

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เกี่ยวกับการควบคุมผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ

จากการที่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับควบคุมผู้ต้องขังมาแล้วในบทที่ 2 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเสรีภาพ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานโดยทั่วไปของมนุษย์ทุกคนและของผู้ต้องขังที่ต้องถูกจำกัดบางส่วนตามทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษในทางอาญา แต่ในการควบคุมผู้ต้องขังต้องตั้งอยู่บนหลักการคุ้มครองบุคคลที่ถูกคุมขังหรือจำคุก รัฐจะปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยไม่รุนแรงหรือให้ผิดแผกแตกต่างไปจากกฎหมายกำหนดไม่ได้ โดยเฉพาะหลักการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้

เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมผู้ต้องขังโดยตรง นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่โดยเคร่งครัดแล้ว ในการใช้อำนาจต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพอีกด้วย จึงนำมาสู่การศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ เพื่อศึกษาว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ได้มีบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายบังคับใช้ไว้อย่างไรบ้าง

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้นำเอาแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ได้ศึกษามา ในบทที่ 2 และบทที่ 3 เพื่อนำมาศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ปัญหาอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตัว

ผู้ต้องขังไปและกลับจากศาล

การควบคุมตัวผู้ต้องขังไปและกลับจากศาล เป็นประเด็นถกเถียงกันระหว่าง กรมราชทัณฑ์ และกรมตำรวจมาโดยตลอดว่า หน้าที่ในการควบคุมตัวผู้ต้องขังไปศาลเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ นั้น ได้แก่ หน้าที่ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวงมหาดไทยและหลักทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง ตลอดจนปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เมื่อทำการศึกษาพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตลอดจนกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ต่าง ๆ พบว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การควบคุมตัวผู้ต้องขังไปศาลให้เป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติตลอดมา ดังจะเห็นได้จากหนังสือของกรมตำรวจ ที่ มท 0646. 2/16990 ลงวันที่ 27 กันยายน 2534 ถึงอธิบดีกรมราชทัณฑ์ เรื่อง ขอรบผลสืบหน้าของการรับมอบภารกิจควบคุมผู้ต้องขังเดินทางระหว่างเรือนจำกับศาล สรุปความว่า

“ด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กรุณาแจ้งให้กรมตำรวจทราบ เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2534 ว่า ๔พณฯ มีนโยบายที่จะให้กรมราชทัณฑ์รับหน้าที่ในการควบคุมผู้ต้องขังเดินทางระหว่างเรือนจำกับศาลไปปฏิบัติ เพราะเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้กรมตำรวจได้มีโอกาสนำกำลังในส่วนนั้นกลับไปปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และให้กรมราชทัณฑ์ประสานกับกรมตำรวจเพื่อดำเนินการตามแนวนโยบายนี้ต่อไปนั้น

กรมตำรวจ จึงเรียนประธานมาเพื่อขอทราบผลความคืบหน้าของการดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าวในส่วนของท่าน โดยเฉพาะกำหนดเวลาที่กรมราชทัณฑ์พร้อมจะรับภารกิจไปปฏิบัติ . . .”

กรมราชทัณฑ์มีหนังสือตอบกลับ ตามหนังสือด่วนที่สุดของกรมราชทัณฑ์ที่ มท 1005/4225 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2534 ถึงอธิบดีกรมตำรวจ เรื่อง ขอทราบผลคืบหน้าของการรับมอบภารกิจควบคุมผู้ต้องขัง สรุปความได้ว่า

“ตามหนังสือที่อ้างถึง กรมตำรวจขอทราบผลคืบหน้าของการรับมอบภารกิจของกรมราชทัณฑ์ในการควบคุมผู้ต้องขังเดินทางระหว่างเรือนจำกับศาลไปปฏิบัติ เพราะเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของกรมราชทัณฑ์ตามนโยบายของ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การควบคุมผู้ต้องขังเดินทางระหว่างเรือนจำกับศาลนั้น เป็นภารกิจที่สำคัญมาก และเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีขอบเขตอำนาจในการควบคุมและการใช้อาวุธที่กว้างขวาง ส่วนเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์นั้น มีหน้าที่หลักในการควบคุมตัวผู้ต้องขังมิให้หลบหนี และให้บริการด้านสังคมสงเคราะห์ บำบัดรักษาแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี จึงใคร่ขอให้กรมตำรวจทบทวนภารกิจในเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง . . .”

จะเห็นได้ว่าทั้งกรมตำรวจและกรมราชทัณฑ์ในขณะนั้นต่างเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2478 ตลอดจนกฎหมายลูกต่าง ๆ ก็ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมผู้ต้องขังเดินทางระหว่างเรือนจำกับศาลเอาไว้ ในส่วนของกรมตำรวจก็มีเพียงข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2498 และระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 6 ไว้ถือเป็นแนวปฏิบัติเท่านั้น

เมื่อพิจารณาข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2498 แล้วพบว่า ข้อบังคับดังกล่าวไม่ได้ให้เฉพาะกรมตำรวจเท่านั้นยึดถือปฏิบัติ หากแต่ให้กรมอื่น ๆ ในกระทรวงมหาดไทยซึ่งเกี่ยวข้องถือปฏิบัติด้วย กรมราชทัณฑ์ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงต้องปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าวนี้ด้วยเช่นเดียวกัน ดังที่ปรากฏในตอนท้ายของข้อบังคับว่า “. . . ประมวลระเบียบการตำรวจฉบับนี้ แม้จะได้กำหนดขึ้นด้วยความ

ประสงค์ที่จะใช้เฉพาะในราชการกรมตำรวจเท่านั้นก็ตาม แต่เนื่องจากมีงานบางอย่าง เกี่ยวพันถึงกิจการในหน้าที่ของกรมอื่น ๆ ในกระทรวงมหาดไทยนี้ และงานนั้นก็ เป็น หน้าที่ของกรมอื่น ๆ ที่จะต้องปฏิบัติร่วมอยู่ด้วยแล้ว ทั้งไม่ขัดกับระเบียบที่ใช้อยู่ใน ขณะนี้แต่อย่างใด จึงให้กรมอื่น ๆ ปฏิบัติตามข้อบังคับฉบับนี้เฉพาะในส่วนที่ระบุให้ เป็นหน้าที่ของตน เป็นการประสานงานกันเพื่อประโยชน์แก่หน้าที่ราชการ . . .”

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 6 ซึ่ง กำหนดการนำผู้ถูกควบคุมเดินทาง ไว้ในบทที่ 5 และ การควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือผู้ต้องขังไปมาระหว่างศาลกับเรือนจำ ไว้ในบทที่ 9 แต่ระเบียบดังกล่าวก็ยังไม่ มี ความชัดเจน กล่าวคือ

ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ข้อ 148 กำหนดว่า “วิธีการควบคุมระหว่าง เดินทาง ในปฏิบัติ ดังนี้

(2) ถ้าจะควบคุมพาผู้ต้องหาหรือผู้ต้องขังไปยังสถานที่หนึ่งที่ใดให้ใช้ ยานพาหนะตามแต่กรณี ดังต่อไปนี้

ก. ในกรุงเทพมหานคร การควบคุมพาผู้ต้องหาที่ดี หรือจำเลย หรือผู้ต้องขังที่ดี ให้ไปมาในหน้าที่ที่กิจการการของตำรวจโดยตรง ให้ใช้ยานพาหนะของตำรวจแต่ละ หน่วยที่เป็นผู้ควบคุม

ข. ถ้าการควบคุมผู้ต้องขังหรือจำเลยนั้น เป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์หรือกรม- ประชาสงเคราะห์ ทางตำรวจเป็นแต่มีหน้าที่ดำเนินการควบคุม ให้ใช้ยานพาหนะ ของกรมราชทัณฑ์หรือกรมประชาสงเคราะห์ตามควรแก่กรณี

ค. ถ้าตำรวจภูธรควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือผู้ต้องขัง จากต่างจังหวัด ส่งมายังตำรวจนครบาลหรือตำรวจสอบสวนกลาง ให้เป็นหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจ- นครบาล หรือผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลางแล้วแต่กรณี เป็นผู้จัดรถรับและส่ง

ฅ. ถ้าตำรวจภูธรควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือผู้ต้องขัง เพียงแต่ผ่านท้องที่ ของตำรวจนครบาล ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลจัดรถรับส่งตามที่ผู้ควบคุมร้องขอ ตกลง . . .”

ข้อ 157 กำหนดไว้ว่า “. . . ให้เจ้าหน้าที่เรือนจำผู้มอบตัว และตำรวจผู้รับมอบตัว ควบคุมไปศาลต่างฝ่ายต่างจัดสมุดไว้ฝ่ายละ 1 เล่ม สำหรับจดรายชื่อตามที่มอบ และรับ

ตัวให้ตำรวจผู้รับตัวลงนามรับในสมุดของพนักงานเรือนจำ และให้พนักงานเรือนจำทำเป็นบัญชีรายชื่ออีกฉบับหนึ่งซึ่งตรงกับรายนามในสมุดมอบแก่ตำรวจผู้ควบคุมไว้เป็นคู่มือตรวจสอบ

ส่วนสมุดจกรายชื่อฝ่ายตำรวจ ให้ตำรวจผู้ควบคุมที่นำตัวกลับจากศาลนั้นให้เจ้าหน้าที่เรือนจำลงนามรับตัวคืนในสมุดนั้นเป็นหลัก . . .”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าต่อมากรมราชทัณฑ์และกรมตำรวจจะได้มีการปฏิบัติร่วมกันในการควบคุมผู้ต้องขังเดินทางระหว่างเรือนจำกับศาล แต่ก็ยังไม่เป็นที่ยุติว่าหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด ดังจะเห็นได้จากหนังสือของกรมตำรวจที่ มท 0503.6/14167 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2539 ถึงอธิบดีกรมราชทัณฑ์

“ตามหนังสือกรมราชทัณฑ์ที่อ้างถึง หรือในปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติการควบคุมผู้ต้องขังเดินทางระหว่างเรือนจำต่อเรือนจำ ว่ากรมตำรวจมีระเบียบปฏิบัติอย่างไร ทั้งนี้ เนื่องจากเรือนจำพิเศษธนบุรีได้มีหนังสือขอความร่วมมือในการควบคุมผู้ต้องขังมายังสถานีตำรวจนครบาลท่าข้าม เพื่อควบคุมตัวเดินทางกลับไปขังยังเรือนจำจังหวัดนครปฐม แต่สถานีตำรวจนครบาลท่าข้ามปฏิเสธว่ากรณีดังกล่าวเป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ หากกรมตำรวจมีข้อยุติในเรื่องนี้อย่างไรขอให้แจ้งให้กรมราชทัณฑ์ทราบเพื่อเป็นการประสาน นั้น

กรมตำรวจ ได้ร่วมประชุมหารือกับตัวแทนกรมราชทัณฑ์ ต่างมีความเห็นต้องกันว่า ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว กำหนดหน้าที่การควบคุมผู้ต้องขังเดินทางระหว่างเรือนจำต่อเรือนจำว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ชัดเจน และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 8/2502 ใช้บังคับเฉพาะตำรวจภูธร ส่วนตำรวจนครบาลข้อบังคับนี้ยังไม่ครอบคลุมถึง จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ดีภารกิจดังกล่าวโดยหน้าที่หลักเป็นภารกิจของกรมราชทัณฑ์ แต่เนื่องจากปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีกำลังไม่เพียงพอ เพื่อประโยชน์ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสอง กรมตำรวจจะได้มีหนังสือสั่งการให้ทุกสถานีทั้งตำรวจภูธรและนครบาลให้ความร่วมมือพิจารณาจัดทำคำสั่งตำรวจในการควบคุมผู้ต้องขัง เมื่อทัศนสถานมีหนังสือขอความร่วมมือมา แต่ทั้งนี้ กรมราชทัณฑ์จะบริการยานพาหนะและเจ้าหน้าที่ร่วมตามควรแก่กรณี จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับในโอกาสต่อไป . . .”

ต่อมาหนังสือของกรมราชทัณฑ์ที่ ขธ 0705/ว 75 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2546 เรื่องมาตรการในการควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกรณีไปศาลและกรณีรับตัวเข้าใหม่ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการควบคุมผู้ต้องขังกรณีไปศาล แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

“กรณีเรือนจำ/ทัณฑสถานในส่วนภูมิภาค หน้าที่ในการควบคุมตัวผู้ต้องขังจากเรือนจำไปศาล เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 6) กับกรณีเรือนจำ/ทัณฑสถานในเขตกรุงเทพมหานครและเรือนจำกลางบางขวาง หน้าที่ในการควบคุมผู้ต้องขังไปศาลเป็นหน้าที่ของเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร เรือนจำพิเศษธนบุรี และเรือนจำพิเศษมีนบุรี โดยเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการควบคุมผู้ต้องขังไป-กลับระหว่างศาลกับเรือนจำ จากเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร เรือนจำกลางคลองเปรม เรือนจำกลางบางขวาง ทัณฑสถานบำบัดพิเศษกลางและทัณฑสถานหญิงกลาง ส่วนเรือนจำพิเศษธนบุรี รับผิดชอบในการควบคุมผู้ต้องขังไปกลับระหว่างศาลกับเรือนจำของเรือนจำพิเศษธนบุรี และทัณฑสถานหญิงธนบุรี สำหรับเรือนจำพิเศษมีนบุรีให้ดำเนินการรับส่งตัวผู้ต้องขังเฉพาะที่ตนเองรับผิดชอบเท่านั้น”

ปัจจุบัน เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารเรือนจำออกเป็น 7 ส่วน โดยมีส่วนควบคุมผู้ต้องขังไปศาลเป็นหน่วยงาน 1 ใน 7 นั้นด้วย มีหน้าที่ในการควบคุมผู้ต้องขังไป-กลับ จากศาลระหว่างพิจารณาคดีของศาล รับส่งผู้ต้องขังจากเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร เรือนจำกลางคลองเปรม เรือนจำกลางบางขวาง ทัณฑสถานบำบัดพิเศษกลาง และทัณฑสถานหญิงกลาง ไปยังศาลต่าง ๆ รวม 9 ศาล คือ ศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ศาลแขวงพระนครเหนือ ศาลแขวงดุสิต ศาลแขวงปทุมวัน ศาลแขวงพระนครใต้ ศาลแขวงพระโขนง ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง และศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ควบคุมผู้ต้องขังขึ้น บัลลังก์ฟังคำพิพากษา ฟังการพิจารณาคดีและฝากขัง รับตัวผู้ต้องขังใหม่จากศาลหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ ตรวจรับหมายศาลทุกประเภท เช่น หมายจับ หมายจำคุก และ

หมายปล่อย ติดต่อประสานงานกับศาล อัยการ ตำรวจ ทนายความ และพนักงานคุมประพฤติ¹

การที่ไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตัวผู้ต้องขังไปและกลับจากศาลไว้โดยเฉพาะให้ชัดเจน แต่อาศัยเพียงข้อตกลงและระเบียบฯ ดังกล่าวเท่านั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ของกรมราชทัณฑ์ หรือเจ้าพนักงานตำรวจ ของกรมตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน อีกทั้ง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ต้องขังไปศาล ในกรุงเทพมหานคร กับส่วนภูมิภาคก็แตกต่างกัน ทำให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียน เห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตัวผู้ต้องขังไปและกลับจากศาลให้ชัดเจนมากขึ้น โดยอาจออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ ดังนี้ ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มีหลักเกณฑ์และเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ราชทัณฑ์ที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำส่วนควบคุม

ผู้ต้องขังไปและกลับศาล

ด้วยเหตุที่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนอาจเป็นการกระทบถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์บางประการของผู้ต้องขัง ดังนั้น จึงต้องมีกฎหมายกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เอาไว้โดยชัดแจ้งดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 เพื่อไม่ให้กระทบต่อสิทธิของผู้ต้องขังโดยมิชอบตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักไว้ในมาตรา 26 ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ

¹เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร, โครงสร้างองค์กร [Online], available URL:

<http://bangkokremand.thport.com>, 2553 (มกราคม, 5).

และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จึงต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเคร่งครัด แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายที่กำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ดังกล่าวยังมีปัญหาบางประการที่ควรได้รับการศึกษาและวิเคราะห์ ซึ่งผู้เขียนได้แยกเป็น 2 ประเด็น คือ ห้องคุมขังที่ศาลเป็นเรือนจำตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 หรือไม่ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำส่วนควบคุมผู้ต้องขังไปศาล มีอยู่เพียงใด

2.1 ปัญหาความหมายของเรือนจำ

ปัญหาว่า “ห้องคุมขังที่ศาล” เป็น “เรือนจำ” ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 หรือไม่นั้น มีความสำคัญในการศึกษาและวิเคราะห์ในแง่ที่ว่า ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 16, 17, 19, 33, 37 ที่ล้วนแล้วแต่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเรือนจำดำเนินการใด ๆ ในสถานการณที่เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในระหว่างการควบคุมผู้ต้องขัง แต่เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า เรือนจำไม่มีความชัดเจนว่า หมายความว่ารวมถึงที่คุมขังผู้ต้องหาประจำศาลหรือไม่ ทำให้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำในการใช้อำนาจแก่ผู้ต้องขัง หากห้องคุมขังประจำศาลไม่มีสถานะเป็นเรือนจำย่อมทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ประจำศาลได้ เพราะไม่อาจใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้

ตัวอย่างเช่น กรณีพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ให้เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อำนาจนอกจากอำนาจอื่นแก่ผู้ต้องขังได้ . . . (2) เมื่อผู้ต้องขังหลายคนก่อการจู่โจมหรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลาย ประตู รั้ว หรือกำแพง เรือนจำ . . .” หรือในมาตรา 17 ที่บัญญัติว่า “ให้เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อำนาจอื่นแก่ผู้ต้องขังได้ ในกรณีต่อไปนี้ . . . (3) ผู้ต้องขังตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ก่อการจู่โจม หรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตูเรือนจำหรือกำแพงเรือนจำ หรือใช้กำลังทำร้ายเจ้าพนักงาน หรือผู้อื่น และไม่ยอมหยุดในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด . . .”

ดังนั้น มีปัญหาว่า หากเป็นกรณีที่ผู้ต้องขังทำลายประตูห้องคุมขังที่ศาล เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จะสามารถใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าวได้หรือไม่ เนื่องจากกฎหมาย

กำหนดเฉพาะการทำลายประตู รั้ว หรือกำแพง เรือนจำเท่านั้น เมื่อห้องคุมขังไม่ถือว่าเป็นเรือนจำตามพระราชบัญญัติแล้ว ย่อมไม่อาจอนุโลมใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ เพราะพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ซึ่งจะต้องตีความอย่างเคร่งครัด นอกจากที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ย่อมไม่อาจตีความขยายความโดยอนุโลมได้ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ต่อไป

มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติฯ ให้คำนิยามคำว่า “เรือนจำ” ไว้ว่า หมายความว่า ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขัง กับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกันและให้หมายความรวมถึงตลอดถึงที่อื่นใดที่รัฐมนตรีได้กำหนด และประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า อาณาเขตไว้โดยชัดเจน

กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ข้อ 1) แบ่งประเภทเรือนจำออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ เรือนจำกลาง เรือนจำส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วย เรือนจำจังหวัด และเรือนจำอำเภอ เรือนจำพิเศษหรือทัณฑสถาน และเรือนจำชั่วคราว

ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง การกำหนดส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2549 ข้อ 2. กำหนดให้ ทัณฑสถาน เรือนจำกลาง เรือนจำพิเศษ สถานกักกัน สถานกักขัง เรือนจำจังหวัดและเรือนจำอำเภอ ซึ่งเป็นส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ประกอบไปด้วย ทัณฑสถาน ทั้งหมด 27 แห่ง เรือนจำกลาง ทั้งหมด 34 แห่ง เรือนจำพิเศษ ทั้งหมด 30 แห่ง สถานกักกัน 1 แห่ง สถานกักขัง 5 แห่ง เรือนจำจังหวัด 49 แห่ง เรือนจำอำเภอ 27 แห่ง

จากกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่มีการประกาศกำหนดหรือมีการกล่าวถึงห้องคุมขังที่ศาลเอาไว้แต่อย่างใด ทั้งเมื่อค้นคว้าจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาก็ไม่พบที่มีการตีความเกี่ยวกับห้องคุมขังที่ศาลไว้เช่นเดียวกัน การที่จะตีความว่าห้องคุมขังที่ศาลเป็นเรือนจำตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เช่นเดียวกับยานพาหนะที่ใช้รับ-ส่งผู้ต้องขังและอาคารที่ทำการของเรือนจำโดยถือเป็นสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกับเรือนจำตามมาตรา 4 (1) หรือไม่จึงน่าจะเป็นปัญหาในแง่กฎหมายได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2550² ที่กำหนดไว้ใน ข้อ 9. ว่า “การจัดการเกี่ยวกับห้องคุมขัง

(1) จัดทำลูกกรง 2 ชั้น เพื่อความสะดวกในการควบคุมและป้องกันมิให้มีการส่งของต้องห้ามแก่ผู้ต้องคุมขัง

(2) ห้องคุมขังจะต้องมีความสะดวกและเหมาะสมแก่การรักษาความปลอดภัยในการนำตัวผู้ต้องขังเดินทางมาหรือกลับไปจากศาล สามารถรับส่งได้อย่างรวดเร็วและไม่ปะปนกับประชาชน

(3) จัดให้มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยดูแลบริเวณห้องคุมขังอย่างทั่วถึง”

ในข้อ 21 (4) ว่า “ให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำศาล และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่มีหน้าที่ควบคุมผู้ต้องคุมขังพกพาอาวุธในบริเวณศาลยุติธรรมได้

(5) ให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำศาล หรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เข้มงวดในการตรวจค้นอาวุธและการตรวจสอบเครื่องพันทนาการที่ใช้กับ ผู้ต้องคุมขังก่อนส่งตัวผู้ต้องคุมขังไปศาล

(6) ให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำศาล หรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เข้มงวดในการตรวจสอบความเรียบร้อยของเครื่องพันทนาการ การตรวจค้นตัวผู้ต้องคุมขัง การตรวจตราดูแลความเรียบร้อยในห้องคุมขังของศาลก่อนนำผู้ต้องคุมขังไปควบคุมไว้ และให้เข้มงวดในการตรวจสอบสิ่งของที่มิให้นำมามอบให้แก่ผู้ต้องคุมขังให้มากยิ่งขึ้น ...

(8) ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบระมัดระวังไม่ให้ญาติเข้าใกล้ชิดผู้ต้องคุมขังหรือส่งของให้ในระหว่างควบคุม หรือส่งของให้ในระหว่างควบคุมตัวในศาลนอกห้องคุมขังโดยเด็ดขาด ...”

²อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543.

จากระเบียบฯ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การที่ระเบียบกำหนดเกี่ยวกับการจัดการ และรักษาความปลอดภัยห้องคุมขังไว้ แสดงให้เห็นว่าห้องคุมขังเป็นส่วนหนึ่งของศาล มิใช่เรือนจำตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แต่อย่างใด หากแต่ห้องคุมขังศาล เป็นห้องคุมขังในลักษณะเดียวกับห้องขังที่สถานีตำรวจ ซึ่งศาลได้จัดไว้เพื่ออำนวยความสะดวกในการควบคุมตัวผู้ต้องขัง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 นั่นเอง

ประกอบกับปัจจุบันมีกฎกระทรวง กำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. 2552³ ที่ให้อำนาจปลัดกระทรวงยุติธรรมกำหนดให้สถานที่ใดเป็นสถานที่ขัง และศาลอำนาจ แต่งตั้งผู้ดูแลสถานที่ขัง โดยสถานที่ขัง หมายถึง สถานที่อื่นนอกจากสถานีตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน เรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้ขังผู้ต้องหาหรือจำเลย จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด หรือควบคุมจำเลยที่ได้รับทูลเกล้าฯ ถวายการบังคับให้จำคุก โดยอาจเป็นสถานที่ของราชการหรือของเอกชน ซึ่งห้องคุมขังที่ศาลน่าจะเข้ากรณีถือเป็นสถานที่อื่นตามกฎหมายนี้ได้ แต่ก็มีได้มีสภาพเป็นเรือนจำตามมาตรา 4 (1) ของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แต่อย่างใด เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะกำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าอาณาเขตไว้โดยชัดเจน แต่ขณะนี้ยังไม่มี การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ห้องคุมขังที่ศาลไม่ใช่เรือนจำตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แต่เป็นห้องคุมขังของศาล เมื่อระเบียบคณะกรรมการการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2550 ข้อ 9. ที่กำหนดการจัดการเกี่ยวกับห้องคุมขัง และให้ห้องคุมขังเป็นเขตหวงห้ามเด็ดขาดตามข้อ 12. เพียงแต่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มาทำหน้าที่ควบคุมผู้ต้องหา เพราะฉะนั้น หากเกิดเหตุการณ์ไม่สงบขึ้น

³อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 246 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ไม่ได้ เพราะห้องขังที่ศาลไม่ใช่เรือนจำตามนัย มาตรา 4 (1) ดังกล่าวนี้อแล้ว

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเรื่องนี้ให้ชัดเจน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมออกประกาศกระทรวงยุติธรรมกำหนดให้ห้องขังที่ศาลเป็นส่วนหนึ่งของเรือนจำในเขตท้องที่นั้น ๆ เช่น ห้องคุมขังของศาลอาญาให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร เป็นต้น อันจะถือได้ว่าห้องขังที่ศาลเป็นเรือนจำตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฯ ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

2.2 ปัญหาขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ประจำศาล

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ไม่ได้ให้คำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์” ไว้ แต่ในมาตรา 8 มีการใช้คำว่า “เจ้าพนักงานเรือนจำ”⁴ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ออกตามในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ส่วนที่ 2 ได้แบ่งอำนาจและหน้าที่เจ้าพนักงานเรือนจำ ออกไว้เป็น 2 ประเภท คือ เจ้าพนักงานอำนวยการกลาง และเจ้าพนักงานประจำเรือนจำ

เจ้าพนักงานอำนวยการกลาง นั้นประกอบด้วย อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ผู้ช่วยอธิบดีกรมราชทัณฑ์ หัวหน้ากองในกรมราชทัณฑ์ สารวัตรเรือนจำประจำกรมราชทัณฑ์ หัวหน้าแผนกในกรมราชทัณฑ์ และข้าราชการสังกัดกรมราชทัณฑ์

ส่วนเจ้าพนักงานประจำเรือนจำ ประกอบด้วย 4 ตำแหน่ง ได้แก่ ผู้บัญชาการเรือนจำ สารวัตรเรือนจำ พัสดี และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ หรือผู้คุม ในมาตรา 13 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่การทำงานและความรับผิดชอบ ตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่นั้น นอกจากนี้ เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธ หรืออาวุธปืน หากเกิดเหตุการณ์ตามที่

⁴พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 8 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานเรือนจำจะไม่รับบุคคลใด ๆ ไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำ เว้นแต่จะได้รับหมายอาญาหรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ”

กฎหมายกำหนด เช่น ผู้ต้องขังจะหลบหนี ก่อการฉ้อโกง ทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น เป็นต้น

กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติ-
ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 17 กำหนดให้พัศดีเป็นพนักงานเรือนจำรองจากสารวัตร-
เรือนจำ หรือรองจากผู้บัญชาการเรือนจำในกรณีที่ไม่มีสารวัตรเรือนจำประจำอยู่ ข้อ 20
กำหนดให้ทุกเรือนจำให้มีผู้คุมตามสมควร ข้อ 21 กำหนดให้ผู้คุมเป็นเจ้าพนักงาน-
เรือนจำรองจากพัศดี มีหน้าที่ปกครองและควบคุมระเบียบวินัยของผู้ต้องขัง ตรวจตรา
ป้องกันการกระทำผิดวินัยของผู้ต้องขัง ตลอดจนการหลบหนีและจับกุมเมื่อมีการกระทำ
ผิดอาญา จัดการและควบคุมการทำงาน การศึกษา ตลอดจนการอบรมผู้ต้องขังดูแลการ
อนามัยของผู้ต้องขัง การสุขาภิบาลของเรือนจำ และจัดให้เป็นไปตามคำแนะนำของ
แพทย์ เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังร้องทุกข์ได้โดยสะดวกและเต็มที่ รวมถึงทำตามคำสั่ง
ผู้บังคับบัญชา และเมื่อผู้ต้องขังในความควบคุมของเจ้าพนักงานอื่นก่อความไม่สงบหรือ
กระทำผิดอาญา ต้องเข้าจัดการจับกุมช่วยเหลือเจ้าพนักงานอื่น เว้นแต่ไม่อาจทำดั่งนั้นได้
เพราะเหตุที่มีผู้ต้องขังอื่นอยู่ในความควบคุมของตน ซึ่งจะก่อความไม่สงบหรือกระทำ
ผิดอาญาขึ้น ในกรณีนั้นจักต้องรีบแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้ควบคุมและพัศดีทราบเหตุ

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าพนักงานเรือนจำ เป็นอำนาจทั่วไปในขณะที่
อยู่ในเรือนจำ คงมีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่สามารถใช้ได้เมื่ออยู่นอกเรือนจำ เช่น
มาตรา 19 กำหนดว่า “ในการจับกุมผู้หลบหนีภายใน 24 ชั่วโมง นับตั้งแต่เวลาที่หนีไป
เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ถึง 17 แห่งพระราช-
บัญญัตินี้โดยอนุโลม เมื่อสิ้นกำหนดเวลานี้แล้ว จะใช้อำนาจเช่นนั้นต่อไปมิได้ แต่
ทั้งนี้ ไม่เป็นการตัดอำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำ ในการที่จะจัดการจับกุมผู้หลบหนี
โดยประการอื่น”

ด้วยเหตุดังกล่าว การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ซึ่งมีหน้าที่ควบคุม
ผู้ต้องหาไปศาล รวมถึงการควบคุมตัวผู้ต้องหาในระหว่างอยู่ที่ศาลนั้น จึงไม่มีกฎหมาย
ให้อำนาจไว้อย่างเต็มที่เช่นการปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ หากผู้ต้องขังหลบหนีพ้น
ระยะเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงแล้ว การจับกุมโดยใช้อาวุธ อาวุธปืน ก็ไม่อาจกระทำได้ ทำให้
โอกาสในการหลบหนีของผู้ต้องขังมีมากยิ่งขึ้น แม้ว่าจะไม่จำกัดวิธีการจับกุมโดยวิธีอื่น

ก็ตาม แต่การติดตามจับกุมผู้ต้องขังหลบหนี โดยที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ปราศจากอาวุธ แล้วย่อมมีความเสี่ยงต่ออันตราย เพราะไม่อาจทราบได้ว่าผู้ต้องขังที่หลบหนีจะมีหรือใช้อาวุธที่ร้ายแรงหรือไม่

ต่อปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในส่วนควบคุมผู้ต้องหาไปศาลแต่อย่างใด เนื่องจากมีกำหนดไว้ชัดเจนในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 อยู่แล้ว แต่ควรจะแก้ไขโดยการประกาศกำหนดให้ห้องควบคุมที่ศาลเป็นเรือนจำ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 อันจะทำให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฯ ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เพิ่มมากขึ้น

3. ปัญหาการใช้อาวุธของเจ้าพนักงานเรือนจำ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์หรือเจ้าพนักงานเรือนจำ อาวุธถือเป็นสิ่งจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต้องมีไว้เพื่อควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น ผู้ต้องขังหลบหนีหรือพยายามจะหลบหนี ก่อการจู่โจม ทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น เป็นต้น ซึ่งอาวุธที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถใช้ได้ตามกฎหมายมีอยู่ 2 ประเภท คือ อาวุธปืน และตะบอง โดยอาวุธปืนแบ่งออกเป็นปืนพกและปืนยาว ในการใช้อาวุธทั้งสองประเภทแม้ว่าเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จะสามารถใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ก็ยังต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงด้วยตนเองว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นตรงกับเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ จึงเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อาวุธของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ โดยผู้เขียนได้แยกการวิเคราะห์ออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีใช้อาวุธอื่นนอกจากอาวุธปืน ตามมาตรา 16 และกรณีใช้อาวุธปืน ตามมาตรา 17 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 กรณีการใช้อาวุธนอกจากอาวุธปืน ตามมาตรา 16

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 16 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธนอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้เมื่อปรากฏว่า ผู้ต้องขังกำลังหลบหนี หรือพยายามจะหลบหนีและไม่มีทางจะป้องกันอย่างอื่นนอกจากใช้อาวุธ หรือเมื่อผู้ต้องขังหลายคนก่อการวุ่นวายหรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตูรั้ว หรือกำแพงเรือนจำ หรือกรณีผู้ต้องขังจะใช้กำลังทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น มาตรา 15 กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการกำหนดชนิดอาวุธ เงื่อนไขในการถือหรือมีอาวุธของเจ้าพนักงาน กฎกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) กำหนดชนิดอาวุธที่เจ้าพนักงานเรือนจำจะพึงถือพึงใช้ในการปฏิบัติหน้าที่มีอยู่เพียง 3 ชนิดเท่านั้น คือ ปืนพก ปืนยาว และไม้ตะบองกลม

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรณีหากเกิดเหตุการณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 อันเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานเรือนจำต้องใช้อาวุธนอกจากอาวุธปืนนั้น อาวุธเพียงสิ่งเดียวที่เจ้าพนักงานเรือนจำสามารถใช้ได้ คือ ไม้ตะบองกลมเท่านั้น เพราะเมื่อกฎกระทรวงได้กำหนดชนิดอาวุธไว้เพียง 3 ประเภท และอาวุธเพียงชนิดเดียวที่มีใช้อาวุธปืนก็คือ ไม้ตะบอง ในขณะที่ทางปฏิบัติแล้วหากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวตามมาตรา 16 การจำกัดให้ใช้เพียงอาวุธดังกล่าวอาจไม่เพียงพอและไม่ทันต่อเหตุการณ์ แต่หากเจ้าพนักงานเรือนจำหยิบฉวยอาวุธอื่นมาใช้ก็จะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย การใช้อาวุธไม้ตะบองตามมาตรา 16 นี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เพราะเมื่อเกิดสถานการณ์ขึ้นแล้ว การจำกัดให้ใช้เพียงไม้ตะบองอาจไม่เพียงพอและเท่าทันต่อเหตุการณ์ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวถือว่ามีความชัดเจนในการใช้อาวุธขณะปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง ซึ่งการใช้อาวุธตามมาตรานี้ จะต้องเป็นกรณีการใช้เพื่อระงับเหตุตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น จะนำไปใช้แก่กรณีที่ผู้ต้องขังทำผิดวินัยอย่างอื่น หรือใช้ภายหลังที่เหตุการณ์สงบลงแล้วไม่ได้

นอกจากนี้ กรณีตามมาตรา 16 (2) ซึ่งบัญญัติให้ใช้อาวุธนอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ เมื่อผู้ต้องขังหลายคนก่อการวุ่นวายหรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตูรั้ว หรือกำแพงเรือนจำ นั้น ไม่อาจนำมาใช้แก่กรณีที่ผู้ต้องขังหลายคนก่อการ

วุ่นวายหรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตู รั้ว หรือกำแพง ห้องคุมขังประจำศาลได้ เพราะห้องคุมขังประจำศาลไม่ใช่เรือนจำตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4

แม้ว่าเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถพกพาอาวุธในบริเวณศาลได้ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2550 ข้อ 21 ซึ่งกำหนดมาตรการเกี่ยวกับระบบรักษาความปลอดภัยในศาลไว้ว่า “(4) ให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำศาล และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มีหน้าที่ควบคุมผู้ต้องคุมขังพกพาอาวุธในบริเวณศาลยุติธรรมได้” แต่ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงอำนาจในการใช้อาวุธแก่ผู้ต้องคุมขังเมื่อมีเหตุการณ์ไม่สงบเกิดขึ้นแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อผู้ต้องคุมขังก่อเหตุวุ่นวายต่าง ๆ ขึ้นที่ห้องคุมขังประจำศาลหรือที่ศาล เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ย่อมไม่อาจใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 ดังกล่าวได้

ซึ่งหากมีการกำหนดให้ห้องคุมขังประจำศาลเป็นเรือนจำตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4 แล้ว เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ย่อมสามารถใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 อันเป็นกฎหมายเฉพาะได้ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 โดยไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งและอาญาในผลแห่งการกระทำของตน

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดชนิดอาวุธที่เจ้าพนักงานเรือนจำจะพึงถือพึงใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เพียง 3 ชนิด ตามกฎกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) นั้น ไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำในปัจจุบัน เพราะเมื่อตัดอาวุธปืนออกแล้ว อาวุธประเภทเดียวที่เจ้าพนักงานเรือนจำสามารถใช้ได้คือตะบองเท่านั้น ควรกำหนดชนิดอาวุธเพิ่มเติม เช่น สเปรย์พริกไทย เครื่องช็อตไฟฟ้า กระบองไฟฟ้า ปืนไฟฟ้า เป็นต้น เพื่อให้เจ้าพนักงานเรือนจำพิจารณาเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสมของแต่ละสถานการณ์

3.2 กรณีการใช้อาวุธปืน

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 17 กำหนดให้เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีที่ (1) ผู้ต้องขังไม่ยอมวางอาวุธ เมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้วาง (2) ผู้ต้องขังที่กำลังหลบหนี ไม่ยอมหยุด ในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุดและไม่มีทางอื่นที่จะจับกุมได้ (3) ผู้ต้องขังตั้งแต่สามคนขึ้นไปก่อการวุ่นวาย หรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตูรั้ว หรือกำแพงเรือนจำ หรือใช้กำลังทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่นและไม่ยอมหยุดในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด

กรณีมาตรา 17 (1) นั้น มีข้อควรพิจารณาว่า คำว่า “อาวุธ” ที่ผู้ต้องขังมีนั้น จะมีความหมายกว้างแคบเพียงใด เนื่องจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2475 ไม่ได้ให้คำนิยามไว้ คงกำหนดเฉพาะชนิดของอาวุธสำหรับเจ้าพนักงานเรือนจำพึงถือพึงใช้ไว้ในมาตรา 16 และกฎกระทรวงมหาดไทยฯ เท่านั้น

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (5) ได้ให้คำนิยามคำว่า อาวุธ ไว้ว่า “อาวุธ หมายความว่า สิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ แต่ซึ่งได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ” ความหมายของคำว่าอาวุธตามบทนิยามนี้มี 2 ชนิด คือ สิ่งซึ่งเป็นอาวุธโดยสภาพ กับสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ

ดังนั้น ข้อความที่ว่า “ผู้ต้องขังไม่ยอมวางอาวุธ” ตามมาตรา 17 (1) นั้น จึงหมายความว่า สิ่งซึ่งเป็นอาวุธโดยสภาพ เช่น ระเบิด ปืน มีด ดาบ หอก กระบอง เป็นต้น และสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพแต่ได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ เช่น กรรไกร ส้อม ไม้ตีพริก ไข่เถียง เป็นต้น ตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (5) นั้นเอง ซึ่งหากผู้ต้องขังมีอาวุธปืนและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขัง ถือว่าสมควรแก่กรณี แต่หากผู้ต้องขังมีเพียงอาวุธมีด ไม้ หรือวัตถุอย่างอื่น เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต้องใช้ดุลยพินิจในการใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขัง โดยรอบคอบในกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น เพราะอาวุธปืนซึ่งเป็นอันตรายร้ายแรง และเมื่อเทียบสัดส่วนกับอาวุธของผู้ต้องขังแล้วต้องไม่เกินสมควรแก่กรณี ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่

ราชทัณฑ์จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 21⁵ ในอันที่จะไม่ถูกฟ้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาก็ตาม

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 และมาตรา 83 ที่ได้วางหลักเกณฑ์การจับโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจไว้ว่า จะจับได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือพบผู้นั้นกำลังพยายามกระทำความผิดหรือพบโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะกระทำความผิดโดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันอาจใช้ในการกระทำความผิดได้

มาตรา 78 บัญญัติว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใด โดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลนั้นไม่ได้ เว้นแต่

- (1) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 80
- (2) เมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดขึ้นตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด
- (3) เมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับบุคคลนั้นตามมาตรา 66 (2) แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้
- (4) เป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนี หรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราว ตามมาตรา 117”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 83 วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลซึ่งจะถูกจับขัดขวางหรือจะขัดขวางการจับ หรือหลบหนีหรือพยายามจะหลบหนี ผู้ทำการจับมีอำนาจใช้วิธีหรือการป้องกันทั้งหลายเท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งเรื่องในการจับนั้น”

หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการบัญญัติในลักษณะกว้าง ๆ เป็นการทั่วไปเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเท่านั้น ว่าผู้ทำการจับมีอำนาจใช้วิธีป้องกัน

⁵พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 21 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานเรือนจำผู้ใช้อำนาจที่ได้ให้ไว้ในหมวดนี้โดยสุจริตและตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรืออาญาในผลแห่งการกระทำของตน”

ทั้งหลายเท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์ในการจับผู้ที่จะถูกจับนั้นในกรณีที่ผู้นั้นไม่ยอมให้จับแต่โดยดี แต่ไม่มีส่วนรายละเอียดในการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้กำลังบังคับ หรืออาวุธปืน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การใช้อาวุธตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มีความชัดเจนกว่าบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาดังกล่าวข้างต้น แต่หากเปรียบเทียบพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตามหลักการพื้นฐานว่าด้วยการใช้กำลังบังคับและอาวุธปืนของเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Basic Principles on the Use Force and Firearms by Law Enforcement Officials) แล้ว พบว่าพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 16 กำหนดไว้เพียง “และไม่มีทางจะป้องกันอย่างอื่นนอกจากใช้อาวุธ” และมาตรา 17 ที่กำหนดไว้เพียง “และอาจใช้อาวุธปืนในกรณีที่ . . . ไม่มีทางอื่นที่จะจับกุมได้” ยังขาดหลักเกณฑ์ที่สำคัญ กล่าวคือ หลักเกณฑ์ที่กำหนดว่า “ไม่ว่ากรณีใดก็ตาม การใช้อาวุธปืนในการยิงผู้อื่นนั้นพึงกระทำโดยจำกัดอย่างยิ่ง โดยให้กระทำเฉพาะกรณีเพื่อป้องกันชีวิตของตนหรือผู้อื่น โดยอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงเป็นอย่างอื่นได้แล้วเท่านั้น” และ “พึงเลือกใช้วิธีการอื่น ๆ ที่มีอันตรายน้อยที่สุดและให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ก่อนที่จะเปลี่ยนไปใช้กำลังบังคับและอาวุธปืน” ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานว่าด้วยการใช้กำลังบังคับและอาวุธปืนของเจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย (Basic Principle on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials) ดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนและยังเป็นการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แก่ผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย

เกี่ยวกับการใช้อาวุธปืนของเจ้าพนักงานเรือนจำตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 นี้ ยังมีปัญหาทางกฎหมายอีกประการหนึ่งว่า มาตรา 17 กำหนดให้เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธปืนเฉพาะแก่ผู้ต้องขังเท่านั้น ไม่รวมถึงบุคคลอื่นที่มีใช้ผู้ต้องขัง ที่มาแย่งหรือชิงตัวผู้ต้องขังคืออุกฉกรรจ์ หรือให้ความช่วยเหลือประการอื่นใดเพื่อให้ผู้ต้องขังดังกล่าวหลุดพ้นจากการคุมขัง หรือการควบคุมตัวไปจากห้องควบคุมที่ศาลหรือเรือนจำ

ตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2552 เมื่อเวลา 08.30 น. คนร้ายสองคน ขับรถแท็กซี่มาจอดบริเวณซอยด้านข้างศาลจังหวัดดลิ่งชัน เพื่อก่อเหตุชิงตัวผู้ต้องหาทั้งหมด 3 คน ที่อยู่ในแก๊งหมูปิน ซึ่งเดินทางมาจากเรือนจำพิเศษกรุงเทพเพื่อมาขึ้นศาลจังหวัดดลิ่งชัน เมื่อจอดรถแล้วนำตัวผู้ต้องหาลงจากรถคนร้าย 2 คน ได้วิ่งลงจากรถแล้วปาวตุลลูล้ายระเบิดใส่กลุ่มเจ้าหน้าที่ แล้ววิ่งเข้าไปพยายามชิงตัวผู้ต้องหาทั้ง 3 จนเกิดการชุลมุนชกต่อยกับเจ้าหน้าที่ แต่คนร้ายสู้ไม่ได้จึงวิ่งหลบหนีไปได้ ส่วนตุลลูล้ายระเบิดเจ้าหน้าที่พบเป็นประทัดยักษ์มัดกับกล่อง⁶ หรือเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2552 นายคำปลิว ลือชัย ผู้ต้องหาคดีลักทรัพย์ ซึ่งแฟนสาวได้ชิงตัวผู้ต้องหา ขณะตำรวจเตรียมนำตัวส่งศาลจังหวัดอำนาจเจริญ โดยแฟนสาวขับจี้รถจักรยานยนต์มารับตัวไป ขณะกำลังขึ้นรถ⁷ เป็นต้น

เมื่อพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มีได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ไว้ จึงทำให้เกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมตัวผู้ต้องขัง ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถใช้อาวุธปืนหรืออาวุธอื่นใดทุกประเภทแก่บุคคลที่มาแย่งชิงตัวผู้ต้องขังขณะถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำหรือถูกควบคุมตัวที่ศาล หรือระหว่างนำตัวผู้ต้องขังออกไปนอกเรือนจำได้ เพื่อระงับเหตุได้ทันทั่วทั้ง โดยไม่ต้องรอการปฏิบัติการของเจ้าพนักงานตำรวจเท่านั้น ซึ่งอาจล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่มีมาอย่างฉุกเฉิน เนื่องจากในอนาคต ผู้ต้องขังคืออุกฉกรรจ์มีแนวโน้มที่จะแหกหักเรือนจำหลบหนีมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ ซึ่งมีเงินและกองกำลังที่จะมาแย่งชิงตัวได้ที่เรือนจำและขณะถูกควบคุมตัวออกไปนอกเรือนจำ ซึ่งนอกจากทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำเกิดประสิทธิภาพ

⁶กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, แก๊งหมูปินเหิมชิงตัวผู้ต้องหาระหว่างขึ้นศาล [Online], available URL: <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/life.html>, 2552 (ธันวาคม, 21).

⁷สถานีกระจายข้อมูลข่าวทั่วไทย, สาวชิง จยย. บุกชิงตัวผู้ต้องหาคดีลักทรัพย์กลางศาล [Online], available URL: <http://www.thailand14.com/News-detail-100287.html>, 2552 (กุมภาพันธ์, 16).

สูงสุดแล้ว ยังทำให้เจ้าหน้าที่พนักงานเรือนจำได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ในอันที่จะไม่ถูกฟ้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาด้วย

4. ปัญหาการบังคับใช้ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับ

คดีลักษณะ 6 กับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์

ระเบียบกรมตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ 6 บทที่ 5 ได้วางวิธีการการนำผู้ถูกควบคุมเดินทาง และบทที่ 9 การควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือผู้ต้องขังไปมาระหว่างศาลกับเรือนจำ ซึ่งได้กำหนดให้บังคับใช้กับกรมอื่น ๆ ที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยและเกี่ยวข้องกับกรมตำรวจด้วย เดิมกรมราชทัณฑ์อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ปัจจุบันได้โอนไปอยู่กระทรวงยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545⁸ ดังนี้ มีปัญหาว่า ระเบียบดังกล่าวจะยังใช้บังคับกับกรมราชทัณฑ์อยู่หรือไม่

ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2498 เรื่อง วางระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ได้กำหนดให้ใช้ประมวลระเบียบการตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับคดี ซึ่งคณะกรรมการของกรมตำรวจเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยกำหนดไว้ในตอนท้ายว่า “... ประมวลระเบียบการตำรวจฉบับนี้ แม้จะได้กำหนดขึ้นด้วยความประสงค์ที่จะใช้เฉพาะในราชการกรมตำรวจเท่านั้นก็ตาม แต่เนื่องจากมีงานบางอย่างเกี่ยวพันถึงกิจการในหน้าที่ของกรมอื่น ๆ ในกระทรวงมหาดไทยนี้ และงานนั้นก็เป็นหน้าที่ของกรมนั้น ๆ ที่จะต้องปฏิบัติร่วมอยู่ด้วยแล้ว ทั้งไม่ขัดกับระเบียบที่ใช้อยู่ในขณะนี้แต่อย่างใด จึงให้กรมนั้น ๆ ปฏิบัติตามข้อบังคับฉบับนี้เฉพาะในส่วนที่ระบุให้เป็นหน้าที่ของตน เป็นการประสานงานกันเพื่อประโยชน์แก่หน้าที่ราชการ ...”

⁸พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 33 “กระทรวงยุติธรรม มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้ ...

(7) กรมราชทัณฑ์ ...”

เกี่ยวกับปัญหานี้ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 47 ได้กำหนดว่า “ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และภาระผูกพันทั้งปวงของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่นที่ถูกยุบเลิกตาม มาตรา 3 ไปเป็นของกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่อตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ โดยกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ และภาระผูกพันของ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่นใด จะโอนไปเป็นของส่วนราชการใด ให้ เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดให้การ กำหนดรายละเอียดบางกรณีเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีหรือประกาศของรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องก็ได้”

ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของ ส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 110 บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวง-มหาดไทย ในส่วนของกรมราชทัณฑ์ ยกเว้นส่วนที่โอนไปเป็นของกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรมมาเป็นของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม”

จากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 47 และ พระราชกฤษฎีกา โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ พ.ศ. 2545 มาตรา 110 จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ กรมราชทัณฑ์เดิมที่อยู่กับกระทรวงมหาดไทยและถูกยุบเลิกตามพระราชบัญญัติ-ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 3 แต่ให้โอนอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม ในกระทรวงมหาดไทยไปเป็นของกรมราชทัณฑ์ที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 47 ได้

ดังนั้น เมื่อระเบียบกรมตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ 6 บทที่ 5 เกี่ยวกับวิธีการนำ ผู้ถูกควบคุมเดินทาง และบทที่ 9 การควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือผู้ต้องขังไปมา ระหว่างศาลกับเรือนจำ มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายของกรมราชทัณฑ์ขณะอยู่ในสังกัด กระทรวงมหาดไทย ต่อมาเมื่อโอนกรมราชทัณฑ์มาสังกัดกระทรวงยุติธรรม ย่อมต้อง

โอนอำนาจหน้าที่ที่มีแต่เดิมในสังกัดกระทรวงมหาดไทยรวมทั้งระเบียบกรมตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ 6 ดังกล่าวมาด้วย

จึงสรุปได้ว่า กรมราชทัณฑ์ที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมในปัจจุบัน ยังคงมีอำนาจและหน้าที่ตามระเบียบกรมตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ 6 บทที่ 5 และบทที่ 9 ตามเดิมไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการตรากฎของกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะขึ้นมาใหม่

5. การขัดกันของหนังสือกรมราชทัณฑ์

ที่ ยธ 0705/ว 75 กับรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ยธ 0705/ว 75 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2546 เรื่อง มาตรการในการควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกรณีไปศาลและกรณีรับตัวเข้าใหม่ ออกโดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ได้วางมาตรการและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ต้องขังในการเดินทางไปและกลับจากศาลไว้โดยละเอียด ซึ่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ได้ยึดถือและปฏิบัติตามในการปฏิบัติหน้าที่ โดยหนังสือฉบับนี้เป็นหนังสือเวียนและแนวทางปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์เพื่อชักจูงความเข้าใจและถือเป็นแนวปฏิบัติ ที่ออกโดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์ซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ข้อ 4. ได้กำหนดให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้อำนวยการเรือนจำโดยทั่วไป มีอำนาจบังคับบัญชากิจการเรือนจำเหนือเจ้าพนักงานเรือนจำทั้งปวง แต่มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดในหนังสือดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิบางประการของผู้ต้องขัง จึงมีข้อควรพิจารณาและวิเคราะห์ว่า หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ยธ 0705/ว 75 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2546 มีฐานะเป็นกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายอย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา 39 วรรคสอง บัญญัติว่า “... ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” วรรคสาม “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 มีเจตนารมณ์กำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ป้องกันมิให้รัฐดำเนินการใด ๆ เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร และกระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ เงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลรวมทั้งสิ้น 5 ประการ มีดังนี้

- 1) ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายและระบุบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจ
- 2) จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
- 3) จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็น
- 4) จะกระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้
- 5) มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

เงื่อนไขให้นำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยดังกล่าวไปใช้กับการออกกฎ หรือระเบียบที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งปวงด้วย ทั้งนี้ คำว่า “กฎและระเบียบ” หมายรวมถึง กฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารบัญญัติขึ้นอาศัยอำนาจ

ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทุกประเภท เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ⁹

จากการศึกษาหนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ยธ 0705/ว 75 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2546 มาแล้วในบทที่ 2 พบว่า หนังสือฉบับดังกล่าวไม่มีรูปแบบหรือลักษณะเป็นกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับตามกฎหมายแต่อย่างใด เพราะไม่ได้อ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมายที่ให้อำนาจในการตรา แต่หนังสือฉบับนี้เป็นเพียงหนังสือเวียนและแนวทางปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์เพื่อชักชวนความเข้าใจและถือเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับ มาตรการในการควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกรณีไปศาลและกรณีรับตัวเข้าใหม่ อันถือว่าเป็นคำสั่งทางราชการของผู้บังคับบัญชา ที่สั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม หากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามย่อมมีโทษทางวินัยตามกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ดี หนังสือเวียนแนวปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ฉบับนี้ แม้เป็นหนังสือ ภายในของกรมราชทัณฑ์กับหน่วยงานภายในกรมราชทัณฑ์ก็ตาม แต่มีผลเป็นการ กระทบต่อสิทธิของผู้ต้องขัง จึงมีสภาพเป็น “กฎ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ- ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2544

จึงสรุปได้ว่า หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ยธ 0705/ว 75 จึงมีฐานะเป็นกฎหมายตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

เมื่อหนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ยธ 0705/ว 75 เป็นกฎ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การที่กรมราชทัณฑ์ออกหนังสือเวียนและ ปฏิบัติมีฐานะเป็นกฎ โดยไม่ได้อ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายใดให้อำนาจ ตราได้ อีกทั้ง หนังสือดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่ง- ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 จึงเป็นการออกกฎที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 จึงไม่อาจนำหนังสือดังกล่าวมาใช้บังคับได้

แต่อย่างไรก็ดี หากมีความต้องการให้หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ยธ 0705/ว 75 มีผล ใช้บังคับตามกฎหมาย กรมราชทัณฑ์โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมใช้อำนาจตาม

⁹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า 21.

ความในมาตรา 58 ออกเป็นกฎกระทรวง โดยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบางประการให้สามารถกระทำได้ เมื่อออกเป็นกฎกระทรวงแล้ว ย่อมทำให้เนื้อหาสาระของหนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ยช 0705/ว 75 ย่อมมีผลใช้บังคับได้โดยสมบูรณ์ต่อไป

6. ประเด็นศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติ-

ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กับ กฎกระทรวง

กำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก

หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ซึ่งต้อง

จำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. 2552

การออกกฎกระทรวงกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุม ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. 2552 ออกตามความแห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีหลักการเพื่อกำหนดลักษณะของสถานที่อื่น นอกจากสถานีดำรงหรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน เรือนจำ หรือ สถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก เพื่อใช้ขังผู้ต้องหาหรือจำเลย จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตาม คำพิพากษาถึงที่สุด หรือควบคุมจำเลยที่ได้รับทุเลาการบังคับให้จำคุกและกำหนดวิธีการ ควบคุม มาตรการป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นและการบำบัด- รักษา และมีเหตุผล คือ โดยที่มาตรา 89/1 และมาตรา 89/2 วรรคหนึ่ง (1) แห่งประมวล- กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2550 บัญญัติให้ศาลอาจมี คำสั่งขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำ ซึ่งสถานที่ดังกล่าวต้อง มีใช้สถานีดำรงหรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน และอาจมีคำสั่งให้ ผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไปจำคุกในสถานที่อื่น นอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกได้ ประกอบกับมาตรา 246 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไข- เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2550 บัญญัติให้ศาล

อาจมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับให้จำคุกจำเลยไว้ก่อนได้จนกว่าเหตุอันควรทุเลาจะหมดไป โดยจัดให้จำเลยอยู่ในความควบคุมในสถานที่อันควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกได้ ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องจัดให้มีวิธีการควบคุมมาตรการป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และการบำบัดรักษาที่เหมาะสมกับบุคคลดังกล่าว จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

จะเห็นได้ว่า กฎกระทรวงฯ ดังกล่าวมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ความแออัดในเรือนจำ และปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ ซึ่งปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีผู้ต้องขังทั่วประเทศรวม 158,946 คน¹⁰ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มีอยู่เพียง 10,133 คน โดยกฎกระทรวงฯ ได้กำหนดให้มีสถานที่ขังซึ่งจะเป็นของราชการหรือของเอกชนก็ได้ เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงยุติธรรม สถานที่ขังตามกฎกระทรวงนี้ หมายความว่า สถานที่อื่นนอกจากสถานตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน เรือนจำ หรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้ขังผู้ต้องหาหรือจำเลย จำคุกผู้ซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุด แต่ละสถานที่ขังให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ดูแลสถานที่ ซึ่งผู้ดูแลสถานที่แต่ละแห่งสามารถออกระเบียบ หรือข้อบังคับภายในเพื่อใช้เฉพาะสถานที่ขังแต่ละแห่งได้เอง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงและระเบียบกระทรวงยุติธรรม ที่ปลัดกระทรวงออกระเบียบเพื่อใช้บังคับแก่สถานที่ขังเป็นการทั่วไป

การขัง ตามกฎกระทรวง หมายความว่ารวมถึงการขัง การจำคุก และการควบคุม ซึ่งตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ไม่มีคำนิยามคำว่า การขัง นอกจากนี้ กฎกระทรวงยังได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้ถูกขัง” ไว้อย่างชัดเจนว่า หมายความว่า

1) ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่อยู่ระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีซึ่งศาลมีคำสั่งขังตามมาตรา 89/1 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นระหว่างสอบสวนหรือพิจารณา เมื่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือเจ้าพนักงาน

¹⁰กรมราชทัณฑ์, รายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะรายปีประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 [Online], available URL <http://www.correct.go.th/RajathunAnnualReport2008.pdf>, 2552 (กันยายน, 23).

ผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายขังร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้ขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในสถานที่อื่นตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ หรือตามที่ศาลเห็นสมควรนอกจากเรือนจำก็ได้ โดยให้อยู่ในความควบคุมของผู้ร้องขอ หรือเจ้าพนักงานตามที่ศาลกำหนด ในการนี้ ศาลจะกำหนดระยะเวลาตามที่ศาลเห็นสมควรก็ได้

ในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ศาลจะดำเนินการไต่สวนหรือให้ผู้เสียหายหรือเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องตามหมายขังคัดค้านก่อนมีคำสั่งก็ได้

สถานที่อื่นตามวรรคหนึ่งต้องมีใช้สถานีดำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน โดยมีลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องกำหนดวิธีการควบคุมและมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

เมื่อศาลมีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว หากภายหลังผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ปฏิบัติตามวิธีการหรือมาตรการตามวรรคสามหรือพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ให้ศาลมีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือให้ดำเนินการตามหมายขังได้”

2) ผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิตตามมาตรา 89/2 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) ให้จำคุกไว้ในสถานที่อื่นตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอหรือตามที่ศาลเห็นสมควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ทั้งนี้ ลักษณะของสถานที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องกำหนดวิธีการควบคุมและมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย . . .”

3) จำเลยที่อยู่ในระหว่างการทุเลาการบังคับให้จำคุกตามมาตรา 246 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อจำเลย สามปี ภริยา ญาติของจำเลย พนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือ

เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควรศาลมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับให้จำคุกไว้ก่อนจนกว่าเหตุอันควรทุเลาจะหมดไปในกรณีต่อไปนี้

- (1) เมื่อจำเลยวิกลจริต
- (2) เมื่อเกรงว่าจำเลยจะถึงอันตรายแก่ชีวิตถ้าต้องจำคุก
- (3) ถ้าจำเลยมีครรภ์
- (4) ถ้าจำเลยคลอดบุตรแล้วยังไม่ถึงสามปี และจำเลยต้องเลี้ยงดูบุตรนั้น

ในระหว่างทุเลาการบังคับอยู่นั้น ศาลจะมีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในความควบคุมในสถานที่อันควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกก็ได้ และให้ศาลกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินการตามคำสั่ง

ลักษณะของสถานที่อันควรตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องกำหนดวิธีการควบคุมและบำบัดรักษาที่เหมาะสมกับสภาพของจำเลย และมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

เมื่อศาลมีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว หากภายหลังจำเลยไม่ปฏิบัติตามวิธีการหรือมาตรการตามวรรคสามหรือพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ให้ศาลมีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือให้ดำเนินการตามหมายจำคุกได้

ให้หักจำนวนวันที่จำเลยอยู่ในความควบคุมตามมาตรานี้ออกจากระยะเวลาจำคุกตามคำพิพากษา”

เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ประกาศใช้ภายหลังพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 จึงมีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันมากกว่า อันเป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่กระบวนการยุติธรรมไทย ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาคดีต้องขัง ล้นเรือนจำ หรือความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ แม้ว่าปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับนี้ จะยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะยังไม่มีมีการประกาศสถานที่ขังและการแต่งตั้งผู้ดูแลสถานที่ขัง แต่อย่างไรก็ดี ในอนาคตหากมีการออกประกาศตามตามกฎกระทรวงนี้แล้ว อาจเกิดปัญหาการทับซ้อนของอำนาจ ตลอดจนบทบาทของการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และผู้ดูแลสถานที่ขังตามกฎกระทรวง ปัญหาความไม่เท่าเทียมใน

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างผู้ต้องขังที่ถูกขังอยู่ในเรือนจำ กับผู้ต้องขังที่ถูกขังอยู่ในสถานที่ขัง ที่อาจแตกต่างกันในเรื่องของมีกฎเกณฑ์ มาตรฐานในการปฏิบัติตลอดจนวินัย ฯลฯ ในขณะที่ถูกคุมขังได้ อันสมควรได้รับการศึกษาและวิเคราะห์โดยละเอียดเพื่อดำเนินการให้เป็นมาตรฐานเดียวกันต่อไป

ส่วนการจ่ายผู้ต้องขังออกทำงานทั่วไปและงานสาธารณะภายนอกเรือนจำนั้น ได้มี พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 22 ทวิ กฎกระทรวงฯ และข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 18/2485 กำหนดแนวทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานในการควบคุมการปฏิบัติในกรณีที่มีผู้ต้องขังและการใช้อาวุธไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว จึงไม่น่าจะเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานแต่อย่างใด