาตรการสุดท้ายในการใช้และให้ผู้ต้องขังได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้³⁹⁰

4.5 การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน

การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานหรือการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการลดข้อพิพาทการใช้อำนาจกับผู้ต้องขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐจะต้องใช้อำนาจภายในกรอบของกฎหมายตามหลักนิติรัฐ (rule of law) ซึ่งเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ การใช้อำนาจของรัฐในขั้นตอนการดำเนินงานกระบวนการทางอาญาทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (transparency) เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ (accountability) เพื่อความสมดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สำคัญคือ การนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษ (crime control) และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (due process)³⁹¹ ฉะนั้น การศึกษาบทนี้ จะเน้นการตรวจสอบอำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่างประเทศเปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ประเทศไทย ดังนี้

4.5.1 การตรวจสอบจากองค์กรภายใน

การตรวจสอบจากภายในองค์กร ในประเทศไทยได้มีระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเรียกว่าผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์

³⁸⁹ European Prison Rule, Section 56.1.

³⁹⁰ Ibid., Section 57.2 (E).

³⁹¹ ธานี วรภัทร์, วิกฤตราชทัณฑ์ วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, 87.

ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้พยายามปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ข้อ 55³⁹² เรือนจำจะต้องถูกตรวจจากผู้ตรวจการเรือนจำเป็นประจำทุกปี นอกจากผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์แล้ว ยังมีผู้ตรวจการกระทรวงยุติธรรม แต่ด้วยภาระหน้าที่อย่างอื่น ซึ่งไม่ได้มีเฉพาะการตรวจเรือนจำอย่างเดียวจึงเป็นเหตุไม่มีเวลาเพียงพอ นอกจากนี้ ตามกฎกระทรวงมหาดไทยยังให้อำนาจกับสารวัตรเรือนจำมีอำนาจในการตรวจเรือนจำแต่ตำแหน่งดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดไว้แต่อย่างใด แต่ตามกฎหมายราชทัณฑ์ต่างประเทศหากไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายก็กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือระเบียบ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบอิสระของประเทศอังกฤษ คณะผู้ตรวจการเรือนจำรัฐนิวเซาท์เวลส์ หรือสภาที่ปรึกษาราชทัณฑ์ของประเทศเยอรมัน³⁹³ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้จะเป็นผู้ตรวจเรือนจำพร้อมให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่

สำหรับประเทศไทย แม้ในปี พ.ศ. 2547 จะได้ออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยสภาที่ปรึกษาราชทัณฑ์ พ.ศ. 2547 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ คือ³⁹⁴

1. เสนอแนะนโยบายและแนวทางในการพัฒนางานราชทัณฑ์ให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามบริบทแห่งกฎหมายไทยและมาตรฐานสากล
2. เสนอแนะมาตรการและระเบียบที่เหมาะสมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การพัฒนาและแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขังและสนับสนุนผู้พ้นโทษเพื่อการดำรงชีวิตในสังคม
3. เสนอแนะการพัฒนางานด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากรของ กรมราชทัณฑ์

³⁹² Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners Inspection 55. There shall be a regular inspection of penal institutions and services by qualified and experienced inspectors appointed by a competent authority. Their task shall be in particular to ensure that these institutions are administered in accordance with existing laws and regulations and with a view to bringing about the objectives of penal and correctional services.

³⁹³ Prison Act 1976 Section 164 Powers

(1) The members of the Advisory Council shall have powers, in particular, to accept requests, suggestions and complaints. They shall be allowed to gather information on accommodation, occupation, vocational training, food, medical services and treatment, as well as to inspect the institution and its facilities.

(2) The members of the Advisory Council shall be allowed to visit the prisoners and detainees in their rooms. Interviews and correspondence shall not be supervised.

³⁹⁴ ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยสภาที่ปรึกษาราชทัณฑ์ พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 5 เมษายน 2547 อำนาจหน้าที่ ข้อ 12.

4. ประสานงาน ระดมทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกมาใช้ในการควบคุม และพัฒนาผู้ต้องขัง

5. ติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

6. รับคำร้องเรียนของผู้ต้องขังหรือประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ตามระเบียบที่สภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์กำหนด

7. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่ง อย่างใดตามที่สภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์มอบหมาย

8. ดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควรและชอบด้วยกฎหมาย เพื่อสนับสนุน ภารกิจของกรมราชทัณฑ์

ในระเบียบฉบับนี้ ยังมีอำนาจให้ตั้งสภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์จังหวัดอีกด้วย แต่ปัจจุบันการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวก็ยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

ส่วนคณะกรรมการเรือนจำตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการต่างกระทรวง ปัญหาการร่วมมือการทำงานและกรรมการขาดความรู้เรื่องราชทัณฑ์เป็นปัญหาหนึ่ง ที่คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการให้เกิดผลได้

4.5.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจจากองค์กรภายนอก

การตรวจสอบจากองค์กรภายนอกนั้น ในประเทศไทย จะมีคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ปัจจุบันได้เข้ามาตรวจสอบข้อร้องเรียนตามที่ผู้ต้องขังได้ร้องเรียนมากขึ้น ดังเช่น การร้องเรียนเรื่องสวัสดิการ การไม่ได้รับความเป็นธรรม สำหรับประเทศที่เป็นสมาชิกของสภายุโรปจะมีคณะกรรมการการต่อต้านการทรมานและทารุณออกตรวจเรือนจำเป็นประจำทุกปี เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามข้อกำหนดเรือนจำยุโรป (European prison rule) ในประเทศอังกฤษและรัฐนิวเซาท์เวลส์ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีบทบาทสำคัญมากต่อการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ผู้พิพากษาในประเทศฝรั่งเศสเข้าตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในต่างประเทศ จึงมีการตรวจสอบในลักษณะ ดังนี้

4.5.2.1 จากระบบยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษาและอัยการเข้าเยี่ยมสถานที่ในประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศสผู้พิพากษาอาจเข้าเยี่ยมเรือนจำที่คุมขังนักโทษ และให้ข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามคำพิพากษาคัดสินของศาล การตรวจเยี่ยมโดยศาลมีความแตกต่างกันไปทั้งในแง่ความถี่และ

คุณภาพ โดยอาจมีประสิทธิภาพในกรณีที่ผู้พิพากษาสามารถให้ข้อวินิจฉัยซึ่งมีผลผูกพันต่อสภาพในเรือนจำ

4.5.2.2 การตรวจเยี่ยมอย่างเป็นอิสระจากภายนอก อาจมีรูปแบบแตกต่างกันไป โดยอาจเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการโดยรัฐสภา หน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงบางแห่ง หรือกลุ่มจากภาคประชาสังคม หรือองค์กรที่ผสมผสานกันประกอบด้วย สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นการตรวจเยี่ยมที่มีข้อร้องเรียน มากกว่าจะเป็นการตรวจเยี่ยมเพื่อการป้องกันและการประเมน และมีการรายงานอย่างเปิดเผยต่อรัฐสภา และด้วยสถานะความเป็นหน่วยราชการ ข้อเสนอแนะขององค์กรเหล่านี้ย่อมถูกมองว่ามีน้ำหนักในอังกฤษ ออสเตรเลีย

4.5.2.3 ในระดับนานาชาติและภูมิภาคคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานแห่งยุโรป (CPT) รัฐภาคีต้องขออนุญาตให้มีการเข้าเยี่ยมโดยคณะกรรมการฯ ไม่ว่าในเวลาใดหรือสถานที่ใดซึ่งมีการคุมขังบุคคล จะทำหน้าที่เข้าเยี่ยมสถานที่คุมขังอย่างสม่ำเสมอไม่ว่าจะมีการร้องเรียนมาหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากรัฐภาคีล่วงหน้า³⁹⁵

4.5.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรศาล

โดยปกติ การใช้สิทธิของผู้ต้องขังในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น เป็นไปตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษ ฉะนั้น ผู้ต้องขังจึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานได้ แต่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือ Common Law ประเทศอังกฤษ กับรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย จะมีแผนกคดีปกครองในศาลสูงเพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมอาญาโดยเฉพาะ เช่น ประเทศอังกฤษ ศาลสูงจะเป็นผู้วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือคดีเกี่ยวกับสิทธิของนักโทษ สำหรับ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย การที่ผู้ต้องขังเห็นว่าเจ้าหน้าที่พักการลงโทษรับฟังข้อเท็จจริงผิดไป ไม่นอมนัดให้ตนได้รับการพักการลงโทษ ผู้ต้องขังสามารถที่จะยื่นคำร้องต่อศาลสูงสุดได้โดยตรง³⁹⁶ และกรณีที่ผู้กระทำความผิดร้ายแรงได้รับการพักการลงโทษ สำนักงานอัยการมีสิทธิที่จะคัดค้านได้ ทั้งประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย ไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่า การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์กับผู้ต้องขังเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ แต่ศาลมีสิทธิที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของ

³⁹⁵ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจในการรณรงค์เพื่อต่อต้านการทรมาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คู่มือปฏิบัติ การตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขัง (Monitoring places of detention: A practical guide), 46-51.

³⁹⁶ Crimes (Administration of Sentences) Act 1999 Subdivision 4 - Applications to Supreme Court Section 155-157.

นักโทษ หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือนักโทษศาลย่อมมีสิทธิพิจารณาได้ ส่วนประเทศไทย นอกจากผู้ต้องขังจะใช้สิทธิร้องเรียนผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หรือผู้ต้องขังจะใช้สิทธิในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิกรณีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และเข้าเงื่อนไขการเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ ต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกกฎหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ตามมาตรา 9(1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองและจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาทส่วนตัว เช่น การทำร้ายร่างกายที่ไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการทำให้เสียทรัพย์ ก็เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม

สำหรับประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส นั้น ประเทศเยอรมันจะเหมือนกับประเทศไทย กล่าวคือหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองหรือสิทธิที่เกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิต่อศาลปกครองแต่หากเกิดจากการเรียกร้องค่าเสียหาย หรือละเมิดศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา แต่หากมาตรการหรือคำสั่งของเรือนจำกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในสาระสำคัญ ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

กรณีประเทศฝรั่งเศส นั้น จะมีสภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาทจากการใช้อำนาจหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนคือนักโทษ ดังจะเห็นได้จากผู้ต้องขังสามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ได้

ประเทศเยอรมันกับประเทศฝรั่งเศส นั้น ได้ให้สิทธิผู้ต้องขังในการยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามหลักการให้สิทธิกับผู้ต้องขังทั่วไป และเป็นไปตามหลัก European Prison Rule ประกอบ

ดังนั้น จากการที่ได้ศึกษาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์แล้ว เห็นว่าการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทย มีลักษณะการใช้อำนาจเป็นไปตามระบบทันทวิทยา เช่น การพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ การเลื่อนชั้นลดชั้น เป็นต้น ซึ่งเป็นการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามมาตรา 4(4), (8) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁹⁷ เป็นไปเพื่อปกครองคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัย และเป็นการบังโทษตามคำพิพากษา จึงเป็นการดำเนินการตามระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครอง³⁹⁸ ดังเช่นประเทศออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์ การให้บริการคุมขังและชุมชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา³⁹⁹

4.6 มาตรการที่เหมาะสมในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์สำหรับประเทศไทย

การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น เป็นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในการบังคับโทษโดยการคุมขังจำกักต้อนสภาพบุคคลที่กระทำผิดและการใช้อำนาจของกรมราชทัณฑ์โดยเฉพาะ ในการบริหารจัดการภายในเรือนจำไม่ว่า การจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัย อาคารเรือนนอน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ รวมถึงการก่อสร้างอาคารสถานที่ควบคุมกักขัง ซึ่งกรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาลำดับสุดท้ายและต้องปฏิบัติหรือบังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษา แต่การบริหารโทษนั้น ราชทัณฑ์สามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อบริหารงานภายในได้ ซึ่ง

³⁹⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

(1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

(2) . . .

(4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์

(8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

³⁹⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 (1).

³⁹⁹ The Guide to Conduct and Ethics 2010, Corruption Prevention Unit Professional Standards Branch Corrective Services NSW, Department of Justice and Attorney General. P.3, Retrieved August 20, 2012, from www.correctionsservice.nsw.gov.au

การดำเนินการตามภารกิจนี้ เป็นการใช้อำนาจปกครอง มิใช่การใช้อำนาจตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงต้องบังคับตามกฎหมายปกครอง

ดังนั้น เมื่อการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ไม่ได้แบ่งแยกการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ว่า การใช้อำนาจในเรื่องใด เป็นอำนาจอาญาหรืออำนาจปกครอง และไม่มียกเว้นกรณีให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาในกรณีเกิดข้อพิพาทในการใช้อำนาจปกครอง ก่อนที่ผู้ต้องขังจะนำข้อพิพาทจากการใช้อำนาจปกครองของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ให้ศาลปกครองวินิจฉัย ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จะต้องดำเนินการจัดระเบียบ ประกาศ หรืออย่างน้อยต้องมีคู่มือในเรื่องการใช้อำนาจปกครองของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ว่าเรื่องใด เป็นการใช้อำนาจอาญา เช่น การพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ การเลื่อนชั้น การลดชั้น การตรวจค้น การตรวจหาสารเสพติด มาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

สำหรับมาตรการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ประเทศไทย ดังนี้

4.6.1 กรมราชทัณฑ์ควรจัดอบรมเจ้าพนักงานราชทัณฑ์เพื่อให้เข้าใจในการใช้อำนาจปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หลักเกณฑ์ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น คำสั่งทางปกครอง การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ การแจ้งหลักเกณฑ์ รูปแบบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดในการใช้อำนาจปกครอง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะมาตรา 9(1) ในเรื่องเกี่ยวกับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับผู้ต้องขังเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

4.6.2 กรมราชทัณฑ์ยังไม่มีเผยแพร่หรือจัดทำคู่มือหรือตัวอย่างคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งตัวอย่างของคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดหรือศาลอื่นที่พิพากษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์

4.6.3 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจ หรือสถานะการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ให้ชัดเจน

ดังเช่น ประเทศอังกฤษให้มีสิทธิพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ดังเช่นตำรวจ⁴⁰⁰ ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจได้รับการปกป้องพิเศษ⁴⁰¹ ในประเทศออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์ เป็นเจ้าพนักงานอาญา และเป็นเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยให้มีอำนาจตั้งกักตัว⁴⁰² คั่นตัวบุคคล⁴⁰³ ในประเทศเยอรมันอำนาจในการค้น⁴⁰⁴ การใช้กำลังบังคับได้ระบุขั้นตอนไว้ชัดเจน ฉะนั้น ประเทศไทยยังไม่มีรายละเอียดในการใช้อำนาจเหล่านี้ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานจึงมีปัญหาในทางปฏิบัติ ประกอบกับการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนของกฎหมายปกครอง จึงเป็นการปฏิบัติงานที่ยู่ยากขึ้น ทั้งที่การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ควรเป็นการดำเนินการ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

4.6.4 เรื่องการกำหนดเขตอำนาจศาลที่มีอำนาจรับข้อพิพาทในเรื่องการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ และเรื่องสิทธิประโยชน์ของผู้ต้องขัง ควรเสนอศาลยุติธรรมเป็นผู้รับพิจารณาคำฟ้อง คำร้อง เนื่องจากเป็นผู้พิจารณาคดีผู้ต้องขังมาแล้ว เพื่อให้การพิจารณาคดีในเรื่องสิทธิประโยชน์ของผู้ต้องขัง เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และต่อเนื่องกับคดีเดิม ดังเช่น ศาลสูงสุด แผนกคดีปกครอง ในประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์

4.6.5 ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์แม้จะมีคณะกรรมการตรวจเรือนจำ ตามที่กำหนดไว้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 หรือสภาที่ปรึกษาราชทัณฑ์ ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม แต่อำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กร แต่ยังไม่อำนาจหรือหน้าที่ในการวินิจฉัยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างเจ้าพนักงานกับผู้ต้องขัง ไม่ว่าปัญหาจะเกิดจากการใช้อำนาจปกครองหรือจากสาเหตุอื่นก็ตาม

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ บทบาทอำนาจหน้าที่ยังมีอำนาจแค่ตรวจสอบตามที่มีข้อร้องเรียนเท่านั้น แต่ยังไม่มีความหมายให้มีอำนาจหน้าที่ ดังเช่น

⁴⁰⁰ Prison Act 1952 section 8 Every prison officer while acting as such shall have all the powers, authority, protection and privileges of a constable

⁴⁰¹ Law n ° 2009-1436 prison SECTION 1: TERMS OF EXERCISE OF MISSIONS OF PRISON PERSONNEL Article 16

⁴⁰² Crimes (Administration of Sentences) Act 1999 Section 39 Powers of arrest

⁴⁰³ Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002 No 103 Section 3 Interpretation

(1) In this Act: correctional centre has the same meaning as it has in the Crimes (Administration of Sentences) Act 1999

⁴⁰⁴ Prison Act 1976 ELEVENTH TITLE Security and Order Section 84 Search

คณะกรรมการตรวจสอบอิสระ ดังเช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย หรือสภาที่ปรึกษา
ราชทัณฑ์ของประเทศเยอรมัน หรือประเทศฝรั่งเศสการดำเนินการหรือมาตรการในการบังคับโทษ
จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษาหรืออัยการเจ้าของคดีก่อนที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์จะ
ดำเนินการ

ดังนั้น มาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในเบื้องต้นกรณีที่ยังไม่มีข้อยุติว่าการ
ดำเนินการของกรมราชทัณฑ์เป็นการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายปกครองหรือเป็นการ
ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ควรที่จะมีองค์กรที่มีหน้าที่รับวินิจฉัยข้อพิพาท
ระหว่างเจ้าพนักงานราชทัณฑ์กับผู้ต้องขัง รวมถึงเรื่องสิทธิ ประโยชน์ของผู้ต้องขัง และองค์กร
ดังกล่าวจะกำหนดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 หรือเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายนอกที่
เป็นอิสระ หรือสังกัดอยู่ในผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อลด
ปัญหากรณีที่ผู้ต้องขังนำข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจปกครองของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์
ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง รวมถึงการกำหนดให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล
กฎหมายอาญาหรือเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
อาญา เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์เป็นการดำเนินงานตามขั้นตอนที่กำหนด
ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างชัดเจน

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไทยกับต่างประเทศ

ที่	เรื่อง	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศเยอรมัน	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศออสเตรเลีย
		1.พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 2.กฎกระทรวง	1. Prison Act 1952 2. Prison Rule	1.Prison Act 1976	1. Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) 2. Code of Criminal Procedure (C.C.P.) 3. The Penal Code (ปอ.)	(รัฐนิวเซาท์เวลส์)
1.	การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้มี สถานะดังเช่น เจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา หรือเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	1. ระบุไว้เฉพาะตำแหน่ง พิศดี ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญามาตรา 2(16) 2. กฎกระทรวง มหาดไทย ข้อ 18	1. Prison Act 1952 Section 8,23 2. ให้อำนาจเจ้าพนักงาน ราชทัณฑ์ทั้งหมด	1. Prison Act S.155 2. ให้อำนาจและความ คุ้มครองทั้งหมด	1. Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) Article 16--C.C.P. 242 2. มีสถานะตามที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา 3. ให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่และรวมถึง บิดามารดาและคู่สมรส	1. Crime Act 1900 Section 60AA 2. Law Enforcement Act 2002 S.3 3. Summary offences 1988 S.27A 4. The Crime (administration of Sentences) Act 1999 S.39(7) พนักงานราชทัณฑ์เป็นเจ้า พนักงานตามประมวลกฎหมาย อาญา รวมถึงการบัญญัติความคิด เกี่ยวกับสิ่งของต้องห้ามเข้าใน เรือนจำไว้ในประมวลกฎหมาย อาญา

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ที่	เรื่อง	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศเยอรมัน	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศออสเตรเลีย
		1.พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 2.พระกฎกระทรวง	1. Prison Act 1952 2. Prison Rule	1.Prison Act 1976	1. Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) 2. Code of Criminal Procedure (C.C.P.) 3. The Penal Code (ปอ.)	(รัฐนิวเซาท์เวลส์)
2.	อำนาจในการตรวจค้นสิ่งของต้องห้าม, ตรวจค้นตัวผู้ต้องขัง, ตรวจค้นบุคคลที่ เกี่ยวข้อง	กฎกระทรวง ข้อ 36 ระบุไว้เฉพาะการตรวจ ค้นสิ่งของที่ตัวผู้ต้องขัง	Prison rules 1999 Section 41 ได้ระบุไว้ให้เจ้า พนักงานตรวจค้นทุก กรณี	Prison Act S.84 ระบุ การตรวจค้นไว้โดย ละเอียด การค้นตัว การ ค้นสถานที่	Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) Article 57 การตรวจค้น ในกรณีเกี่ยวกับ ความมั่นคง และให้ใช้เครื่องมือ อิเล็กทรอนิกส์ตรวจค้นด้วย	1. Summary offences 1988 S.27F 2. Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 Section S.43 ให้อำนาจเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ตรวจค้น รวมถึงการตรวจค้น บุคคลและยานพาหนะอื่นที่มีเหตุ อันควรสงสัย

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ที่	เรื่อง	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศเยอรมัน	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศออสเตรเลีย
		1.พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 2.กฎกระทรวง	1. Prison Act 1952 2. Prison Rule	1.Prison Act 1976	1. Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) 2. Code of Criminal Procedure (C.C.P.) 3. The Penal Code (ปอ.)	(รัฐนิวเซาท์เวลส์)
3.	อำนาจในการจับและติดตามผู้ต้องขัง หลบหนี	1. มาตรา 19,43 2. กฎกระทรวง มหาดไทย ข้อ 18(7), ข้อ 21 กรณีผู้ต้องขัง หลบหนีมีอำนาจจับ ภายใน 24 ชั่วโมง และ อำนาจจับกรณีความคิด ภายในเรือนจำ	Prison Act 1952 Section 23 มีอำนาจ ติดตามจับกุมได้ และมี อำนาจนอกเขตศาล	Prison Act S.87 มี อำนาจจับกุมผู้ต้องขัง หลบหนีได้โดยไม่มี หมายจับ	Code of Criminal Procedure แจ้งศาลผู้บังคับโทษและให้ออก หมายจับ	The Crime (administration of Sentences) Act 1999 S.39(7) มี อำนาจติดตามจับกุมกรณีผู้ต้องขัง หลบหนีร่วมกับเจ้าพนักงาน ตำรวจ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ที่	เรื่อง	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศเยอรมัน	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศออสเตรเลีย
		1.พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 2.กฎกระทรวง	1. Prison Act 1952 2. Prison Rule	1.Prison Act 1976	1. Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) 2. Code of Criminal Procedure (C.C.P.) 3. The Penal Code (ปอ.)	(รัฐนิวเซาท์เวลส์)
4.	เงื่อนไขการใช้กำลังบังคับหรือการใช้ มาตรการบังคับกับผู้ต้องขัง	มาตรา 16-18 การใช้ อาวุธต่าง ๆ ต้องเข้าตาม เงื่อนไขที่กฎหมาย กำหนดไว้	1. Prison Act 1952 Section 13 2. Prison Rule 1999 Section 13,47,48,51 นอกจากได้กำหนดไว้ ตามกฎหมายแล้ว ยังได้ ระบุไว้ในหนังสือคู่มือ เช่น Use of Force	Prison Act S.91,95 กำหนดรายละเอียดไว้ รวมถึงเรื่องการแจ้ง เตือนก่อนการใช้กำลัง ด้วย	Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) Article 12 เจ้าพนักงานสามารถใช้กำลังหรือ ใช้อาวุธ เพื่อป้องกันความมั่นคง ของรัฐตลอดจนป้องกันตนเอง	Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 Section S.121 กำหนดรายละเอียดการใช้กำลัง เช่น เพื่อป้องกันการหลบหนี การ ทำร้าย

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ที่	เรื่อง	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศเยอรมัน	ประเทศฝรั่งเศส	
		1.พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 2.กฎกระทรวง	1. Prison Act 1952 2. Prison Rule	1.Prison Act 1976	1. Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) 2. Code of Criminal Procedure (C.C.P.) 3. The Penal Code (ปอ.)	ประเทศออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์)
5.	การตรวจหาสารเสพติด,มาตรการ เกี่ยวกับยาเสพติด	ออกเป็นมาตรการหรือ หนังสือสั่งการ	Prison Act Section 16A ได้ระบุไว้ขั้นตอนการ ตรวจ การบำบัดรักษา	Prison Act S.137 ได้ระบุไว้ขั้นตอนการ ตรวจ การบำบัดรักษา	1. Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) 2. Code of Criminal Procedure ได้ ระบุไว้ขั้นตอนการตรวจ การ บำบัดรักษา	The Crime (administration of Sentences) Act 1999 S.106 ได้ระบุไว้ขั้นตอนการตรวจ การ บำบัดรักษา
6.	การตรวจสอบการใช้อำนาจของ คณะกรรมการภายนอกหรือ บุคคลภายนอก	มาตรา 44 การใช้อำนาจ หน้าที่ของ คณะกรรมการยังไม่ ชัดเจน	1. Prison Act S.6 2. Prison Rule 11 คณะ กรรมการตรวจสอบ อิสระ ผู้ต้องขังและ หน่วยงานภายนอกให้ ความเชื่อถือ	prison Act 1976 Section 162,164 คณะกรรมการ ตรวจสอบและให้ คำปรึกษาผู้ต้องขังให้ ความเชื่อถือ มีอำนาจ หน้าที่ชัดเจน	Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) Article 5,91 คณะกรรมการต่างๆ เช่น มีอำนาจ เข้าร่วมตรวจสอบการลงโทษวินัย ผู้ต้องขัง	Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 Section S.160 ผู้ต้องขังร้องเรียนต่อสนง.ตำรวจ อัยการ รัฐมนตรี ศาล

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ที่	เรื่อง	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศเยอรมัน	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศออสเตรเลีย
		1.พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 2.กฎกระทรวง	1. Prison Act 1952 2. Prison Rule	1.Prison Act 1976	1. Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) 2. Code of Criminal Procedure (C.C.P.) 3. The Penal Code (ปอ.)	(รัฐนิวเซาท์เวลส์)
7.	การตรวจสอบของตุลาการหรือผู้ พิพากษาใช้อำนาจปรับการลงโทษ	ไม่ได้ระบุไว้	Prison Act S.19 ผู้พิพากษาเข้าตรวจสอบ งานราชทัณฑ์	Prison Act 1976 Section 29(2) ผู้พิพากษาเข้าตรวจสอบ งานราชทัณฑ์ได้	1. Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) Article 65, 72 2. The Penal Code Article 132 3. Code of Criminal procedure Article 712 ผู้พิพากษาสามารถเข้าตรวจสอบ การบังคับโทษได้ตลอด	The Crime (administration of Sentences) Act 1999 S.229 ผู้พิพากษามารถตรวจสอบการ ทำงานของราชทัณฑ์ได้ตลอด

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ที่	เรื่อง	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศเยอรมัน	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศออสเตรเลีย
		1.พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 2.กฎกระทรวง	1. Prison Act 1952 2. Prison Rule	1.Prison Act 1976	1. Law n ° 2009-1436 of 24 November 2009 prison (1) 2. Code of Criminal Procedure (C.C.P.) 3. The Penal Code (ปอ.)	(รัฐนิวเซาท์เวลส์)
8.	การใช้สิทธิของผู้ต้องขังทางศาล รวมทั้ง ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาล รัฐธรรมนูญ	1. ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา บัญญัติเรื่องการร้องทุกข์ การอุทธรณ์ ฎีกา 2. กฎกระทรวง ข้อ 120 บัญญัติเรื่องร้องเรียนร้อง ทุกข์	Prison Rule S.39 ร้องเรียนศาลยุติธรรม ศาลสิทธิมนุษยชนแห่ง ยุโรป	Prison Act 1976 Section 109,110 ร้องเรียนศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาล รัฐธรรมนูญ ศาลสิทธิ มนุษยชนแห่งยุโรป	1. Law n ° 2009-1436 - of 24 November 2009 prison (1) 2. The Penal Code 3. Code of Criminal procedure ร้องเรียนศาลยุติธรรม ศาล ปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาล สิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป	Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2008 Section S.156 ศาลยุติธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

กรมราชทัณฑ์ เป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีอำนาจหน้าที่บังคับโทษ เพื่อให้เป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษ วัตถุประสงค์ของการลงโทษ และรูปแบบการลงโทษ และปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ คือ

1. ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. กำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักอาชญาวิทยาและหลักทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์กรการสหประชาชาติ
3. ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง
4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ การดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องขององค์กรการสหประชาชาติตามความเหมาะสมและงบประมาณที่ได้รับ นอกจากนี้ ยังต้องติดต่อประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ สถานทูต สถานกงสุล ตลอดจนองค์กรเอกชนและส่วนราชการอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาตามภารกิจและกฎหมายที่กรมราชทัณฑ์ใช้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว ถือว่าเป็นงานที่มียาก สลับซับซ้อน มีผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคม หากปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง หรือเกิดความผิดพลาดขึ้น เช่น ผู้ต้องขังแหกหักหลบหนี ปล่อยผู้ต้องขังผิดตัว หรือระบบการแก้ไข ผู้ต้องขังไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ต้องขังกลับไปกระทำความผิดสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชน ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรม ความสงบเรียบร้อยและความ ปลอดภัยของสังคม

งานราชทัณฑ์จึงถือว่าเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของสังคม ก็คือเรือนจำ และทัณฑสถาน เป็นสถานที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ ในสังคม ที่เห็นได้อย่างชัดเจน ลักษณะ ภายนอก ไม่ว่าจะเป็นกำแพงคอนกรีตสูงที่มีรั้วไฟฟ้ากั้นอยู่อีก โรงงาน เรือนนอนที่แออัดไปด้วย ผู้ต้องขัง ต่างจากหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงาน วัตถุประสงค์ บทบาท ของบุคลากร และที่สำคัญที่สุดผู้รับบริการในเรือนจำซึ่งก็คือ ผู้กระทำความผิดที่สังคมไม่ต้องการ ให้อยู่ร่วมด้วย

จากการบังคับโทษผู้กระทำผิดโดยการคุมขังไว้ในเรือนจำและทัณฑสถาน ตามทฤษฎีการ ลงโทษเพื่อเป็นการตัดไม่ให้มีโอกากระทำผิดอีก (incapacitation) เป็นการลงโทษทำให้บุคคลนั้น หมดความสามารถที่จะกระทำผิด สังคมจึงปลอดภัยจากการกระทำผิดซึ่งเกิดจากบุคคลผู้ต้องโทษ นั้น แม้ว่าผู้ต้องโทษจะเกรงกลัวโทษหรือจะได้รับการแก้ไขฟื้นฟูจิตใจให้กลับตัวเป็นคนดีจากการ รับโทษหรือไม่ก็ไม่สำคัญ แต่ในระหว่างที่ผู้ต้องโทษได้รับโทษอยู่จะถูกตัดความสามารถในการ กระทำผิดอีก ความมุ่งหมายตามแนวความคิดนี้จึงคล้ายกับการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ผู้กระทำผิด แต่ต่างกันตรงแนวความคิดนี้มุ่งป้องกันการกระทำผิดซ้ำโดยวิธีการทำให้หมดโอกาส ในการกระทำผิด การลงโทษเพื่อตัดโอกาสไม่ให้กระทำผิดอีกแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือการตัด โอกาสแบบถาวร ได้แก่ การลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต วิธีนี้มีผลทำให้ผู้กระทำความผิด ไม่มีโอกาสสร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคมได้อีก มิให้กระทำผิดเฉพาะอย่างได้ เช่น การต้อน เป็น การตัดโอกาสมิให้กระทำผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราอีก เป็นต้น และการตัดโอกาสแบบชั่วคราว ได้แก่ การลงโทษจำคุกมีกำหนดเวลา แนวคิดในทฤษฎีนี้จึงมุ่งประโยชน์สุขของสังคมให้ปลอดภัย กรมราชทัณฑ์ของไทยก็ได้ใช้แนวทางตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการตัดไม่ให้มีโอกากระทำ ผิดอีกทั้งการตัดโอกาสแบบถาวร และการตัดโอกาสแบบชั่วคราว

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบันดังกล่าวข้างต้น คือ การบังคับ โทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล โดยการลงโทษผู้กระทำผิดหรือคุมขังผู้กระทำผิดไว้ในเรือนจำ การจำคุกเป็นโทษทางอาญาที่จำกัดเสรีภาพของผู้กระทำความผิด ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยเจ้าพนักงาน ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์จะบังคับโทษจำคุกไว้ในเรือนจำและทัณฑสถาน

และกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการดำเนินการ คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำทัณฑสถานเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายราชทัณฑ์

ในสถานภาพการใช้อำนาจการบังคับโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะการใช้อำนาจอาญาหรือมาตรการทางอาญา และการใช้อำนาจปกครองหรือมาตรการปกครองรวมอยู่ด้วยกัน เช่น การดำเนินการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ ซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินการกระบวนการยุติธรรม และในขณะเดียวกันก็มีอำนาจในการควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่ในกฎ ระเบียบวินัย มีหน้าที่จัดสวัสดิการ การแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัย ผู้ต้องขังภายใต้การควบคุม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจปกครอง อันเป็นการการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ

แต่เนื่องจากปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ที่เกี่ยวกับผู้ต้องขังมีหลายประการ เช่น จำนวนผู้ต้องขังเพิ่มขึ้น ปัญหาการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามมาตรฐานสากล กระแสสิทธิมนุษยชนและการตรวจสอบภาครัฐ ปัญหาดังกล่าวได้มีผู้ต้องขังนำประเด็นที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือในการออกกฎ หรือคำสั่งตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือระบบทัณฑวิทยาฟ้องร้องเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่อศาลปกครอง หรือหน่วยงานภายนอกเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไม่กล้าที่จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เป็นเหตุให้การบริหารงานราชทัณฑ์หรือการควบคุมผู้ต้องขังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะหากมีการใช้อำนาจแล้วเจ้าพนักงานอาจถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้ เมื่อถูกฟ้องต่อศาลปกครองแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ได้ การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ เช่น

1. คำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดในการพักการลงโทษ หรือลดวันต้องโทษจำคุก ซึ่งการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษมีผลเป็นการระงับการบังคับโทษตามคำพิพากษาในคดีอาญา ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
2. คำสั่งลงโทษวินัยผู้ต้องขัง การลดชั้น ตัดอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อขังเดี่ยว ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุก การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การออกคำสั่งการใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง การย้ายผู้ต้องขังที่มีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจหรือผู้ต้องขังมีพฤติกรรมกระทำความผิดวินัยลักษณะคือด้าน การสั่งให้ผู้ต้องขังรับการตรวจหาสารเสพติดภายในร่างกาย คำสั่งเหล่านี้เป็นการใช้อำนาจปกครองของกรมราชทัณฑ์ในฐานะฝ่ายบริหาร

เมื่อพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง มิได้กำหนดหรือบัญญัติถึงวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข

รูปแบบและขั้นตอน ตามมาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องเกี่ยวกับ คำสั่งทางปกครอง การใช้อำนาจปกครอง การพิจารณาทางปกครอง หรือหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับแจ้งสิทธิและอุทธรณ์ เป็นต้น เพราะพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งทางปกครองได้ เช่น การลงโทษทางวินัย การส่งย้ายเรือนจำ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่ของผู้ต้องขัง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เมื่อการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เป็นการใช้อำนาจปกครอง ในรูปแบบคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างเจ้าพนักงานราชทัณฑ์กับผู้ต้องขังในเรื่องสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการของผู้ต้องขังแล้ว ย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9(1) คือ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” ซึ่งตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานราชทัณฑ์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีการใช้อำนาจไม่ว่าโดยการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด

จากการที่ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้ศึกษาแล้ว เห็นว่า การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง มีสองประการคือ ประการแรกการใช้อำนาจอาญา กล่าวคืออำนาจในการบังคับโทษจำคุกตามคำพิพากษา การบริหารโทษในการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษของผู้ต้องขัง การดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ มีขั้นตอนการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือมีขั้นตอนการแจ้งความร้องทุกข์ สอบสวนฟ้องร้อง พิพากษา และบังคับโทษตามคำพิพากษา ซึ่งจะปรากฏตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และประการที่สองก็คืออำนาจปกครอง กล่าวคืออำนาจในทางบริหารของกรมราชทัณฑ์ เช่น การจัดสวัสดิการ การต่าง ๆ ให้กับ

ผู้ต้องขังไม่ว่าจะเป็นด้านอาหาร อาการเรือนนอน การลงโทษวินัยผู้ต้องขัง เช่น การขังเดี่ยว การงดเยี่ยมญาติ การกักบริเวณภายในเรือนจำ เป็นต้น

เมื่อพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ไม่มีหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจไว้ให้ชัดเจน ผู้เขียนจึงได้ศึกษาหาหลักเกณฑ์การแบ่งแยกการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์จึงพบแนวทางในการแบ่งแยกอำนาจ ดังนี้

5.1.1 พิจารณาตามหลักเกณฑ์ของคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 113/2544 ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ว่า การที่จะพิจารณาว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีประเภทใดได้หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 9 มาตรา 42 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นหลัก โดยเฉพาะมาตรา 9 วรรคหนึ่ง สำหรับคดีที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา เช่น การจับกุม การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การมีความเห็นในคดี เช่น การสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรม ในขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงโดยตรง การกระทำความดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครอง ที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายดังกล่าวในขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา ถ้ามีขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่กฎหมายพิเศษนั้นและหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำความดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่ถ้าการกระทำใดเป็นการกระทำนอกเหนือมิได้กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการกระทำที่เข้าหลักเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้

5.1.2 พิจารณาตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 61/2553 ว่าการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น เริ่มตั้งแต่การแจ้งความร้องทุกข์ การสืบสวน สอบสวน การสั่งฟ้อง คดีของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาดีในศาลและเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว เป็นขั้นตอนการรับโทษอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชทัณฑ์ การลดโทษต่าง ๆ เหล่านี้

ล้วนแล้วแต่เป็นการดำเนินการกระบวนกรยุติธรรมทางอาญาทั้งสิ้น ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ (1) ฯลฯ (4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ (8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มุ่งประสงค์จะให้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือคดีที่เกี่ยวข้องกับ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดจากศาลยุติธรรมโดยตรง ดังนั้น คำสั่งเกี่ยวกับการลดโทษเป็นการปฏิบัติในกรอบของกฎหมาย อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับโทษอันสืบเนื่องมาจากคำพิพากษาของศาล ดังนั้น อำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับกรณีนี้จึงต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

5.1.3 พิจารณาจากลักษณะงานและการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ กล่าวคือ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของสังคม โดยใช้กฎหมายหลายฉบับและเป็นกฎหมายเกี่ยวกับอาญา นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4(8)

สำหรับสาเหตุที่คำวินิจฉัยของศาลปกครองหรือสาเหตุที่ศาลปกครองรับคำฟ้องหรือคำร้องของผู้ต้องไว้พิจารณา นอกจากจะเป็นการใช้อำนาจปกครองแล้ว สถานะเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามกฎหมายราชทัณฑ์ไม่ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น มีอำนาจจับกุม การตรวจค้น การยึดของกลางในการกระทำความผิด หรืออำนาจเปรียบเทียบปรับ ดังเช่น เจ้าพนักงานสรรพสามิต เจ้าพนักงานศุลกากร เจ้าพนักงานป่าไม้ เป็นต้น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์จึงไม่มีขั้นตอนในการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในขั้นตอนการจับ การตรวจค้น ซึ่งการดำเนินการในปัจจุบันเป็นการดำเนินการตามหนังสือสั่งการ หรือมาตรการของกรมราชทัณฑ์เป็นผู้สั่งการเท่านั้น

จากการที่ได้ศึกษาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต่างประเทศแล้ว ได้บัญญัติมาตรการ หรือสถานะการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานไว้ชัดเจน ดังนี้

1. ประเทศอังกฤษ

1) อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ได้รับไว้ใน พระราชบัญญัติเรือนจำ ค.ศ. 1952 มาตรา 8 เจ้าพนักงานราชทัณฑ์มีอำนาจและสถานะดังเช่นตำรวจในขณะปฏิบัติหน้าที่

2) การใช้กำลังบังคับ ตามกฎเรือนจำ 1999 ข้อ 47 เรื่อง Use of force

3) การตรวจหาสารเสพติด ตาม Prison Act, 1952 Section 16 A Prison Rule 1999 Section 50 และตาม Prisons (Alcohol Testing) Act 1997

4) การตรวจค้น ตาม The Prison Rules 1999 Section 41. – Search

2. ประเทศออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์

1) การเป็นเจ้าพนักงานอาญา ตาม Crimes Act 1900 No 40 section 60AA

2) บัญญัติการกระทำผิดภายในเรือนจำเป็นการเฉพาะไว้ใน Law Enforcement (Powers and Responsibilities) Act 2002 No 103 Section 3

3) อำนาจในการสั่งให้หยุด กักตัว เพื่อตรวจค้น การใช้กำลังบังคับ ตาม Summary Offences Act 1988 –Part 4A - Offences Relating to Places of Detention Section 27F

4) อำนาจในการตรวจสอบเกี่ยวกับการเสพยาของผู้ต้องขัง ตาม Crimes (Administration of Sentences) Act 1999 Section 106A -106E

3. ประเทศเยอรมัน

1) อำนาจในการตรวจค้น การค้นตัวค้นสิ่งของ ค้นทรัพย์ ค้นห้องขัง สามารถทำได้ นอกจากผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจอกระเบียบพิเศษในการค้นตัว เช่นการค้นผู้มาเยี่ยม หรือกรณีที่ไม่ได้อยู่ในเรือนจำ ตาม Prison Act 1976 ELEVENTH TITLE Security and Order Section 84 Search

2) อำนาจในการย้ายผู้ต้องขังเพื่อความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยของเรือนจำตาม Prison Act 1976 ELEVENTH TITLE Security and Order Section 85 Safe Custody

3) อำนาจในการจับ โดยที่ไม่ต้องมีหมายจับ ตาม Prison Act 1976 Section 87 Right to Apprehend

4) อำนาจในการใช้มาตรการพิเศษ เช่น การยึด การขังไว้ในห้องพิเศษ การใช้พันธนาการ เว้นแต่การใช้อำนาจขังเดี่ยวจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ตรวจการก่อน และ เจ้าหน้าที่อื่นๆ นอกเหนือจากผู้บัญชาการเรือนจำอาจออกมาตรการพิเศษชั่วคราวได้แต่ต้องรายงานให้ผู้บัญชาการเรือนจำทราบโดยเร็ว เว้นแต่การใช้มาตรการทางการแพทย์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากแพทย์เรือนจำก่อน ตาม Prison Act 1976 ELEVENTH TITLE Security and Order

5) อำนาจในการใช้กำลังบังคับ จะใช้ได้ต่อเมื่อไม่อาจใช้อำนาจโดยวิธีอื่นได้แล้ว การใช้กำลังบังคับอาจใช้กับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ต้องขังได้ด้วย ถ้าหากปรากฏว่าผู้นั้น ได้กระทำการใด ๆ เพื่อให้ผู้ต้องโทษหลบหนีหรือมีการบุกรุกเข้ามาในเรือนจำ หรือเข้ามาอยู่ในเรือนจำโดยมิชอบ

4. ประเทศฝรั่งเศส

1) ในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ในด้านสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รวมถึงความเสียหายที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ สิทธิดังกล่าวยังขยายไปถึงคู่สมรส บุตรและพ่อแม่ด้วย ตาม Law n 2009-1436 prison SECTION 1: TERMS OF EXERCISE OF MISSIONS OF PRISON PERSONNEL Article 16

2) การใช้อำนาจตรวจค้นต้องเป็นธรรมเนียมไม่กลั่นแกล้งโดยสันนิษฐานว่ามีการกระทำความผิดอาญาหรือความผิดร้ายแรง และเพื่อรักษาความปลอดภัยของบุคคลและการรักษาคำสั่ง การค้นจะต้องเป็นไปอย่างสุภาพหากเป็นการสมควรเจ้าพนักงานอาจใช้วิธีการตรวจค้นโดยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ได้ การตรวจค้นการสืบสวนภายในร่างกายจะกระทำไม่ได้นอกจากจะได้รับอนุญาต ยกเว้นความจำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สามารถดำเนินการโดยแพทย์หรือโดยอำนาจตุลาการ ตาม Law n ° 2009-1436 prison SECTION 8: TERMS OF EXERCISE OF MISSIONS OF PRISON PERSONNEL Article 57

3) การลงโทษวินัยผู้ต้องขังนั้นจะมีคณะกรรมการวินัยซึ่งจะต้องมีบุคคลภายนอกร่วมพิจารณาด้วย ตาม Law n ° 2009-1436 prison Article 91

ดังนั้น จึงเห็นว่ากฎหมายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ต่างประเทศได้ระบุอำนาจของเจ้าพนักงานไว้ชัดเจน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบเทียบแล้ว พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ไม่ได้ระบุในเรื่องการใช้อำนาจหรือสถานะของเจ้าพนักงานไว้ชัดเจน

เขตอำนาจศาลในการรับฟ้องหรือรับคำร้องของผู้ต้องขังขึ้นอยู่กับ ระบบกฎหมายและระบบศาลของประเทศนั้น เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย ระบุการใช้สิทธิของผู้ต้องขังให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ส่วนประเทศเยอรมัน ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งหรือมาตรการศาลปกครองในเขตที่เรือนจำตั้งอยู่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจ ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม แต่หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานให้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ส่วนประเทศฝรั่งเศสให้ใช้สิทธิที่ศาลปกครองได้

อย่างไรก็ตามกฎหมายราชทัณฑ์ของประเทศไทยและต่างประเทศ ไม่ได้แบ่งแยกการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไว้ว่าเป็นอำนาจอาญาหรืออำนาจปกครอง แต่กรณีของต่างประเทศได้มีกฎหมายบัญญัติอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมไว้ รวมถึงได้บัญญัติรายละเอียดของการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานไว้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่ผิดกฎหมายหรือผิดระเบียบ รวมถึงเป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ นอกจากนี้ กฎหมายเรือนจำต่างประเทศได้กำหนดรายละเอียดการใช้อำนาจอาญาและการใช้อำนาจในการแก้ไขฟื้นฟูไว้ เช่น การตรวจค้น

การหาสารเสพติด การใช้โปรแกรมแก้ไขฟื้นฟู ซึ่งบางมาตรการไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสั่งการ หรือคู่มือแนวทางในการปฏิบัติเพิ่มเติมอีก

สำหรับประเทศไทยได้ใช้กฎหมายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นหลักในการดำเนินงาน จากหลักเกณฑ์ของประเทศไทย พบว่าได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ให้สอดคล้องกับหลักสากล ซึ่งจะเห็นได้จากข้อกำหนดการใช้เครื่องพันธนาการ การใช้อาวุธ การหยุดใช้ห้องมืดในการลงโทษทางวินัยหรือใช้เป็นทรมาน ซึ่งก็เป็นไปตาม Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners กล่าวคือ ในการปฏิบัติต่อนักโทษ เจ้าพนักงานจะต้องไม่ใช้กำลังบังคับต่อนักโทษเป็นอันขาด เว้นแต่กรณีจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อการป้องกันตัว หรือกรณีนักโทษพยายามจะหลบหนีหรือใช้กำลังกายขัดขืนหรือต่อต้านคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือข้อบังคับ ซึ่งในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้กำลังบังคับเพียงเท่าที่จำเป็น และต้องรายงานเหตุต่อผู้บัญชาการเรือนจำทันที⁴⁰⁸ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพียงแต่ไม่ได้บัญญัติเรื่องสถานะหรืออำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไว้ เช่น

1. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอาญาหรือเป็นเจ้าพนักงานกฎหมายอาญาหรือไม่

2. การบัญญัติความผิดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เป็นกฎหมายที่มีความผิดทางอาญาและกำหนดโทษให้สูงขึ้น

ในบทสรุปนี้ จึงขอเสนอปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อที่เป็นแนวทางในการเสนอแนะปรับปรุงกฎหมายต่อไป ดังนี้

⁴⁰⁸ 54. (1) Officers of the institutions shall not, in their relations with the prisoners, use force except in self-defence or in cases of attempted escape, or active or passive physical resistance to an order based on law or regulations. Officers who have recourse to force must use no more than is strictly necessary and must report the incident immediately to the director of the institution.

(2) Prison officers shall be given special physical training to enable them to restrain aggressive prisoners.

(3) Except in special circumstances, staff performing duties which bring them into direct contact with prisoners should not be armed. Furthermore, staff should in no circumstances be provided with arms unless they have been trained in their use.

1. ปัญหาด้านข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวง ไม่ได้ระบุการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ไว้ชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนในประมวลกฎหมายกฎหมายอาญาหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น สถานภาพของเจ้าพนักงาน การจับ การตรวจค้น การยึดอายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือสถานะของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

2. ไม่มีองค์กรที่ให้คำปรึกษาชี้แนะ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ได้

3. ปัญหาด้านปฏิบัติ

เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง ในเรื่องการใช้อำนาจปกครอง กฎหมายปกครองอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำทัณฑสถานอาจขาดความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าพนักงานที่ไม่ได้ศึกษาข้อมูลด้านกฎหมายอย่างเพียงพอ

ดังนั้น หลังจากที่มีผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้ศึกษาหลักเกณฑ์การแบ่งแยกการใช้อำนาจอาญาและอำนาจปกครอง จึงขอสรุปแบ่งแยกการใช้อำนาจอาญาและอำนาจปกครองที่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายปกครอง ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าพนักงานได้พิจารณา ดังนี้

ตารางที่ 5.1 สรุปแบ่งแยกการใช้อำนาจอาญาและอำนาจปกครองที่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายปกครอง ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

อำนาจอาญา	อำนาจปกครอง
1. เป็นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ ใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ตามมาตรา 4 (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น การริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ห้ามนำเข้าหรือเก็บรักษาไว้ภายในเรือนจำโดยมิได้รับอนุญาต ทรัพย์สินของผู้ต้องขังที่ตกค้างอยู่ในเรือนจำแล้ว ผู้ต้องขังหลบหนีเกินหนึ่ง ปี หรือไม่มารับ ทรัพย์สินของตนภายในสามเดือน ให้ริบทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1327 2. เป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามมาตรา 4(8) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น การใช้ อำนาจย้ายผู้ต้องขังเพื่อสืบพยานนอกเขตอำนาจ ศาลตามคำสั่งศาล การดำเนินการลดวันต้องโทษ การพักโทษ 3. การใช้อำนาจบังคับโทษจำคุกตามคำพิพากษาเช่น การรับโทษการลดโทษ การพักการลงโทษ การตีความตามคำพิพากษาของศาล หรือโต้แย้งคำพิพากษามาตรา 191 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	1. การออกคำสั่งหรือการกระทำใด ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับคดีหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว หรือคำสั่งหรือการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่ผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ต้องขัง ทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้วย่อมอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ในกรณีดังต่อไปนี้ 1) การลงโทษทางวินัยผู้ต้องขัง 2) การอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้เลื่อนชั้นนักโทษ 3) การย้ายผู้ต้องขังไปคุมขังยังเรือนจำอื่นหรือเพื่อระบายความแออัด เว้นแต่ เป็นการย้ายตามคำสั่งศาลที่มีเขตอำนาจศาล 4) การใช้อำนาจเกี่ยวกับมาตรการปกครอง ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของเรือนจำ เช่น การย้ายผู้ต้องขังกระทำผิดวินัยคือด้านการใช้เครื่องพันธนาการผู้ต้องขัง 5) การใช้อำนาจที่มีลักษณะตามมาตรา 9(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น การใช้ คำสั่ง การออกกระเบียบ กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

อำนาจอาญา	อำนาจปกครอง
	2. การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9(2) เช่น ไม่ตรวจค้นอาวุธผู้ต้องขังก่อนขึ้นเรือนนอนจนเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังลักลอบนำมีดเข้าไปภายในห้องและแทงกันเสียชีวิต 3. การใช้อำนาจหรือคำสั่งนั้น ผู้ต้องขังสามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ คำสั่งลงโทษวินัย คำสั่งที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ 1) เป็นการใช้อำนาจที่ไม่เกี่ยวกับเรื่องคดีของผู้ต้องขัง 2) เป็นการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสั่งลดชั้นผู้ต้องขัง การสั่งย้ายเรือนจำ ซึ่งมิใช่เป็นการปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ หรือเป็นเรื่องส่วนตัว เช่น การทำร้ายร่างกายผู้ต้องขังโดยสาเหตุโกรธเคืองส่วนตัว จึงไม่ใช่การใช้อำนาจหน้าที่ 4. กรณีนี้การใช้อำนาจที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ชัดเจนแล้ว เช่น การลงโทษทางวินัย การเลื่อนชั้น การลดชั้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ศึกษากฎหมายราชทัณฑ์แล้วพบว่ามีการใช้อำนาจสองประการคือ อำนาจปกครองและอำนาจอาญา ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ทำให้เกิดปัญหาในด้านปฏิบัติ และด้านกฎหมายดังที่ได้ศึกษามาแล้ว ประกอบกับผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศมาเปรียบเทียบแล้ว จึงขอเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.2.1 มาตรการเร่งด่วน

5.2.1.1 เนื่องจากเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เห็นควรให้กรมราชทัณฑ์ พิจารณาดำเนินการจัดทำคู่มือ ประกาศ ข้อบังคับ หรือมาตรการในการปฏิบัติ ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาคดีปกครอง การแจ้งสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายปกครอง เช่น คู่มีสิทธิของผู้ต้องขังในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัย ให้มีสิทธิอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ลงนามรับทราบคำสั่ง เป็นต้น โดยยึดถือคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นหลักในการจัดคู่มือ เช่น คำสั่งการลงโทษวินัยผู้ต้องขัง ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 633/2554 การใช้คำสั่งกับผู้ต้องขัง ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 623/2553, 61/2553, 532/2551

2. ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น

- 1) กระทำโดยไม่มีอำนาจ คือ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์กระทำการออกคำสั่งหรือกระทำการอื่นใด โดยที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจไว้

- 2) กระทำนอกเหนืออำนาจ เป็นเรื่องของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ มีอำนาจจะกระทำได้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง แต่กระทำนอกเหนือไปจากขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เช่น กระทำโดยเหตุโกรธเคืองส่วนตัว

3) กระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ใช้อำนาจในการ ออกกฎหรือออกคำสั่ง เช่น คำสั่งใช้เครื่องพันธนาการ คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจไว้

4) กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่น กฎหมายกำหนดรูปแบบและขั้นตอนของการออกคำสั่งไว้และวางหลักไว้ว่า ผู้ออกคำสั่งจะต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่ง ถ้าคำสั่งไม่มีเหตุผลประกอบเป็นการผิดแบบไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

5) กระทำโดยไม่สุจริต เป็นการใช้อำนาจบิดเบือนโดยมีเจตนา หรือวัตถุประสงค์นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือของผู้อื่น ไม่ได้กระทำการนั้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของราชการ

6) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำโดยขาดหลักความเสมอภาค โดยใช้เกณฑ์ทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ความคิดทางการเมือง มาเป็นตัวตัดสิน ในการปฏิบัติกับผู้ต้องขัง เป็นต้น

7) เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับผู้ต้องขังเกินสมควร

8) การใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ อำนาจดุลยพินิจ คือ การที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในฐานะฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว ล้วนเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยชอบแล้ว

9) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นสาเหตุให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ถูกฟ้องให้ชดเชยค่าเสียหายทดแทน

10) กรณีการละเมิดและความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หรือหน่วยงานต้นสังกัด และขอให้ศาลพิพากษาสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเยียวยาความเสียหาย โดยสั่งให้จ่ายเงินส่งมอบทรัพย์สิน หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

3. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการใช้อำนาจตามกฎหมายราชทัณฑ์ รวมถึงเรื่องละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคดีละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หน้าที่ เช่น การตรวจค้น การลงโทษวินัย การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.339/2552

5.2.1.2 อบรมให้ความรู้กับเจ้าพนักงานตามหลักสูตรต่าง ๆ ของสถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์ในเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังที่เจ้าพนักงานไม่สามารถละเมิดได้หรือสิทธิของ

ผู้ต้องขังในการฟ้องร้องเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

5.2.2 มาตรการระยะยาว

5.2.2.1 เสนอแนะจัดองค์กรวินิจัยข้อพิพาทระหว่างเจ้าพนักงานราชทัณฑ์และผู้ต้องขังให้ชัดเจน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการวินิจัยคดีข้อพิพาทภายในกระทรวงยุติธรรมก่อนที่จะมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล

5.2.2.2 ปรับปรุงแบ่งหมวดหมู่กฎหมายราชทัณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ให้ชัดเจน เช่น การใช้อำนาจเรื่องใดเป็นเรื่องมาตรการทางอาญา เรื่องใดเป็นมาตรการทางปกครอง

5.2.2.3 พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะของเจ้าพนักงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนี้

1. ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าพนักงานเรือนจำเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์มีอำนาจเข้าไปในเคหสถานสถานที่ หรือยานพาหนะใด ๆ เพื่อตรวจค้นหรือจับกุมผู้ต้องขังหลบหนี ประกอบกับมีเหตุอันสมควรเชื่อว่าหากเน้นซ้ำกว่าจะเอามาได้บุคคลนั้นจะหลบหนี

2. บัญญัติหลักเกณฑ์อำนาจในการตรวจค้นผู้ต้องขังตลอดจนผู้ที่จะเข้าไปภายในเรือนจำให้ชัดเจน

3. ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำหรือป้องกันผู้ต้องขังหลบหนี ให้อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่นอกสังกัดกรมราชทัณฑ์เป็นผู้คุมพิเศษ ให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้คุม

4. กำหนดหลักเกณฑ์การร้องเรียนร้องทุกข์ของผู้ต้องขังต่อหน่วยงานของรัฐภายนอกให้ชัดเจน

5. เพิ่มอำนาจในการตรวจสอบจดหมาย เอกสาร พัสตุภัณฑ์ หรือสิ่งสื่อสารต่อกันระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอก หรือชื่อยกเว้นที่มีให้ตรวจสอบให้ชัดเจน

6. เพิ่มอำนาจของคณะกรรมการเรือนจำ เช่น การวินิจัยชี้ขาดข้อพิพาท ข้อร้องเรียน ร้องทุกข์ของผู้ต้องขัง ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ หรือวินิจัยข้อพิพาท ข้อร้องเรียน ร้องทุกข์ ก่อนที่ผู้ต้องขังจะใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลหรือหน่วยงานภายนอก



รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

กฎกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2479. (2480, 21 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 54, ตอนที่ 6ก, หน้า 221-247.

กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2546). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กรมราชทัณฑ์. (2543, 17 ตุลาคม). ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน พ.ศ. 2543.

กรมราชทัณฑ์. (ม.ป.ป.). ระบบราชทัณฑ์ไทย. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานวิชาการ สำนักทัณฑวิทยา กรมราชทัณฑ์.

กรมราชทัณฑ์. (ม.ป.ป.). ลักษณะพิเศษของกรมราชทัณฑ์. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2555, จาก http://www.correct.go.th/correct2009/index.php?action=showcontent&c_id=7

กรมราชทัณฑ์. (2555, 18 ตุลาคม). หนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ 0711.1/ว 38992.

กระทรวงยุติธรรม. (2546, 15 สิงหาคม). ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประหารชีวิตนักโทษ พ.ศ. 2546.

กฤษณ์ วสินนท์. (2547). รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง ศึกษากรณีการแยกการปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ท.: ม.ป.พ.)

กิจปดี ก้องเบญจกุล. (2550). หลักกฎหมายมหาชน: Principle of public law. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2547). รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจในการรณรงค์เพื่อต่อต้านการทรมาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2550). **คู่มือปฏิบัติ การตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขัง (Monitoring places of detention: A practical guide)**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา.

คณิต ฌ นคร. (2546). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จิตติ ดิงศักดิ์. (2546). **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1** (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา.

จิตติ ดิงศักดิ์. (2529). **กฎหมายอาญา ภาค 1**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). **คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชาย เสวิกุล. (2517). **อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณรงค์ ใจหาญ. (2540). **โครงการศึกษาวิจัย เรื่องสิทธิของผู้ต้องหาจำเลยและผู้ต้องโทษในคดีอาญา เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

ณรงค์ ใจหาญ, ร้อยตำรวจโท อุทัย อาทิวะ, สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, สุภกิจ เข้มประชา และวรรณ สุพรรณชะริดา. (2549). **รายงานการศึกษานับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง ศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณรงค์ ใจหาญ. (2543). **กฎหมายอาญาว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ณรงค์ ใจหาญ. (2552). **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1** (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ณิชาล กิตติภูมิชัย. (2549). **พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479: ศึกษากรณีการดำเนินการเรือนจำเอกชน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ธานี วรภัทร์. (2553). กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ธานี วรภัทร์. (2554). วิฤตราชทัณฑ์วิฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นัทธี จิตสว่าง. (2541ก). หลักทัณฑ์วิทยา หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์. กรุงเทพฯ:
มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์กรมราชทัณฑ์.

นัทธี จิตสว่าง. (2541ข). เอกสารการสอนชุดวิชา อาชญาและทัณฑ์วิทยา หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นัทธี จิตสว่าง. (2542). ราชทัณฑ์กับการพัฒนาองค์ความรู้และบุคลากรที่พึงประสงค์.
บทบัณฑิตย, 55(2), 15.

นัทธี จิตสว่าง. (2548). การเปรียบเทียบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายราชทัณฑ์ของไทย: เอกสารการ
สอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ (พิมพ์ครั้งที่ 7). นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นัทธี จิตสว่าง. (ม.ป.ป.ก). การบริหารการเปลี่ยนแปลง: กรณีของงานราชทัณฑ์. สืบค้นเมื่อ 23
สิงหาคม 2555, จาก [http://www.gotoknow.org/blogs/books/0?address=nahee-](http://www.gotoknow.org/blogs/books/0?address=nahee-chitsawang)
chitsawang

นัทธี จิตสว่าง. (ม.ป.ป.ข). ลำดับขั้นของการพัฒนางานราชทัณฑ์. สืบค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2555,
จาก<http://www.gotoknow.org/blogs/books/0?address=nahee-chitsawang>

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ:
วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (2542, 25 พฤศจิกายน).
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116, ตอนที่ 118ก, หน้า 1-14.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552. (2552, 4 สิงหาคม).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 126, ตอนที่ 50ก, หน้า 1-18.

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527. (2527, 20 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121, ตอนที่ 127 ฉบับพิเศษ, หน้า 7-69.

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479. (2479, พฤศจิกายน 29). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 53, ตอนที่ 46, หน้า 775-798.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 113, ตอนที่ 60ก, หน้า 1-24.

พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482. (2482, 26 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 56, หน้า 1314-1322.

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469. (2469, 13 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 43, หน้า 272-356.

ภราดร ภคพัฒน์. (2521). การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการลงโทษ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (ม.ป.ป.). กฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ หน่วยที่ 1-8: เอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 47ก, หน้า 1-127.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2547). บันทึกเสนอผลการศึกษาค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศ “การใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กันในระบบกฎหมายฝรั่งเศส” เอกสารเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อประชุมวันที่ 24 พฤศจิกายน 2547 [อัดสำเนา]. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

ศาลฎีกา. (2502). คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 775/2502.

ศาลปกครองสูงสุด. (2544). คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 113/2544.

ศาลปกครองสูงสุด. (2547). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 771/2547.

ศาลปกครองสูงสุด. (2549). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.387/2549.

ศาลปกครองสูงสุด. (2551). คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 532/2551.

ศาลปกครองกลาง. (2552). คำสั่งศาลปกครองกลาง ที่ 1438/2552.

ศาลปกครองสูงสุด. (2552). คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 461/2552.

ศาลปกครองสูงสุด. (2552). คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 623/2552.

ศาลปกครองสูงสุด. (2552). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.339/2552.

ศาลปกครองสูงสุด. (2553). คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 147/2553.

ศาลปกครองสูงสุด. (2553). คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 63/2553.

ศาลปกครองสูงสุด. (2554). คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 181/2554.

ศาลฎีกา. (2554, 14 ธันวาคม). คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 61/2553.

ศาลรัฐธรรมนูญ. (2544). คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2544.

สมบูรณ์ ประสบเนตร. (2548). อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์: เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ (พิมพ์ครั้งที่ 7). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สมบุรณ์ ประสพเนตร. (2539). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ = Laws related to correction. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2456, 1 กันยายน). พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2546, 3 มีนาคม). พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551, 11 กุมภาพันธ์). พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551, มีนาคม). บันทึกคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางการปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์.

สุพจน์ สุโรจน์. (ม.ป.ป.). เอกสารการสอนชุดวิชา อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา สาขาวิชาวิทยาการ จัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (ม.ป.ป.). กระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2555, จาก www.oja.go.th/site_km/about/.../Criminal%20Justice%20System.pdf

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2536). แนวความคิดเกี่ยวกับดุลยพินิจในการลงโทษ. ใน **รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์** (หน้า 195). กรุงเทพฯ: มูลนิธินิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หยุด แสงอุทัย. (2514). **กฎหมายอาญา ภาค 1 คำสอนชั้นปริญญาตรี** (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หยุด แสงอุทัย. (2523). **กฎหมายอาญา ภาค 1** (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2548). **ทฤษฎีอาญา**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อาชวัน อินทรเกสร. (2546). คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล. กรุงเทพฯ: สุฟัน.
- อุททิศ แสนโกสิก. (2515). หลักกฎหมายอาญา การลงโทษ: หนังสืออุททิศคุณธรรม. กรุงเทพฯ: กรมสรรพสามิต.
- Andenaes, J. (1965). **The general part of the criminal law of Norway** (translated by Thomas P. Ogle. South Hackensack, NJ: F.B. Rothman.
- Bailey, S. H., Harris, D. J. & Jones, B. L. (1980). **Civil liberties: Case and materials**. London: Buterworths.
- Code of criminal procedure of France no. 2000-516, article 242.** (n.d.). Retrieved August 22, 2012, from <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- Council of Europe. (2006). **European prison rule**. Retrieved August 21, 2012, from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>
- Coyle, A. (2002). **A human rights approach to prison management: Handbook for prison staff** (2nd ed.). London: International Centre for Prison Studies.
- France Prison Service. (2009). **Living in detention: Handbook for new inmates** (4th ed.). Paris: Ministry of Justice.
- Glanville, W. (1978). **Text book of criminal law**. London: Stevens & Sons.
- Glaser, D. (1965, January). Correctional research: An elusive paradise. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, 2(1), 1-11. doi: 10.1177/002242786500200101.
- Human Rights and Prisons. (2005). **Manual on human rights training for prison officials: Professional training series no.11**. Geneva: United Nations.

- Kazemian, L. & Andersson, C. (n.d.). **The French prison system: Research and evaluation center, college of criminal justice**, 7, Retrieved August 21, 2012, from www.justice.gouv.fr
- Liebling, A. (2000, August). Prison officers, policing and the use of discretion. **Theoretical Criminology**, 4(3). Retrieved August 21, 2012, from <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/police%20discretion.pdf>
- Ministry of Justice. (2006). **About the national offender management service**. Retrieved August 21, 2012, from www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/la-vie-en-detention-10039/
- Ministry of Justice. (2011). **The French legal system**. Retrieved August 11, 2012, from www.justice.gouv.fr
- Ministry of Justice. (n.d.). **Administrative court**. Retrieved August 12, 2012, from <http://www.justice.gov.uk/courts/rcj-rolls-building/administrative-court>
- Ministry of Justice. (n.d.). **French legal system: Sentence application and the prison system**. Retrieved August 21, 2012, from www.justice.gouv.fr
- Ombudsman NSW. (n.d.). **What you cannot complain about to us, Ombudsman Act 1974 No 68**. Retrieved July 31, 2012, from <http://www.ombo.nsw.gov.au/complaints/making-a-complaint>
- Packer, H. L. (1978). **The limit of the criminal sanction**. Mill Road Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Prison and Probation Ombudsman. (2011). **Annual figures for complaints 2011**. Retrieved July 7, 2012, from http://www.ppo.gov.uk/docs/Annual_Figures_for_Complaints_2011.pdf

The Australian Institute of Criminology (AIC). (2010, May). **Criminal justice system.**

Retrieved July 7, 2012, from http://www.aic.gov.au/criminal_justice_system.aspx

The Australian Institute of Criminology. (n.d.). **New South Wales v Bujdosó.** Retrieved

August 11, 2012, from http://aic.gov.au/library_content/catalogue.aspx?id=271210

The Australian Institute of Criminology. (n.d.). **Overview of Australian justice and prison**

systems. Retrieved August 11, 2012, from Retrieved August 11, 2012, from

http://aic.gov.au/library_content/catalogue.aspx?id=271210

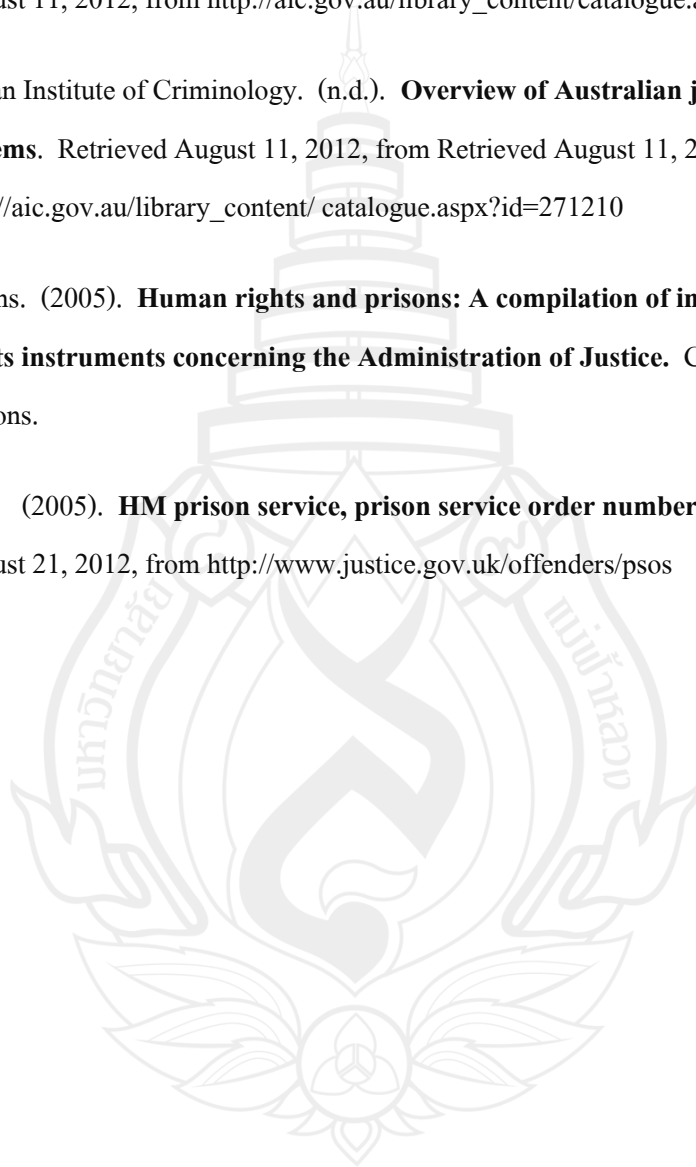
United Nations. (2005). **Human rights and prisons: A compilation of international human**

rights instruments concerning the Administration of Justice. Geneva: United

Nations.

Use of Force. (2005). **HM prison service, prison service order number 1600.** Retrieved

August 21, 2012, from <http://www.justice.gov.uk/offenders/psos>





ภาคผนวก

ภาคผนวก

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๓ ตอนที่ ๔๖ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๕

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์

พุทธศักราช ๒๔๗๕

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร

ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕)

อาทิตยทิพอาภา

เจ้าพระยายมราช

พล.อ.เจ้าพระยาพิทยะนทร โยธิน

ตราไว้ ณ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕

เป็นปีที่ ๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรปรับปรุงกฎหมายการราชทัณฑ์เพื่อให้เหมาะสม แก่กาล
สมัย

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภา
ผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๕”

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ภายหลัง ๔ เดือนนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓ ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะ เรือนจำ
ร.ศ. ๑๒๐ กับทั้งบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วใน พระราชบัญญัตินี้
หรือซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีข้อความแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

(๑) “เรือนจำ” หมายความว่า ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขังกับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมถึงที่ดินใดซึ่งรัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าอาณาเขตได้ไว้โดยชัดเจน

(๒) “ผู้ต้องขัง” หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลัง คำพิพากษา

¹(๓) “นักโทษเด็ดขาด” หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วยถึงที่สุด และหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย

(๔) “คนต้องขัง” หมายความว่า บุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายขัง

(๕) “คนฝาก” หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น โดยไม่มีหมายอาญา

(๖) “นักโทษพิเศษ” หมายความว่า นักโทษเด็ดขาดซึ่งส่งไปอยู่ทัณฑนิคมตาม พระราชบัญญัติ
นี้

(๗) “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งบังคับบัญชาการราชทัณฑ์

(๘) “อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมราชทัณฑ์

มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับถึงเรือนจำทหาร

ลักษณะ ๑

เรือนจำ

หมวด ๑

ข้อความทั่วไป

มาตรา ๖ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดประเภทหรือชั้นของเรือนจำ หรือสั่งให้จัดอาณาเขตภายในเรือนจำออกเป็นส่วนๆ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประเภท ชั้น เพศ ของผู้ต้องขังหรือความประสงค์ในการอบรมผู้ต้องขังด้วย

มาตรา ๗ บุคคลภายนอกซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเรือนจำเพื่อกิจธุระก็ดี เยี่ยม ผู้ต้องขังก็ดี เพื่อประโยชน์อย่างอื่นก็ดี จักต้องปฏิบัติตามข้อบังคับซึ่งอธิบดีได้ตั้งและประกาศไว้โดยเปิดเผย

หมวด ๒

การรับตัวผู้ต้องขัง

¹ มาตรา ๔ (๓) แก้ไขโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๘ เจ้าพนักงานเรือนจำจะไม่รับบุคคลใดๆ ไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำ เว้นแต่ จะได้รับหมายอาญาหรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ

มาตรา ๙ ถ้าผู้ต้องขังมีเด็กอายุต่ำกว่าสิบหกปี อยู่ในความดูแลของตนติดมาซึ่งเรือนจำ และปรากฏว่าไม่มีผู้ใดจะเลี้ยงดูเด็กนั้น จะอนุญาตให้เด็กนั้นอยู่ในเรือนจำภายใต้บังคับเงื่อนไขดังระบุไว้ในข้อบังคับที่อธิบดีตั้งขึ้น หรือจะส่งไปยังสถานที่อื่นใดอันได้จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อการนี้ก็ได้

บทบัญญัติในวรรคก่อนให้ใช้บังคับแก่เด็กที่เกิดในเรือนจำด้วย

มาตรา ๑๐ ให้แพทย์ตรวจอนามัยของผู้ที่ถูกจับตัวเข้าไว้ใหม่

อนึ่ง ให้เจ้าพนักงานเรือนจำตรวจและบันทึกข้อความเกี่ยวแก่ลักษณะแห่งความผิด ที่ผู้นั้นได้กระทำ คำหาญ รูปพรรณ ความแข็งแรงแห่งร่างกายและความสามารถทางสติปัญญา กับ ข้อความอื่นๆ ตามข้อบังคับที่อธิบดีได้ตั้งขึ้นไว้

เมื่อเจ้าพนักงานเรือนจำร้องขอ ให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจทำการสอบสวน หรือสืบสวนการกระทำผิดอาญาส่งรายงานแสดงประวัติของผู้ต้องขังให้แก่เจ้าพนักงานเรือนจำ

หมวด ๓

การแยกและย้ายผู้ต้องขัง

มาตรา ๑๑ รัฐมนตรีมีอำนาจแยกประเภทหรือชั้นของผู้ต้องขังและวางเงื่อนไขในการ ย้ายจากประเภทหรือชั้นหนึ่งไปยังอีกประเภทหรือชั้นหนึ่งโดยวิธีเลื่อนชั้นหรือลดลงตลอดจนการ ปฏิบัติต่างๆ สำหรับผู้ต้องขัง คนต้องขังและคนฝากให้แยกขังไว้ต่างหากจากนักโทษเด็ดขาดเท่าที่จะกระทำ

ได้

มาตรา ๑๒ การย้ายผู้ต้องขังจากเรือนจำหนึ่งไปยังอีกเรือนจำหนึ่งนั้นให้เป็นไปตาม คำสั่งของอธิบดี

หมวด ๔

อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำ

มาตรา ๑๓ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำ ในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่การงานและความรับผิดชอบตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่นั้น

มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เว้นแต่

- (๑) เป็นบุคคลที่น่าจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น
- (๒) เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตไม่สมประกอบอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อผู้อื่น
- (๓) เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม

(๔) เมื่อถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำ เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควร ที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ

(๕) เมื่อรัฐมนตรีสั่งว่าเป็นการจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการเนื่องแต่สภาพของ เรือนจำ หรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น

ภายใต้บังคับอนุมาตรา (๔) และ (๕) แห่งมาตรานี้ ให้พัศดีเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะ สั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังและที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น

มาตรา ๑๕ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดชนิดอาวุธที่เจ้าพนักงานเรือนจำจะพึงใช้ และวางเงื่อนไขในการถือหรือมีอาวุธนั้น ๆ

มาตรา ๑๖ เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธนอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

(๑) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังกำลังหลบหนีหรือพยายามจะหลบหนี และไม่มีทางจะ ป้องกันอย่างอื่นนอกจากใช้อาวุธ

(๒) เมื่อผู้ต้องขังหลายคนก่อการจู่โจมหรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตู รั้ว หรือกำแพงเรือนจำ

(๓) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังจะใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น

มาตรา ๑๗ เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ผู้ต้องขัง ไม่ยอมวางอาวุธ เมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้วาง

(๒) ผู้ต้องขังที่กำลังหลบหนี ไม่ยอมหยุด ในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุดและไม่มีทางอื่น ที่จะจับกุมได้

(๓) ผู้ต้องขังตั้งแต่สามคนขึ้นไป ก่อการจู่โจมหรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลาย ประตู รั้ว หรือกำแพงเรือนจำหรือใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น และไม่ยอมหยุดในเมื่อ เจ้าพนักงานสั่งให้หยุด

ถ้ามีเจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีอำนาจเหนือตนอยู่ในที่นั้นด้วย จะใช้อาวุธปืนได้ก็ต่อเมื่อ ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานผู้นั้นแล้วเท่านั้น

มาตรา ๑๘ ในกรณีเหตุฉุกเฉินอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของ ผู้ต้องขัง ถ้าเจ้าพนักงานเรือนจำไม่สามารถจะย้ายผู้ต้องขังไปควบคุมไว้ ณ ที่อื่นได้ทันทั่วทั้งที จะปล่อย ผู้ต้องขังไปชั่วคราวก็ได้ แต่ผู้ต้องขังที่ถูกปล่อยไปนั้นต้องกลับมาเรือนจำ หรือรายงานตนยังสถานีตำรวจ หรือที่ว่าการอำเภอภายในกำหนดยี่สิบสี่ชั่วโมงนับตั้งแต่วันที่ปล่อยไป และปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าหน้าที่นั้น ๆ ถ้าผู้ต้องขังที่ถูกปล่อยไปละเลยไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวนี้ ให้ถือว่ามีความผิดฐานหลบหนี การควบคุม เว้นแต่จะมีข้อแก้ตัวอันควร

มาตรา ๑๕ ในการจับกุมผู้หลบหนีภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับตั้งแต่วันที่หนีไป เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ ถึง ๑๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม เมื่อสิ้นกำหนดเวลานี้แล้ว จะใช้อำนาจเช่นว่านั้นต่อไปมิได้ แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัด อำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำในอันที่จะจัดการจับกุมผู้หลบหนีโดยประการอื่น

มาตรา ๒๐ ถ้าผู้ต้องขังได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือถึงตาย ในขณะที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำทำการตามหน้าที่ดังกล่าวไว้ในหมวดนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้ บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ เจ้าพนักงานเรือนจำผู้ใช้อำนาจที่ได้ให้ไว้ในหมวดนี้โดยสุจริต และตาม เงื่อนไขที่ระบุไว้ ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งหรืออาญาในผลแห่งการกระทำของตน

หมวด ๕

การงาน

มาตรา ๒๒ นักโทษเด็ดขาดต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ

มาตรา ๒๒ ทวิ ในกรณีที่เจ้าพนักงานเรือนจำสั่งให้นักโทษเด็ดขาดออกไปทำงาน สาธารณะนอกเรือนจำ ให้อธิบดีแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งไม่น้อยกว่าสามคนเป็นผู้พิจารณา คัดเลือกนักโทษเด็ดขาดซึ่งเหลือโทษจำคุกไม่เกินสองปี เพื่อทำงานสาธารณะตามมาตรานี้ นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษในลักษณะความผิดดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในข่ายได้รับการ พิจารณาคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง

(๑) ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์

(๒) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร

(๓) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร

(๔) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ลักษณะของงานสาธารณะ การแต่งตั้ง กรรมการ การส่งและการจัดส่งนักโทษเด็ดขาด ออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวง

มาตรา ๒๓ คนต้องขังและคนฝากต้องทำงานแต่ละเพาะที่เกี่ยวกับความสะอาดหรือ อนามัยของตน หรือการสุขาภิบาลในส่วนใดส่วนหนึ่งแห่งเรือนจำ คนต้องขังระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกาอาจต้องทำงานเพื่อยังการบำรุงรักษาเรือนจำให้ดี ยิ่งขึ้น ผู้ต้องขังคนใดสมัครเข้าทำงานอย่างอื่น ก็อาจอนุญาตให้ทำได้

² มาตรา ๒๒ ทวิ เพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๒๔ การงานที่ผู้ต้องขังได้ทำไปแล้วนั้นอาจคำนวณเป็นราคาสินค้าตามที่กำหนด ไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๕ ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิจะได้ค่าจ้าง แต่กฎกระทรวงที่กล่าวไว้ในมาตราก่อน อาจกำหนดให้แบ่งรายได้ อันเกิดจากการงานของผู้ต้องขังโดยหักค่าใช้จ่ายออกเสียก่อนให้เป็นรางวัลแก่ผู้ต้องขังและเจ้าพนักงานเรือนจำ

มาตรา ๒๖ ถ้าผู้ต้องขังได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือถึงตาย ในขณะที่ทำการตามหน้าที่อื่น อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย หรือชีวิตของผู้ต้องขังดังระบุไว้ในกฎกระทรวง ก็ให้ได้รับรางวัล เป็นจำนวนตามแต่เจ้ากระทรวงจะวินิจฉัย โดยพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งกรณี รางวัลเช่นว่านี้ถ้าผู้ต้องขังตายให้จ่ายแก่ผู้รับมรดก

หมวด ๖

การศึกษาและการอบรม

มาตรา ๒๗ อธิบดีมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาและการอบรมผู้ต้องขัง

มาตรา ๒๘ บรรดาเครื่องอุปกรณ์ในการศึกษาและการอบรม เช่นเครื่องมือ เครื่องใช้ สมุด หนังสืออื่นนั้น รัฐบาลจะเป็นผู้จัดหาให้ แต่ผู้ต้องขังจะนำของตนเองมาใช้ก็ได้เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว

หมวด ๗

อนามัยและสุขภาพ

มาตรา ๒๙ ให้ผู้ต้องขังที่ป่วยเจ็บหรือเป็นหญิงมีครรภ์ได้รับการรักษาพยาบาล ตามควร

มาตรา ๓๐ เมื่อแพทย์ผู้ควบคุมการอนามัยของผู้ต้องขังยื่นรายงานแสดงความเห็นว่า ผู้ต้องขังคนใดป่วยเจ็บและถ้าคงรักษาพยาบาลอยู่ในเรือนจำจะไม่ทุเลาดีขึ้น อธิบดีจะอนุญาตให้ ผู้ต้องขังคนนั้นไปรักษาตัวในสถานอื่นใดนอกเรือนจำโดยมีเงื่อนไขอย่างใดแล้วแต่จะเห็นสมควร ก็ได้

ในกรณีดังกล่าวมาในวรรคก่อน มิให้ถือว่าผู้ต้องขังนั้นพ้นจากการคุมขัง และถ้า ผู้ต้องขังไปเสียดังสถานที่ยื่นได้รับอนุญาตให้ไปอยู่รักษาตัว ให้ถือว่ามีความผิดฐานหลบหนีการ ควบคุม

หมวด ๘

วินัย

มาตรา ๓๑ ผู้ต้องขังจะต้องปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของเรือนจำ

มาตรา ๓๒ นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นความประพฤติดี มีความอดสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษาและทำงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความสะดวกในเรือนจำตามที่อธิบดีกำหนดไว้ในข้อบังคับ

(๒) เลื่อนชั้น

(๓) ตั้งให้มีตำแหน่งหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำ

(๔) ลาไม่เกินสี่วันในคราวหนึ่ง โดยไม่รวมเวลาที่ต้องใช้ในการเดินทางเข้าด้วย เมื่อมีความจำเป็นเห็นประจักษ์เกี่ยวกับกิจธุระสำคัญหรือกิจการในครอบครัว แต่ห้ามมิให้ออกไป นอกราชอาณาจักรสยาม และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ ระยะเวลาที่อนุญาตให้ ลานี้มิให้หักออกจากการคำนวณกำหนดโทษ

(๕) พักการลงโทษภายใต้บังคับเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ แต่การพักลงโทษนี้ จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตาม หมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตและระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นให้กำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีแต่ไม่เกินกว่ากำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่

³(๖) ลดวันต้องโทษจำคุกให้เดือนละไม่เกินห้าวันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่การลดวันต้องโทษจำคุกจะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา

(๗) ในการลดวันต้องโทษตาม (๖) ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนของกรม ราชทัณฑ์ กรมตำรวจ กรมอัยการ กรมประชาสงเคราะห์ และจิตแพทย์จากกรมการแพทย์ เป็นผู้ พิจารณาโดยมติเสียงส่วนมาก

⁴(๘) นักโทษเด็ดขาดที่ส่งออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำตามมาตรา ๒๒ ทวิ ให้ได้ลดวันต้องโทษจำคุกลงอีกไม่เกินจำนวนวันที่ทำงานสาธารณะนั้นและอาจได้รับรางวัลด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

³ มาตรา ๓๒ (๖) และ (๗) เพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

๒๕๒๐

⁴ มาตรา ๓๒ (๘) เพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๓๓ ให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อจากบุคคลภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทนายตามความที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ภายใต้ข้อบังคับที่อธิบดีวางไว้

มาตรา ๓๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติในภาค ๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ผู้ต้องขังยังมีสิทธิในอันที่จะยื่นคำร้องทุกข์หรือ เรื่องราวใดๆ ต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือทูตเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้

มาตรา ๓๕ เมื่อผู้ต้องขังคนใดกระทำผิดวินัย ให้เจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีหน้าที่ พิจารณาโดยถ่องแท้ แล้วลงโทษสถานหนึ่งสถานใด หรือหลายสถานดังต่อไปนี้

(๑) ภาคทัณฑ์

(๒) งดการเลื่อนชั้นโดยมีกำหนดเวลา

(๓) ลดชั้น

(๔) ตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อไม่เกินสามเดือน เว้นไว้แต่ใน กรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๕) ลดหรืองดประโยชน์และรางวัลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนบางอย่าง

(๖) ขังเดี่ยวไม่เกินสามเดือน

(๗) ขังห้องมืด ไม่มีเครื่องหลับนอนไม่เกินสองวันในสัปดาห์หนึ่ง โดยความเห็นชอบของแพทย์

(๘) ฆี่ยนคราวหนึ่งไม่เกินยี่สิบที ในความควบคุมของแพทย์ แต่ห้ามฆี่ยนคราวต่อไป เว้นแต่จะล่วงพ้นเวลาสามสิบวันจากวันฆี่ยนคราวที่แล้ว ถ้าผู้ต้องขังเป็นหญิงห้ามฆี่ยน

⁵(๙) ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา ๓๒ (๖) ในกรณีและเงื่อนไขอย่างใดจะลงโทษดังระบุไว้ข้างต้นให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๖ ถ้าปรากฏว่าผู้ต้องขังที่จะได้รับโทษดังกล่าวในมาตราก่อนนั้นป่วยเจ็บ หรือมีเหตุอันควรอย่างอื่นใดซึ่งจะต้องยกขึ้นพิจารณา จะงดการลงโทษนั้นไว้ก่อนก็ได้ อนึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนการลงโทษอย่างใดๆ เสียได้เมื่อมีเหตุสมควร แต่ ต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำ

⁵ มาตรา ๓๕ (๙) เพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๐

มาตรา ๓๗ ในกรณีที่ผู้ต้องขังได้กระทำความผิดอาญาขึ้นภายในเรือนจำ และความผิด นั้น เป็นเพียงลหุโทษ หรือความผิดต่อมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ดี ความผิดฐานประทุษร้าย แก่ ทรัพย์สินของเรือนจำก็ดี ฐานพยายามจะหลบหนีก็ดี แทนที่จะนำเรื่องขึ้นเสนอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการสอบสวนหรือฟ้องร้องตามกฎหมาย ให้ผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจวินิจฉัยลงโทษฐาน ผิดวินัยตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้

ข้อความตามมาตรา ๓๗ ไม่ตัดสิทธิของเอกชนที่จะเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีอาญาหรือคดีแพ่ง ดัง บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หมวด ๕

ทรัพย์สินของผู้ต้องขัง

มาตรา ๓๘ ให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่า ทรัพย์สินชนิดใดผู้ต้องขังอาจหรือไม่อาจ นำเข้า มา หรือเก็บรักษาไว้ในเรือนจำ กับทั้งการเก็บรักษาให้ความปลอดภัยและคืนทรัพย์สินนั้นๆ

มาตรา ๓๙ ทรัพย์สินซึ่งผู้ต้องขังนำเข้ามาหรือเก็บรักษาไว้ในเรือนจำโดยมิได้รับ อนุญาตเพื่อ การนั้นโดยชอบจากเจ้าพนักงานเรือนจำ ถ้าเป็นสิ่งของต้องห้ามตามมาตรา ๓๘ ให้ริบเป็น ของ แผ่นดิน ถ้าเป็นสิ่งมีสภาพเป็นของสละเสียได้ หรือเป็นของอันตรายหรือโสโครก ให้เจ้าพนักงาน เรือนจำทำลายเสีย สิ่งของอันจะเก็บรักษาไว้ในเรือนจำไม่ได้เนื่องจากขนาด น้ำหนัก หรือสภาพ และ ผู้ต้องขังไม่สามารถจะฝากไว้แก่บุคคลภายนอกได้นั้น อาจทำลายหรือขายทอดตลาดเสียได้ เงินที่ ขาย ได้นั้นให้เก็บไว้ให้แก่ผู้ต้องขัง

มาตรา ๔๐ ทรัพย์สินของผู้ต้องขังที่ตกค้างอยู่ในเรือนจำ ให้ริบเป็นของแผ่นดินเสีย ในกรณี ต่อไปนี้

๑. ผู้ต้องขังหลบหนีพ้นกำหนดหนึ่งปี นับจากวันหลบหนี
๒. ผู้ต้องขังถูกปล่อยตัวแล้วไม่รับทรัพย์สินหรือรางวัลของตนไปภายในกำหนด สามเดือน นับจากวันปล่อยตัว

หมวด ๑๐

การปล่อยและพักการลงโทษ

มาตรา ๔๑ ในกรณีที่ผู้ต้องขังถึงกำหนดปล่อยป่วยหนัก ไม่สามารถไปจากเรือนจำได้ และขอ อนุญาตอยู่รักษาตัวในเรือนจำต่อไป ให้ผู้บัญชาการเรือนจำใช้ดุลยพินิจอนุญาตตามคำขอนั้นได้ แต่ ทั้งนี้ต้องรายงานให้อธิบดีทราบ

มาตรา ๔๒ นักโทษเด็ดขาดที่ถูกปล่อยพ้นโทษไปนั้นมีสิทธิได้รับใบสำคัญในการ ปล่อย

‘มาตรา ๔๓ นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษตามมาตรา ๓๒ (๕) หรือ นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้ลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา ๓๒ (๖) หรือ (๘) และถูกปล่อยตัวไปก่อนครบ กำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น ต้องปฏิบัติตนโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของตน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใด นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นอาจถูกจับมาอีก โดยไม่ต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุกและนำกลับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ และให้ ผู้มีอำนาจสั่งการพักการลงโทษตามมาตรา ๓๒ (๕) หรือการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา ๓๒ (๖) หรือ (๘) สั่งถอนการพักการลงโทษหรือถอนการลดวันต้องโทษจำคุกที่ยังเหลืออยู่ และจะลงโทษ ทางวินัยอีกด้วยก็ได้’

หมวด ๑๑

การตรวจเรือนจำ

มาตรา ๔๔ รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งคณะกรรมการเรือนจำ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการตรวจพิจารณากิจการของเรือนจำและให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานเรือนจำ คณะกรรมการนี้มีจำนวนไม่เกินห้านาย ซึ่งจะได้แต่งตั้งจาก

- (๑) ข้าราชการตุลาการสังกัดกระทรวงยุติธรรม
- (๒) ข้าราชการสังกัดกระทรวงธรรมการ
- (๓) ข้าราชการสังกัดกระทรวงเกษตรธิการ
- (๔) ข้าราชการสังกัดกระทรวงการคลัง
- (๕) ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- (๖) เจ้าพนักงานแพทย์
- (๗) เจ้าพนักงานอัยการ และ
- (๘) ข้าราชการหรือบุคคลอื่น ตามแต่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร

⁶ มาตรา ๔๓ แก้ไขโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๓

หมวด ๑๒

ความผิดเกี่ยวกับเรือนจำ

มาตรา ๔๕ ผู้ใดเข้าไปในเรือนจำโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ดี หรือ บังอาจรับจาก หรือส่งมอบแก่ผู้ต้องขัง นำเข้ามาหรือเอาออกไปจากเรือนจำซึ่งเงินหรือสิ่งของต้องห้าม โดยทางใด ๆ อันฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของเรือนจำที่ดี ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำ หรือกรมราชทัณฑ์ให้เพิ่ม โทษเป็นทวีคูณ

เงินและสิ่งของต้องห้ามที่นำเข้ามาในเรือนจำโดยฝ่าฝืนบทมาตรานี้ให้รับเป็นของ แผ่นดิน

มาตรา ๔๖ บุคคลใดได้รับมอบหมายโดยข้อสัญญาให้กระทำการงานของเรือนจำ และได้รับผู้ต้องขังไว้ในความควบคุมเพื่อทำการงานนั้น กระทำให้ผู้ต้องขังหลบหนีไปโดยเจตนาหรือ ประมาท ให้ถือว่ามีความผิดตามมาตรา ๑๖๘ และ ๑๖๙ แห่งกฎหมายลักษณะอาญา แล้วแต่กรณี

ลักษณะ ๒

ทัณฑนิคม

มาตรา ๔๗ รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งทัณฑนิคม เพื่อควบคุมและดำเนินการฝึกอบรม นักโทษเด็ดขาดในชั้นถัดจากเรือนจำต่อไป และมีอำนาจที่จะยุบเลิกทัณฑนิคมนั้น

การตั้งและยุบเลิกทัณฑนิคมให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในการประกาศตั้งให้ กำหนดเขตต์ของทัณฑนิคมไว้โดยชัดเจน

มาตรา ๔๘ นักโทษเด็ดขาดคนใดมีคุณสมบัติดังจะกล่าวต่อไปนี้ อาจถูกส่งไปอยู่ทัณฑนิคม

(๑) เป็นผู้ประพฤติดี

(๒) มีความอดสาหัส

(๓) มีความสามารถโดยแสดงให้เห็นผลดีในการศึกษาและการงาน

นักโทษเด็ดขาดเช่นนี้ต้องรับโทษในเรือนจำมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของกำหนดโทษ แต่โทษที่เหลือต้องไม่น้อยกว่า ๒ ปี หรือถ้าเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตต้องรับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดปี

มาตรา ๔๙ นักโทษพิเศษอาจได้รับอนุญาตให้นำสามี ภริยา ญาติสืบสายโลหิตโดยตรงลงมา หรือตรงขึ้นไปไปอยู่ร่วมด้วยได้

บุคคลดังกล่าวมาในวรรคก่อน เมื่อขณะอยู่ในทัณฑนิคมต้องปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของทัณฑนิคมนั้น ๆ

มาตรา ๕๐ นักโทษพิเศษอาจได้รับอนุญาตให้หาประโยชน์บนที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งซึ่งได้จัดไว้ เพื่อการนั้นเป็นการชั่วคราวโดยเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควร และอาจ ได้รับเครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องอุปกรณอย่างอื่นตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อทำการเพาะปลูกบนที่ดินนั้น

มาตรา ๕๑ ครอบครัวของนักโทษพิเศษนั้นอาจได้รับเครื่องนุ่งห่มและเครื่องยังชีพอย่างอื่น ที่จำเป็นมีปริมาณโดยควร

มาตรา ๕๒ ค่าเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณอย่างอื่นตามมาตรา ๕๐ กับค่า เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องยังชีพตามมาตรา ๕๑ ให้หักใช้จากผลประโยชน์ที่นักโทษพิเศษหรือครอบครัว ของนักโทษ ผู้นั้นทำได้จากการงานในทัณฑนิคม

มาตรา ๕๓ นักโทษพิเศษอาจได้รับส่วนแบ่งจากราคาขายพืชผลที่ตนได้เพาะปลูก หรือ ประกอบขึ้นโดยหัตถกรรม หรือกระทำให้ขึ้นด้วยประการอื่น

มาตรา ๕๔ นักโทษพิเศษผู้ได้กระทำหน้าที่พิเศษดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวงอาจ ได้รับเบี้ย เลี้ยงรายเดือนเป็นรางวัลตามจำนวนซึ่งรัฐมนตรีจะได้อำหนดให้

มาตรา ๕๕ ทัณฑนิคมใดดำเนินไปถึงขนาดที่ควรยกเป็นนิติบุคคล ให้ตั้งขึ้นเป็นคณาภิบาล โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง องค์การ ข้อบังคับ และการขุบเล็กคณาภิบาลให้ตราออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในลักษณะนี้ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยเรือนจำ มาใช้บังคับแก่ทัณฑนิคมและคณาภิบาลด้วยโดยอนุโลม แต่ให้นักโทษพิเศษได้รับความยกเว้นไม่ต้อง รับโทษดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ อนุมาตรา (๓) และ (๔)

มาตรา ๕๗ นักโทษพิเศษกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะส่งตัวไปยังเรือนจำก็ได้

ลักษณะ ๓

การรักษาพระราชบัญญัติ

มาตรา ๕๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่ง พระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พ.อ. พลพลพยุหเสนา

นายกรัฐมนตรี



ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นายณที สิงห์ใจ

วัน เดือน ปีเกิด 6 ธันวาคม 2518

สถานที่อยู่ปัจจุบัน เลขที่ 42 หมู่ 9 ตำบลดอกคำใต้
อำเภอดอกคำใต้
จังหวัดพะเยา 56120

ประวัติการศึกษา 2542 ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ประวัติการทำงาน 2543-ปัจจุบัน นักพัฒนาวิทยา
กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม