

บทที่ 3

กฎหมายเรือนจำของไทย

1. ประวัติกฎหมายเรือนจำไทย

กฎหมายเรือนจำไทยในสมัยโบราณไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน แต่ได้อาศัยแบบธรรมเนียมที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา เมื่อมาถึงในสมัยกรุงศรีอยุธยา เริ่มมีกฎหมายเกี่ยวกับเรือนจำที่บัญญัติปะปนอยู่ตามกฎหมายต่างๆ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นกฎหมายเรือนจำไทยยังใช้กฎหมายเก่าที่เคยใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ถึงในสมัยรัชกาลที่ 5 มีกฎหมายเรือนจำหลายฉบับ รวมถึงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 อันเป็นวิวัฒนาการ การเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงไปตามยุคสมัย ซึ่งพอจะแบ่งแยกออกได้เป็น 4 สมัย ดังนี้

1.1 กฎหมายเรือนจำสมัยกรุงศรีอยุธยา

กฎหมายเรือนจำสมัยกรุงศรีอยุธยา จากหลักฐานที่ปรากฏในกฎหมายเทียรบาล ซึ่งตราขึ้นใช้ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระอัยการเบ็ดเสร็จ พระอัยการลักษณะโจร พระราชกำหนดใหม่ และหนังสือพงสาวดาร หรือประวัติศาสตร์ พบว่า ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีการกำหนดสถานที่คุมขังนักโทษมีชื่อเรียกต่างๆ กัน เช่น ²¹ ตรู หรือ กู เรือนจำ ขุม ตะราง ทิม และสนม โดยมีการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดประเภทต่างๆ ที่จะต้องนำไปจองจำไว้ตามสถานที่คุมขังแต่ละประเภท เช่น ถ้าผู้กระทำความผิดเป็น พวกเจ้านาย ในวังก็ต้องนำไปจองจำไว้ในสนม ซึ่งขึ้นอยู่กับกรมพระสนมพลเรือน หรือผู้กระทำความผิดประเภทอื่นๆ ก็จะถูกลงโทษนำไปคุมขังไว้ตามสถานที่ที่กำหนดตามโทษานุโทษที่ได้รับ หรือโทษประหารชีวิต ในพระอัยการขบถศึกในสมัยกรุงศรีอยุธยา อันว่าด้วยโทษทเวดิงษ์กรรมกรรม 32 ประการ ได้กำหนดวิธีการประหารชีวิตหลายรูปแบบอย่างน่าสยดสยอง เป็นต้น

1.2 กฎหมายเรือนจำสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

สมัยแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น กิจการเรือนจำได้สังกัดอยู่ตามส่วนราชการต่างๆ ตามการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ มีการแบ่งเป็นเรือนจำในกรุงเทพฯ และเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก เรือนจำในกรุงเทพฯ มี 2 ประเภท คือ คุกและตะราง คุก เป็นสถานที่คุมขังผู้ต้องขังที่มีโทษ ตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป อยู่ในสังกัดกระทรวงนครบาล มีหลวงพิศฤกษ์กลางเป็นหัวหน้าดูแล

²¹ กรมราชทัณฑ์ (2525) ประวัติการราชทัณฑ์ 200 ปี โรงพิมพ์ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2525 หน้า 259-285

รับผิดชอบ มีขุนพัศดีขวาและขุนพัศดีซ้ายเป็นผู้ช่วย มีตาราง ใช้เป็นสถานที่คุมขัง ผู้ต้องขังที่มีโทษต่ำกว่า 6 เดือน หรือนักโทษที่มีไข้หรือผู้ร้าย สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ที่บังคับกิจการนั้นๆ เช่น ตารางกลาโหม ตารางมหาดไทย ตารางกรมท่าซ้าย ตารางกระทรวงวัง ตารางกระทรวงนครบาล เรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก มีสถานที่คุมขัง ผู้ต้องโทษ เรียกว่า ตาราง การคุมขังอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมือง หรืออาจส่งต่อไปให้กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงกลาโหม รับตัวไปคุมขังแล้วแต่กรณี เช่น กรณีเป็นความผิดจรรยาบรรณโทษ เป็นต้น สำหรับการคุมขังนักโทษในสมัยนั้นมิได้มีการขังขังไว้โดยเฉพาะไว้แล้วแต่ผู้ว่าราชการเมืองจะกำหนดขึ้นใช้เองตามแต่จะเห็นควร

1.3 กฎหมายเรือนจำสมัยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สมัยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นยุคแห่งการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง สืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์กับชาติตะวันตก จึงได้มีการจัดระเบียบเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์เสียใหม่โดย เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2434 (ร.ศ. 110) เป็นต้นมา มีกฎหมายเรือนจำหลายฉบับ เช่น²²

1.3.1 *คอมมิตีกรมพระนครบาล ร.ศ. 110* (พ.ศ. 2434) ได้รับพระบรมราชโองการให้ตราข้อบังคับไว้สำหรับคุมขังนักโทษ ในกรมพระนครบาล มีทั้งหมด 20 หมวด และแยกเป็นข้อๆ รวม 470 ข้อ ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปการควบคุมนักโทษที่สำคัญยิ่งหลายประการ เช่น การกำหนดให้ยกเลิกการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากนักโทษ การกำหนดให้เจ้าพนักงานเรือนจำได้รับเงินเดือนในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐทดแทนเงินที่ได้จากการใช้ผลประโยชน์แรงงานนักโทษ ตลอดจนกำหนดให้รัฐเป็นผู้ออกค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดู การรักษาพยาบาลแก่นักโทษโดยตรง เป็นต้น

1.3.2 *ข้อบังคับสำหรับคุมขังนักโทษหัวเมือง ร.ศ. 118* (พ.ศ. 2442) แทนข้อบังคับลักษณะคุมขังสำหรับนักโทษตามหัวเมือง ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ข้อบังคับที่ตราขึ้นใหม่นี้มีอยู่ด้วยกัน 5 หมวด 83 ข้อ หมวดที่ 1 ว่าด้วยหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับการคุมขังนักโทษ หมวดที่ 2 ว่าด้วยลักษณะคุมขังนักโทษ หมวดที่ 3 ว่าด้วยลักษณะปล่อยนักโทษ หมวดที่ 4 ว่าด้วยลักษณะอาณานิคมนักโทษ หมวดที่ 5 ว่าด้วยข้อบังคับนักโทษ

1.3.3 *กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 119* (พ.ศ. 2443) กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาไปตรวจสอบสถานที่คุมขังนักโทษ ในมณฑล หรือหัวเมืองที่อยู่ในอำนาจ ของศาลนั้นๆ อย่างต่ำไม่น้อยกว่าเดือนละ 2 ครั้ง เมื่อผู้พิพากษาไปตรวจเรือนจำและเห็นว่าการคุมขังนักโทษคลาดเคลื่อนด้วยกฎหมาย ด้วยข้อบังคับหรือประการใดๆ ก็ให้มีอำนาจออกหมาย สั่งตามอำนาจที่มีในศาลนั้นๆ และมีอำนาจที่จะแจ้งผู้ว่าราชการเมือง ให้จัดการแก้ไขให้เป็นไปตามข้อบังคับทุกประการ

²² ประเสริฐ เมฆมนัฏ *หลักทัณฑวิทยา* กรุงเทพฯ บพิธการพิมพ์ 2525 หน้า 162-166

1.3.4 พระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ.120 (พ.ศ. 2444) รวมทั้งสิ้น 15 มาตรา ใช้บังคับกิจการเรือนจำโดยเฉพาะงานราชทัณฑ์ตามแบบแผนใหม่ มีระยะเวลาการใช้นานถึง 35 ปี จึงถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 3

1.4 กฎหมายเรือนจำสมัยปัจจุบัน

กฎหมายเรือนจำในสมัยปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยในปี พ.ศ. 2479 กรมราชทัณฑ์ได้พิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120 ใช้นานมีบทขัดแย้งไม่ทันสมัยไม่สอดคล้องกับหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา และระเบียบข้อบังคับของเรือนจำก็สับสนยากแก่การดำเนินการและยึดถือปฏิบัติ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงแก้ไขใหม่ต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเรียกว่า “พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479” และได้มีการปรับปรุงออกกฎกระทรวงฯ ข้อบังคับต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์แห่งความเป็นจริง และได้จัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2. ความหมายของกฎหมายเรือนจำไทย

2.1 ความหมายของกฎหมาย เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้รวบรวมคำอธิบายความหมายของ “กฎหมาย” ไว้ดังนี้²³

JOHN AUSTIN นักปราชญ์ชาวอังกฤษได้กล่าวไว้ว่า “กฎหมาย คือ คำสั่งบัญชาของรัฐบาลปิตัย ซึ่งบังคับใช้กับกฎหมายทั้งหลาย ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม โดยปกติแล้วผู้นั้นต้องรับโทษ”

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงให้คำจำกัดความไว้ว่า “กฎหมาย นั้นคือ คำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองว่าการแผ่นดินต่อราษฎรทั้งหลาย เมื่อไม่ทำตามธรรมดาต้องมีโทษ”

หลวงจ่าบุญนิติศาสตร์ กฎหมาย ได้แก่ “กฎข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติ ซึ่งผู้มีอำนาจของประเทศได้บัญญัติขึ้น และบังคับให้ผู้อื่นในสังกัดของประเทศนั้นถือปฏิบัติตาม”

²³ นพนิติ สุริยะ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป” ในเอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1-8 จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 27 พ.ศ. 2540 หน้า 10-12

ศาสตราจารย์เอกฤกษ์ อธิบายว่า “กฎหมายเป็นคำสั่งหรือข้อห้ามซึ่งมนุษย์ต้องเคารพในความประพฤติต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน อันมาจากรัฐธรรมนูญหรือหม่อมมนุษย์ มีลักษณะทั่วไปและใช้บังคับได้เสมอไปและจำต้องปฏิบัติตาม”

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้แบ่งกฎหมายออกเป็นสองแบบ คือ²⁴ กฎหมายตามเนื้อความ หมายถึง กฎหมายซึ่งบทบัญญัติมีลักษณะเป็นกฎหมายแท้ ได้แก่ ข้อบังคับของรัฐซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ

กฎหมายตามแบบพิธี หมายถึง กฎหมายที่ออกมาโดยวิธีบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่ากฎหมายนั้นเข้าลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความ หรือไม่ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

2.2 ความหมายของของเรือนจำ ได้มีผู้ให้ความหมายในที่ต่างๆ ดังนี้

2.2.1 พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 เรือนจำ หมายถึง²⁵ น. ที่ขังนักโทษ

2.2.2 พจนานุกรมไทยฉบับของราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2535 เรือนจำ หมายถึง²⁶ น.คุก ที่คุมขังนักโทษ ซึ่งสร้างเป็นอาคารสำหรับการนี้โดยเฉพาะ

2.2.3 พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 เรือนจำ หมายถึง²⁷ น.ที่ขังนักโทษและผู้ต้องหา (กฎ) ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขัง กับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมถึงที่อื่นใด ที่รัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าอาณาเขตไว้โดยชัดเจนสำหรับความหมายของเรือนจำไทยในอดีตและปัจจุบัน มีความคล้ายคลึงกัน ในวัตถุประสงค์คือ ใช้เป็นสถานที่ควบคุมตัวนักโทษ แต่อาจมีความแตกต่างอยู่บ้างในรายละเอียดและวิธีการปฏิบัติตามยุคสมัยต่างๆ โดยสังเขป ดังนี้²⁸

²⁴ หยุด แสงอุทัย คำบรรยาย ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 8 พ.ศ. 2520 หน้า 41-58

²⁵ ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 บริษัท สำนักพิมพ์ วัฒนาพานิช จำกัด พิมพ์ครั้งที่ 11 พุทธศักราช 2534 หน้า 457

²⁶ มานิต มานิตเจริญ พจนานุกรมไทยฉบับของราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2535. นิยมวิทยา ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 11 พ.ศ. 2535 หน้า 816

²⁷ ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ทนทานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์ พิมพ์ครั้งที่ 1 พุทธศักราช 2546 หน้า 976

²⁸ กรมราชทัณฑ์ ประวัติการราชทัณฑ์ 200 ปี อ่างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 259 – 265

2.2.4 *เรือนจำในสมัยกรุงศรีอยุธยา* หมายถึง สถานที่สำหรับคุมขัง ผู้ต้องพระราชอาญาอย่างหนึ่งในสมัยนั้น มีลักษณะเป็นบ้านเรือนธรรมดา ตั้งอยู่ในพระราชวัง หรือเขตพระราชฐานใช้คุมขังลูกหลวง ที่ต้องพระราชอาญา เรือนจำสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 หมายถึง สถานที่คุมขังบุคคลทั่วไปที่ต้องโทษอาญา (พระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำรัตนโกสินทร์ศก 120 พ.ศ. 2444)

2.2.5 *เรือนจำในปัจจุบัน* หมายถึง” ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขัง กับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมถึงที่อื่นใดที่รัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าอาณาเขตไว้โดยชัดเจน ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4 (1))

จากความหมายของเรือนจำดังกล่าวข้างต้น เมื่อได้พิจารณาประกอบกับแนวความคิดเกี่ยวกับเรือนจำไทยตามกฎหมายกระทรวงเรื่องการแบ่งส่วนราชการราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ข้อ 1 ความว่า “ให้กรมราชทัณฑ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง...” ประกอบกับแนวคิด เรื่องการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 4 มาตรา 26 และมาตรา 29 บรรทัดหนึ่ง แล้ว จึงอาจสรุปความหมายของเรือนจำได้ว่า เรือนจำ หมายถึง “ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขัง กับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน รวมถึงที่อื่นใดที่รัฐมนตรีได้กำหนด และประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าอาณาเขตไว้โดยชัดเจน โดยมีภารกิจในการควบคุม การแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยยึดหลักกฎหมายและมาตรฐานสากลระหว่างประเทศ”

โดยสรุป จากความเห็นของผู้ที่ได้ให้ความหมายของกฎหมายและความหมายของเรือนจำตามที่ปรากฏในคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น พอสรุปความหมายของ กฎหมายเรือนจำได้ดังนี้

กฎหมายเรือนจำ (prison legislation.) หมายถึง กฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ สิทธิและหน้าที่ระหว่างภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ต้องขังหรือผู้เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังหรือประชาชนที่พัวพันต่อกันเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์หรืองานเรือนจำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ดำเนินงานเรือนจำ การควบคุมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของนานาอารยประเทศ

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา “พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ” (2479, 29 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 ตอนที่ 46

3. ประเภทของกฎหมายเรือนจำไทย

กฎหมายที่ใช้ในการดำเนินงานตามภารกิจของเรือนจำไทย สามารถแบ่งตามลักษณะการใช้งานได้เป็น 6 ประเภท ดังต่อไปนี้³⁰

3.1 กฎหมายหลัก กฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการดำเนินงาน มี 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา

3.2 กฎหมายลำดับรอง เป็นกฎหมายที่ออกตามกฎหมายหลัก ได้แก่ กฎกระทรวง ที่ออกตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

3.3 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายที่พนักงานเรือนจำต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติยาเสพติด พ.ศ. 2522 เป็นต้น

3.4 กฎหมายเฉพาะกิจ ได้แก่ คำสั่ง หรือประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์

3.5 ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือเวียน เพื่อให้ถือปฏิบัติต่างๆ ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งกฎระเบียบดังกล่าวจะครอบคลุมงานราชทัณฑ์ไว้ทุกเรื่อง ทำให้สามารถนำมาสนองนโยบายรัฐบาลได้ทันต่อเหตุการณ์ และยังใช้อุดช่องว่างในทางปฏิบัติของกฎหมายหลักอีกด้วย

3.6 หลักสากลที่ให้การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขัง เช่น ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังคดีอาญา หลักการเพื่อการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหรือถูกจำคุก

4. ความเป็นมาและหลักการสำคัญของกฎหมายเรือนจำ 4 ฉบับ

สำหรับกฎหมายหลักที่ใช้ในการดำเนินงานเรือนจำ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่สำคัญ 4 ฉบับ จะอธิบายถึงหลักการและเหตุผลโดยสังเขปและรวมถึงหลักการสำคัญในส่วนของอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ โดยจะเป็นการอธิบายว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและอธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวประการใดบ้าง เพื่อเป็นการเตรียมข้อมูลไว้

³⁰ ฉวีศวี กิตติภูมิชัย พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน หน้า 170-171

สำหรับค้นหาและเชื่อมโยงไปถึงอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ในกฎหมายเรือนจำเอกชนของต่างประเทศในบทต่อไป ดังนี้³¹

4.1 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

4.1.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ปรากฏอยู่ในหลักการและเหตุผล ความว่า “ในการควบคุมผู้กระทำความผิดไว้ในเรือนจำหรือทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์ มีบทกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจและกำหนดสิทธิหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถานปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง บทกฎหมายนั้นคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. 120 โดยได้ประกาศใช้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล โดยมีพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2479 เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงแล้วสามครั้ง คือ ครั้งที่ 1 (ฉบับที่ 2) แก้ไขปรับปรุงเมื่อ พ.ศ. 2520 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อมุ่งใจให้นักโทษเด็ดขาดประพฤติดี อยู่ในระเบียบวินัย มีความอดสาเห ตั้งใจรับการศึกษาอบรมและทำงานฝึกวิชาชีพมากขึ้น และเพื่อลดปัญหาผู้พ้นโทษกระทำความผิดซ้ำสมควรให้มีการลดวันต้องโทษจำคุกให้แก่ นักโทษเด็ดขาดที่ประพฤติดี เพื่อให้ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำเร็วขึ้น และหลังจากปล่อยตัวจากเรือนจำแล้วให้นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นยังอยู่ภายใต้การควบคุมความประพฤติของพนักงานเจ้าหน้าที่ จนกว่าจะครบกำหนดโทษ ในการนี้จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น ครั้งที่ 2 (ฉบับที่ 3) แก้ไขปรับปรุงเมื่อ พ.ศ. 2522 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ ยังไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติแก่บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรกำหนดให้บุคคล ดังกล่าวเป็นนักโทษเด็ดขาดเพื่อให้ได้รับสิทธิเสมือนนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาของศาล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น ครั้งที่ 3 (ฉบับที่ 4) แก้ไขปรับปรุงเมื่อ พ.ศ. 2523 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อเพิ่มกิจกรรมของการฝึกอบรมและใช้แรงงานนักโทษเด็ดขาดขึ้นมาอีกลักษณะหนึ่งให้เกิดประโยชน์แก่กิจการสาธารณะ และเกิดประโยชน์แก่นักโทษเด็ดขาดด้วย อีกทั้งเป็นการมุ่งใจให้นักโทษเด็ดขาดประพฤติดี อยู่ในระเบียบวินัย มีความอดสาเห ตั้งใจรับการศึกษาอบรมและทำงานแข่งขันขึ้น สมควรให้นักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ

³¹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 อ้างแล้วเรื่องเดียวกัน

โดยให้ได้ลดวันต้องโทษจำคุกไม่เกินจำนวนวันที่ออกไปทำงานสาธารณะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

4.1.2 หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 อาจจำแนกหลักการสำคัญได้สามประการ คือ

บทนิยามศัพท์ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4 (บางข้อที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกฎหมายเรือนจำเอกชน) ได้แก่

“เรือนจำ” หมายความว่า ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขัง กับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมถึงที่อื่นใดที่รัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าอาณาเขตไว้โดยชัดเจน

2) “ผู้ต้องขัง” หมายความว่า รวมตลอดถึงนักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก

7) “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งบังคับบัญชาการราชทัณฑ์

8) “อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมราชทัณฑ์

4.1.3 อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มีหลักการสำคัญที่เชื่อมโยงเพื่อให้การอธิบายกฎหมายเรือนจำเอกชนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น คือ อำนาจในการกำหนดสถานที่เรือนจำ และอำนาจบังคับบัญชาการราชทัณฑ์ตามมาตรา 4 อำนาจในการกำหนดประเภทหรือชั้นของเรือนจำ มาตรา 6 อำนาจในการกำหนดประเภท หรือชั้นของผู้ต้องขังมาตรา 11 อำนาจในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำ มาตรา 13 อำนาจในการสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการมาตรา 14 อำนาจในการกำหนดชนิดอาวุธและเงื่อนไขในการใช้อาวุธของเจ้าพนักงานเรือนจำ มาตรา 15 อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเรือนจำ มาตรา 44 อำนาจในการตั้งทัณฑนิคมมาตรา อำนาจในการกำหนดเบี้ยเลี้ยงนักโทษพิเศษ มาตรา 45 อำนาจในการรักษาการตามพระราชบัญญัติมาตรา 58 หน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ หรือเรื่องราวใดๆ หรือทุเลเกล้าฯ ถวายฎีกา

4.1.4 อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมราชทัณฑ์

อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ มี 6 ข้อ คือ อำนาจในการย้ายผู้ต้องขัง ตามมาตรา 12 อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการนักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ ตามมาตรา 22 ทวิ อำนาจในการออกข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาและการอบรมผู้ต้องขังตาม มาตรา 27 อำนาจในการให้อนุญาตให้ผู้ต้องขังป่วยไปรักษาตัวในสถานที่อื่นใด

นอกเรือนจำ ตาม มาตรา 30 อำนาจในการออกข้อบังคับว่าด้วยการเยี่ยมเยียนตาม มาตรา 33 และ
หน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ หรือเรื่องราวใดๆ หรือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาตาม มาตรา 34

4.2 หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482

พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482 มีหลักการสำคัญ
ดังนี้ คือ³²

4.2.1 อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติวินัย
ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482 มี 2 เรื่อง คือ อำนาจรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
ตามมาตรา 5 และ อำนาจในการลงโทษซึ่งเพิ่มเวรยามหรือกักบริเวณตาม มาตรา 12

4.2.2 อำนาจของอธิบดีกรมราชทัณฑ์

อำนาจของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ มี 2 ข้อ คือ อำนาจในการลงโทษซึ่งเพิ่มเวรยาม
หรือกักบริเวณตามมาตรา 12 และอำนาจในการปลด หรือไล่ข้าราชการออกตาม มาตรา 11

4.3 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขังตาม ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506³³

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา
พ.ศ. 2506 ปรากฏอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจาก ประมวล
กฎหมายอาญาได้บัญญัติว่า ผู้ใดต้องโทษกักขัง ให้กักตัวไว้ในสถานที่กักขัง ซึ่งกำหนดไว้อันมิใช่
เรือนจำ และผู้ต้องโทษกักขังจะต้องทำงานตามระเบียบ ข้อบังคับ และวินัยของสถานที่กักขัง โดยที่
ยังไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่อง ดังกล่าว จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับ
การกักขังตามประมวลกฎหมายอาญาเพื่อจะให้การปฏิบัติแก่ ผู้ต้องกักขังได้เป็นไปด้วยความสะดวก
และเรียบร้อย โดยมีหลักการสำคัญที่สามารถเชื่อมโยงเพื่อให้การอธิบายกฎหมายเรือนจำเอกชนมี
ความชัดเจนยิ่งขึ้น 2 ประการ ดังนี้

³² ราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482 ประกาศในราช
กิจจานุเบกษา เล่ม 56 ตอนที่ 523 ลงวันที่ 26 ตุลาคม พุทธศักราช 2482

³³ ราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 80 ตอนที่ 109 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2506

4.3.1 อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 มี 2 เรื่อง คือ อำนาจในการกำหนดสถานที่และประเภทของสถานที่กักขัง มาตรา 4 และอำนาจในการรักษาการตามพระราชบัญญัติ มาตรา 11

4.3.2 อำนาจของอธิบดีกรมราชทัณฑ์

อำนาจของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 มี 2 เรื่อง คือ อำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ อำนาจออกกระเปียบข้อบังคับ และวินัยเกี่ยวกับการกักขัง และวิธีปฏิบัติต่อผู้ต้องกักขัง ตามมาตรา 5 และ อำนาจในการอนุญาตให้ออกไปรักษาตัวนอกสถานที่กักขัง ตามมาตรา 8

4.4 ความเป็นมา และหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510³⁴

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 ปรากฏอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อปฏิบัติการ เกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงออกกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 โดยมีหลักการที่สำคัญ 2 เรื่อง คือ

4.4.1 อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 คือ อำนาจในการรักษาการตามพระราชบัญญัติตามความใน มาตรา 3 และอำนาจในการกำหนดเขตกักกันตาม มาตรา 4

4.4.2 อำนาจของอธิบดีกรมราชทัณฑ์

อธิบดีกรมราชทัณฑ์ มีอำนาจ รวม 3 ข้อ คือ อำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และอำนาจในการออกกระเปียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการกักกันและวิธีปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกันตามมาตรา 5 อำนาจในการอนุมัติให้ผู้ถูกกักกันที่เจ็บป่วยไปรักษาตัวนอกเขตกักกันตาม มาตรา 9 และอำนาจในการอนุญาตผู้ถูกกักกันถึงกำหนดปล่อยที่ป่วยหนักอยู่รักษาตัวในเขตกักกัน ตามมาตรา 10

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 84 ตอนที่ 127 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2510

5. โครงสร้างและทฤษฎีที่รองรับกฎหมายเรือนจำไทย

โครงสร้างกฎหมายเรือนจำไทย อาจพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้มากที่สุด มีทั้งสิ้น 58 มาตรา ประกอบด้วย มาตราที่ 1-5 นิยามศัพท์ มาตรา 6-7 ข้อความทั่วไป มาตราที่ 8-10 การรับตัวผู้ต้องขัง มาตรา 11-12 การแยกและย้ายผู้ต้องขัง มาตรา 13-21 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน มาตรา 22-26 การงาน มาตรา 27-28 การศึกษาและการอบรม มาตรา 29-30 อนามัยสุขาภิบาล มาตรา 31-37 วินัย มาตรา 38-40 ทรัพย์สินผู้ต้องขัง มาตรา 41-43 การปล่อยและพักการลงโทษ มาตรา 44 ตรวจเรือนจำ มาตรา 45-46 ความผิดเกี่ยวกับเรือนจำ มาตรา 47-57 ทัณฑนิคม มาตรา 58 การรักษาพระราชบัญญัติ สำหรับทฤษฎีที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลักที่ใช้ในการดำเนินงานเรือนจำไทย 4 ฉบับ ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับเรือนจำตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ประกอบด้วยทฤษฎีในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามทฤษฎีอาญาว่าด้วยการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทน และการแก้ไขฟื้นฟู เช่น แนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ประกอบด้วย แนวความคิดเพื่อการแก้แค้นทดแทน ได้แก่ แนวความคิดที่ปรากฏตามบทบัญญัติมาตรา 35 ข้อ 6 ข้อ 7 และข้อ 8 และแนวคิดในการแก้ไขฟื้นฟู ได้แก่ แนวความคิดในเรื่องต่างๆ เช่น การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังตาม มาตรา 10 การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังตามมาตรา 18 มาตรา 34 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 มาตรา 40 มาตรา 42 การศึกษาของผู้ต้องขัง ตามมาตรา 27 มาตรา 28 การอนามัยของผู้ต้องขัง ตามมาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 41 การพัฒนาผู้ต้องขัง ตามมาตรา 32 มาตรา 43 มาตรา 47 มาตรา 48 มาตรา 49 มาตรา 56 การสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการผู้ต้องขัง ตามมาตรา 36 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54 ตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 33

โดยสรุป การนำกฎหมายเรือนจำไทย มาศึกษาเปรียบเทียบ มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นคว้าหาลักษณะร่วม จุดเหมือน จุดต่าง จุดแข็ง จุดอ่อน ของแนวความคิดทฤษฎี ลักษณะ โครงสร้าง หลักการสำคัญว่าเป็นอย่างไร เพื่อไว้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายเรือนจำเอกชนของต่างประเทศ โดยมีเป้าหมาย สำหรับใช้ประกอบการจัดทำกฎหมายเรือนจำเอกชนของไทย ซึ่งจากผลการศึกษาทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี ที่รองรับกฎหมายเรือนจำไทย คือ แนวความคิดที่เกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนและทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ซึ่งประเทศต่างก็ได้้นำแนวคิดดังกล่าวไปใช้เหมือนกัน สำหรับหลักการสำคัญที่สามารถเชื่อมโยงไปถึงการจัดทำกฎหมายเรือนจำเอกชน คือ หลักการเรื่องอำนาจของ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งพบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการจัดตั้ง
เรือนจำ อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเรือนจำ อำนาจในการรักษาการตามกฎหมายหลักที่ใช้
ในการดำเนินงานทั้งสี่ฉบับ เป็นต้น

