



ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการ

คุมขังในสถานที่คุมขัง

ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการ
สำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566
และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง



สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม



ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วย การดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

1

ที่มาและความสำคัญ

ระเบียบฯ ความเสี่ยงต่อ “การใช้ดุลพินิจเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่บุคคล” นำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ต้องขังที่ร่ำรวย หรือมีอิทธิพลส่วนตัว

2

กฎหมายและอนุบัญญัติ

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560
มาตรา 33 และมาตรา 34

กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2563

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วย
การดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง
พ.ศ. 2566

3

ข้อเท็จจริง

1. สถานการณ์ **สถานที่คุมขัง** ของประเทศไทย
2. **ทฤษฎี** เกี่ยวกับการคุมขังที่มีใช้เรื้อรัง
3. การคุมขังนอกเรือนจำด้วยอำนาจ **ศาล**
4. การคุมขังนอกเรือนจำด้วยอำนาจ **กรมราชทัณฑ์**

ข้อพิจารณา

1 จัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/2

- 1) ผู้มีอำนาจอนุมัติให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขัง
- 2) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้คุมขังในสถานที่คุมขัง

จัดต่อมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์

ที่บัญญัติว่า กรมราชทัณฑ์ไม่อาจดำเนินการให้มีมาตรการบังคับโทษที่จัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2 ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 และ ประกาศกรมราชทัณฑ์ ๔ พ.ศ. 2568

ไม่กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการถูกคุมขัง สำหรับผู้ต้องขังบางประเภท

นอกจากจะเป็นคุณสมบัติที่ต่างกับป.วิอาญา ม. 89/2 การไม่กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการถูกคุมขังมาแล้ว ก่อนให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขังส่งผลต่อประสิทธิภาพ การลงโทษตามวัตถุประสงค์ของการคุมขัง

3 กระบวนการออกกระเปาะ

เป็น **อำนาจของอธิบดีกรมราชทัณฑ์** หรือจะต้องผ่านการ พิจารณาให้ความเห็นชอบจาก **คณะกรรมการราชทัณฑ์** ทั้งนี้ อาจส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบฯ

4 ความไม่ชัดเจนของนิยาม “สถานที่คุมขัง”

เกิดการตีความว่าหมายรวมถึง บ้านหรือที่อยู่อาศัยส่วนตัวของผู้ถูกคุมขัง ซึ่งนิยามของสถานที่คุมขังตามระเบียบฯ ไม่ครอบคลุมถึง บ้านหรือที่อยู่อาศัยส่วนตัวของผู้ถูกคุมขัง

5 ความเสี่ยงจากการใช้อำนาจดุลพินิจ

- เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์หรือเรียกค่าตอบแทน จากการใช้อำนาจดังกล่าว จนนำมาสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมหรือผิดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย
- การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้มีความพร้อมทางการเงิน เวลา สถานที่ และด้านอื่นๆ เป็นเงื่อนไข ทำให้ผู้ต้องขังได้รับสิทธิ คุมขังในสถานที่คุมขังไม่เท่าเทียม เกิดแนวคิดใช้เงินแลกกับ อิสระภาพ

ข้อเสนอแนะ

กรมราชทัณฑ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเกี่ยวกับระเบียบฯ ใน 2 ประเด็น

- 1) พิจารณา **กระบวนการ** ออกระเบียบฯ ว่าได้ดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้
- 2) การดำเนินการตามระเบียบฯ ต้อง **ไม่ขัด ต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** รวมตลอดถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะเชิงระบบ

การบริหารโทษ ที่นำไปสู่การปล่อยตัวผู้คุมขังหรือ ให้มีการคุมขังนอกเรือนจำ ต้องคำนึงถึง **การสร้างสมดุลระหว่าง วัตถุประสงค์ของการลงโทษกับการแก้ปัญหาค้นคืนคุก** เพื่อให้ระยะเวลาขั้นต่ำ มีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์การคุมขัง

กรมราชทัณฑ์ ต้อง **ลดโอกาสการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ** ในการบริหารงานเรือนจำและการบริหารโทษตามอำนาจหน้าที่ โดยจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการ เชื้อนไขหรือแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ ให้ชัดเจน พิจารณาดำเนินการตาม “ข้อเสนอแนะการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ของรัฐในการปฏิบัติงานที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ของคณะ กรรมการ ป.ป.ช.” ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2566

การดำเนินงานจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง จะเป็นข้อมูลสารสนเทศ ที่มีความสำคัญ เพื่อให้มีข้อมูลผู้ต้องขังแต่ละรายอย่างละเอียดและสมบูรณ์ สำหรับใช้ประโยชน์ในการบริหารงานเรือนจำ เพื่อให้เกิดการแยกการคุมขังในสถานที่ควบคุมและการบริหารโทษที่เหมาะสม

กรมราชทัณฑ์ ควร **เร่งสร้างความเข้าใจ** เกี่ยวกับการคุมขังในสถานที่คุมขัง เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ ร่วมตรวจสอบ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมดำเนินการ อันจะเป็นการสร้างความโปร่งใส ลดแรงต้านการดำเนินงาน ของกรมราชทัณฑ์จากภาคส่วนต่าง ๆ

ในระดับนโยบาย **คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ** กำหนดแผนการดำเนินงาน ด้านกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมของประเทศ เพื่อให้การพัฒนากระบวนการยุติธรรมมีความเป็นเอกภาพ



สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม
สำนักงาน ป.ป.ช.

สารบัญ

	หน้า
๑ ที่มาและความสำคัญ	๑
๒ วัตถุประสงค์การศึกษา	๑
๓ ขอบเขตการศึกษา	๑
๔ กรอบแนวคิดของการศึกษา	๒
๕ วิธีการศึกษา	๒
๖ คำนิยาม	๓
๗ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๓
๘ ข้อเท็จจริง	
ข้อเท็จจริง ๑ สถานการณ์สถานการณ์ของประเทศไทย	๔
ข้อเท็จจริง ๒ กฎหมายเกี่ยวกับการคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ	๖
ข้อเท็จจริง ๓ การคุมขังนอกเรือนจำด้วยอำนาจศาล	๗
ข้อเท็จจริง ๔ การคุมขังนอกเรือนจำด้วยอำนาจกรมราชทัณฑ์	๑๐
๙ ปัญหา	๑๔
๑๐ ข้อพิจารณา	
ประเด็นที่ ๑ การขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๔/๒ และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐	๒๑
ประเด็นที่ ๒ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และประกาศกรมราชทัณฑ์ ฯ พ.ศ. ๒๕๖๘ ไม่กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการถูกคุมขัง สำหรับผู้ต้องขังบางประเภท	๒๖
ประเด็นที่ ๓ กระบวนการออกระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖	๒๘
ประเด็นที่ ๔ ความไม่ชัดเจนของนิยาม “สถานที่คุมขัง”	๓๐
ประเด็นที่ ๕ ความเสี่ยงจากการใช้อำนาจดุลพินิจ	๓๓
๑๑ ข้อเสนอแนะ	๓๔
ภาคผนวก	

ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และ อนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

๑ ที่มาและความสำคัญ

จากกรณีที่กรมราชทัณฑ์ออกกฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๓ และประกาศระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ รวมถึงอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง สาระสำคัญของกฎกระทรวง ระเบียบ และอนุบัญญัติเหล่านี้เป็นการกำหนดสถานที่คุมขังอื่นที่มีใช้เรือนจำหรือจำคุกนอกเรือนจำ ซึ่งการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขังอาจมีความเสี่ยงต่อ “การใช้ดุลพินิจเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่บุคคล” นำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ในทางที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ต้องขังที่ร้ายแรงหรือ มีอิทธิพลส่วนตัว

ในการนี้ สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม ได้ตระหนักถึงปัญหาความเสี่ยงต่อการทุจริต เกี่ยวกับการดำเนินการคุมขังในสถานที่คุมขัง จึงจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการ ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และ อนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการจัดทำมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริต เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามนัยมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ต่อไป

๒ วัตถุประสงค์การศึกษา

๑. เพื่อศึกษาปัญหาและความเสี่ยงการทุจริตเกี่ยวกับการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

๒. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับปรับปรุงการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

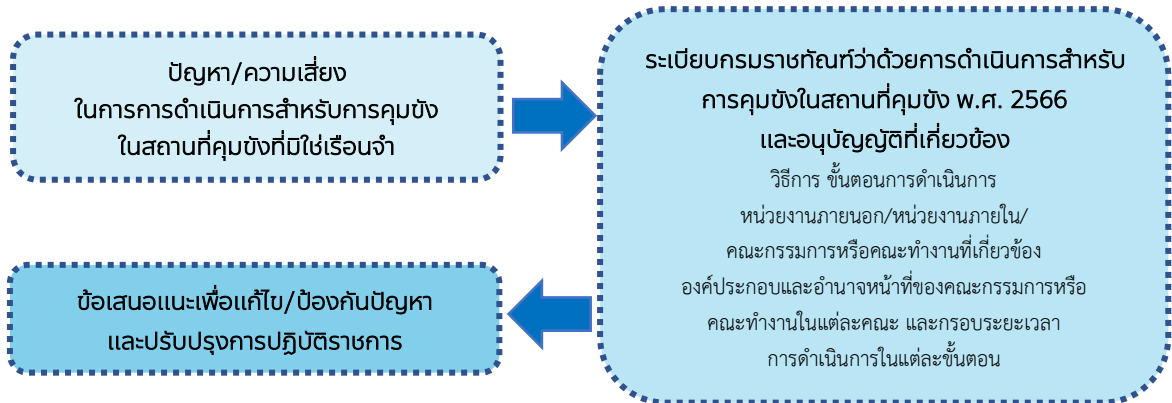
๓ ขอบเขตการศึกษา

๑. มุ่งศึกษาปัญหาและความเสี่ยงในขั้นตอนการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และ อนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

๒. มุ่งศึกษาจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง



กรอบแนวคิดของการศึกษา



หมายเหตุ การกำหนดขอบเขตการศึกษา ในครั้งนี้เป็นการเฉพาะเจาะจงที่ผู้ต้องขัง หมายถึง นักโทษเด็ดขาด ซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุก ภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุดและรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมายให้ลงโทษ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่สิทธิและเสรีภาพจะถูกกระทบด้วยระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖



วิธีการศึกษา

๑. ศึกษาข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุมขังในสถานที่คุมขัง
๒. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง
๓. ข้อมูลจากผู้แทนกรมราชทัณฑ์ที่ชี้แจงต่อคณะกรรมการอำนวยการด้านมาตรการเชิงรุก และนวัตกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๗
๔. ประสานงาน/ทำหนังสือเพื่อสอบถามข้อมูลและขอเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานศาลยุติธรรม
๕. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ประกอบด้วย
 - ๑) ศาสตราจารย์ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
 - ๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์รณกรณ์ บุญมี รองอธิการบดีฝ่ายกิจการนักศึกษาและนิติการ และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 - ๓) นายวิทยา สุริยะวงศ์ อดีตอธิบดีกรมราชทัณฑ์และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการราชทัณฑ์
 - ๔) รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ ผู้อำนวยการโครงการปริญญาโท สาขา สังคมสงเคราะห์ในกระบวนการยุติธรรม วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๖

คำนิยาม

"สถานที่คุมขัง" หมายความว่า สถานที่คุมขังตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์

"ผู้กำกับสถานที่คุมขัง" หมายความว่า ผู้บัญชาการเรือนจำที่ทำหน้าที่กำกับสถานที่คุมขัง

"ผู้ดูแลสถานที่คุมขัง" หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแลและรับผิดชอบผู้ต้องขังซึ่งได้รับอนุญาตให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขัง หรือ

(๒) เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่คุมขัง ซึ่งได้ให้ความยินยอมและยอมรับที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รวมถึงคำแนะนำของเจ้าพนักงานตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖

"คณะทำงาน" หมายความว่า คณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง

"อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมราชทัณฑ์

๗

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๑. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๐)

๒. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

๓. กฎกระทรวงกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. ๒๕๕๒

๔. กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓

๕. ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖

๖. ประกาศกรมราชทัณฑ์ เรื่อง กำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ พ.ศ. ๒๕๖๘



๘ ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริง ๑ สถานการณ์สถานคุมขังของประเทศไทย

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) เปิดเผยปัญหา ‘คนล้นคุก’ ซึ่งเป็นผลสำคัญจากการใช้โทษจำคุก โดยในปี ๒๕๖๖ ประเทศไทยมีผู้ต้องขังในเรือนจำมากถึง ๒.๖ แสนคน โดยมีจำนวนผู้ต้องขังมากเป็นอันดับที่ ๘ ของโลก และหากคิดเป็นอัตราส่วนต่อประชากร ประเทศไทยมีผู้ต้องขัง ๓๗๗ คนต่อประชากร ๑ แสนคน มากเป็นอันดับที่ ๑๕ ของโลก ในขณะที่เรือนจำ ๑๔๓ แห่งทั่วประเทศมีพื้นที่สำหรับผู้ต้องขังได้เพียง ๒.๓ แสนคน เท่ากับว่าปัจจุบันมีผู้ต้องขังเกินความจุราว ๓ หมื่นคน ตัวเลขนี้ยังสะท้อนความแออัดได้น้อยกว่าความเป็นจริงเพราะเป็นการคำนวณตามมาตรฐานของกรมราชทัณฑ์ ที่กำหนดพื้นที่นอน ๑.๖ ตารางเมตรสำหรับผู้ต้องขัง ๑ คน ต่ำกว่ามาตรฐานสากลที่กำหนดไว้ว่าควรมีพื้นที่นอนอย่างน้อย ๓.๔ ตารางเมตรต่อคนเพื่อให้มีอากาศหายใจและแสงสว่างเพียงพอ เมื่อพิจารณาตามมาตรฐานสากลนี้เรือนจำไทยควรจะมีคนอยู่เพียง ๑.๑ แสนคน หมายความว่า มีคนล้นคุกมากถึง ๑.๕ แสนคนหากให้พื้นที่ผู้ต้องขังตามมาตรฐานสากล^๑



^๑ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) (TIJ) และ ๑๐๑ PUB – ๑๐๑ Public Policy Think Tank ในโครงการศึกษาเงื่อนไขเชิงระบบในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (System Diagnostic Approach: the Road to Unlock Thai Justice Reform) Available at <https://www.the๑๐๑.world/thai-norm-overimprisonment/>

สอดคล้องกับ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ ได้แก่ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกรณีปัญหาในการดำเนินงาน ด้านกระบวนการยุติธรรมที่พบจากการดำเนินโครงการตรวจเยี่ยมสถานที่เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒

จากการตรวจเยี่ยมพบว่า เรือนจำหลายแห่งประสบปัญหาความแออัดของเรือนจำ เนื่องจากมีจำนวนผู้ต้องขังสูงเกินกว่าความจุที่เรือนจำและทัณฑสถานแต่ละแห่งจะสามารถรองรับได้ จากข้อมูล ที่กรมราชทัณฑ์ได้สำรวจและเผยแพร่ พบว่า เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ มีผู้ต้องขังที่อยู่ในความควบคุม ของเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ จำนวนทั้งสิ้น ๓๗๘,๖๗๓ คน ส่วนความจุที่เรือนจำ ทั่วประเทศ ๑๔๓ แห่ง จะรองรับได้มีทั้งสิ้นประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ คน จึงเกินความจุที่เรือนจำจะรองรับได้ ถึงประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ คน หรือเกินกว่าสองเท่าของความจุ และมีแนวโน้มที่จำนวนผู้ต้องขังจะเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี

ปัญหานี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อระบบ บริหารจัดการเรือนจำอีกด้วย เพราะการจัดการสวัสดิการ การอบรม และการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังในด้านต่าง ๆ ทำได้ด้วยความยากลำบาก ผู้ต้องขังมีจิตความเป็นอยู่อย่างแออัด มีผู้ต้องขังจำนวนมากกว่างาน เนื่องจาก ไม่มีสถานที่และปริมาณงานเพียงพอสำหรับผู้ต้องขัง ทำให้ผู้ต้องขังอาจคิดฟุ้งซ่านและหันไปมีพฤติกรรม ละเมิดกฎระเบียบของเรือนจำ และยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ให้สามารถ ฟื้นฟูและกลับตัวเป็นพลเมืองดีของสังคมได้ อันถือเป็นภาระหน้าที่หลักของกรมราชทัณฑ์ด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เนื่องจากส่งผลกระทบต่อผู้ต้องขังโดยรวม ด้วยการลดจำนวนผู้ต้องขังเข้าใหม่ โดย

๑. ใช้นโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เช่น การเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจาก กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

๒. การแยกสถานที่คุมขังระหว่างผู้ต้องขังเด็ดขาดกับผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา และ

๓. กำหนดสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีและผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับ โดยกำหนดสถานที่อื่นเพื่อการควบคุมตัวนอกเหนือจากการควบคุมตัวในเรือนจำ

ข้อเสนอแนะดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นเหตุผลประการหนึ่ง ที่กรมราชทัณฑ์ใช้ชี้แจงต่อสาธารณะ ถึงเหตุผลความจำเป็นในการประกาศระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการ ดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖

นอกจากนี้ มีข้อเสนอแนะจาก นักวิชาการเกี่ยวกับมาตรการทางเลือกแทนการจำคุกที่มีอยู่หลาย วิธีและสามารถนำมาใช้ได้ในระยะต่าง ๆ ตั้งแต่ก่อนที่ผู้กระทำความผิดจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี หรือเมื่อผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว แต่นำ มาตรการทางเลือกมาใช้เพื่อเลี่ยงการลงโทษจำคุก เช่น การรอลงอาญา การคุมประพฤติ การชะลอฟ้อง หรือเมื่อผู้กระทำความผิดถูกตัดสินลงโทษให้จำคุกแล้ว แต่ได้รับการผ่อนปรนให้ได้รับการปล่อยตัวออกจาก เรือนจำก่อนครบกำหนดโทษภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่น การพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ^๒ รวมถึง แนวคิดการคุมขังในสถานที่คุมขังอื่นที่มีใช้เรือนจำ

^๒ ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ มิถุนายน ๒๕๖๓

ข้อเท็จจริง ๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีไข้เรือนจำ

ทฤษฎีการคบหาสมาคมที่แตกต่าง (Differential associations theory)^๓ โดยนักสังคมวิทยา Edwin Sutherland (เอ็ดวิน ซัทเธอร์แลนด์) (๑๘๘๓-๑๙๕๐) ได้เสนอว่า กระบวนการสำคัญและเฉพาะเจาะจงที่พัฒนาพฤติกรรมอาชญากรรมของมนุษย์ คือ การคบหาสมาคมกับบุคคลที่มีความแตกต่างกันในด้านความเป็นอาชญากรรมและความเป็นพลเมืองดี สาเหตุของการคบหาสมาคมกับบุคคลที่แตกต่างกันนั้นมาจากสังคมที่ไร้ระเบียบและสังคมที่มีความขัดแย้งกัน

กระบวนการที่บุคคลจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมอาชญากรรม มีดังต่อไปนี้คือ

๑. พฤติกรรมอาชญากรรมเกิดจากการเรียนรู้ ไม่ใช่การถ่ายทอดทางกรรมพันธุ์
๒. การเรียนรู้พฤติกรรมอาชญากรรมนั้นเกิดขึ้นในกลุ่มบุคคลที่สนิทสนมใกล้ชิดกัน
๓. เมื่อพฤติกรรมอาชญากรรมได้รับการเรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้นี้จะรวม (๑) เทคนิคใน

การกระทำความผิด (๒) การใช้เหตุผล ทศนคติเกี่ยวกับการกระทำความผิด

๔. ในบางสังคม บุคคลอยู่ในกลุ่มบุคคลที่เห็นด้วยกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะที่บุคคลอื่นอยู่ในกลุ่มที่เห็นด้วยกับการละเมิดกฎหมาย

๕. หลักการสำคัญของการคบหาสมาคมกับบุคคลที่แตกต่างกันก็คือบุคคลจะกลายเป็นผู้กระทำความผิด เพราะว่าความเห็นด้วยกับการละเมิดกฎหมายมีมากกว่าความเห็นด้วยกับการไม่ละเมิดกฎหมาย

โดยสรุป ทฤษฎีการคบหาสมาคมที่แตกต่าง เป็นทฤษฎีที่ให้ความสนใจในเรื่องความสัมพันธ์ของการติดต่อกันในสังคม โดยเห็นว่า การติดต่อสื่อสารของบุคคลกับบุคคลที่มีพฤติกรรมกระทำความผิด จะทำให้โอกาสที่บุคคลคิดจะกระทำความผิดมีมากขึ้น คนที่กระทำความผิดเพราะเรียนรู้พฤติกรรมของอาชญากรจากผู้สนิทสนม คลุกคลีกันจนเป็นเวลานานจนรับรู้ว่าการกระทำความผิดกฎหมายเป็นสิ่งที่ถูกต้องและยอมรับได้ ทำให้เกิดการเรียนรู้ เกิดการเลียนแบบพฤติกรรม เรือนจำมักจะถูกล่าว่าหาว่าเป็นโรงเรียนของอาชญากรมากกว่าสถานที่แก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิด ดังนั้นการหลีกเลี่ยงการคบค้าสมาคมไม่ให้คนประเภทเดียวกันมาอยู่ใกล้ชิดกันเป็นการป้องกันสังคมจากการลอกเลียนแบบพฤติกรรมภายในเรือนจำ

^๓ <http://www.islocal.ru.ac.th/pdf/ile/is60/๖๐๑๔๘๘๐๐๒๒.pdf>

ข้อเท็จจริง ๓ การคุมขังนอกเรือนจำด้วยอำนาจศาล

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดด้วยวิธีอื่น นอกจากการจำคุกในเรือนจำของประเทศไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๑ และมาตรา ๘๙/๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐^๔ และ กฎกระทรวงกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. ๒๕๕๒

การคุมขังในสถานที่คุมขัง (นอกเรือนจำ)



ศาล

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
มาตรา 89/2



กฎกระทรวงยติธรรมกำหนดสถานที่อื่น
ที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย
หรือผู้ต้องขังตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. 2552

การคุมขังในสถานที่คุมขังด้วยอำนาจศาล

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/2



^๔ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันเรือนจำมีสภาพที่แออัด ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนของผู้ซึ่งต้องขังหรือต้องจำคุก และไม่เหมาะสมกับสภาพของผู้ซึ่งต้องขังหรือต้องจำคุกบางลักษณะ ... จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้

(๑) ให้จำคุกในสถานที่อื่นตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอหรือตามที่ศาลเห็นสมควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ทั้งนี้ ลักษณะของสถานที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องกำหนดวิธีการควบคุมและมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

(๒) ให้จำคุกไว้ในเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกหรือสถานที่อื่นตาม (๑) เฉพาะวันที่กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๓) ให้จำคุกโดยวิธีการอื่นที่สามารถจำกัดการเดินทางและอาณาเขตของผู้นั้นได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่งให้ศาลคำนึงถึงฐานความผิด ความประพฤติ สวัสดิภาพของผู้ซึ่งต้องจำคุก ตลอดจนสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคมด้วย ทั้งนี้ ให้ศาลดำเนินการไต่สวนหรือสอบถามผู้เสียหาย เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องตามหมายจำคุก พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งศาลเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินการตามสั่งและให้นำความในมาตรา ๘๙/๑ วรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เมื่อศาลออกหมายจำคุกแล้วการจัดการตามหมายจำคุกนั้นต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย คือนำตัวจำเลยส่งไปจำคุกในเรือนจำ

ในกรณีที่ผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษหรือได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปีในกรณีที่ต้องโทษ จำคุกเกิน ๓๐ ปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

๑) ให้จำคุกไว้ในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก

๒) ให้จำคุกไว้ในเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกหรือสถานที่อื่นเฉพาะวันที่กำหนด

๓) ให้จำคุกโดยวิธีการอื่นที่สามารถจำกัดการเดินทางและอาณาเขตของผู้นั้นได้

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ประกอบกับงานวิจัย^๕ที่ชี้ให้เห็นว่า การนำมาตรา ๘๙/๒ ไปปฏิบัติยังมีปัญหา ถึงแม้ว่าจะมีการออกกฎหมายประกอบ ได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. ๒๕๕๒ ทั้งนี้ มีปัญหาดังนี้

^๕ บุญธิดา ปั้นเปี่ยมทอง และเอกพงษ์ สารน้อย, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเหตุจำเป็นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๑ และมาตรา ๘๙/๒, วารสารนิติศาสตร์ศรีปทุม ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม-มิถุนายน ๒๕๖๕, Available at <https://soo๗.tci-thaijo.org/index.php/Law/Ijjournal/article/view/๑๗๖๗/๑๒๒๑>, Accessed May ๒๐๒๔.

ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายที่มีได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “เหตุจำเป็น” ในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดด้วยวิธีอื่นนอกจากการจำคุกในเรือนจำ ซึ่งเมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเห็นสมควรใช้มาตรการดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่ามี “เหตุจำเป็น” เท่านั้น ถึงแม้ว่าการไม่กำหนดความหมาย/หลักเกณฑ์ของคำว่า “เหตุจำเป็น” เช่นนี้จะเป็นการเปิดช่องให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงเหตุจำเป็นได้อย่างเต็มที่ แต่เมื่อไม่มีกฎหมายวางแนวทางไว้ให้ชัดเจน ศาลจึงไม่ได้พิจารณาใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดด้วยวิธีอื่นนอกจากการจำคุกในเรือนจำตามมาตรา ๘๙/๒

ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายที่มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ของสถานที่ซึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ วรรคหนึ่ง (๑) ให้มีความสัมพันธ์กับเหตุจำเป็นของผู้กระทำความผิด เนื่องจากการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ กฎหมายได้บัญญัติให้ลักษณะของสถานที่ซึ่งอื่นที่ไม่ใช่เรือนจำให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า สถานที่ขัง หมายความว่า สถานที่อื่นนอกจากสถานี่ตำรวจหรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน เรือนจำ หรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้ขังผู้ต้องหาหรือจำเลย จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด หรือควบคุมจำเลยที่ได้รับทุเลาการบังคับให้จำคุก โดยอาจเป็นสถานที่ของราชการหรือของเอกชน โดยกฎกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนดลักษณะของสถานที่ซึ่งทางกายภาพเท่านั้น ได้แก่ กำหนดให้สถานที่ซึ่งมีอาณาเขตที่แน่นอนและสามารถตรวจสอบการเข้าออกของบุคคลได้ มีอาคารสถานที่ที่มั่นคงแข็งแรง และมีอุปกรณ์เพียงพอที่จะควบคุมดูแลบุคคลให้อยู่ในสถานที่นั้น มีช่องทางเข้าออกเท่าที่จำเป็นและจัดให้มีระบบการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสม แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติรับรองบัญชีสถานที่ซึ่งแต่อย่างใด และไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้สถานที่ซึ่งที่นำมาใช้ในการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุจำเป็นของผู้กระทำความผิดที่ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว

ประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายที่มีได้กำหนดประเภทหรือลักษณะของความผิดที่ห้ามมิให้นำมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดด้วยวิธีอื่นนอกจากการจำคุกในเรือนจำ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ มาบังคับใช้ แต่มีเพียงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๘๙/๒ วรรคสอง กำหนดว่า ในการพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลคำนึงถึงฐานความผิด ความประพฤติ สวัสดิภาพของผู้ซึ่งต้องจำคุก ตลอดจนสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคมด้วยก็ตาม อันเป็นการเปิดช่องให้ศาลใช้ดุลพินิจเท่านั้น ซึ่งการใช้ดุลพินิจพิจารณาเลือกใช้มาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยวิธีการอื่นแทนการจำคุกในเรือนจำเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน หากไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนให้ศาลพิจารณา ก็อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของกระบวนการยุติธรรมได้ ด้วยเหตุนี้เองอาจเป็นหนึ่งในเหตุผลที่ศาลไม่พิจารณาใช้บังคับมาตรการเหล่านี้

ข้อเท็จจริง ๔ การคุมขังนอกเรือนจำด้วยอำนาจกรมราชทัณฑ์

ความเป็นมา

เพื่อให้มีการจัดการหรือบริหารโทษของผู้ต้องขังเฉพาะราย หรือเฉพาะคดีได้อย่างเหมาะสม และเพื่อให้สามารถดำเนินการให้มีสถานที่ควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องขังประเภทอื่นนอกจากการคุมขังไว้ในเรือนจำ ทำให้ระบบพัฒนาพฤตินิสัยและการบริหารงานเรือนจำเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายและกฎเกณฑ์ในระดับสากลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังประเภทต่าง ๆ อาทิ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดแมนเดลา - Mandela Rules), ข้อกำหนดของสหประชาชาติ สำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มีใช้การควบคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (ข้อกำหนดกรุงเทพ Bangkok Rules) ฯลฯ

แนวคิดในการกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำให้เป็นสถานที่คุมขังเพื่อดำเนินกิจการตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์นั้น ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐^๖ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐^๗

การคุมขังในสถานที่คุมขัง (นอกเรือนจำ)



กรมราชทัณฑ์

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560

มาตรา 33 / 34



กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2563



ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการ
สำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566



ประกาศกรมราชทัณฑ์ เรื่อง กำหนดคุณสมบัติเฉพาะ
ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่คุมขัง
ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์
ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566 พ.ศ. 2568

^๖ หมวด ๓ การจำแนก เขตความรับผิดชอบ และมาตรฐานเรือนจำ

มาตรา ๓๓ การกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำ ให้เป็นสถานที่คุมขังเพื่อดำเนินกิจการตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์ ให้สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๗ **มาตรา ๓๔** เพื่อให้การบริหารงานของเรือนจำและสถานที่คุมขังตามมาตรา ๓๓ ทุกแห่งเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน ให้อธิบดีวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานในเรือนจำและสถานที่คุมขัง การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำและเจ้าหน้าที่ การแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง การปฏิบัติตัวของผู้ต้องขังแต่ละประเภทและการอื่นอาจจำเป็นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

โดยอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ประกอบด้วย

๑. การกำหนดสถานที่คุมขังตามมาตรา ๓๓ ซึ่งได้บัญญัติให้การกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำให้เป็นสถานที่คุมขังเพื่อดำเนินกิจการตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์ให้สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓ มีรายละเอียด ดังนี้

กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓ ให้ไว้เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๓

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้การกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำให้เป็นสถานที่คุมขังเพื่อดำเนินกิจการตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้ ประกอบกับ มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงระเบียบ และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

"สถานที่คุมขัง" หมายความว่า สถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำซึ่งเป็นสถานที่ของทางราชการหรือ เอกชนที่เจ้าของหรือผู้ปกครองดูแลรักษาสถานที่อนุญาตหรือยินยอมเป็นหนังสือให้ใช้ประโยชน์ในการควบคุมผู้ต้องขัง ทั้งนี้ ต้องไม่ใช่สถานที่ตามมาตรา ๘๙/๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ ๒ การกำหนดอาณาเขตของสถานที่คุมขัง จะกำหนดอาณาเขตของอสังหาริมทรัพย์ทั้งแปลง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่บนอสังหาริมทรัพย์นั้นก็ได้ โดยอสังหาริมทรัพย์ อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีอสังหาริมทรัพย์ ต้องมีขอบเขตที่แน่นอน และมีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะเป็นการถาวรตั้งอยู่ สามารถใช้ประโยชน์จากอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องทำการก่อสร้าง ซ่อมแซม หรือปรับปรุงใหม่

(๒) กรณีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ต้องมีลักษณะเป็นการถาวรและตั้งอยู่บนอสังหาริมทรัพย์โดยส่วนที่จะกำหนดเป็นอาณาเขตของสถานที่คุมขังต้องสามารถใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่ต้องทำการก่อสร้าง ซ่อมแซม หรือปรับปรุงใหม่

ข้อ ๓ สถานที่คุมขังต้องมีวัตถุประสงค์ในการใช้คุมขังผู้ต้องขังเพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติตามระบบการจำแนกและการแยกคุมขัง

(๒) การดำเนินการตามระบบการพัฒนาพฤตินิสัย

(๓) การรักษาพยาบาลผู้ต้องขัง

(๔) การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย

ข้อ ๔ สถานที่คุมขังตามข้อ ๓ (๑) ได้แก่

(๑) สถานที่สำหรับอยู่อาศัย

(๒) สถานที่สำหรับควบคุม กักขัง หรือกักตัวตามกฎหมายของทางราชการที่มีใช้เรือนจำ

ข้อ ๕ สถานที่คุมขังตามข้อ ๓ (๒) ได้แก่

- (๑) สถานที่ราชการ หรือสถานที่ที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ
- (๒) สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- (๓) วัดตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์
- (๔) มัสยิดตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม
- (๕) สถานที่ทำการหรือสถานประกอบการของเอกชน
- (๖) สถานที่ทำการของมูลนิธิ สถานสงเคราะห์ หรือสถานที่ที่ใช้สำหรับการสังคมสงเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นของทางราชการหรือเอกชน

ข้อ ๖ สถานที่คุมขังตามข้อ ๓ (๓) ได้แก่ สถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน

ข้อ ๗ สถานที่คุมขังตามข้อ ๓ (๔) ได้แก่ สถานที่คุมขังตามข้อ ๓ (๑) (๒) หรือ (๓) ที่ใช้สำหรับคุมขังนักโทษเด็ดขาดที่เหลือกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปีหกเดือน หรือต้องโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าสองในสามของกำหนดโทษครั้งสุดท้ายครั้งสุดท้าย ในกรณีที่เหลือกำหนดโทษจำคุกเกินสามปีหกเดือน

ข้อ ๘ เมื่ออธิบดีได้วางระเบียบตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง เกี่ยวกับการบริหารงานและการอื่นอันจำเป็นในสถานที่คุมขังใดตามข้อ ๔ ข้อ ๕ ข้อ ๖ หรือข้อ ๗ แล้วแต่กรณี แล้วให้อธิบดี จัดให้มีบัญชีสถานที่คุมขังนั้นและประกาศในระบบสารสนเทศของกรมราชทัณฑ์ให้ทราบถึงอาณาเขตและวัตถุประสงค์ของสถานที่คุมขังแต่ละแห่งด้วย

๒. การบริหารงานสถานที่คุมขังที่ไม่ใช้เรือนจำตามมาตรา ๓๓ เพื่อให้การบริหารงานเรือนจำและสถานที่คุมขังตามมาตรา ๓๓ ทุกแห่งเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน **มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐** จึงได้บัญญัติให้อธิบดีวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานในเรือนจำและสถานที่คุมขัง การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำและเจ้าหน้าที่ การแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขัง การปฏิบัติตัวของผู้ต้องขังแต่ละประเภท และการอื่นอันจำเป็นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นที่มาในการประกาศใช้ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งระเบียบฯ กำหนดให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ผู้ต้องขังไปคุมขังในสถานที่คุมขัง รวมถึงเพิกถอนการคุมขังในสถานที่คุมขัง โดยการกลั่นกรองของคณะทำงานตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ

ทั้งนี้ กรมราชทัณฑ์ ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความแตกต่างกันของระเบียบฯนี้ กับการดำเนินการตามมาตรา ๘๙/๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนี้

๑) มาตรา ๘๙/๒ เป็นอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นอำนาจตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

๒) มาตรา ๘๙/๒ เป็นการใช้อำนาจศาลที่จะควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดด้วยวิธีอื่นนอกจากการจำคุกในเรือนจำ แต่ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นการดำเนินการบริหารงานเรือนจำซึ่งเป็นอำนาจการดำเนินการของกรมราชทัณฑ์

ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การคุมขังในสถานที่คุมขังและสถานที่คุมขัง สามารถแสดงรายละเอียดตามตาราง

	กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2563	ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขัง ในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566
วัตถุประสงค์	สถานที่คุมขัง	สถานที่คุมขัง
(๑) การปฏิบัติตามระบบ การจำแนกและการแยก คุมขัง	(๑) สถานที่สำหรับอยู่อาศัย (๒) สถานที่สำหรับควบคุม กักขัง หรือกักตัว ตามกฎหมายของทางราชการที่มีใช้เรือนจำ	คุมขังในสถานที่สำหรับอยู่อาศัย สถานที่ สำหรับควบคุม กักขัง หรือกักตัวตาม กฎหมายของทางราชการที่มีใช้เรือนจำ
(๒) การดำเนินการตาม ระบบการพัฒนาพฤตินิสัย	(๑) สถานที่ราชการ หรือสถานที่ ที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ (๒) สถานศึกษา (๓) วัด (๔) มัสยิด (๕) สถานที่ทำการหรือสถานประกอบการ ของเอกชน (๖) สถานที่ทำการของมูลนิธิ สถาน สงเคราะห์ หรือสถานที่ที่ใช้สำหรับการ สังคมสงเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นของทาง ราชการหรือเอกชน	คุมขังในสถานที่ราชการ หรือสถานที่ที่ส่วน ราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ใน การจัดทำบริการสาธารณะ สถานศึกษาตาม กฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ วัดตาม กฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ มัสยิดตาม กฎหมายว่าด้วยการบริหารองค์กรศาสนา อิสลาม สถานที่ทำการหรือสถาน ประกอบการของเอกชน สถานที่ทำการ ของมูลนิธิ สถานสงเคราะห์ หรือสถานที่ที่ ใช้สำหรับการสังคมสงเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็น ของทางราชการหรือเอกชน
(๓) การรักษาพยาบาล ผู้ต้องขัง	สถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน	คุมขังในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วย ไว้ค้างคืน
(๔) การเตรียมความพร้อม ก่อนปล่อย	สถานที่คุมขังตามข้อ (๑) (๒) หรือ (๓) ที่ใช้ สำหรับคุมขังนักโทษเด็ดขาดที่เหลือกำหนด โทษจำคุกไม่เกินสามปีหกเดือน หรือ ต้องโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าสองในสาม ของกำหนดโทษครั้งสุดท้าย ในกรณีที่เหลือ กำหนดโทษจำคุกเกินสามปีหกเดือน	คุมขังในสถานที่คุมขังตามข้อ (๑) (๒) หรือ (๓)

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖
ประกาศ ณ วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ โดยที่ข้อ ๒๐ กำหนดให้ กรมราชทัณฑ์ ประกาศกำหนด
คุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้ามและวิธีการคุมขังในสถานที่คุมขังสำหรับผู้ต้องขังแต่ละกลุ่ม
และต่อมากรมราชทัณฑ์ได้ออกประกาศกรมราชทัณฑ์ เรื่อง กำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และ
วิธีการคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขัง
ในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ พ.ศ. ๒๕๖๘ ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๖ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน
(กรกฎาคม ๒๕๖๘) ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ต้องขังรายใดได้รับการอนุมัติให้คุมขังในสถานที่คุมขัง โดยอาศัย
ระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด

รายละเอียดระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖
วัตถุประสงค์ (ระเบียบฯ ข้อ ๖ - ๗)

การคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่คุมขังให้สามารถทำได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์และในสถานที่คุมขังดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติตามระบบการจำแนกและการแยกคุมขัง โดยคุมขังในสถานที่สำหรับอยู่อาศัย สถานที่สำหรับควบคุม กักขัง หรือกักตัวตามกฎหมายของทางราชการที่มีใช้เรือนจำ

(๒) การดำเนินการตามระบบการพัฒนาพฤติกรรม โดยคุมขังในสถานที่ราชการ หรือสถานที่ที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ วัดตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ มัสยิดตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารองค์กร ศาสนาอิสลาม สถานที่ทำการหรือสถานประกอบการของเอกชน สถานที่ทำการของมูลนิธิ สถานสงเคราะห์ หรือสถานที่ที่ใช้สำหรับการสังคมสงเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นของทางราชการหรือเอกชน

(๓) การรักษาพยาบาลผู้ต้องขัง โดยคุมขังในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน

(๔) การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย โดยคุมขังในสถานที่คุมขังตาม (๑) (๒) หรือ (๓)

สถานที่คุมขัง ตามระเบียบนี้ต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีอสังหาริมทรัพย์ ต้องมีทะเบียนบ้านและเลขประจำบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

(๒) กรณีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างต้องมีเลขที่อาคาร เลขที่ห้อง อักษรหรือสัญลักษณ์อื่นใดที่สามารถระบุตำแหน่งของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวว่าอยู่ตำแหน่งใดของอสังหาริมทรัพย์ และอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวนั้นต้องมีทะเบียนบ้านและเลขประจำบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

(๓) สามารถกำหนดตำแหน่งหรือพิกัดเพื่อใช้งานอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ได้

การกำหนดและการยุบเลิกสถานที่คุมขัง ให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด โดยประกาศในระบบสารสนเทศของกรมราชทัณฑ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) เป็นสถานที่คุมขังที่มีวัตถุประสงค์ใด และเป็นประเภทใดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.๒๕๖๐

(๒) ที่อยู่และเลขประจำบ้านที่ระบุไว้ในทะเบียนบ้าน เลขที่อาคาร เลขที่ห้อง อักษรหรือ สัญลักษณ์อื่นใด ที่อ่านแล้วสามารถเข้าใจได้ว่าสถานที่คุมขังดังกล่าวตั้งอยู่ ณ ห้องที่ใด

(๓) แผนที่แสดงอาณาเขตของสถานที่คุมขังดังกล่าว

(๔) ชื่อและนามสกุลของผู้ดูแลสถานที่คุมขัง

กรณีสถานที่คุมขังตามวรรคหนึ่งได้มีการกำหนดอาณาเขตไว้ชัดเจนแล้วตามกฎหมายอื่นจะถือเอาการกำหนดอาณาเขตดังกล่าวมากำหนดเป็นอาณาเขตตามระเบียบนี้ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการงานเรือนจำและสถานที่คุมขังของกรมราชทัณฑ์ อธิบดีจะกำหนดให้ สถานที่ใดเป็นสถานที่คุมขังไว้เป็นการล่วงหน้าก็ได้

คุณสมบัติของผู้ต้องขังที่ได้รับการพิจารณาให้ออกไปคุมขังยังสถานที่คุมขัง

(ระเบียบฯ ข้อ ๘ - ๙ , ๒๐)

ผู้ต้องขังที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกไปคุมขังในสถานที่คุมขัง ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นผู้ต้องขังตามกฎหมายราชทัณฑ์
- (๒) ผ่านการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังหรือทบทวนแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังรายบุคคล และคณะทำงานเพื่อจำแนกลักษณะของผู้ต้องขังประจำเรือนจำเห็นว่า ควรกำหนดแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังรายบุคคลโดยให้คุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบนี้
- (๓) มีคุณสมบัติเฉพาะและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังในสถานที่คุมขังสำหรับผู้ต้องขังแต่ละกลุ่มของกรมราชทัณฑ์

ทั้งนี้ ประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้ามและวิธีการคุมขังในสถานที่คุมขังสำหรับผู้ต้องขังแต่ละกลุ่มของกรมราชทัณฑ์ ต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (๑) คุณสมบัติเฉพาะและลักษณะต้องห้ามของผู้ต้องขังที่จะถูกคุมขังในสถานที่คุมขังตามประกาศนี้ เช่น กำหนดโทษ กำหนดโทษเหลือจำต่อไป อายุ ความเจ็บป่วย ความประพฤติ เป็นต้น
- (๒) เอกสารที่ทางเรือนจำต้องจัดหา
- (๓) เงื่อนไขและข้อห้ามทั้งในส่วนของผู้ต้องขังและผู้ดูแลสถานที่คุมขังรวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

ในกรณีที่เห็นสมควร อธิบดีจะกำหนดให้มีรายการเพิ่มเติมในประกาศนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งก็ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้ต้องขังที่มีคุณสมบัติครบทั้ง ๓ ข้อ หากปรากฏ ๒ เงื่อนไขดังต่อไปนี้ จะไม่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกไปคุมขังในสถานที่คุมขัง ได้แก่

๑. มีโทษกักขังแทนโทษจำคุก กักขังแทนค่าปรับ มีโทษปรับซึ่งยังไม่ได้ชำระค่าปรับ หรือต้องถูกกักกันตามคำสั่งศาลภายหลังพ้นโทษ ไม่ว่าจะในคดีนี้หรือคดีอื่น
๒. อยู่ระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือถูกลงโทษทางวินัย^๔

^๔ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.๒๕๖๐ หมวด ๗ วินัยและบทลงโทษ มาตรา ๖๘ ผู้ต้องขังผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ ข้อบังคับเรือนจำหรือระเบียบกรมราชทัณฑ์ ให้ถือว่าผู้ต้องขังผู้นั้นกระทำผิดวินัย

ขั้นตอนการพิจารณา

ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้หน้าที่ในการตรวจสอบคัดกรองผู้ต้องขังให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขัง ประกอบด้วยคณะทำงาน ๒ คณะ

๑. เริ่มต้นจากคณะทำงานเพื่อจำแนกลักษณะของผู้ต้องขังประจำเรือนจำ^๙ ซึ่งเป็นคณะทำงานในระดับเรือนจำ จะทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติผู้ต้องขัง ว่ามีคุณสมบัติครบถ้วน และไม่ปรากฏคุณสมบัติต้องห้าม ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้แก่ ข้อมูลการถูกดำเนินคดีซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลในคดีอื่น ประวัติและพฤติกรรมก่อนต้องโทษ ประวัติการใช้ความรุนแรงหรือการใช้ความรุนแรงภายในครอบครัว ประวัติการเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ประวัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ การเปลี่ยนหรือย้ายที่อยู่อาศัย พฤติกรรมขณะต้องโทษ และรายละเอียดอื่นเท่าที่จะรวบรวมได้ รวมถึงต้องกำหนดแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยมีรายละเอียด เจาะลึกให้ปฏิบัติหรือข้อห้ามใด และมีข้อที่ผู้ดูแลสถานที่คุมขังจะต้องปฏิบัติอย่างไร รวมทั้งความยินยอมของผู้ดูแลสถานที่คุมขัง จากนั้นให้เสนอผู้บัญชาการเรือนจำพิจารณา หากผู้บัญชาการเรือนจำเห็นชอบ ให้เสนอแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง รายบุคคลโดยให้คุมขังในสถานที่คุมขัง ให้กรมราชทัณฑ์พิจารณา หากผู้บัญชาการเรือนจำไม่เห็นชอบ ให้คืนเรื่อง กรณีนี้ไม่เสนอผู้บัญชาการเรือนจำพิจารณาใหม่จนกว่าจะครบกำหนด ๖ เดือนนับแต่วันคืนเรื่อง และได้มีการทบทวนแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังรายบุคคลแล้ว

๒. ในลำดับถัดไปจะนำเสนอคณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง^{๑๐} ที่มีรองอธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นประธานพิจารณา คณะทำงานในขั้นนี้จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรองให้ผู้ต้องขังรายใดคุมขังในสถานที่คุมขัง และการเพิกถอนการคุมขังเสนอต่ออธิบดีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

สำหรับการพิจารณาให้คำนึงถึงเหตุผลดังต่อไปนี้ประกอบกัน

- (๑) ผู้ต้องขังดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะคุมขังในสถานที่คุมขังมากกว่าเรือนจำหรือไม่
- (๒) พฤติกรรมก่อนต้องโทษและขณะต้องโทษ

^๙ องค์ประกอบของคณะทำงานเพื่อจำแนกลักษณะของผู้ต้องขังประจำเรือนจำ

- | | |
|--|-------------|
| ๑. ผู้บัญชาการเรือนจำ | เป็นประธาน |
| ๒. ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าฝ่าย หรือเจ้าพนักงานเรือนจำที่มีความรู้ความชำนาญ ด้านการควบคุม การพัฒนาจิตใจ การศึกษา การฝึกวิชาชีพ หรือด้านสาธารณสุข โดยให้มีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าห้าคน | เป็นกรรมการ |
| ๓. หน่วยงานภายนอก ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สถานศึกษาโรงพยาบาลหรือ หน่วยงานสาธารณสุข หน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่ หน่วยงานภาคสังคมที่มีภารกิจเกี่ยวข้องเนื่องกับการควบคุม แก้ไข บำบัดฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง รวมถึงชุมชนในพื้นที่เพื่อให้ส่งผู้แทนซึ่งมีความรู้ความชำนาญในด้านจิตวิทยา สังคมสงเคราะห์ สาธารณสุข การศึกษา หรือกระบวนการยุติธรรมเข้าร่วม ไม่น้อยกว่าสามคน เป็นกรรมการหรือเป็นที่ปรึกษาในคณะกรรมการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเรือนจำ | |

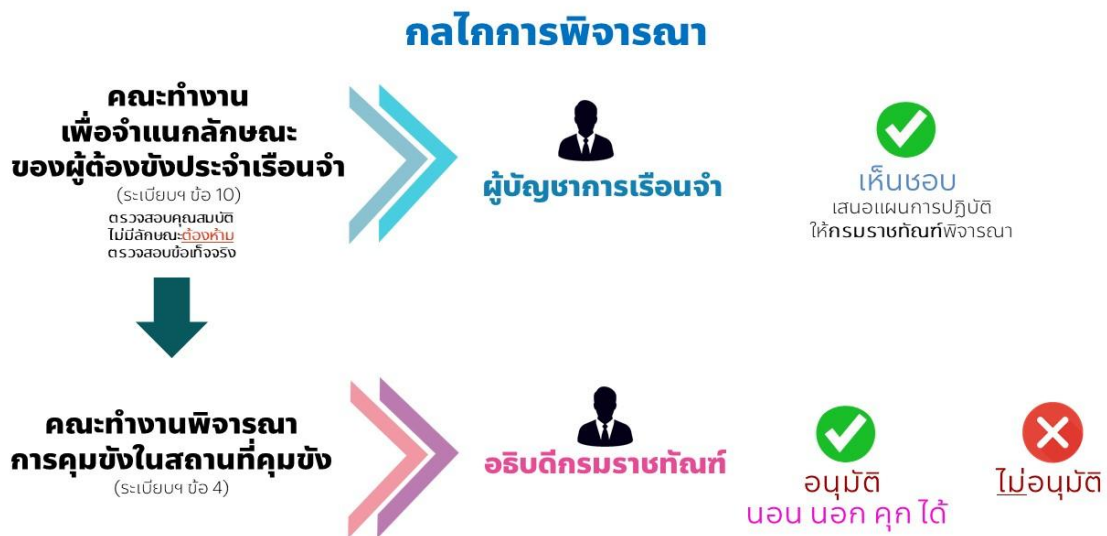
^{๑๐} องค์ประกอบคณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง

- | | |
|---|---------------------------------|
| ๑. รองอธิบดีที่กำกับดูแลกองทัณฑวิทยา | เป็นประธาน |
| ๒. ผู้อำนวยการกองทัณฑวิทยา | เป็นคณะทำงาน |
| ๓. ผู้อำนวยการกองทัณฑปฏิบัติ | เป็นคณะทำงาน |
| ๔. ผู้อำนวยการกองพัฒนาพฤตินิสัย | เป็นคณะทำงาน |
| ๕. ผู้อำนวยการกองบริการทางการแพทย์ | เป็นคณะทำงาน |
| ๖. ผู้อำนวยการกองกฎหมาย | เป็นคณะทำงาน |
| บุคคลภายนอกซึ่งอธิบดีแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ | |
| ๗. ด้านสาธารณสุข ๑ คน | เป็นคณะทำงาน |
| ๘. ด้านสังคมสงเคราะห์หรืออุตสาหกรรม ๑ คน | เป็นคณะทำงาน |
| ๙. ผู้อำนวยการกลุ่มงานมาตรการ ควบคุมผู้ต้องขัง สังกัดกองทัณฑวิทยา | เป็นคณะทำงานและเลขานุการ |
| ๑๐. ข้าราชการสังกัดกองทัณฑวิทยาที่ได้รับมอบหมาย อีกไม่เกิน ๒ คน | เป็นผู้ช่วยเลขานุการให้คณะทำงาน |

- (๓) ความเสี่ยงในการกระทำผิดซ้ำ
- (๔) ความเสี่ยงในการหลบหนี
- (๕) ผลกระทบต่อสังคมหรือชุมชน
- (๖) ความเหมาะสมของแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เจื่อนไขให้ปฏิบัติหรือข้อห้ามสำหรับผู้ต้องขัง และข้อปฏิบัติของผู้ดูแลสถานที่คุมขัง
- (๗) ความสะดวกของเรือนจำในการกำกับดูแลและตรวจสอบสถานที่คุมขัง
- (๘) ความเหมาะสมของสถานที่คุมขัง

ให้คณะทำงานมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องยึดตามเอกสารที่เรือนจำเสนอ ในการนี้จะเชิญผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้ซึ่งเสนอชื่อเป็นผู้ดูแลสถานที่คุมขัง หรือผู้เชี่ยวชาญด้านหนึ่งด้านใดมาให้รายละเอียดข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยจะดำเนินการทางโทรภาพ วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการใด ๆ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วก็ได้

๓. คณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง เสนอรายชื่อต่ออธิบดีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ผู้ต้องขังไปคุมขังในสถานที่คุมขัง หากอธิบดีเห็นชอบ ให้คณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง กำหนดแผนที่และอาณาเขตสถานที่คุมขังและประกาศในระบบสารสนเทศของกรมราชทัณฑ์



การดำเนินการคุมขังในสถานที่คุมขัง (ระเบียบฯ ข้อ ๑๔ - ๑๕)

ผู้บัญชาการเรือนจำที่เสนอเรื่องเป็นผู้กำกับสถานที่คุมขัง มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๑) กำกับดูแลผู้ต้องขังและผู้ดูแลสถานที่คุมขัง
- (๒) มอบหมายเจ้าพนักงานเรือนจำไปตรวจสอบสถานที่คุมขัง

กรณีสถานที่คุมขังอยู่ห่างไกลจากที่ตั้งของเรือนจำจนไม่สามารถกำกับดูแลได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ให้ย้ายผู้ต้องขังดังกล่าวไปยังเรือนจำที่ใกล้กับสถานที่คุมขังที่สุด ก่อนที่จะให้ไปคุมขัง ยังสถานที่คุมขัง และในกรณีนี้ให้ผู้บัญชาการเรือนจำที่รับย้ายผู้ต้องขังเป็นผู้กำกับสถานที่คุมขังแทน

ผู้ดูแลสถานที่คุมขัง มีหน้าที่ ดังนี้

(๑) กรณีผู้ดูแลสถานที่คุมขังเป็นข้าราชการ พนักงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อธิบดีมอบหมาย ให้มีหน้าที่กำกับดูแล และให้คำแนะนำแก่ผู้ต้องขังให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามที่กำหนดไว้ รวมถึงรายงานให้ผู้กำกับสถานที่คุมขังทราบอย่างน้อยสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง

(๒) กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่คุมขังเป็นผู้ดูแลสถานที่คุมขัง ต้องดูแลผู้ต้องขังให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามที่กำหนด ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในส่วนของตนที่ได้ให้ความยินยอมไว้ ต้องยอมให้เจ้าพนักงานเรือนจำตรวจสอบสถานที่คุมขัง รวมถึงต้องแสดงภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวของผู้ต้องขังในสถานที่คุมขังเมื่อถูกร้องขอจากเจ้าพนักงาน

การเพิกถอนการคุมขังในสถานที่คุมขัง (ระเบียบฯ ข้อ ๑๖ - ๑๘)

คณะกรรมการอาจเสนออธิบดีเพิกถอนการคุมขังในสถานที่คุมขังได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้ต้องขังไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือฝ่าฝืนข้อห้ามในการคุมขังในสถานที่คุมขัง
- (๒) มีการฝ่าฝืน กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่คุมขังเป็นผู้ดูแลสถานที่คุมขัง โดยไม่ดูแลผู้ต้องขังให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข ผู้ดูแลสถานที่คุมขังไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในส่วนของตนที่ได้ให้ความยินยอมไว้ ไม่ยอมให้เจ้าพนักงานเรือนจำตรวจสอบสถานที่คุมขัง ไม่แสดงภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวของผู้ต้องขังในสถานที่คุมขังเมื่อถูกร้องขอจากเจ้าพนักงาน
- (๓) มีเหตุที่ทำให้สถานที่คุมขังไม่สามารถใช้คุมขัง หรือผู้ดูแลสถานที่คุมขังไม่สามารถทำหน้าที่ดูแลสถานที่คุมขังได้อีกต่อไป
- (๔) เหตุที่นำมาพิจารณากำหนดให้คุมขังในสถานที่คุมขังหมดไป หรือได้รับการแก้ไขด้วยวิธีการอื่นแล้ว

เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการผิดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้กำกับสถานที่คุมขังนำตัวผู้ต้องขังกลับมาจำคุกที่เรือนจำทันที แล้วเสนอรายงานต่อกรมราชทัณฑ์

นอกจากเหตุตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจเสนอให้อธิบดีเพิกถอนการคุมขังในสถานที่คุมขัง เมื่อคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ของทางราชการก็ได้ โดยก่อนที่เรือนจำจะให้ผู้ต้องขังไปคุมขังในสถานที่คุมขัง ให้แจ้งข้อสงวนสิทธินี้ให้ผู้ต้องขังทราบด้วยทุกครั้ง

ในการพิจารณาเพิกถอนการคุมขังในสถานที่คุมขัง ให้คณะกรรมการมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานได้ตามความเหมาะสม และเสนอความเห็นต่ออธิบดีเพื่อพิจารณาสั่งการ

ในการเสนอความเห็นต่ออธิบดีเพื่อเพิกถอนการคุมขังตาม (๑) และ (๒) หากคณะกรรมการเห็นว่า การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข การฝ่าฝืนข้อห้าม หรือการฝ่าฝืนตามข้อ (๒) ไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจ จะเสนอไม่เพิกถอนการคุมขังในสถานที่คุมขังและให้เรือนจำกักขังผู้ต้องขังหรือผู้ดูแลสถานที่คุมขังแทนก็ได้

ในการเพิกถอนการคุมขังตามข้อ (๓) หากเรือนจำเสนอสถานที่คุมขังแห่งใหม่แทนแห่งเดิม หรือผู้ดูแลสถานที่คุมขังคนใหม่แทนคนเดิม คณะกรรมการจะเสนองดการเพิกถอนแล้วมีมติให้คุมขังในสถานที่คุมขังแห่งใหม่ หรือภายใต้การดูแลผู้ดูแลสถานที่คุมขังคนใหม่แทนก็ได้

๙ ปัญหา

ที่มาของระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ อาศัยอำนาจพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้

๑. มาตรา ๓๓ กำหนดว่าสถานที่ใดจะใช้เป็นสถานที่คุมขังนอกเรือนจำ โดยที่จะสามารถดำเนินการได้เมื่อมีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ จากข้อเท็จจริงพบว่า กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนด

- ๑) นิยามของสถานที่คุมขัง ซึ่งเป็นสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ จะเป็นสถานที่ของทางราชการ ซึ่งเอกชนอนุญาตหรือยินยอมให้ใช้ประโยชน์
- ๒) วัตถุประสงค์ในการคุมขังในสถานที่คุมขัง และ
- ๓) อาณาเขต และลักษณะของสถานที่คุมขัง
- ๔) สถานที่คุมขังที่แตกต่างกันตามแต่ละวัตถุประสงค์การคุมขัง

โดยสามารถสรุปได้ตามตาราง

กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓	
วัตถุประสงค์	สถานที่คุมขัง
(๑) การปฏิบัติตามระบบการจำแนกและการแยกคุมขัง	(๑) สถานที่สำหรับอยู่อาศัย (๒) สถานที่สำหรับควบคุม กักขัง หรือกักตัวตามกฎหมายของทางราชการที่มีใช้เรือนจำ
(๒) การดำเนินการตามระบบการพัฒนาพฤตินิสัย	(๑) สถานที่ราชการ หรือสถานที่ที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ (๒) สถานศึกษา (๓) วัด (๔) มัสยิด (๕) สถานที่ทำการหรือสถานประกอบการของเอกชน (๖) สถานที่ทำการของมูลนิธิ สถานสงเคราะห์ หรือสถานที่ที่ใช้สำหรับการสังคมนาสงเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นของทางราชการหรือเอกชน
(๓) การรักษาพยาบาลผู้ต้องขัง	สถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน
(๔) การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย	สถานที่คุมขังตามข้อ (๑) (๒) หรือ (๓) ที่ใช้สำหรับคุมขังนักโทษเด็ดขาดที่เหลือกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปีหกเดือน หรือต้องโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าสองในสามของกำหนดโทษครั้งสุดท้าย ในกรณีที่เหลือกำหนดโทษจำคุกเกินสามปีหกเดือน

๒. มาตรา ๓๔ ซึ่งให้อำนาจกรมราชทัณฑ์ในการบริหารเรือนจำ และสถานที่คุมขังตามมาตรา ๓๓ โดยให้อธิบดีวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานในเรือนจำและสถานที่คุมขัง และเพื่อให้การพัฒนาพฤตินิสัยการปฏิบัติตัวของผู้ต้องขังแต่ละประเภทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ โดยอาศัยอำนาจของมาตรา ๓๔ กรมราชทัณฑ์ได้ประกาศใช้ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่มีบทบัญญัติสำคัญ คือ ให้คณะทำงานพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขังมีอำนาจในการกลั่นกรองให้ผู้ต้องขังรายใดไปคุมขังในสถานที่คุมขัง โดยที่อำนาจในการอนุมัติจะอยู่ที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์

ทั้งนี้ จากการศึกษาระเบียบที่เกี่ยวข้องและแนวทางการคุมขังในสถานที่คุมขังนอกเรือนจำตามที่กรมราชทัณฑ์มีประกาศกำหนด ปรากฏปัญหาที่อาจจะเป็นความเสี่ยงต่อการทุจริต และปัญหาในการปฏิบัติราชการ ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่ ๑ การขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ในสองประเด็น ได้แก่ ๑) ผู้มีอำนาจอนุมัติให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขัง และ ๒) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการคุมขังในสถานที่คุมขัง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติว่า “กรมราชทัณฑ์อาจดำเนินการให้มีมาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุมขัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ แต่มาตรการดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ”

ประเด็นปัญหาที่ ๒ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และประกาศกรมราชทัณฑ์ ฯ พ.ศ. ๒๕๖๘ ไม่กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการถูกคุมขัง สำหรับผู้ต้องขังบางประเภท สืบเนื่องมาจากประเด็นที่ ๑ ที่คุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคุมขังในสถานที่คุมขังไม่มีกำหนดว่าต้องผ่านการจำคุกมาแล้วนานเท่าใด นอกจากจะเป็นคุณสมบัติที่ต่างกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว การไม่กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการถูกคุมขังจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการลงโทษตามวัตถุประสงค์ของการคุมขัง

ประเด็นปัญหาที่ ๓ กระบวนการออกระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พบว่า กระบวนการออกระเบียบฯ ดังกล่าวมิได้เป็นอำนาจเด็ดขาดของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ แต่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการราชทัณฑ์ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการราชทัณฑ์มิได้พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อระเบียบดังกล่าว แต่เป็นการอาศัยอำนาจของอธิบดีออกระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ อาจส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบฯ

ประเด็นปัญหาที่ ๔ ความไม่ชัดเจนของนิยามคำว่า “สถานที่คุมขัง” โดยเกิดการตีความว่าหมายรวมถึง บ้านหรือที่อยู่อาศัยส่วนตัวของผู้ถูกคุมขัง ซึ่งนัยของสถานที่คุมขังตามระเบียบฯ ไม่ควรหมายความว่ารวมถึง บ้านหรือที่อยู่อาศัยส่วนตัวของผู้ถูกคุมขัง

ประเด็นปัญหาที่ ๕ ความเสี่ยงจากการใช้อำนาจดุลพินิจ โดยที่วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้ดุลพินิจ ซึ่งอาจเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์หรือเรียกค่าตอบแทนจากการใช้อำนาจดังกล่าว จนนำมาสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมหรือผิดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เป็นความเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่บุคคล เช่น ผู้ต้องขังที่มีฐานะทางการเงินดีหรือมีการใช้อิทธิพลส่วนตัว

๑๐ ข้อพิจารณา

ประเด็นที่ ๑ การขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ ขัดกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒

โดยที่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะสั่งให้ จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้

(๑) ให้จำคุกในสถานที่อื่นตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอหรือตามที่ศาลเห็นสมควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ทั้งนี้ ลักษณะของสถานที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องกำหนดวิธีการควบคุมและมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

(๒) ให้จำคุกไว้ในเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกหรือสถานที่อื่นตาม (๑) เฉพาะวันที่กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๓) ให้จำคุกโดยวิธีการอื่นที่สามารถจำกัดการเดินทางและอาณาเขตของผู้นั้นได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่งให้ศาลคำนึงถึงฐานความผิด ความประพฤติ สวัสดิภาพของผู้ซึ่งต้องจำคุก ตลอดจนสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคมด้วย ทั้งนี้ ให้ศาลดำเนินการไต่สวนหรือสอบถามผู้เสียหาย เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องตามหมายจำคุก พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งศาลเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินการตามสั่งและให้นำความในมาตรา ๘๙/๑ วรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ดังนั้น การคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ ที่มีบทบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาล ดังนี้

คุณสมบัติ ผู้ถูกจำคุกที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด คือ ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษหรือได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปีในกรณีที่ต้องโทษ จำคุกเกิน ๓๐ ปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต

- ผู้เสนอ ได้แก่
- ๑) พนักงานอัยการ
 - ๒) ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือ
 - ๓) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือ
 - ๔) ศาลเห็นสมควร

ผู้มีอำนาจ ในการให้คุมขังในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำ คือ “ศาล”

การคุมขังในสถานที่คุมขังด้วยอำนาจศาล

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/2



แต่ในขณะเดียวกัน การคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกรมราชทัณฑ์ อาศัยอำนาจตามความมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.๒๕๖๐ หมวด ๓ การจำแนก เขตความรับผิดชอบ และมาตรฐานเรือนจำ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๓ การกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำ ให้เป็นสถานที่คุมขังเพื่อดำเนินกิจการตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์ ให้สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๔ เพื่อให้การบริหารงานของเรือนจำและสถานที่คุมขังตามมาตรา ๓๓ ทุกแห่งเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน ให้อธิบดีวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานในเรือนจำและสถานที่คุมขัง การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำและเจ้าหน้าที่ การแก้ไข บำบัด ฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง การปฏิบัติตัวของผู้ต้องขังแต่ละประเภทและการอื่นอาจจำเป็นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

คุณสมบัติ ผู้ต้องขังที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกไปคุมขังในสถานที่คุมขัง

(๑) เป็นผู้ต้องขังตามกฎหมายราชทัณฑ์

(๒) ผ่านการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังหรือทบทวนแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังรายบุคคล และคณะทำงานเพื่อจำแนกลักษณะของผู้ต้องขังประจำเรือนจำเห็นว่า ควรกำหนดแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง รายบุคคลโดยให้คุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบนี้

(๓) มีคุณสมบัติเฉพาะและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในประกาศกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังในสถานที่คุมขังสำหรับผู้ต้องขังแต่ละกลุ่มของกรมราชทัณฑ์

การคุมขังในสถานที่คุมขัง (นอกเรือนจำ)



การคุมขังในสถานที่คุมขัง (นอกเรือนจำ)



ข้อพิจารณาประการหนึ่ง คือ เมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบที่อ้างอิงอำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้องค์กรอำนาจที่แตกต่างกันสามารถใช้อำนาจรัฐในเรื่องเดียวกัน หากกรมราชทัณฑ์มีคำสั่งให้ดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง จะเป็นการเพิกเฉยต่อบทกำหนดโทษที่ศาลลงเอาไว้ ดังนั้นแล้ว ระหว่างคำสั่งขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือคำสั่งขององค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร คำสั่งใดจึงจะเป็นที่สุด

นอกจากนี้ เมื่ออ้างอิงความคิดเห็นทางวิชาการของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ และการให้ข้อมูลของผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ประกอบกับการพิจารณาตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะขัดกัน

ทั้งนี้ ปรากฏข้อมูลความขัดกันในเรื่องของการใช้อำนาจด้วยองค์อำนาจ/ผู้มีอำนาจนิติที่แตกต่างกัน รวมถึงปรากฏความแตกต่าง เรื่องกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการพิจารณาให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขัง ดังนี้

	ป.วิญา มาตรา ๘๙/๒	ระเบียบคุมขังฯ พ.ศ. ๒๕๖๖ และประกาศกรมราชทัณฑ์ ฯ พ.ศ. ๒๕๖๘
อำนาจสั่ง	ศาล	กรมราชทัณฑ์
อำนาจเสนอ	๑) พนักงานอัยการ ๒) ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือ ๓) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุก ๔) ศาลเห็นสมควร	กรมราชทัณฑ์
คุณสมบัติ	ผู้ถูกจำคุกที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษหรือได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปีในกรณีที่ต้องโทษ จำคุกเกิน ๓๐ ปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต	กรณีการปฏิบัติตามระบบการจำแนกลักษณะและการแยกคุมขังและการพัฒนาพฤตินิสัย - เป็นผู้ต้องขังตามกฎหมายราชทัณฑ์ และเหลือโทษจำคุกไม่เกิน ๔ ปี - ไม่ปรากฏกำหนดระยะเวลาที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้ว

หน้า ๑

เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๒๑ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐



พระราชบัญญัติ

ราชทัณฑ์

พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๖ กรมราชทัณฑ์อาจดำเนินการให้มีมาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุม ขัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ แต่มาตรการดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

..

โดยที่มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติว่า “กรมราชทัณฑ์อาจดำเนินการให้มีมาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุม ชัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ แต่มาตรการดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ”

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ความว่า

“หากเทียบเคียงมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะพบว่า มาตราดังกล่าวเปรียบเสมือนเป็นหลักทั่วไปของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่นเดียวกับที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้หลักสุจริต หรือการกำหนดให้ทำเป็นหนังสือ เป็นหลักทั่วไป เป็นต้น ดังนั้นแล้ว มาตรการต่าง ๆ ที่กรมราชทัณฑ์จะดำเนินการโดยอาศัยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุม ชัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ ต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงการสั่งให้คุมขังในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำต้องเป็นไปตามมาตรา ๖ นี้ด้วย โดยที่มาตรา ๖ ไม่อาจแยกพิจารณาออกจากมาตรา ๓๓ การกำหนดให้สถานที่ใดเป็นสถานที่คุมขัง

ถึงแม้ว่ากรมราชทัณฑ์จะมีอำนาจกำหนดสถานที่คุมขังและบริหารงานของเรือนจำและสถานที่คุมขังโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ อย่างไรก็ตาม เมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจในการสั่งให้คุมขังนอกเรือนจำเป็นอำนาจของศาล ดังนั้นแล้ว กรมราชทัณฑ์ควรกำหนดบทบาทของตนเพียงแค่การกำหนดอาณาเขตที่เป็นสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ และการขอให้ไปคุมขังในสถานที่ที่มีใช้เรือนจำ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบังคับโทษประการหนึ่ง จึงต้องให้ศาลพิจารณาอนุมัติ ใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงพฤติการณ์การกระทำความผิดที่ผ่านมาว่าผู้ต้องขังในแต่ละรายควรได้รับอนุญาตให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๘๙/๒ เพื่อไม่ให้เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อ้างอิงคำพูดของนักวิชาการลิ่งที่กรมราชทัณฑ์ดำเนินการเสมือนหนึ่งเป็นการเจาะประตูหลังกระบวนการยุติธรรม หรือ Bypass อำนาจตุลาการ

และแม้ว่าจากข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า การดำเนินการตามมาตรา ๘๙/๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีปัญหาอุปสรรคในการนำสู่การปฏิบัติ สาเหตุหลักเกิดจากการไม่มีบัญชีรายชื่อสถานที่ขังที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดรองรับตามกฎหมายกระทรวงยุติธรรมกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ต้องขังตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. ๒๕๕๒ กล่าวคือ แม้ว่าศาลต้องการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๘๙/๒ ก็ไม่สามารถสั่งได้ เนื่องจากไม่มีสถานที่คุมขังที่เป็นรูปธรรมมารองรับ อย่างไรก็ตาม เหตุผลดังกล่าวไม่ใช่เหตุผลที่จะไม่แก้ไขปัญหาคความขัดข้องทางกฎหมาย และหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจตุลาการ”

ดังนั้น จึงนำมาสู่ประเด็นปัญหาว่า ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ ขัดกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒

ประเด็นที่ ๒ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และประกาศกรมราชทัณฑ์ ๙ พ.ศ. ๒๕๖๘ ไม่กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการถูกคุมขัง สำหรับผู้ต้องขังบางประเภท

พบข้อสังเกตว่า ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการถูกคุมขัง ที่ผู้ถูกคุมขังจะต้องได้รับโทษมาแล้วนานเท่าใด จึงจะได้รับการพิจารณาให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขังนอกเรือนจำ ประกอบกับประกาศกรมราชทัณฑ์เรื่อง กำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ พ.ศ. ๒๕๖๘ ไม่มีกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำที่ผู้ถูกคุมขังจะต้องได้รับโทษจำคุกมาแล้วนานเท่าใด จึงจะได้รับการพิจารณาให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขังนอกเรือนจำ กรณีการปฏิบัติตามระบบการจำแนกลักษณะและการแยกคุมขังและการพัฒนาพฤตินิสัย และการรักษาพยาบาล

นำมาสู่ข้อพิจารณา ๒ ประเด็น คือ

๑. คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการพิจารณาให้ไปคุมขังตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ นั้นมีความแตกต่างจากคุณสมบัติของผู้ต้องขังที่ได้รับการพิจารณาให้ออกไปคุมขังยังสถานที่คุมขัง ตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ (*ประเด็นพิจารณาที่ ๑*)

๒. ในการบริหารโทษ มีความจำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างการสร้างสังคมที่ปลอดภัย การพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังและการแก้ปัญหาคนล้นคุก ดังนั้น จึงเป็นที่มาของแนวคิดในต่างประเทศ (สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นต้นแบบการพักการลงโทษในประเทศไทยด้วย) ว่าจะไม่มีการพักการลงโทษหรือปล่อยตัวออกจากเรือนจำในช่วงแรกของการคุมขัง คือ ระยะเวลา ๑/๓ ของโทษจำคุก

ซึ่งระยะเวลาขั้นต่ำนั้นมีความสำคัญ เช่น

- (๑) เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้ชดเชยการกระทำของตนในเรือนจำ
- (๒) เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องขังกระทำความผิดซ้ำในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อันเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคม โดยแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคม
- (๓) เพื่อให้ผู้ถูกคุมขังได้รับการพัฒนาพฤตินิสัยในเรือนจำอย่างมีประสิทธิภาพ
- (๔) เพื่อให้การกำหนดโทษของศาลยังมีความหมายอยู่

ดังนั้น จึงนำมาสู่ประเด็นปัญหาว่า การที่ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และประกาศกรมราชทัณฑ์ เรื่อง กำหนดคุณสมบัติเฉพาะลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ พ.ศ. ๒๕๖๘ ไม่กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการถูกคุมขัง สำหรับผู้ต้องขังบางประเภท จะต้องรับโทษจำคุกมาแล้วเท่าใด จึงทำให้สังคมเกิดความไม่มั่นใจว่าผู้ต้องขังรายต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติจนบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษในเรือนจำได้มากน้อยเพียงใด และอาจเป็นช่องทางเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ผู้ต้องขังรายใดรายหนึ่งได้

[illegible]

ประเด็นที่ ๓ กระบวนการออกระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖

จากการให้ข้อมูลของผู้แทนกรมราชทัณฑ์ที่ชี้แจงต่อคณะกรรมการอำนวยการด้านมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๗ ประกอบกับข้อมูลที่ปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการราชทัณฑ์ สามารถสรุปความเห็น ได้ดังนี้ เมื่ออำนาจในการออกระเบียบตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ดังนั้นระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในศาลที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ อธิบดีกรมราชทัณฑ์จึงสามารถพิจารณาออกระเบียบและประกาศบังคับใช้ได้เลย โดยที่ไม่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการราชทัณฑ์ ประกอบกับมีความคิดว่า หากระเบียบใดจะให้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการราชทัณฑ์อีกครั้งจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจน อย่างเช่นกรณี

มาตรา ๔๐ เพื่อประโยชน์ในการจัดชั้น จัดกลุ่ม ควบคุม แยกคุมขัง แก้ไข บำบัด ฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี และการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวผู้ต้องขัง ให้อธิบดีจัดให้มีระบบการจำแนกลักษณะของผู้ต้องขัง โดยให้คำนึงถึงโทษและพฤติการณ์ในการกระทำความผิด ลักษณะความผิด ความรุนแรงของคดี การกระทำความผิดที่ได้กระทำมาแล้ว และความประพฤติและวินัยในระหว่างคุมขัง ตลอดจนระยะเวลากำหนดโทษคุมขังที่เหลืออยู่ของผู้ต้องขังดังกล่าว และให้อธิบดีมีอำนาจย้ายผู้ต้องขังตามระบบการจำแนกและการแยกคุมขังดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

มาตรา ๔๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๐ เพื่อประโยชน์ในการบริหาร จัดการผู้ต้องขังภายในเรือนจำ ให้อธิบดีจัดให้มีระบบการจัดชั้น การจัดกลุ่ม ผู้ต้องขังและการแยกคุมขัง โดยต้องคำนึงถึงประเภทหรือชั้นของเรือนจำที่ได้จำแนกไว้ตามมาตรา ๓๑ และความเหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละประเภท แต่ละชั้น การควบคุม แก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง ตลอดจนการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎกระทรวง โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

มาตรา ๔๒ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนา พฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดีให้อธิบดีจัดให้มีระบบการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังด้วยวิธีการและแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง โดยให้ผู้ต้องขังได้รับการศึกษา การอบรมทั้งด้านคุณธรรมและ จริยธรรม การทำงาน การฝึกวิชาชีพ การปฏิบัติ ศาสนกิจ การเรียนรู้ วัฒนธรรมอันดีงาม กิจกรรมสันทนาการ กีฬา รวมทั้งจะต้องมีโอกาสดำเนินการติดต่อกับครอบครัว ญาติมิตร องค์กรเอกชนที่มีภารกิจเพื่อการแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังและรับรู้ถึงข่าวสารและความเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอก ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบกรมราชทัณฑ์โดย ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง จากความคิดเห็นจากนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ประกอบกับการพิจารณาตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่**มาตรา ๘** บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า **“คณะกรรมการราชทัณฑ์”** ... ประกอบ**มาตรา ๑๒** คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารงานราชทัณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจด้านการราชทัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานราชทัณฑ์ตามที่คณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

(๒) ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้คำแนะนำแก่อธิบดีในการวางระเบียบกรมราชทัณฑ์

(๓) ให้ความเห็นชอบกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น คณะกรรมการราชทัณฑ์จึงต้องมีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่ง คือ ต้องให้ความเห็นชอบ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย เพราะเป็นอนุบัญญัติ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ เป็นสิ่งที่ผลกระทบในวงกว้าง จึงมีความจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาจากผู้เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ ตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติกำหนดให้มีกลไก “คณะกรรมการราชทัณฑ์” และถึงแม้ว่าระเบียบ ดังกล่าวจะถูกออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ รวมถึงได้ผ่านการพิจารณา จากคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคุมขังในสถานที่อื่นแล้วก็ตาม ก็ไม่ได้เป็นเหตุใดเหตุหนึ่งไม่ให้ระเบียบดังกล่าวไม่ต้องผ่านการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการราชทัณฑ์ แต่อย่างใด

หน้า ๑
ฉบับ ๑๑๔ ตอนที่ ๒๑ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖



พระราชบัญญัติ
ราชทัณฑ์
พ.ศ. ๒๕๖๐

หมวด ๑
คณะกรรมการราชทัณฑ์

มาตรา ๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการราชทัณฑ์” ประกอบด้วย
(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ

มาตรา ๑๒ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบายและทิศทางการบริหารงานราชทัณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจด้านการราชทัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานราชทัณฑ์ตามที่คณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณา
- (๒) ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้คำแนะนำแก่อธิบดีในการวางระเบียบกรมราชทัณฑ์
- (๓) ให้ความเห็นชอบกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

จึงนำมาสู่ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการออกระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการ สำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ ว่ากระบวนการออกระเบียบฯ เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่ ๔ ความไม่ชัดเจนของนิยามคำว่า “สถานที่คุมขัง”

โดยที่มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้มีการกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำให้เป็นที่ยึดกุมขัง เพื่อดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของราชทัณฑ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓

กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “สถานที่คุมขัง” หมายความว่า “สถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำซึ่งเป็นสถานที่ของทางราชการหรือ เอกชนที่เจ้าของหรือผู้ปกครองดูแลรักษาสถานที่อนุญาตหรือยินยอมเป็นหนังสือให้ใช้ประโยชน์ในการควบคุมผู้ต้องขัง ทั้งนี้ ต้องไม่ใช่สถานที่ตามมาตรา ๘๙/๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ข้อ ๑)” โดยมีการกำหนดว่าสถานที่คุมขังต้องมีวัตถุประสงค์ในการใช้คุมขังเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง (ข้อ ๓) ดังนี้

- (๑) การปฏิบัติตามระบบการจำแนกและการแยกคุมขัง
- (๒) การดำเนินการตามระบบการพัฒนาพฤตินิสัย
- (๓) การรักษาพยาบาลผู้ต้องขัง
- (๔) การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย

ทั้งนี้ สำหรับสถานที่คุมขังในแต่ละวัตถุประสงค์จะมีความแตกต่างกัน ซึ่งระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ อ้างอิงสถานที่คุมขังตามกฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง ดังปรากฏตามตาราง

	กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2563	ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566	
วัตถุประสงค์	สถานที่คุมขัง	สถานที่คุมขัง	กลุ่มเป้าหมาย ปรากฏตามรายงานการประเมินคณะกรรมการราชทัณฑ์ ๑/๒๕๖๖
(๑) การปฏิบัติตามระบบการจำแนกและการแยกคุมขัง	(๑) สถานที่สำหรับอยู่อาศัย (๒) สถานที่สำหรับควบคุมกักขัง หรือกักตัวตามกฎหมายของทางราชการที่มีใช้เรือนจำ	คุมขังในสถานที่สำหรับอยู่อาศัย สถานที่สำหรับควบคุมกักขัง หรือกักตัวตามกฎหมายของทางราชการที่มีใช้เรือนจำ	นักโทษเด็ดขาดที่มีกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๔ ปี ไม่ใช่คดียาเสพติดให้โทษ สถานที่คุมขังได้แก่บ้านพักและสถานที่ราชการ
(๒) การดำเนินการตามระบบการพัฒนาพฤตินิสัย	(๑) สถานที่ราชการหรือสถานที่ที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ (๒) สถานศึกษา (๓) วัด (๔) มัสยิด (๕) สถานที่ทำการหรือสถานประกอบการของเอกชน	คุมขังในสถานที่ราชการ หรือสถานที่ที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ วัดตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ มัสยิดตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม สถานที่ทำการหรือสถานประกอบการของเอกชน สถานที่ทำการของมูลนิธิ	นักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไปและไม่ใช่คดียาเสพติดให้โทษ

	กฎกระทรวงกำหนดสถานที่ คุมขัง พ.ศ. 2563	ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับ การคุมขัง ในสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2566	
วัตถุประสงค์	สถานที่คุมขัง	สถานที่คุมขัง	กลุ่มเป้าหมาย ปรากฏตามรายงานการประเมินคณะกรรมการ ราชทัณฑ์ ๑/๒๕๖๖
	(๖) สถานที่ทำการของ มูลนิธิ สถานสงเคราะห์ หรือสถานที่ที่ใช้สำหรับการ สังคมสงเคราะห์ ไม่ว่าจะ เป็นของทางราชการหรือ เอกชน	สถานสงเคราะห์ หรือสถานที่ ที่ใช้สำหรับการสังคม สงเคราะห์ ไม่ว่าจะ เป็นของ ทางราชการหรือเอกชน	
(๓) การ รักษาพยาบาล ผู้ต้องขัง	สถานพยาบาลประเภทที่รับ ผู้ป่วยไว้ค้างคืน	สถานพยาบาลประเภทที่รับ ผู้ป่วยไว้ค้างคืน	นักโทษเด็ดขาดสูงอายุที่ ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ มีภาวะ พึ่งพิงหรือพิการ ตั้งครรภ์ เด็ก ติดผู้ต้องขัง ป่วยติดเตียง ป่วย จิตเวชและป่วยร้ายแรงด้วยโรค ระยะสุดท้าย
(๔) การเตรียมความ พร้อมก่อนปล่อย	สถานที่คุมขังตามข้อ (๑) (๒) หรือ (๓) ที่ใช้สำหรับคุม ขังนักโทษเด็ดขาดที่เหลื่อ กำหนดโทษจำคุกไม่เกินสาม ปีหกเดือน หรือต้องโทษ จำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าสอง ในสามของกำหนดโทษครั้ง หลังสุด ในกรณีที่เหลื่อ กำหนดโทษจำคุกเกินสามปี หกเดือน	คุมขังในสถานที่คุมขังตาม ข้อ (๑) (๒) หรือ (๓)	

สำหรับความไม่ชัดเจนของการดำเนินการปรากฏ เมื่อเป็นการคุมขังตามวัตถุประสงค์ที่ ๑ กรณีการปฏิบัติตามระบบจำแนกและแยกคุมขัง ที่กำหนดให้ “สถานที่สำหรับอยู่อาศัย” เป็นสถานที่คุมขัง ทำให้เกิดการตีความว่า สถานที่อยู่อาศัย มีความหมายครอบคลุมถึง บ้านหรือเคหะสถานของผู้ถูกคุมขังด้วย

อย่างไรก็ตาม อ้างอิงความคิดเห็นจากนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ประกอบการพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการคุมขัง พบเหตุผลว่า สถานที่สำหรับอยู่อาศัย ไม่ได้หมายความรวมถึง บ้านหรือเคหะสถานของผู้ถูกคุมขัง โดยมีเหตุผลประกอบ ดังนี้

๑. เมื่อเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๔ ที่ให้อำนาจศาลสั่งให้กักขังผู้ต้องโทษไว้ที่ **ที่อาศัยของผู้นั้นเอง** หรือ “**บ้านของตนเอง**” ถ้าให้กลับบ้านได้ กฎหมายต้องบัญญัติโดยชัดแจ้งว่าให้กลับไปบ้านหรือที่อาศัยของผู้นั้นเอง

มาตรา ๒๔ ผู้ใดต้องโทษกักขัง ให้กักตัวไว้ในสถานที่กักขังซึ่งกำหนดไว้อันมิใช่เรือนจำ สถานีตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน ถ้าศาลเห็นเป็นการสมควร จะสั่งในคำพิพากษาให้กักขังผู้กระทำความผิดไว้ใน **ที่อาศัยของผู้นั้นเอง** หรือของผู้อื่นที่ยินยอมรับผู้นั้นไว้ หรือสถานที่อื่นที่อาจกักขังได้ เพื่อให้เหมาะสมกับประเภทหรือสภาพของผู้ถูกกักขังก็ได้

วรรคสอง ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่า การกักขังผู้ต้องโทษกักขังไว้ในสถานที่กักขังตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้นั้น หรือทำให้ผู้ซึ่งต้องพึ่งพาผู้ต้องโทษกักขังในการดำรงชีพ ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร หรือมีพฤติการณ์พิเศษประการอื่นที่แสดงให้เห็นว่าไม่สมควรกักขังผู้ต้องโทษกักขังในสถานที่ดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งให้กักขังผู้ต้องโทษกักขังในสถานที่อื่นซึ่งมิใช่ที่อยู่อาศัยของผู้ผู้นั้นเอง โดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ก็ได้ กรณีเช่นนี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผู้ต้องโทษกักขังปฏิบัติ และหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวยินยอม ศาลอาจมีคำสั่งแต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้ควบคุมดูแลและให้ถือว่าผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายนี้

มาตรา ๒๙ ผู้ใดต้องโทษปรับและไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับหรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ถ้าศาลเห็นเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ ศาลจะสั่งเรียกประกันหรือจะสั่งให้กักขังผู้นั้นแทนค่าปรับไปพลางก่อนก็ได้

วรรคสอง ความในวรรคสองของมาตรา ๒๔ มิให้นำมาใช้บังคับแก่การกักขังแทนค่าปรับ

เมื่อกฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้ให้นิยามว่า

ข้อ ๒ “สถานที่คุมขัง” หมายความว่า สถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำซึ่งเป็นสถานที่ของทางราชการหรือเอกชนที่เจ้าของหรือผู้ปกครองดูแลรักษาสถานที่อนุญาตหรือยินยอมเป็นหนังสือให้ใช้ประโยชน์ในการควบคุมผู้ต้องขัง ทั้งนี้ ต้องไม่ใช่สถานที่ตามมาตรา ๘๙/๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดว่าจะสามารถใช้ที่อาศัยของผู้ผู้นั้นเอง หรือ “บ้านของตนเอง” เป็นสถานที่คุมขังแต่อย่างใด แสดงว่าการดำเนินการตาม ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ จะไม่สามารถสั่งให้คุมขังที่บ้านของตนเอง

๒. เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการคุมขัง คือ โดยที่การลงโทษจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์ เช่น ต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดความเจ็บปวดแก่ผู้กระทำความผิดให้สมสัดส่วนกับความน่าตำหนิของการกระทำผิดที่ได้กระทำลง เพื่อป้องปรามอาชญากรรมแยกบุคคลที่กระทำความผิดออกจากสังคม เพื่อตัดโอกาสในการกระทำผิดนั้นอีก เพื่อทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับการแก้ไขฟื้นฟู เป็นต้น

ทั้งนี้ การสั่งให้คุมขังที่บ้านไม่สามารถทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การคุมขังได้ โดยเฉพาะเพื่อสร้างความเจ็บปวดได้ตามเหตุผลการลงโทษ

ดังนั้น จึงนำมาสู่ประเด็นปัญหาว่า ความไม่ชัดเจนของนิยาม “สถานที่คุมขัง” ทำให้เกิดการตีความว่าหมายรวมถึง บ้านหรือที่อยู่อาศัยส่วนตัวของผู้ถูกคุมขังหรือไม่ ซึ่งนัยของสถานที่คุมขังตามระเบียบฯ ไม่ควรหมายความว่ารวมถึง บ้านหรือที่อยู่อาศัยส่วนตัวของผู้ถูกคุมขัง

ประเด็นที่ ๕ ความเสี่ยงจากการใช้อำนาจดุลพินิจ

ถึงแม้ว่า กรมราชทัณฑ์เน้นย้ำว่าระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ต้องขังรายใดเป็นพิเศษ โดยจะมีกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากระเบียบดังกล่าว ซึ่งสามารถแสดงสถิติข้อมูลผู้ต้องขังกลุ่มเป้าหมายสำหรับที่คุมขังแต่ละประเภทจำแนกตามวัตถุประสงค์การคุมขัง ดังตาราง

วัตถุประสงค์	สถานที่คุมขัง	กลุ่มเป้าหมาย ปรากฏตามรายงานการประเมิน คณะกรรมการราชทัณฑ์ ๑/๒๕๖๖	จำนวนกลุ่มเป้าหมาย ปรากฏตามรายงานการประเมิน คณะกรรมการราชทัณฑ์ ๑/๒๕๖๖
(๑) การปฏิบัติตามระบบการจำแนกและการแยกคุมขัง	คุมขังในสถานที่สำหรับอยู่อาศัย สถานที่สำหรับควบคุม กักขัง หรือ กักตัวตามกฎหมายของทางราชการ ที่มีไข้เรือนจำ	นักโทษเด็ดขาดที่มีกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๔ ปี ไม่ใช่คดียาเสพติดให้โทษ สถานที่คุมขังได้แก่บ้านพัก และสถานที่ราชการ	๑๘,๓๐๔ คน
(๒) การดำเนินการตามระบบการพัฒนาวุฒินิสัย	คุมขังในสถานที่ราชการ หรือ สถานที่ที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ วัดตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ มัสยิดตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม สถานที่ทำการหรือสถานประกอบการของเอกชน สถานที่ทำการของมูลนิธิ สถานสงเคราะห์ หรือสถานที่ที่ใช้สำหรับการสังคมสงเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นช่องทางราชการหรือเอกชน	นักโทษเด็ดขาดชั้นดีขึ้นไป และไม่ใช่คดียาเสพติดให้โทษ	๑๖,๙๗๓ คน
(๓) การรักษาพยาบาลผู้ต้องขัง	สถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน	นักโทษเด็ดขาดสูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้	๗๓ คน
		มีภาวะพึ่งพิงหรือพิการ	๑๑๘ คน
		ตั้งครรภ์	๑๓๗ คน
		เด็กติดผู้ต้องขัง	๗๑ คน
		ป่วยติดเตียง ป่วยจิตเวช และป่วยร้ายแรงด้วยโรคระยะสุดท้าย	๓๖๖ คน
(๔) การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย	คุมขังในสถานที่คุมขังตาม (๑) (๒) หรือ (๓)		ไม่มีข้อมูล

อย่างไรก็ตาม พบข้อสังเกตว่า ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ มีแนวทางการปฏิบัติที่ทำให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องใช้อำนาจดุลพินิจ คือ เจ้าพนักงานสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระเบียบกำหนด ทั้งนี้ การที่ระเบียบฯ ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจก็อาจส่งผลให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์หรือเรียกรับค่าตอบแทนจากการใช้อำนาจดังกล่าวจนนำมาสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมหรือผิดเจตนารมณ์ของระเบียบฯ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องขังรายอื่น ๆ

โดยที่แนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวยังขาดความชัดเจนว่ามีกระบวนการคัดกรองหรือกำหนดคุณสมบัติของผู้ต้องขังที่จะได้รับการอนุมัติให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขังอย่างไร ซึ่งต่างจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่วนที่ ๓ ประโยชน์ของผู้ต้องขังมาตรา ๕๒ (๕) ที่บัญญัติว่า นักโทษเด็ดขาดอาจได้รับประโยชน์ลดวันต้องโทษจำคุกให้เดือนละไม่เกิน ๕ วันฯ หรือในมาตรา ๕๒(๗) บัญญัติว่านักโทษเด็ดขาดอาจได้รับประโยชน์ พักการลงโทษ เมื่อได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือนหรือ ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นแต่อย่างใดจะมากกว่า หรือน้อยกว่า ๑๐ ปีในกรณีที่ ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกที่กำหนดเวลาฯ โดยให้ คณะกรรมการราชทัณฑ์แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อวินิจฉัยการพักการลงโทษ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีการ กำหนดกระบวนการคัดกรองและคุณสมบัติของผู้ต้องขังที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ได้ชัดเจนมากกว่า กระบวนการคัดกรองหรือกำหนดคุณสมบัติของผู้ต้องขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการ สำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖

ทั้งนี้ จุดเริ่มต้น ระเบียบฯ เปิดให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจดุลพินิจ ในการดำเนินการ ในขั้นตอนการพิจารณาโดยคณะทำงานเพื่อจำแนกลักษณะของผู้ต้องขังประจำเรือนจำ

คณะทำงานเพื่อจำแนกลักษณะของผู้ต้องขังประจำเรือนจำ เป็นกลไกสำคัญลำดับแรก ที่จะกลั่นกรองให้ผู้ต้องขังรายใดได้ออกไปคุมขังยังสถานที่คุมขัง ซึ่งกระบวนการให้มีการคุมขังในสถานที่ คุมขัง ต้องเริ่มต้นจากเจ้าหน้าที่เท่านั้น กล่าวคือ ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่เสนอชื่อนักโทษที่สมควรได้รับการพิจารณา และยังมีอำนาจทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติผู้ต้องขังที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่ปรากฏ คุณสมบัติต้องห้าม และรวบรวมข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา เช่น พฤติกรรมขณะต้องโทษ และ รายละเอียดอื่นเท่าที่จะรวบรวมได้ เป็นต้น โดยที่ระเบียบฯ ไม่ได้เปิดช่องทางให้ผู้ต้องขังร้องขอให้ มีการคุมขังในสถานที่คุมขังด้วยตนเอง

หมวด 3 การพิจารณา

ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังและการแยกคุมขังการเลื่อนหรือลดชั้นนักโทษเด็ดขาดการลดวันต้องโทษจำคุกและการพักการลงโทษ พ.ศ. ๒๕๕๙

คณะกรรมการเพื่อจำแนกลักษณะของผู้ต้องขังประจำเรือนจำ

(ระเบียบฯ ข้อ 10-13)



ความเสี่ยงสำคัญ คือ หากเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในทางให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ต้องขังบางราย เช่น อาจจะเป็นผู้ต้องขังที่ร่ำรวย หรือมีอิทธิพล หรือเป็นผู้ต้องขังที่สามารถเสนอผลประโยชน์หรือทรัพย์สินให้แก่เจ้าหน้าที่ได้ อาจทำให้ผู้ต้องขังรายอื่น ๆ ที่แม้จะมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ก็ไม่อาจได้รับการคัดเลือกลั่นกรองให้ออกไปคุมขังยังสถานที่คุมขัง และต้องจำคุกตามคำพิพากษาในเรือนจำต่อไป หรือแม้กระทั่งส่งผลต่อลำดับในการพิจารณา

หรือในกรณีอื่น ๆ เช่น มีการกลั่นแกล้งกล่าวหาว่าผู้ต้องขังรายใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ ข้อบังคับเรือนจำหรือระเบียบกรมราชทัณฑ์ ทำให้ผู้ต้องขังผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย เป็นเหตุให้ผู้ต้องขังรายดังกล่าวขาดคุณสมบัติเป็นผู้ต้องขังที่ได้รับการพิจารณาให้ออกไปคุมขังยังสถานที่คุมขัง

ในขั้นตอนการพิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง

คณะกรรมการพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง อาจใช้อำนาจดุลพินิจลั่นกรองการให้ผู้ต้องขังรายใดคุมขังในสถานที่คุมขัง และการเพิกถอนการคุมขังเสนอต่ออธิบดีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ซึ่งระเบียบฯ เปิดช่องให้คณะกรรมการในขั้นนี้พิจารณาด้วยการใช้ดุลพินิจในประเด็นต่าง ๆ เช่น ให้พิจารณาความเหมาะสม พิจารณาพฤติการณ์ก่อนต้องโทษและขณะต้องโทษ ประเมินความเสี่ยงในการกระทำผิดซ้ำ ให้คะแนนความเสี่ยงในการหลบหนี ประเมินผลกระทบต่อสังคมหรือชุมชน เป็นต้น

หมวด 3 การพิจารณา

คณะกรรมการพิจารณาการคุมขังในสถานที่คุมขัง

(ระเบียบฯ ข้อ 4)



ข้อ ๑๓ ในการพิจารณาของคณะกรรมการตามข้อ ๔ ให้คำนึงถึงเหตุผลดังต่อไปนี้ประกอบกัน

- (๑) ผู้ต้องขังดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะคุมขังในสถานที่คุมขังมากกว่าเรือนจำหรือไม่
- (๒) พฤติการณ์ก่อนต้องโทษและขณะต้องโทษ
- (๓) ความเสี่ยงในการกระทำผิดซ้ำ
- (๔) ความเสี่ยงในการหลบหนี
- (๕) ผลกระทบต่อสังคมหรือชุมชน
- (๖) ความเหมาะสมของแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เปรียบเทียบให้ปฏิบัติหรือข้อห้ามสำหรับ

ผู้ต้องขัง และข้อปฏิบัติของผู้ดูแลสถานที่คุมขัง

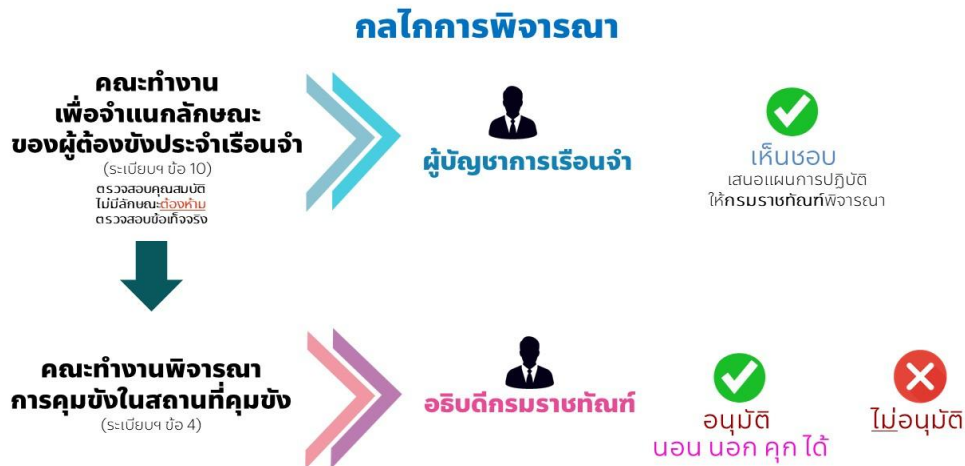
- (๗) ความสะดวกของเรือนจำในการกำกับดูแลและตรวจสอบสถานที่คุมขัง
- (๘) ความเหมาะสมของสถานที่คุมขัง

ให้คณะกรรมการมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องยึดตามเอกสารที่เรือนจำเสนอ ในการนี้จะเชิญผู้บัญชาการเรือนจำ ผู้ซึ่งเสนอชื่อเป็นผู้ดูแลสถานที่คุมขัง หรือผู้เชี่ยวชาญด้านหนึ่งด้านใดมาให้รายละเอียดข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยจะดำเนินการทางโทรภาพวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการใดๆ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วก็ได้

เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรให้ผู้ต้องขังรายใดไปคุมขังในสถานที่คุมขัง ให้เสนออธิบดีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ผู้ต้องขังดังกล่าวไปคุมขังในสถานที่คุมขัง และเมื่ออธิบดีอนุมัติแล้วให้กำหนดแผนที่และอาณาเขตสถานที่คุมขังดังกล่าวและประกาศในระบบสารสนเทศของกรมราชทัณฑ์

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการ ทั้ง ๒ คณะ แล้ว พบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการ จะเป็นเจ้าพนักงานของกรมราชทัณฑ์ มากกว่าผู้แทนส่วนราชการอื่น ๆ และบุคคลภายนอก ในอัตราส่วน ๔ : ๓ ซึ่งอาจจะเป็นข้อจำกัดในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในระดับคณะกรรมการ และนำไปสู่การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงนั้น การคุมขังในสถานที่คุมขัง นั้น ผู้ถูกคุมขังยังคงมีสถานภาพเป็นนักโทษเด็ดขาดอยู่ ย่อมมีความเสี่ยงต่อการหลบหนี จึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมตัดสินใจจากหลาย ๆ หน่วยงาน รวมถึงชุมชนที่จะเป็นสถานที่คุมขัง เนื่องจากชุมชนนั้นย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการคุมขังนักโทษในรายหนึ่งๆ จนเกิดความมั่นใจอย่างเพียงพอว่า การคุมขังในสถานที่คุมขังนั้น ๆ จะไม่ส่งผลเสียหายให้แก่ชุมชน และไม่นำไปสู่การกระทำผิดซ้ำ หรือ การกระทำผิดเงื่อนไขการคุมขังในสถานที่คุมขัง



ข้อสังเกตเพิ่มเติม เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการบริหารโทษประเภทอื่น ที่เป็นผลให้มีการนำนักโทษออกจากเรือนจำ จะมีการดำเนินการในลักษณะของคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการ ที่มีประธานคณะกรรมการหรือประธานคณะอนุกรรมการ องค์ประกอบ และการแต่งตั้ง ที่ผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการราชทัณฑ์ อาทิ

๑. การคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดที่จะส่งให้ออกไปทำงานสาธารณะหรือการทำงานอื่นใด เพื่อประโยชน์ของทางราชการนอกเรือนจำ มีการดำเนินการในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” ที่ทำหน้าที่คัดเลือกนักโทษที่มีคุณสมบัติครบถ้วนก่อนเสนอให้ “คณะอนุกรรมการ” ซึ่งมี “อธิบดีกรมราชทัณฑ์หรือรองอธิบดีกรมราชทัณฑ์” เป็นประธานอนุกรรมการ กลั่นกรองและอนุมัติอีกชั้นหนึ่ง^{๑๑} ทั้งนี้ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการราชทัณฑ์ และประกาศคำสั่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม^{๑๒}

๒. การพิจารณาวินิจฉัยลดวันต้องโทษจำคุก^{๑๓} ซึ่งเป็นการปลดปล่อยออกไปก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาศาลฎีกาได้เงื่อนไขคุ้มครองประพฤติดี มีการดำเนินการในรูปแบบของ “คณะกรรมการคัดเลือก” ในระดับเรือนจำ ทำหน้าที่คัดเลือกนักโทษเด็ดขาดที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการลดวันต้องโทษจำคุก เสนอต่อ “คณะกรรมการกลั่นกรอง” ที่มีรองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ที่กำกับดูแลสำนักพัฒนาปฏิบัติเป็นประธาน ก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของ “คณะอนุกรรมการพิจารณาลดวันต้องโทษจำคุก” ที่มีอธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้แทนกรมราชทัณฑ์และผู้แทนจากหน่วยงานนอกอื่น ๆ เป็นองค์ประกอบ ทั้งนี้ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการราชทัณฑ์ และประกาศคำสั่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม^{๑๔}

^{๑๑} ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการส่งนักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะหรือทำงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ทางราชการนอกเรือนจำ พ.ศ. ๒๕๖๓

^{๑๒} คำสั่งคณะกรรมการราชทัณฑ์ ที่ ๒ / ๒๕๖๑ เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดที่จะส่งให้ออกไปทำงานสาธารณะหรือทำงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ของทางราชการนอกเรือนจำ

^{๑๓} การลดวันต้องโทษ (Good-Time Allowance) หมายถึง การประโยชน์ลดวันต้องโทษจำคุกแก่นักโทษเด็ดขาดที่มีความประพฤติดีในระหว่างต้องโทษในเรือนจำ ซึ่งจะกระทำต่อเมื่อได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดระยะเวลา ซึ่งนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุก ต้องเป็นนักโทษชั้นดีขึ้นไปเท่านั้น (ตามมาตรา ๕๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐)

^{๑๔} คำสั่งคณะกรรมการราชทัณฑ์ ที่ ๓/ ๒๕๖๑ เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลดวันต้องโทษจำคุก

๓. การพิจารณาเพื่อวินิจฉัยการพักการลงโทษ^{๑๕} ซึ่งเป็นการปลดปล่อยออกไปก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาศาลภายใต้เงื่อนไขคุมประพฤติ มีการดำเนินการในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” ซึ่งมี “ปลัดกระทรวงยุติธรรม” เป็นประธานอนุกรรมการ รวมถึงมีผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกกระทรวงยุติธรรม เป็นอนุกรรมการ ทั้งนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการราชทัณฑ์ และประกาศคำสั่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม^{๑๖} นอกจากนี้คณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษยังมีองค์ประกอบซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานภายนอกกรมราชทัณฑ์ มากถึง ๑๒ คน จากจำนวน ๑๗ คน

นอกจากนี้ ความเสี่ยงการใช้ดุลพินิจ เป็นปัญหาจากการไม่กำหนดหลักเกณฑ์/แนวทางการพิจารณาหรือการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อให้เจ้าพนักงานสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ตัวอย่างหนึ่งปรากฏอยู่ใน ประกาศกรมราชทัณฑ์ เรื่อง กำหนดคุณสมบัติเฉพาะ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการคุมขังผู้ต้องขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ พ.ศ. ๒๕๖๘ เช่น การกำหนดให้ผู้ดูแลสถานที่คุมขังจะต้องผ่านการพิจารณา ๑) ด้านความพร้อมในด้านการจัดการที่คุมขัง ๒) ด้านการเงินและ ๓) ด้านเวลาส่วนตัว ทั้งนี้ ยังไม่ปรากฏรายละเอียด/หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว เป็นต้น

อีกทั้ง การกำหนดความพร้อมด้านการเงินเป็นการสะท้อนว่า การดำเนินการตามระเบียบฯ อาจมีความเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ผู้ต้องขังที่ร่ำรวยหรือมีอิทธิพลส่วนตัว คือ ต้องมีเงิน/มีเวลา/มีความพร้อมเท่านั้น จึงจะได้รับการเสนอชื่อเพื่อพิจารณาคุณสมบัติ โดยมีความชอบธรรมรองรับว่า เมื่อมีเงิน มีเวลา เท่ากับมีความพร้อมให้คุมขังนอกเรือนจำ เป็นต้น

ประกอบกับการคุมขังในสถานที่คุมขังเป็นการดำเนินการโดยอาศัยความสามารถทางเศรษฐกิจการเงินของผู้ต้องขัง/ผู้ดูแลสถานที่คุมขัง เพื่อบริหารจัดการสถานที่คุมขังนั้น ๆ และเพื่อใช้ดูแลความเป็นอยู่ของผู้ถูกคุมขังในสถานที่คุมขัง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการผลกระทบในการพัฒนาพฤติกรรมเสียและภาระทางการเงินของภาครัฐไปยังผู้ต้องขัง/ผู้ดูแลสถานที่คุมขัง หรือไม่ ทั้งที่เมื่อบุคคลต้องโทษยังมีสถานะเป็นนักโทษอยู่ จึงต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องดำเนินการลงโทษ และปรับปรุงพฤติกรรมเสียของนักโทษนั้น ๆ โดยอาศัยงบประมาณรัฐในการบริหารจัดการเรือนจำ

การบริหารจัดการการคุมขังโดยอาศัยเงินทุนของเอกชนเอง (ผู้ต้องขัง/ผู้ดูแลสถานที่คุมขัง) ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติ ในทางที่จะเอื้อประโยชน์แก่ผู้ต้องขัง/ผู้ดูแลสถานที่คุมขังที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจดี และในท้ายที่สุดจะปรากฏเป็นลักษณะของการซื้อขายแลกเปลี่ยนอิสรภาพของมนุษย์ผู้กระทำความผิดทางอาญา โดยไม่มีหลักประกันหรือความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงลดทอนประสิทธิภาพของภาครัฐในการแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมเสียของนักโทษและคืนคนดีสู่สังคม

ดังนั้น จึงนำมาสู่ข้อประเด็นปัญหาว่า การดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบดังกล่าวอาจมีความเสี่ยงต่อ “การใช้ดุลพินิจเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่บุคคล” นำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ในทางที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ต้องขังที่ร่ำรวยหรือมีอิทธิพลส่วนตัว

^{๑๕} การพักการลงโทษ (Parole) หมายถึง การปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดออกมาอยู่นอกเรือนจำก่อนครบกำหนดโทษภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤติ และจะพึงกระทำได้เมื่อนักโทษเด็ดขาดนั้นได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น ให้กำหนดไม่น้อยกว่า ๑ ปี แต่ไม่เกินกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ (ตามมาตรา ๕๒ (๗) แห่ง พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ.๒๕๖๐)

^{๑๖} คำสั่งคณะกรรมการราชทัณฑ์ ที่ ๑๒๑๖ / ๒๕๖๑ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยการพักการลงโทษ

๑๑ ข้อเสนอแนะ

จากข้อพิจารณาที่ปรากฏ เพื่อเป็นการดำเนินการตามนัยมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อเสนอให้การปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่อาจนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงได้มีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง ดังนี้

กรมราชทัณฑ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเกี่ยวกับระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องใน ๒ ประเด็น

- ๑) พิจารณาว่าการดำเนินการตามระเบียบฯ ต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ๒) พิจารณาระบบการออกระเบียบฯ ว่าได้ดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า แนวคิดการบริหารโทษ และแนวคิดการคุมขังในสถานที่คุมขังเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ โดยจะนำไปสู่การจัดการหรือบริหารโทษของผู้ต้องขังเฉพาะรายหรือเฉพาะคดีได้อย่างเหมาะสม และทำให้ระบบพัฒนาพฤตินิสัยและการบริหารงานเรือนจำเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายหรือทิศทางในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวกรมราชทัณฑ์ควรคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. การบริหารโทษ ที่นำไปสู่การปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังหรือให้มีการคุมขังนอกเรือนจำ ต้องคำนึงถึงการสร้างสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ของการลงโทษกับการแก้ปัญหาคนล้นคุก เพื่อให้ระยะเวลาขั้นต่ำมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการคุมขัง คือ เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้ชดเชยการกระทำของตนในเรือนจำเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อันเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคมโดยแยกผู้กระทำผิดออกจากสังคม เพื่อให้ผู้ถูกคุมขังได้รับการพัฒนาพฤตินิสัยในเรือนจำอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การกำหนดโทษของศาลยังมีความศักดิ์สิทธิ์อยู่

๒. กรมราชทัณฑ์ ต้องลดโอกาสการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการบริหารงานเรือนจำและการบริหารโทษตามอำนาจหน้าที่ โดยจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขหรือแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ ให้ชัดเจนโดยพิจารณาดำเนินการตาม “ข้อเสนอแนะการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖

๓. การดำเนินงานจำแนกลักษณะผู้ต้องขังจะเป็นข้อมูลสารสนเทศที่มีความสำคัญ เพื่อให้มีข้อมูลผู้ต้องขังแต่ละรายอย่างละเอียดและสมบูรณ์ สำหรับใช้ประโยชน์ในการบริหารงานเรือนจำ เพื่อให้เกิดการแยกการคุมขังในสถานที่ควบคุม และการบริหารโทษอย่างเหมาะสม

๔. กรรมาชนพันธุ์ ควรเร่งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ

๑) ข้อเท็จจริง ที่มา หลักการ เหตุผล และสาระสำคัญของการคุมขังในสถานที่คุมขัง สถานที่ที่จะเป็นสถานที่คุมขัง ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินการ หน่วยงานภายนอก/หน่วยงานภายใน/คณะกรรมการหรือคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือคณะทำงานในแต่ละคณะ และกรอบระยะเวลาการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน

๒) ความชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นสภาพของผู้ถูกคุมขังในสถานที่คุมขังว่าบุคคลดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นนักโทษเด็ดขาดอยู่ และการนับระยะเวลาคุมขังในสถานที่คุมขังเป็นระยะเวลาจำคุก รวมทั้งความรับผิดชอบของผู้ดูแลสถานที่คุมขัง ในกรณีที่ผู้ดูแลสถานที่คุมขังให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกให้ผู้ต้องขังกระทำความผิดเงื่อนไข หรือเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังกระทำความผิดทางอาญาหรือหลบหนีไป ผู้ดูแลสถานที่คุมขังจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่เกิดขึ้นด้วย

เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ ตามสื่อสารมวลชนช่องทางต่าง ๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย เพื่อร่วมตรวจสอบ ร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมดำเนินการ อันจะเป็นการสร้างความโปร่งใส ลดแรงต้านการดำเนินงานของกรรมาชนพันธุ์จากภาคส่วนต่าง ๆ

๕. ในระดับนโยบาย คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ โดยมีส่วนราชการต่าง ๆ เป็นคณะกรรมการ และมีสำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นฝ่ายเลขานุการ ควรกำหนดแผนการดำเนินงานด้านกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมของประเทศ เพื่อให้การพัฒนากระบวนการยุติธรรมมีความเป็นเอกภาพ

สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม



ภาคผนวก

ข้อมูลจากการเข้าสัมภาษณ์/ขอความอนุเคราะห์ข้อมูล

อดีตผู้บริหารกรมราชทัณฑ์

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒

มาตรการทางกฎหมายที่ให้ศาลสั่งให้ควบคุม “ผู้ต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุก” ด้วยวิธีอื่นนอกจากการจำคุกในเรือนจำ เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ ที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมและมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๘๙/๒ “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะสั่งให้ จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้

(๔) ให้จำคุกในสถานที่อื่นตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอหรือตามที่ศาลเห็นสมควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ทั้งนี้ ลักษณะของสถานที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องกำหนดวิธีการควบคุมและมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

(๕) ให้จำคุกไว้ในเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกหรือสถานที่อื่นตาม (๑) เฉพาะวันที่กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๖) ให้จำคุกโดยวิธีการอื่นที่สามารถจำกัดการเดินทางและอาณาเขตของผู้นั้นได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่งให้ศาลคำนึงถึงฐานความผิด ความประพฤติ สุขสภาพของผู้ซึ่งต้องจำคุก ตลอดจนสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคมด้วย ทั้งนี้ ให้ศาลดำเนินการไต่สวนหรือสอบถามผู้เสียหาย เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องตามหมายจำคุก พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องที่นั้นหรือผู้ซึ่งศาลเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายนั้น เป็นผู้มีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินการตามสั่งและให้นำความในมาตรา ๘๙/๑ วรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวคือเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพแออัดของเรือนจำ ความไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนผู้ต้องขัง และความไม่เหมาะสมกับสภาพผู้ต้องขังบางลักษณะ โดยเฉพาะสตรีมีครรภ์ที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ต่อมามีการประกาศกฎกระทรวงยุติธรรมกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ต้องขังตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่เป็นมาตรการรองรับการดำเนินการตามคำสั่งของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ มาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เนื่องจากข้อจำกัดที่กำหนดไว้เกี่ยวกับ “สถานที่ขัง” ตามกฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้

ข้อ ๒ สถานที่ขัง ให้หมายความว่าถึง สถานที่อื่นนอกจากสถานีดำรวจหรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน เรือนจำ หรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ตั้งขึ้นเพื่อใช้ขังผู้ต้องหาหรือจำเลย จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด หรือควบคุมจำเลยที่ได้รับทุเลาการบังคับให้จำคุกโดยอาจเป็นสถานที่ของราชการหรือเอกชน

ข้อ ๓ สถานที่ขังต้องมีลักษณะต่อไปนี้

(๑) มีอาณาเขตแน่นอนและสามารถตรวจสอบการเข้าออกของบุคคลได้

(๒) มีอาคารสถานที่ที่มั่นคง แข็งแรง และมีอุปกรณ์เพียงพอที่จะควบคุมดูแลบุคคลให้อยู่ใน

ที่นั้น

(๓) มีช่องทางเข้าออกเท่าที่จำเป็นและจัดให้มีระบบการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสม
ข้อ ๔ ทั้งนี้การกำหนดให้สถานที่ใดเป็นสถานที่คุมขังตามกฎหมายกระทำความผิดและการยุบยกเลิกให้เป็นไปตามประกาศที่ปลัดกระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โดยที่การกำหนดลักษณะสถานที่คุมขังตามกฎหมายกระทำความผิด พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงมีลักษณะบ่งชี้ว่าสถานที่ซึ่งอาจจะต้องเป็นสถานที่ราชการที่มีใช้เรือนจำ/ทัณฑสถาน หรือต้องมีลักษณะเป็นเรือนจำเอกชน ซึ่งหากหมายความว่าสถานที่ซึ่งที่เป็นส่วนราชการ จะคล้ายกับต้องสร้างสถานที่คุมขังเพิ่มเติม ที่แยกออกจากเรือนจำ/ทัณฑสถาน ทำให้มีข้อจำกัดในทางปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการสร้างสิ่งปลูกสร้างเพิ่มเติมได้ และหากหมายความว่าสถานที่ซึ่งที่เป็นภาคเอกชนก็จะมีน้อยถึงเรือนจำเอกชน ซึ่งฝ่ายบริหารของประเทศไทยไม่ได้ถ่ายโอนภารกิจในการดำเนินการไปยังภาคเอกชน กล่าวคือ มีข้อจำกัดในการกำหนดสถานที่ ดังนั้นแล้ว ตั้งแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ และกฎหมายดังกล่าวประกาศและมีผลบังคับใช้ ไม่ปรากฏว่ามีการประกาศบัญชีรายชื่อสถานที่ซึ่ง และไม่ปรากฏว่าศาลได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว

ประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๖ “กรมราชทัณฑ์อาจดำเนินการให้มีมาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุม ขัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ แต่มาตรการดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ”

มาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่น ตามมาตรา ๖ เป็นเจตนารมณ์เพื่อรองรับนโยบายทางอาญาของประเทศที่อาจเปลี่ยนแปลงไป รวมถึงมาตรการที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การคุมขังเฉพาะวัน/ชั่วโมง/วันหยุดสุดสัปดาห์ที่กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย หรือการนำนักโทษเด็ดขาดออกไปทำประโยชน์สาธารณะ หรือทำงานรูปแบบต่าง ๆ หรือมาตรการทดแทน หรือการใช้วิธีการอื่น ๆ ทดแทนการคุมขัง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานโทษเด็ดขาดสามารถออกไปทำประโยชน์ สามารถดำเนินชีวิตได้ และไม่ให้เสียคุณค่าทางเศรษฐกิจ

ประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

หมวด ๓ การจำแนก เขตความรับผิดชอบ และมาตรฐานเรือนจำ

มาตรา ๓๓ การกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำ ให้เป็นสถานที่คุมขังเพื่อดำเนินกิจการตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์ ให้สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา ๓๓ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้สถานที่ที่เป็นสถานที่คุมขัง นอกเหนือจากเรือนจำ โดยกำหนดเป็นอาณาเขต/บริเวณไว้ ทั้งนี้ ต่อมามีการประกาศ กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่คุมขัง ลักษณะ วัตถุประสงค์ของสถานที่คุมขังในแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงดังกล่าวไม่หมายความว่ารวมถึงสถานที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ (ป.วิอาญา)

มาตรา ๓๔ เพื่อให้การบริหารงานของเรือนจำและสถานที่คุมขังตามกฎหมายมาตรา ๓๓ ทุกแห่งเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน ให้อธิบดีวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานในเรือนจำและสถานที่คุมขัง การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำและเจ้าหน้าที่ การแก้ไข บำบัด พื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง การปฏิบัติตัวของผู้ต้องขังแต่ละประเภทและการอื่นอาจจำเป็นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๔ มีเจตนารมณ์เพื่อให้อำนาจกรมราชทัณฑ์ดำเนินการเกี่ยวกับ “การบริหารงานเรือนจำ” ที่หมายรวมถึง การบริหารจัดการกระบวนการของกรมราชทัณฑ์ทั้งหมด การปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ ตั้งแต่การรับตัวผู้ต้องขัง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ระเบียบในเรือนจำ การแยกประเภทเรือนจำ การกำหนดหน้าที่ของ

เรือนจำ เป็นเสมือน คู่มือ/ระเบียบในการปฏิบัติงาน รวมถึงมีความรับผิดชอบหลักต่อผู้ต้องขัง (๑. นักโทษเด็ดขาด ๒. คนต้องขังและ ๓. คนฝาก) ดังนั้น การบริหารงานเรือนจำที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง จึงหมายความว่า รวมทั้งตั้งแต่ การรับผู้ต้องขัง การพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยผู้ต้องขัง และการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเพื่อไม่ให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งหมายความว่า กรมราชทัณฑ์ย่อมมีอำนาจในการสั่งให้มีการคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีเรือนจำด้วย

ประเด็นการกำหนดให้ “บ้าน” หรือ “เคหะสถาน” เป็นสถานที่คุมขัง

โดยทั่วไปแล้วไม่ควรกำหนดให้ “บ้าน” หรือ “เคหะสถาน” เป็นสถานที่คุมขัง เนื่องจากไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจำคุก ทั้งนี้ เรือนจำจะทำหน้าที่ในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อแก้แค้นทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญา เพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยโดยแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคม เพื่อพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย เป็นต้น หากกำหนดให้บ้านหรือเคหะสถานเป็นสถานที่คุมขังจะมีประโยชน์แค่แยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ที่จะกำหนดให้ “บ้าน” หรือ “เคหะสถาน” เป็นสถานที่คุมขัง แต่ต้องมีเหตุผลความจำเป็นสำคัญอย่างยิ่ง เช่น สำหรับนักโทษเด็ดขาดที่มีภาวะป่วยรุนแรง ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ภาวะติดเตียง เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารโทษ

๑. การคุมขังของประเทศไทยเป็นการขังในลักษณะระยะเวลากำหนดโทษ ดังนั้น ทั้งผู้ที่กระทำความผิดในตัวเอง (Mala in se) และความผิดอันเนื่องมาจากกฎหมายบัญญัติ (Mala prohibita) จะถูกขังรวมกัน อย่างไรก็ตาม การบริหารโทษควรต้องอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่าอาชญากรมีหลายประเภท ประกอบกับต้องพิจารณามูลเหตุประกอบกระทำความผิด จึงต้องมีการจัด/คัดแยกประเภทผู้ต้องขัง รวมถึงการกำหนดสถานที่คุมขังที่แตกต่างกัน เช่น นักโทษทางการเมืองอาจจะไม่ได้มีจิตใจเป็นอาชญากรเสมือนนักโทษในคดีฆ่า เป็นต้น

๒. การสร้างทัศนคติให้เกิดความตระหนักรู้ว่า คุณไม่ใช่สถานที่สำหรับการคุมขังเท่านั้น และการขังคนจำนวนมากไม่ได้มีข้อบ่งชี้ว่าสังคมจะปลอดภัยมากขึ้น

๓. การตัดสินโทษเป็นอำนาจของศาล ส่วนการบริหารโทษไม่ว่าจะเป็นการคุมขังหรือการปล่อยนักโทษเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ที่ดำเนินการโดยกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้ ในแต่ละช่วงเวลาจะต้องขึ้นอยู่กับนโยบายอาญาในขณะนั้น โดยการบริหารโทษที่ส่งผลให้โทษจำคุกตามคำพิพากษาน้อยลง (แตกต่างจากคำพิพากษา) เป็นการดำเนินการภายใต้แนวนโยบายแห่งรัฐที่มีกฎหมายรองรับ เช่น ในช่วงหนึ่ง รัฐเข้มงวดเรื่องการปราบปรามยาเสพติดบางชนิด หรืออาจจะยกเลิกยาเสพติดบางชนิดออกจากบัญชีในภายหลัง หรือนักโทษการเมืองก็จะมีแนวคิดนิรโทษกรรม หากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป อาจจะมีการผ่อนปรนโทษต่อผู้กระทำความผิดดังกล่าว เป็นต้น

๔. การบริหารงานเรือนจำมีความจำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างการสร้างสังคมที่ปลอดภัย การพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังและการแก้ปัญหาคนล้นคุก ดังนั้น การไม่ปล่อยตัวเลยก็จะเป็นปัญหาคนล้นคุก แต่การปล่อยตัวผู้ต้องขังไวเกินไป ก็อาจจะทำให้สังคมไม่ปลอดภัย จึงเป็นที่มาของแนวคิดว่าจะไม่มีการพักการลงโทษในช่วงแรก คือ ระยะ ๑/๓ ของโทษจำคุก

๕. การพัฒนาพฤตินิสัยในปัจจุบันไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากมีจำนวนนักโทษมากเกินไปเกินกว่าความสามารถในการบริหารจัดการตามแนวคิด Know Your Customer คือ มีการคัดกรองผู้ต้องขังใน

รายบุคคล เพื่อกำหนดแนวทางการคุมขัง/การพัฒนาพฤตินิสัย รวมถึงการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยอย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน การอภัยโทษ การพักการลงโทษ การลดวันคุมขัง เป็นการกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดที่มีคุณสมบัติครบถ้วน โดยให้สิทธิประโยชน์แก่นักโทษอย่างเท่าเทียมกัน (ได้กันถ้วนทั่ว) โดยพิจารณาจากจำนวนวันที่ถูกคุมขังมาแล้วและพฤติกรรมระหว่างอยู่ในเรือนจำเป็นเกณฑ์หลัก แต่ยังไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมของผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล

นักวิชาการทางนิติศาสตร์

ประเด็นแนวคิดในการลงโทษผู้ต้องขัง

แนวคิดในการลงโทษผู้ต้องขังจะแบ่งออกเป็น ๒ แนวคิดหลัก ได้แก่

๑. การมองไปด้านหน้า (Forward-Oriented) เป็นความเชื่อว่าการลงโทษเป็นการลงทุนอย่างหนึ่ง ดังนั้น การลงโทษจึงต้องเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าและทำให้สังคมมีสถานะที่ดีขึ้น

๒. การมองไปด้านหลัง (Backward-Oriented) เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อแก้แค้นทดแทนให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำความผิด แนวคิดนี้จะสอดคล้องกับความต้องการของสังคมและผู้เสียหายมากกว่าแนวคิดที่หนึ่ง และที่ผ่านมาแนวทางการกำหนดโทษของศาลไทยมีแนวโน้มที่จะลงโทษหนักที่สุดเอาไว้ก่อน โดยจากพิจารณาจากพฤติการณ์การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นว่ามีความรุนแรงและมีผลกระทบมากน้อยขนาดไหนก่อนที่จะใช้เป็นข้อมูลเพื่อกำหนดบทลงโทษ

บทบาทของกรมราชทัณฑ์

กระทรวงยุติธรรม โดยกรมราชทัณฑ์ (Department Of Corrections) ไม่เพียงแต่คำนึงถึงการลงโทษเท่านั้น แต่ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องคืนคนดีสู่สังคม ดังนั้นเมื่อกรมราชทัณฑ์พัฒนาพฤตินัยของผู้ต้องขังถึงจุดหนึ่งแล้ว ก็จะปล่อยตัวคืนกลับเข้าสู่สังคม การดำเนินการจึงประกอบไปด้วยแนวคิดแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) และแนวคิดยุติธรรมสมานฉันท์ (Restorative Justice)

ถึงแม้ว่าจะเห็นตัวอย่างของการกระทำความผิดซ้ำ อย่างเช่นกรณีนายสมคิด พุ่มพวง ที่เป็นฆาตกรต่อเนื่อง จนเกิดการตั้งคำถามว่าทำไมกรมราชทัณฑ์ถึงปล่อยตัวผู้ต้องขังรายดังกล่าวออกมา จนเปิดโอกาสให้กระทำความผิดซ้ำอีก ทั้งนี้ หากพิจารณาจากมุมมองของผู้พัฒนาพฤตินัยอย่างกรมราชทัณฑ์แล้ว ผู้ต้องขังรายดังกล่าวผ่านการประเมินพฤติกรรมในเรือนจำมาถึงระดับหนึ่งแล้ว รวมถึงระหว่างอยู่ในเรือนจำก็มีความประพฤติที่ดี ถึงแม้ว่าระหว่างอยู่ในเรือนจำผู้ต้องขังไม่เจอสั่งเราที่จะนำไปสู่การกระทำความผิด ซึ่งกรมราชทัณฑ์อาศัยมุมมองตามหลัก Forward-Oriented Looking กล่าวคือ เมื่อได้พัฒนาพฤตินัยผู้ต้องขังถึงระดับหนึ่ง คุ้มค่างบเงินลงทุนแล้ว ก็ต้องปล่อยตัวไป

นอกจากนี้ สาเหตุอีกประการหนึ่งที่เป็นปัจจัยกำหนดการบริหารโทษของกรมราชทัณฑ์ คือ เรือนจำมีสถานะที่แออัด ทำให้กรมราชทัณฑ์เผชิญกับแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศให้ต้องดำเนินการตามมาตรฐานสากลให้ลดความแออัดในเรือนจำ โดยภาวการณ์ักโทษล้นคุก ได้ลดทอนประสิทธิภาพในการพัฒนาพฤตินัย เนื่องจากทรัพยากรในการบริหารจัดการมีอยู่อย่างจำกัดจึงควรต้องใช้สำหรับสิ่งจำเป็นเท่านั้น

รวมถึง กรมราชทัณฑ์ใช้การบริหารโทษที่ทำให้มีการปล่อยตัวผู้ต้องขังก่อนครบกำหนดตามคำพิพากษา เป็นการสร้างแรงจูงใจ ให้สิทธิประโยชน์ (Benefits) เพื่อให้การควบคุมตัวนักโทษในเรือนจำเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้ผู้ต้องขังอยู่ในระเบียบวินัย

ที่ผ่านมาแนวคิดที่ว่าศาลเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายคือกำหนดบทลงโทษ ส่วนกรมราชทัณฑ์เป็นผู้มีหน้าที่บังคับโทษ ยกตัวอย่างเช่น หากศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุก ๒๐ ปี กรมราชทัณฑ์จะบริหารจัดการบนพื้นฐานความเข้าใจว่าระยะเวลาสูงสุดจะเป็น ๒๐ ปี ถ้ามีเหตุจำเป็นอันสมควร หรือผู้ต้องขังได้รับการพัฒนาพฤติกรรมดีแล้วก็สามารถลงโทษได้ เพราะในท้ายที่สุดแล้วการติดคุกนานก็ไม่ใช่เรื่องที่ดี

ประเด็นการอภัยโทษ

การอภัยโทษนั้นเป็นพระราชอำนาจโดยแท้ โดยมีแนวคิดตามหลักพระราชนิยม ที่พระมหากษัตริย์จะปล่อยคนเพื่อบำเพ็ญพระราชกุศลในโอกาสต่าง ๆ และเนื่องจากประชาชนคนไทยเป็น ของพระองค์ จึงไม่ได้ก้าวล่วงพระราชอำนาจดังกล่าวและการอภัยโทษก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะใช้ระบายคนออกจากคุกหรือแก้ไขปัญหานักโทษล้นเรือนจำ (Overcrowding) ด้วย Subjective

การคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ

ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงผลของคำพิพากษามี ๓ แนวทางหลักๆ ได้แก่ ๑) การนิรโทษกรรม ๒) การอภัยโทษ และ ๓) การล้างมลทิน และในอนาคตอันใกล้ อาจจะมีการคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำเป็นแนวทางเพิ่มเติม

ข้อดีของแนวคิดการคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ

๑. ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไปทุ่มเทให้กับผู้ต้องขังที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟู Rehabilitation อย่างแท้จริง
๒. ส่งเสริมแนวคิดความสัมพันธ์ในครอบครัว เนื่องจากผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนดอยู่ในทุกช่วงเวลาสำคัญของครอบครัว Family United ลดปัญหาทางสังคมปัญหาการหย่าร้าง เป็นต้น
๓. ช่วยประหยัดงบประมาณที่ต้องใช้สำหรับดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำ

ข้อเสียของแนวคิดการคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ

๑. จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักโทษที่อยู่ในเรือนจำ และนักโทษในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ เช่น นักโทษบางคนก็อาจจะได้รับความสะดวกสบายมากกว่าผู้ต้องขังในเรือนจำ เป็นต้น
๒. ลดทอนประสิทธิภาพในการป้องปรามการกระทำความผิดซ้ำ สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงว่าไม่ใช่ความผิดทุกรูปแบบที่เหมาะสมจะใช้วิธีการคุมขังในสถานที่คุมขัง เช่น ผู้กระทำความผิด Sexual Offense ก็พบความเสี่ยงที่จะกระทำความผิดซ้ำ เป็นต้น
๓. ประสิทธิภาพในการลงโทษ ไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมการกระทำความผิดที่ได้ก่อขึ้น

เมื่อพิจารณาจากข้อดีและข้อเสียจึงพบว่าการบริหารจัดการเรื่องดังกล่าวมีลักษณะเป็น “ปัญหาทาง” กล่าวคือ การปล่อยตัวนักโทษ แม้จะช่วยลดความแออัดในเรือนจำ แต่ก็จะทำให้มีความเสี่ยงในการปล่อยคนที่ไม่ควรปล่อยและเพิ่มโอกาสการกระทำความผิดซ้ำ

กรมราชทัณฑ์ควรกำหนดบทบาทของตนเองให้เป็นผู้มีหน้าที่กำหนดสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำตาม มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวไม่ควรเป็นมาตรการที่กรมราชทัณฑ์ดำเนินการเอง เนื่องจากคำสั่งให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำยังคงจะเป็นศาลที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงพฤติการณ์การกระทำความผิดที่ผ่านมาว่าผู้ต้องขังในแต่ละรายควรได้รับอนุญาตให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำหรือไม่ การดำเนินการของกรมราชทัณฑ์เสมือนหนึ่งเป็นการเจาะประตูหลังกระบวนกฤษฎีธรรม หรือ Bypass อำนาจตุลาการ

หากเปรียบเทียบกับกรณีการพระราชทานอภัยโทษ เมื่อพระองค์มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า แล้ว ขั้นตอนสุดท้ายก็ยังคงต้องกลับไปให้ศาลสั่งให้มีการอภัยโทษอีกขั้นตอนหนึ่ง

ประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๖ และ มาตรา ๓๓ , ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มีแนวคิดหลักในการกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่ใช้แทนการคุมขัง โดยนักโทษได้ผ่านการลงโทษมาระยะหนึ่งแล้วและกรมราชทัณฑ์ต้องการใช้มาตรการอื่นแทนการจำคุกเพื่อนำคนออกไปบำบัดเพื่อประโยชน์ แนวคิดดังกล่าวจะเป็นการลงโทษทางเลือก (Alternative Sentencing) ทั้งนี้ รูปแบบต่าง ๆ ที่จะเป็นมาตรการทดแทนการจำคุกนี้จะต้องได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการราชทัณฑ์

ส่วนมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ การจำคุกยังคงดำเนินการอยู่แต่ให้เปลี่ยนไปเป็นจำคุกสถานที่อื่น การดำเนินการไม่ต้องผ่านคณะกรรมการราชทัณฑ์

ประเด็นการกำหนดให้ “บ้าน” หรือ “เคหสถาน” เป็นสถานที่คุมขัง

การกำหนดให้บ้านหรือเคหสถานเป็นสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำมีความเป็นไปได้โดยมีเงื่อนไขว่า สถานที่ดังกล่าวจะมีความสามารถอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะเป็นเพื่อแยกคุมขัง หรือมีโปรแกรมปรับปรุงพัฒนาพฤติกรรม โดยสามารถกำหนดเงื่อนไขการกระทำมิให้กระทำบางอย่างได้ รวมถึงอาจจะเป็นไปเพื่อการเตรียมปล่อยตัวหรือรักษาพยาบาล เป็นต้น แต่อย่างไรเสียการสั่งให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการบังคับโทษจะต้องผ่านความเห็นชอบจากศาล

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖

ระเบียบฯ มีความเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจ เริ่มจากกระบวนการเลือกผู้ต้องขังจากการเสนอชื่อ โดยคณะทำงานในระดับเรือนจำ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ปรากฏตามร่างประกาศ เช่น กำหนดให้ผู้ที่จะดูแลสถานที่คุมขังเป็นผู้มีความพร้อมด้านการเงิน ด้าน เวลา ด้านการจัดการสถานที่ โดยปรากฏเป็นความเสี่ยงในการใช้ดุลพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีฐานะดี

แนวทางลดความเสี่ยงในการใช้ดุลพินิจจึงต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่จะใช้หลักเกณฑ์ใดในการคัดเลือก และการพิจารณาว่าผู้ใดเหมาะสมที่จะถูกคุมขังในสถานที่คุมขัง เช่น ถ้ากำหนดว่าผู้ดูแลต้องมีความพร้อมด้านการเงิน ต้องมีเงินเท่าไรถึงจะผ่านหลักเกณฑ์การพิจารณา เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงว่าผู้ที่เข้ามาดูแลสถานที่คุมขังหากทำให้ผู้ต้องโทษหลุดออกจากความดูแล จะมีความผิดทางแพ่งหรืออาญาหรือไม่ ยังไม่ปรากฏชัดว่ามีการกำหนดความผิดเอาไว้

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารโทษ

๑. การกำหนดนโยบายทางอาญาเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยการบูรณาการกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ เพื่อแก้ไขปัญหาคนล้นคุก แนวทางการกำหนดโทษของศาลจะต้องพิจารณาทั้ง Backward Oriented และ Forward Oriented เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการแก้ไขปัญหาคนล้นคุกและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการลงโทษและพัฒนาพฤติกรรมในเวลาดียวกัน

๒. การพักการลงโทษที่มีการกำหนดอัตราขั้นต่ำว่าจะต้องผ่านการจำคุกมาแล้วอย่างน้อย ๑/๓ ของโทษจำคุกเป็นสิ่งที่ดีอยู่แล้ว แต่ปัญหาในทางปฏิบัติเกิดจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาค้นคืนคุกที่ทำให้มีการอภัยโทษและการลดวันต้องโทษซ้ำซ้อนไปด้วย ทำให้ผู้ต้องขังบางรายถูกจำคุกจริงไม่นาน

ทั้งนี้ แนวคิดการพักการลงโทษเป็นแนวคิดที่ดี เนื่องจากว่าแม้ผู้กระทำความผิดกระทำผิดเงื่อนไขก็ยังสามารถดึงตัวกลับเข้ามาลงโทษต่อในเรือนจำได้ มีลักษณะเป็นสภาวะ On The Reach แตกต่างจากการอภัยโทษ การล้างมลทินและการนิรโทษกรรมที่มีลักษณะเป็นสภาวะ Out Of Reach เมื่อปล่อยผู้ต้องขังไปแล้วจะไม่สามารถดึงผู้ต้องขังกลับเข้ามาอยู่ในการคุมขังได้อีกต่อไป

๓. การพักการลงโทษมีเงื่อนไข คือ นักโทษจะต้องทำความดีก่อนถึงจะได้รับสิทธิประโยชน์นั้น แตกต่างจากการอภัยโทษและการลดวันต้องโทษ ที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ในทันทีโดยไม่ต้องมีเงื่อนไขมาแลกเปลี่ยน

๔. ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการพักการลงโทษของไทย คือการกำหนดบัญชีความผิดแนบท้ายว่าความผิดประเภทใดจะไม่ได้รับการพิจารณาให้มีการพักการลงโทษ หรือความผิดใด จะได้รับการพิจารณาให้พักการลงโทษเมื่อผ่านกำหนดเวลาคุมขังขั้นต่ำนานเท่าไร

นักวิชาการทางนิติศาสตร์

ประเด็นการลงโทษ

โทษทางอาญามีลักษณะแตกต่างจากโทษทางแพ่ง เนื่องจากเกี่ยวข้องกับชีวิตและความปลอดภัยของมนุษย์ การทดแทนและชดเชยความผิดจึงต้องใช้ด้วยชีวิตหรืออิสรภาพ เมื่อมีการกระทำความผิดก็ต้องถูกลงโทษ

อย่างไรก็ตาม หลักในการลงโทษ คือ ต้องลงโทษให้น้อยที่สุด แต่ต้องได้ผลมากที่สุด ไม่ใช่เป็นไปเพื่อให้เกิดความทรมานสูงสุด ถ้าจำคุกแล้วไม่เกิดประโยชน์ก็ไม่ควรจะต้องให้จำคุก

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโทษ

เมื่อปรากฏเป็นแนวทางการปฏิบัติแล้วว่า ศาลเป็นผู้กำหนดโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิด ดังนี้ (๑) ประหารชีวิต (๒) จำคุก (๓) กักขัง (๔) ปรับ (๕) ริบทรัพย์สิน ประกอบกับมีมาตรการทางกฎหมายที่ให้ศาลสั่งให้เปลี่ยนแปลงโทษ เช่น เปลี่ยนจากโทษปรับเป็นโทษกักขัง และเปลี่ยนจากโทษกักขังเป็นโทษจำคุก

มาตรา ๒๓ ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ศาลจะพิพากษาให้ลงโทษกักขังไม่เกินสามเดือน แทนโทษจำคุกนั้นก็ได้

มาตรา ๒๗ ถ้าในระหว่างที่ผู้ต้องโทษกักขังตามมาตรา ๒๓ ได้รับโทษกักขังอยู่ความปรากฏแก่ศาลเอง หรือปรากฏแก่ศาลตามคำแถลงของพนักงานอัยการหรือผู้ควบคุมดูแลสถานที่กักขังว่า

- (๑) ผู้ต้องโทษกักขังฝ่าฝืนระเบียบ ข้อบังคับ หรือวินัยของสถานที่กักขัง
- (๒) ผู้ต้องโทษกักขังไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด หรือ
- (๓) ผู้ต้องโทษกักขังต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก

วรรคสอง ศาลอาจเปลี่ยนโทษกักขังเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลาตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินกำหนดเวลาของโทษกักขังที่ผู้ต้องโทษกักขังจะต้องได้รับต่อไป

ประกอบกับ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๘/๒ ที่ให้ศาลสั่งผู้ต้องโทษจำคุกไปจำนอกเรือนจำแล้ว

เมื่ออำนาจในการเปลี่ยนแปลงโทษ และสถานที่คุมขัง/กักขังเป็นอำนาจของศาล ดังนั้น จึงควรเป็นอำนาจของศาลโดยแท้ในการดำเนินการให้คุมขังในสถานที่คุมขังที่มีชื่อเรือนจำ

ประเด็นพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๖ “กรมราชทัณฑ์อาจดำเนินการให้มีมาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุม ชัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ แต่มาตรการดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ”

หากเทียบเคียงมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะพบว่า มาตราดังกล่าวเปรียบเสมือนเป็นหลักทั่วไปของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คล้ายกับที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดหลักสุจริต และการกำหนดให้ทำเป็นหนังสือ เป็นต้น

ดังนั้นแล้ว มาตรการใด ๆ ที่กรมราชทัณฑ์จะดำเนินการโดยอาศัยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุม ชัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ ต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงการสั่งให้คุมขังในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำต้องเป็นไปตามมาตรา ๖ นี้ด้วย โดยที่มาตรา ๖ ไม่อาจแยกพิจารณาออกจากมาตรา ๓๓ การกำหนดให้สถานที่ใดเป็นสถานที่คุมขัง และมาตรา ๓๔ การบริหารงานของเรือนจำและสถานที่คุมขัง

หมวด ๓ การจำแนก เขตความรับผิดชอบ และมาตรฐานเรือนจำ

มาตรา ๓๓ การกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำ ให้เป็นสถานที่คุมขังเพื่อดำเนินกิจการตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์ ให้สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๔ เพื่อให้การบริหารงานของเรือนจำและสถานที่คุมขังตามมาตรา ๓๓ ทุกแห่งเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน ให้อธิบดีวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานในเรือนจำและสถานที่คุมขัง การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำและเจ้าหน้าที่ การแก้ไข บำบัด ฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง การปฏิบัติตัวของผู้ต้องขังแต่ละประเภทและการอื่นอาจจำเป็นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ถึงแม้ว่าอธิบดีกรมราชทัณฑ์จะมีอำนาจหน้าที่บริหารงานของเรือนจำและสถานที่คุมขัง อย่างไรก็ตามเมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจในการสั่งให้คุมขังนอกเรือนจำเป็นอำนาจของศาล ดังนั้นแล้วกรมราชทัณฑ์ควรกำหนดบทบาทของตนเพียงแค่การกำหนดอาณาเขตที่เป็นสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ และก่อนขอให้ไปคุมขังในสถานที่ที่มีใช้เรือนจำ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบังคับโทษ จึงต้องกลับไปให้ศาลพิจารณาอนุมัติ เพื่อไม่ให้ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖

ตามที่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการราชทัณฑ์ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

มาตรา ๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการราชทัณฑ์” ...

มาตรา ๑๒ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารงานราชทัณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจด้านการราชทัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานราชทัณฑ์ตามที่คณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

(๒) ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้คำแนะนำแก่อธิบดีในการวางระเบียบกรมราชทัณฑ์

(๓) ให้ความเห็นชอบกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

...

มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติว่า คณะกรรมการราชทัณฑ์มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่ง คือ ต้องให้ความเห็นชอบกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หมายความว่ารวมถึงระเบียบปี ๒๕๖๖ และร่างประกาศที่อาศัยอำนาจตามระเบียบ เนื่องจากทั้งระเบียบและประกาศเป็นสิ่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๖๐

อย่างไรก็ตาม ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ มีที่มาคือ อาศัยอำนาจอธิปไตยกรมราชทัณฑ์ โดยที่ระเบียบไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการราชทัณฑ์แต่อย่างใด

ประเด็นการกำหนดให้ “บ้าน” หรือ “เคหสถาน” เป็นสถานที่คุมขัง

ประเด็นนี้อาศัยการเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๔ ที่ให้อำนาจศาลสั่งให้กักขังผู้ต้องโทษไว้ที่ ที่อาศัยของผู้นั้นเอง หรือ “บ้านของตนเอง” ถ้าให้กลับบ้านได้ กฎหมายต้องบัญญัติโดยชัดเจนว่าให้กลับไปบ้านหรือเคหสถานของตนเอง

มาตรา ๒๔ ผู้ใดต้องโทษกักขัง ให้กักตัวไว้ในสถานที่กักขังซึ่งกำหนดไว้อันมิใช่เรือนจำ สถานีตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน ถ้าศาลเห็นเป็นการสมควร จะสั่งในคำพิพากษาให้กักขังผู้กระทำความผิดไว้ใน ที่อาศัยของผู้นั้นเอง หรือของผู้อื่นที่ยินยอมรับผู้นั้นไว้ หรือสถานที่อื่นที่อาจกักขังได้ เพื่อให้เหมาะสมกับประเภทหรือสภาพของผู้ถูกกักขังก็ได้

วรรคสอง ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่า การกักขังผู้ต้องโทษกักขังไว้ในสถานที่กักขังตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้นั้น หรือทำให้ผู้ซึ่งต้องพึ่งพาผู้ต้องโทษกักขังในการดำรงชีพได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร หรือมีพฤติการณ์พิเศษประการอื่นที่แสดงให้เห็นว่าไม่สมควรกักขังผู้ต้องโทษกักขังในสถานที่ดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งให้กักขังผู้ต้องโทษกักขังในสถานที่อื่นซึ่งมิใช่ที่อยู่อาศัยของผู้นั้นเองโดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ก็ได้ กรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผู้ต้องโทษกักขังปฏิบัติ และหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวยินยอม ศาลอาจมีคำสั่งแต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้ควบคุมดูแลและให้ถือว่าผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายนี้

มาตรา ๒๕ ผู้ใดต้องโทษปรับและไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับหรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ถ้าศาลเห็นเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ ศาลจะสั่งเรียกประกันหรือจะสั่งให้กักขังผู้นั้นแทนค่าปรับไปพลางก่อนก็ได้

วรรคสอง ความในวรรคสองของมาตรา ๒๕ มิให้นำมาใช้บังคับแก่การกักขังแทนค่าปรับ

ข้อสังเกตปรากฏที่ประมวลกฎหมายอาญา **มาตรา ๒๕** ที่กำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับ แต่ไม่ยอมชำระค่าปรับ จะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับนั้น โดยห้ามไม่ให้ไปกักขังที่ ที่อาศัยของผู้นั้นเอง หรือ “บ้านของตนเอง” นั้นของวรรคสอง คือ การไม่อนุญาตให้การกักขังเกิดขึ้นที่ ที่อาศัยของผู้นั้นเอง หรือ “บ้านของตนเอง” เนื่องจากเจตนารมณ์ของมาตรานี้คือ ต้องการสร้างความเจ็บปวด ต้องการให้คิดถึงบ้าน ต้องการให้มาจ่ายค่าปรับ แลกเปลี่ยนกับเสรีภาพ

เมื่อกฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้ให้คำนิยามว่า

ข้อ ๒ “สถานที่คุมขัง” หมายความว่า สถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำซึ่งเป็นสถานที่ของทางราชการ หรือเอกชนที่เจ้าของหรือผู้ปกครองดูแลรักษาสถานที่อนุญาตหรือยินยอมเป็นหนังสือให้ใช้ประโยชน์ในการควบคุมผู้ต้องขัง ทั้งนี้ ต้องไม่ใช่สถานที่ตามมาตรา ๘๙ /๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดว่าจะสามารถใช้ ที่อาศัยของผู้นั้นเอง หรือ “บ้านของตนเอง” เป็นสถานที่คุมขังแต่อย่างใด แสดงว่าการดำเนินการตาม ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง

พ.ศ. ๒๕๖๖ จะไม่สามารถสั่งให้คุมขังที่บ้านของตนเอง เทียบเคียงกับกฎหมายอาญา ว่า หากจะให้ใช้บ้านเป็นสถานที่คุมขังจะต้องเขียนอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นในการลงโทษ คือ ต้องเป็นไปเพื่อให้เกิด PAIN คือ สร้างความเจ็บปวดให้ผู้ถูกคุมขัง การสั่งให้คุมขังที่บ้านไม่สามารถสร้างความเจ็บปวดได้ตามเหตุผลการลงโทษ เพราะบ้านคือที่สุดแห่งการปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังแล้ว

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารโทษ

๑. วัตถุประสงค์ในการปล่อยให้ผู้ต้องขังออกจากเรือนจำก่อนกำหนดในรูปแบบต่าง ๆ เป็นเรื่องที่มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการ คือ

ประการที่ ๑ เพื่อแก้ไขปัญหานักโทษล้นคุก

ประการที่ ๒ เพื่อปล่อยให้นักโทษที่กลับเนื้อกลับตัวเป็นคนดีแล้ว

ทั้งนี้ แนวคิดการปล่อยผู้ต้องขัง ให้ออกจากเรือนจำเร็วกว่าคำพิพากษาเป็นแนวความคิดที่ดี เพราะถ้าหากไม่มีประโยชน์ที่จะคุมขังในเรือนจำต่อไปก็ควรจะปล่อยออกจากเรือนจำ แต่ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ประการที่ ๒ เพราะถ้าเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ประการที่ ๑ เท่านั้น ก็จะปล่อยกันพร่ำเพรื่อจนไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์การจำคุก และจะทำให้สังคมไม่ปลอดภัยด้วย

๒. คณะกรรมการในการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารโทษทุกรูปแบบ ต้องมีองค์คณะที่เหมาะสม มีนักวิชาการและคนนอก เข้ามามีส่วนร่วม และพิจารณาอย่างจริงจัง

นักวิชาการสาขาสังคมสงเคราะห์ในกระบวนการยุติธรรม

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ ได้กำหนดให้ศาลสามารถสั่งให้ควบคุม “ผู้ต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุก” ด้วยวิธีอื่นนอกจากการจำคุกในเรือนจำ โดยมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพแออัดของเรือนจำและเพื่อให้การคุมขังผู้ต้องขังบางประเภทมีความเหมาะสมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การออกกฎกระทรวงยุติธรรมกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ต้องขังตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. ๒๕๕๒ ทำให้การดำเนินการไม่สามารถเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ มาตรา ๘๙/๒ เนื่องจากทำให้เกิดการตีความว่า กระทรวงยุติธรรมต้องสร้างเรือนจำขนาดย่อมขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว

ประเด็นการคุมขังสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำ

ศาลต้องเป็นองค์อำนาจที่ให้ความเห็นก่อนที่จะมีการอนุญาตให้คุมขังในสถานที่คุมขัง กรมราชทัณฑ์ควรที่จะกำหนดบทบาทตนเองในเรื่องสถานที่/อาณาเขตเท่านั้น อ้างอิงตาม ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๒๔ ผู้ใดต้องโทษกักขัง ให้กักตัวไว้ในสถานที่กักขังซึ่งกำหนดไว้อันมิใช่เรือนจำ สถานีตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน ถ้าศาลเห็นเป็นการสมควร จะสั่งในคำพิพากษาให้กักขังผู้กระทำความผิดไว้ในที่อาศัยของผู้ต้องหา หรือของผู้อื่นที่ยินยอมรับผู้ต้องหาไว้ หรือสถานที่อื่นที่อาจกักขังได้ เพื่อให้เหมาะสมกับประเภทหรือสภาพของผู้ถูกกักขังก็ได้

วรรคสอง ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่า การกักขังผู้ต้องโทษกักขังไว้ในสถานที่กักขังตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้อื่น หรือทำให้ผู้ซึ่งต้องพึ่งพาผู้ต้องโทษกักขังในการดำรงชีพได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร หรือมีพฤติการณ์พิเศษประการอื่นที่แสดงให้เห็นว่าไม่สมควรกักขังผู้ต้องโทษกักขังในสถานที่ดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งให้กักขังผู้ต้องโทษกักขังในสถานที่อื่นซึ่งมิใช่ที่อยู่

อาศัยของผู้นั้นเองโดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ก็ได้ กรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผู้ต้องโทษกักขังปฏิบัติ และหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวยินยอม ศาลอาจมีคำสั่งแต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้ควบคุมดูแลและให้ถือว่าผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายนี้

ดังนั้นแล้ว การกำหนดโทษ และการสั่งให้ไปคุมขังสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำ จึงควรเป็นบทบาทของศาล เช่นเดียวกับแนวทางการดำเนินการในต่างประเทศ เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ก็จะต้องดำเนินการโดยศาล เช่นกัน เนื่องจากศาลจะพิจารณาพฤติการณ์การกระทำความผิด ลักษณะความผิด ความรุนแรงของคดี และการกระทำความผิดที่ได้กระทำมาก่อนแล้ว เพื่อกำหนดโทษ และจะใช้ข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อดำเนินการ เช่น พักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัว เป็นต้น

ประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่น ตามมาตรา ๖ เป็นแนวทางของต่างประเทศที่จำคุกโดยรูปแบบต่าง ๆ เช่น ให้บำเพ็ญประโยชน์ ให้ชงครายวันหรือรายชั่วโมง รายสัปดาห์ (weekend jail) ปล่อยตัวไปทำงานระหว่างวันและให้กลับมาจำคุกในช่วงกลางคืน (work from the row) เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารโทษ

๑. การบริหารโทษทุกรูปแบบที่เป็นเหตุให้ผู้ถูกคุมขังได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำก่อนกำหนด เป็นแนวคิดที่ดี แต่ต้องมีการดำเนินการควบคู่กับระบบที่มีประสิทธิภาพ เช่น จะต้องมีการจำแนก/ประเมินความจำเป็นและความเสี่ยง (Need And Risk Assessment) อย่างจริงจัง เป็นระยะ เพื่อให้เกิดความมั่นใจที่เพียงพอว่า นักโทษเด็ดขาดที่จะปล่อยตัวออกไปนั้น เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนด

๒. การเพิ่มระบบเพื่อรองรับการบริหารโทษจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารโทษได้ เช่น การมี Facilities ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การสร้างบ้านกึ่งวิถี (Halfway House) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ต้องอยู่ในการคุมประพฤติ ผู้ที่พ้นจากการต้องโทษมาแล้ว และผู้ติดยาเสพติด โดยแนวคิดสำคัญของบ้านกึ่งวิถีคือการช่วยเป็นบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ที่ไม่พร้อมจะกลับสู่สังคม ลดการกระทำผิดซ้ำ และนำไปสู่สังคมที่ปลอดภัย เป็นต้น

ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการสร้าง Half Way House เช่น ประเทศญี่ปุ่น ที่ดำเนินการผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน และอาสาสมัครในชุมชน เป็นสถานที่ให้ผู้พ้นโทษเข้ามาพักพิงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง มุ่งสร้างงานให้กับผู้พ้นโทษ พร้อมกับสร้างการยอมรับการชุมชน เพื่อให้การกลับคืนสู่สังคมเดิมเป็นไปอย่างราบรื่น สำหรับประเทศไทย มีการรองรับการปล่อยตัว โดยการรายงานคุมประพฤติเท่านั้น ไม่มีรูปแบบสถานที่เหมือนกับบ้านกึ่งวิถีรองรับการกลับคืนสู่สังคมแบบในต่างประเทศแต่อย่างใด

๓. การบริหารโทษของไทย อาจจะมีช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐแสวงหาผลประโยชน์ สืบเนื่องมาจากการขาดการประเมินความจำเป็นและความเสี่ยง (Need And Risk Assessment) อย่างจริงจัง โดยให้ประโยชน์ผ่านการจัดลำดับขั้นนักโทษ และไม่ได้ประเมินความดีความชอบหรือความประพฤติของนักโทษอย่างจริงจัง ก่อนจัดลำดับขั้นนักโทษ รวมถึงมีความเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ อาจแก้ไขโดยการปรับปรุงรูปแบบการประเมินอย่างจริงจังว่า บุคคลใดควรได้รับการปล่อยตัว รวมถึงทบทวนปรับปรุงคณะกรรมการที่จะพิจารณาการปล่อยตัวว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม เช่น อาจเพิ่มองค์ประกอบของสภาพนายความ หรือ NGOs เป็นต้น

๔. ในระยะยาว กระบวนการยุติธรรมควรจะพิจารณาใช้มาตรการลงโทษระดับกลาง (Intermediate Punishment/Intermediate sanction หมายถึง "การลงโทษ หรือการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในทุกกรณี

ที่มีใช้การลงโทษจำคุก และเป็นการลงโทษที่เข้มงวดกว่าการคุมประพฤติตามปกติ ทั้งนี้ ในกระบวนการลงโทษระดับกลาง จะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตาม โดยมีมาตรการหลากหลายรูปแบบ เพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้เหมาะสม และรองรับกับความจำเป็นในการแก้ไขสาเหตุการกระทำความผิดที่แตกต่างกันของผู้กระทำความผิดแต่ละคน"

ตัวอย่างมาตรการลงโทษระดับกลาง เช่น การกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องทำงานสาธารณะประโยชน์โดยไม่รับค่าตอบแทน และจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด ควบคู่ไปกับการกำหนดให้มาพบเจ้าพนักงานคุมประพฤติอย่างต่อเนื่อง ตามระยะเวลาที่ได้ระบุไว้ การที่ศาลกำหนดห้ามออกนอกเคหสถานตลอดเวลา หรือตามเวลาที่กำหนด การเข้าศูนย์พักพิงหรือศูนย์ควบคุมผู้ถูกคุมประพฤติ การเข้าค่ายฝึกอบรมแบบทหาร หรือการกักขังไว้ที่บ้านของตนเองโดยมีอุปกรณ์ควบคุมอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

๕. การคัดค้านักโทษเด็ดขาด เพื่อให้สิทธิประโยชน์ เช่น การพักการลงโทษ ต้องพิจารณาตามกฎหมายกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดอย่างเคร่งครัด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่บัญญัติ ข้อ ๑ “นักโทษเด็ดขาดซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดี มีความอดสาหัส มีความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้น การแต่งตั้งให้มีตำแหน่งหน้าที่ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำ การลดวันต้องโทษจำคุก การลดวันต้องโทษจำคุกลงอีกไม่เกินจำนวนวันที่ทำงานสาธารณะ หรือทำงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ของทางราชการนอกเรือนจำ การพักการลงโทษ การฝึกวิชาชีพในสถานประกอบการนอกเรือนจำ หรือการรับการศึกษาอบรมนอกเรือนจำ โดยให้นำพฤติการณ์การกระทำความผิด ลักษณะความผิด ความรุนแรงของคดี และการกระทำความผิดที่ได้กระทำมาก่อนแล้ว มาประกอบการพิจารณาให้ประโยชน์ในแต่ละกรณีด้วย”

๖. ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการพักการลงโทษของไทย คือการกำหนดบัญชีความผิดแนบท้ายว่าความผิดประเภทใดจะได้รับการพิจารณาให้มีการพักการลงโทษ หรือความผิดใด จะได้รับการพิจารณาให้พักการลงโทษเมื่อผ่านกำหนดเวลาคุมขังขั้นต่ำนานเท่าไร

ประเด็น	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 1	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 2	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 3	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 4
๑. ประเด็น ความ เกี่ยวกับมาตรา ๘๙/๒ แ ท ห ง ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความ อาญา	ตั้งแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา ๘๙/๒ และ กฎกระทรวงดังกล่าวประกาศและมี ผลบังคับใช้ ไม่ปรากฏว่ามีการ ประกาศบัญชีรายชื่อสถานที่ซึ่ง และ ไม่ปรากฏว่าศาลได้ใช้อำนาจตาม กฎหมายดังกล่าว ดังนั้น มาตรา ๓๔ จึงเป็นช่องทางให้กรมราชทัณฑ์ สามารถบริหารงานเรือนจำ เพื่อ แก้ไขความขัดข้องที่ศาลไม่สามารถ สั่งให้ไปคุมขังนอกเรือนจำได้ เนื่องมาจากข้อจำกัดเกี่ยวกับ สถานที่ ซึ่ง และทำให้กรมราชทัณฑ์สามารถ บริหารจัดการหรือบริหารโทษของ ผู้ต้องขังเฉพาะรายหรือเฉพาะคดีได้ อย่างเหมาะสมทำให้ระบบการพัฒนา พฤตินิสัยและการบริหารงานเรือนจำ เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด	เป็นอำนาจของศาล ทว่าที่ผ่านมาไม่ปรากฏการดำเนินการตาม มาตรา ๘๙/๒ เนื่องจากข้อจำกัดด้านสถานที่	เมื่อปรากฏเป็นแนวทางการปฏิบัติแล้วว่า ศาลเป็นผู้กำหนดโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิด ประกอบกับมีมาตรการทางกฎหมายที่ ให้ศาลสั่งให้เปลี่ยนแปลงโทษ เช่น เปลี่ยนจากโทษ ปรับเป็นโทษกักขัง และเปลี่ยนจากโทษกักขังเป็น โทษจำคุก ประกอบกับ ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒ ที่ให้ศาลสั่งผู้ ต้องโทษจำคุกไปจำนอกเรือนจำแล้ว เมื่ออำนาจในการเปลี่ยนแปลงโทษ และ สถานที่คุมขัง/กักขังเป็นอำนาจของศาล ดังนั้น จึง ควรเป็นอำนาจของศาลโดยแท้ในการดำเนินการให้ คุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ	การออกกฎกระทรวงยุติธรรมกำหนดสถานที่อื่นที่ ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ต้องขังตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. ๒๕๕๒ ทำให้การดำเนินการไม่สามารถเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของ มาตรา ๘๙/๒ เนื่องจากทำให้เกิด การตีความว่า กระทรวงยุติธรรมต้องสร้างเรือนจำ ขนาดย่อมขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว
๒. ประเด็น ความ เกี่ยวกับมาตรา ๖, มาตรา ๓๓ และ มาตรา ๓๔ ของ พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐	● มาตรา ๖ เป็นเจตนารมณ์เพื่อรองรับนโยบายทางอาญา รวมถึงมาตรการใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ● มาตรา ๓๓ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้สถานที่ในเป็นสถานที่คุมขังนอกเหนือจากเรือนจำ โดยกำหนดเป็นอาณาเขต/บริเวณไว้ ทั้งนี้ ต่อมามีการประกาศ กฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่คุมขังลักษณะ วัตถุประสงค์ของสถานที่คุมขังในแต่ละแห่ง	● มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มีแนวคิดหลักในการกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่ใช้แทนการคุมขัง โดยนักโทษได้ผ่านการลงโทษมาระยะหนึ่งแล้วและกรมราชทัณฑ์ต้องการใช้มาตรการอื่นแทนการจำคุกเพื่อนำคนออกไปบำเพ็ญประโยชน์ แนวคิดดังกล่าวจะเป็นการลงโทษทางเลือก (Alternative Sentencing) ทั้งนี้รูปแบบต่าง ๆ ที่จะเป็นมาตรการทดแทนการจำคุกนี้จะต้องได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการราชทัณฑ์ ● ส่วนมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ การจำคุกยังคงดำเนินการอยู่แต่ให้เปลี่ยนไปเป็นจำคุก	● มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะพบว่า มาตราดังกล่าวเปรียบเสมือนเป็นหลักทั่วไปของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คล้ายกับที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดหลักสุจริต และการกำหนดให้ทำเป็นหนังสือ เป็นต้น ● มาตรการใด ๆ ที่กรมราชทัณฑ์จะดำเนินการโดยอาศัยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุม ขัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ ต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงการสั่งให้คุมขังในสถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำต้องเป็นไปตามมาตรา ๖ นี้ด้วย	

ประเด็น	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 1	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 2	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 3	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 4
	● มาตรา ๓๔ มีเจตนารมณ์เพื่อให้อำนาจกรมราชทัณฑ์ดำเนินการเกี่ยวกับ “การบริหารงานเรือนจำ” ที่หมายรวมถึง การบริหารจัดการกระบวนการของกรมราชทัณฑ์ทั้งหมด รวมถึงมีความรับผิดชอบหลักต่อผู้ต้องขัง (๑.นักโทษเด็ดขาด ๒. คนต้องขัง และ ๓. คนฝาก) ดังนั้น การบริหารงานเรือนจำที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง จึงหมายความว่ารวมทั้ง การรับผู้ต้องขัง การพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยผู้ต้องขัง และการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเพื่อมิให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก ● มาตรา ๖ แยกออกจากมาตรา ๓๓ และ ๓๔ ไม่ได้เกี่ยวข้องกันโดยตรง	สถานที่อื่น การดำเนินการไม่ต้องผ่านคณะกรรมการราชทัณฑ์	● ถึงแม้ว่าอธิบดีกรมราชทัณฑ์จะมีอำนาจหน้าที่บริหารงานของเรือนจำและสถานที่คุมขัง อย่างไรก็ตาม เมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจในการสั่งให้คุมขังนอกเรือนจำเป็นอำนาจของศาล ดังนั้นแล้วกรมราชทัณฑ์ควรกำหนดบทบาทของตนเพียงแค่การกำหนดอาณาเขตที่เป็นสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ และก่อนขอให้ไปคุมขังในสถานที่ที่มีใช้เรือนจำ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบังคับโทษ จึงต้องกลับไปให้ศาลพิจารณานุมัติ เพื่อไม่ให้ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	
๓. การคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ	เป็นแนวคิดที่ดี เนื่องจากจะทำให้เกิดการจัด/คัดแยกประเภทผู้ต้องขัง ทำให้มีการกำหนดสถานที่คุมขังที่แตกต่างกันอย่างเหมาะสม	ข้อดีของแนวคิดการคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ ๑. ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไปทุ่มเทให้กับผู้ต้องขังที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟู Rehabilitation อย่างแท้จริง ๒. ส่งเสริมแนวคิดความสัมพันธ์ในครอบครัว เนื่องจากผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนดอยู่ในทุกช่วงเวลาสำคัญของครอบครัว Family United ลดปัญหาทางสังคมปัญหาการหย่าร้าง เป็นต้น ๓. ช่วยประหยัดงบประมาณที่ต้องใช้สำหรับดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำ ข้อเสียของแนวคิดการคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ	เป็นแนวคิดที่ดี แต่ต้องทำให้กระบวนการถูกต้อง	ศาลต้องเป็นองค์อำนาจที่ให้ความเห็นก่อนที่จะมีการอนุญาตให้คุมขังในสถานที่คุมขัง กรมราชทัณฑ์ควรจะกำหนดบทบาทตนเองในเรื่องสถานที่/อาณาเขตเท่านั้น

ประเด็น	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 1	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 2	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 3	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 4
		๑. จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักโทษที่อยู่ในเรือนจำ และนักโทษในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ เช่น นักโทษบางคนก็อาจจะได้รับความสะดวกสบายมากกว่าผู้ต้องขังในเรือนจำ เป็นต้น ๒. ลดทอนประสิทธิภาพในการป้องปรามการกระทำความผิดซ้ำ สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงว่าไม่ใช่ความผิดทุกรูปแบบที่เหมาะสมจะใช้วิธีการคุมขังในสถานที่คุมขัง เช่น ผู้กระทำความผิด Sexual Offense ก็จะไม่พบความเสี่ยงที่จะกระทำความผิดซ้ำ เป็นต้น ๓. ประสิทธิภาพในการลงโทษ ไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมการกระทำความผิดที่ได้ก่อขึ้น		
๔. กระบวนการออกระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖	กรมราชทัณฑ์มีอำนาจในการสั่งให้มีการคุมขังในสถานที่คุมขังด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ สงวน ความคิดเห็นต่อวิธีการในการประกาศระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖	• ระเบียบ ๒๕๖๖ ๓ จะไม่ผ่าน board ก็ได้ แต่ต้องให้ ศาลรับรองในขั้นสุดท้าย • กรมราชทัณฑ์ควรกำหนดบทบาทของตนเองให้เป็นผู้มีหน้าที่กำหนดสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำตามมาตรา ๓๓ อย่างไรก็ตาม มาตราการดังกล่าวไม่ควรเป็นมาตรการที่กรมราชทัณฑ์ดำเนินการเองเนื่องจากคำสั่งให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำยังคงควรจะเป็นศาลที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงพฤติการณ์การกระทำความผิดที่ผ่านมาว่าผู้ต้องขังในแต่ละรายควรได้รับอนุญาตให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำหรือไม่ การดำเนินการของกรมราชทัณฑ์เสมือนหนึ่งเป็นการเจาะประตูล้างกระบวนการยุติธรรม หรือ Bypass อำนาจตุลาการ	ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ มีที่มาคือ อาศัยอำนาจอธิบดีกรมราชทัณฑ์ โดยที่ระเบียบไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการราชทัณฑ์แต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ คณะกรรมการราชทัณฑ์มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งคือ ต้องให้ความเห็นชอบกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หมายความว่ารวมถึง ระเบียบปี ๒๕๖๖ และร่างประกาศที่อาศัยอำนาจตามระเบียบ เนื่องจากทั้งระเบียบและประกาศเป็นสิ่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๖๐	
๕. ความเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง	ผู้ให้สัมภาษณ์ สงวน ความคิดเห็นต่อกรณีดังกล่าว	• ระเบียบฯ มีความเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจ เริ่มจากกระบวนการเลือกผู้ต้องขังจากการเสนอชื่อโดยคณะทำงานในระดับเรือนจำ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ปรากฏตามร่างประกาศ เช่น กำหนดให้ผู้ที่จะดูแลสถานที่คุมขัง	มีความเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจ ต้องอาศัยคณะกรรมการในการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารโทษทุกรูปแบบ ต้องมีองค์คณะที่เหมาะสม มีนักวิชาการและคนนอก เข้าร่วมมีส่วนร่วม และพิจารณาอย่างจริงจัง	มีความเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจ หรืออาจเอื้อประโยชน์ให้แก่ักโทษบางคน

ประเด็น	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 1	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 2	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 3	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 4
		เป็นผู้มีความพร้อมด้านการเงิน ด้าน เวลา ด้าน การจัดการสถานที่ โดยปรากฏเป็นความเสี่ยงในการใช้ดุลยพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีฐานะดี • แนวทางลดความเสี่ยงในการใช้ดุลยพินิจจึงต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่จะใช้หลักเกณฑ์ใดในการคัดเลือก และการพิจารณาว่าผู้ใดความเหมาะสมที่จะถูกคุมขังในสถานที่คุมขัง เช่น ถ้ากำหนดว่าผู้ดูแลต้องมีความพร้อมด้านการเงิน ต้องมีเงินเท่าไรถึงจะผ่านหลักเกณฑ์การพิจารณา เป็นต้น • นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงว่าผู้ที่จะเข้ามาดูแลสถานที่คุมขังหากทำให้ผู้ต้องโทษหลุดออกจากความดูแลจะมีความผิดทางแพ่งหรืออาญาหรือไม่ ยังไม่ปรากฏชัดว่ามีการกำหนดความผิด		
๖. การกำหนดให้ “บ้าน” หรือ “เคหะสถาน” เป็นสถานที่คุมขัง	ไม่ควรกำหนดให้ “บ้าน” หรือ “เคหะสถาน” เป็นสถานที่คุมขัง เนื่องจากไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจำคุก แต่อาจมีเหตุผลความจำเป็นสำคัญที่ให้บ้านเป็นสถานที่คุมขัง	การกำหนดให้บ้านหรือเคหะสถานเป็นสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำมีความเป็นไปได้โดยมีเงื่อนไขว่าสถานที่ดังกล่าวจะมีความสามารถอย่างไรบ้างหนึ่งไม่ว่าจะเป็นเพื่อแยกคุมขัง หรือมีโปรแกรมปรับปรุงพัฒนาพฤติกรรม โดยสามารถกำหนดเงื่อนไขการกระทำมิให้กระทำการบางอย่างได้ รวมถึงอาจจะเป็นไปเพื่อการเตรียมปล่อยตัวหรือรักษาพยาบาล เป็นต้น แต่อย่างไรเสียการสั่งให้ไปคุมขังในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการบังคับโทษจะต้องผ่านความเห็นชอบจากศาล	ไม่สามารถใช้บ้านเป็นสถานที่คุมขังนอกเรือนจำได้ • ระเบียบไม่ได้มีการกำหนดว่าจะสามารถใช้อาศัยของผู้นั้นเอง หรือ “บ้านของตนเอง” เป็นสถานที่คุมขังได้อย่างไร โดยเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๔ ที่ให้อำนาจศาลสั่งให้กักขังผู้ต้องโทษไว้ที่อาศัยของผู้นั้นเอง หรือ “บ้านของตนเอง” ถ้าให้กลับไปบ้านได้ กฎหมายต้องบัญญัติโดยชัดแจ้งว่าให้กลับไปบ้านหรือเคหะสถานของตนเอง • การสั่งให้คุมขังที่บ้านไม่สามารถสร้างความเจ็บปวดได้ตามเหตุผลการลงโทษ	ไม่สามารถใช้บ้านเป็นสถานที่คุมขังนอกเรือนจำได้ แต่ควรเป็น Facilities ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การสร้างบ้านกึ่งวิถี (Halfway House)
๗. ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการสำหรับการบริหารโทษ	• การพัฒนาพฤติกรรมในปัจจุบันไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากมีจำนวนนักโทษมากเกินไปความสามารถในการบริหารจัดการตามแนวคิด Know Your Customer ทั้งนี้ในปัจจุบัน การอภัยโทษ การพักการลงโทษ การลดวันคุมขัง เป็นการกำหนด	• การกำหนดนโยบายทางอาญาเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยการบูรณาการกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ เพื่อแก้ไขปัญหาล้นคุก แนวทางการกำหนดโทษของศาลจะต้องพิจารณาทั้ง Backward Oriented และ Forward Oriented เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการ	วัตถุประสงค์ในการปล่อยให้ผู้ต้องขังออกจากเรือนจำก่อนกำหนดในรูปแบบต่าง ๆ เป็นเรื่องที่มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการที่ ๑ เพื่อแก้ไขปัญหานักโทษล้นคุก ประการที่ ๒ เพื่อปล่อยให้นักโทษที่กลับเนื้อกลับตัวเป็นคนดีแล้ว	

ประเด็น	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 1	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 2	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 3	ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ 4
	ประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาดที่มีคุณสมบัติครบถ้วน โดยให้สิทธิประโยชน์แก่นักโทษอย่างเท่าเทียมกัน (ได้กันถ้วนทั่ว) โดยพิจารณาจากจำนวนวันที่ถูกคุมขังมาแล้วและพฤติกรรมระหว่างอยู่ในเรือนจำเป็นเกณฑ์หลัก แต่ยังไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมเป็นรายผู้ต้องขัง • การบริหารงานเรือนจำมีความจำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างการสร้างสังคมที่ปลอดภัย การพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังและการแก้ปัญหาค้นคืน	แก้ไขปัญหาค้นคืนและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการลงโทษและพัฒนาพฤตินิสัยในเวลาเดียวกัน • การพักการลงโทษที่มีการกำหนดอัตราขึ้นต่ำว่า จะต้องผ่านการจำคุกมาแล้วอย่างน้อย ๑/๓ ของโทษจำคุกเป็นสิ่งที่ได้อยู่แล้ว แต่ปัญหาในทางปฏิบัติเกิดจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาค้นคืนที่ทำให้มีการรอภัยโทษและการลดวันต้องโทษซ้ำซ้อนไปด้วย ทำให้ผู้ต้องขังบางรายถูกจำคุกจริงไม่นาน • การพักการลงโทษมีเงื่อนไข คือ นักโทษจะต้องทำความดีก่อนถึงจะได้รับสิทธิประโยชน์นั้น แตกต่างจากการรอภัยโทษและการลดวันต้องโทษที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ในทันทีโดยไม่ต้องมีเงื่อนไขมาแลกเปลี่ยน • ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการพักการลงโทษของไทย คือการกำหนดบัญชีความผิดแนบท้ายว่าความผิดประเภทใดจะไม่ได้รับการพิจารณาให้มีการพักการลงโทษ หรือความผิดใดจะได้รับการพิจารณาให้พักการลงโทษเมื่อผ่านกำหนดเวลาคุมขังขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้	ทั้งนี้ แนวคิดการปล่อยผู้ต้องขัง ให้ออกจากเรือนจำเร็วกว่าคำพิพากษาเป็นแนวความคิดที่ดี เพราะถ้าหากไม่มีประโยชน์ที่จะคุมขังในเรือนจำต่อไปก็ควรจะปล่อยออกจากเรือนจำ แต่ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ประการที่ ๒ เพราะถ้าเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ประการที่ ๑ เท่านั้น ก็จะปล่อยกันพร่ำเพรื่อจนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจำคุก และจะทำให้สังคมไม่ปลอดภัยด้วย	

สำนักงานศาลยุติธรรม

ในปัจจุบัน การบริหารจัดการโทษ ภายใต้การดำเนินการของกรมราชทัณฑ์ที่นำมาสู่การพักโทษ หรือการปล่อยตัวนักโทษในบางราย เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนและมีการ วิพากษ์วิจารณ์ว่า การดำเนินการดังกล่าวมีความถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการ ปล่อยตัวผู้คุมขังบางประเด็น สำนักงานศาลยุติธรรมในฐานะหน่วยงานธุรการของศาลไม่สามารถให้ ความเห็นทางกฎหมายได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการพิจารณาของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเรื่องที่ศาลฎีกาอยู่ระหว่างการพิจารณารับคำร้องในการไต่สวนตามที่มีผู้มีส่วนได้เสียได้ยื่นคำร้อง นอกจากนี้ยังมีประเด็นการยื่นคำร้องถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบ ต่างๆ ที่มีผู้ยื่นคำร้องไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งนี้ อาจมีผลกระทบทางคดีหรือเป็นการชี้แนะหรือทำให้เกิด ความไม่เป็นกลางทางคดี

สำนักงานศาลยุติธรรมจึงขอให้ความเห็นในเชิงวิชาการเกี่ยวกับประเด็นการบริหารโทษ ดังนี้
ทัศนคติของศาล ไม่ได้มีความคาดหวังว่าการบังคับโทษจะต้องเป็นไปครบกำหนดระยะเวลาตามคำ พิพากษาของศาล การดำเนินการให้มีการลดโทษ อภัยโทษและการพักการลงโทษก็เป็นแนวทางที่จะแก้ไข ปัญหาคนล้นคุกได้

สำหรับความเห็นในเชิงวิชาการ ประเทศในภาคพื้นยุโรป ที่ใช้กฎหมายแบบ Civil Law เช่น France และ Germany ในประเด็นการบังคับคดีอาญา แม้จะมีรายละเอียดต่างกัน แต่จะมีรูปแบบการ บริหารจัดการโดยแบ่งแยกระหว่าง การกำหนดโทษ (Execution Of Sentence) ซึ่งจะเป็นเรื่องของศาล และการบริหารโทษ (Administration Of Sentence) ซึ่งจะเป็นเรื่องของเรือนจำ จะเกี่ยวข้องกับการ บริหารจัดการนักโทษ การนำนักโทษไปคุมขัง การดูแลให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน

เช่นเดียวกับประเทศ ที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law สามารถปรับระยะเวลาต้องโทษได้ เท่าไหร่โดยมีความเชื่อว่าความปลอดภัยของสังคมไม่ได้ผูกติดกับคำพิพากษา แม้ศาลจะตัดสินแล้วก็สามารถ เปลี่ยนแปลงกำหนดโทษได้ และการลงโทษให้น้อยกว่าคำพิพากษาเป็นแรงจูงใจประการหนึ่งที่ทำให้ ผู้ต้องขังประพฤติตัวดีระหว่างอยู่ภายในเรือนจำ

ข้อสังเกตการดำเนินการที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

๑. ประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป เชื่อว่าการกำหนดโทษต้องเหมาะสมตามพฤติการณ์การกระทำ ความผิด (Individualization) ไม่ได้หมายความว่า คนทำผิดอย่างเดียวกันจะต้องได้รับโทษเท่ากัน แต่ เป็นไปเพื่อความมุ่งหวังสูงสุดคือค่านักโทษสู่สังคมด้วย (Socialization) ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ฝรั่งเศสจึงมีการกำหนดว่ากระบวนการ Individualization เริ่มต้นตั้งแต่ชั้นการออกกฎหมายที่กำหนด ระยะเวลาโทษ ชั้นกำหนดโทษ ชั้นบังคับโทษ และให้ผู้พิพากษาเป็นผู้มีอำนาจปรับเปลี่ยนโทษได้ มีข้อสังเกตว่า การปรับโทษจะดำเนินการโดยผู้พิพากษาที่กำหนดโทษ

๒. สำหรับการลดโทษ เช่น ในประเทศเยอรมนี มีการกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาขั้นต่ำ ว่าผู้ ถูกคุมขังจะต้องจำคุกมาเป็นระยะเวลาเท่าไรจึงจะลดจำนวนโทษให้ โดยที่โทษที่ศาลจะกำหนดสำหรับการ จำคุกตลอดชีวิตจะมีระยะเวลาขั้นสูงสุดเพียง ๑๕ ปี ดังนั้นการบริหารจัดการภายในระยะเวลาและการ รับโทษจึงเป็นสิ่งที่มีความสมเหตุสมผล (จะแตกต่างจากของศาลไทยลงโทษจะเน้นโทษหนัก เพดานการ กำหนดโทษไม่ยืดหยุ่น เช่น บางที่ลัทธิพหุหลายกรรม รวมกัน เป็นจำคุกที่ยาวนานกว่าฆ่าคนตาย เป็นต้น ทำให้เมื่อมีการลดโทษ จะทำให้มีความไม่ได้สัดส่วน)

ระยะเวลาขั้นต่ำนั้นทำหน้าที่ คือ เป็นระยะเวลาคุ้มครองความปลอดภัยของสังคม ซึ่งเป็นระยะ ระยะเวลาที่จะไม่มีการปล่อยตัวนักโทษออกจากเรือนจำ และเพื่อให้การกำหนดโทษของศาลยังม ีความหมายอยู่ แตกต่างจากประเทศไทยที่ไม่มีการแยกการบังคับโทษและการบริหารโทษออกจากกัน และ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำแต่อย่างใด

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดการบังคับโทษซึ่งเป็นอำนาจของศาล (Sentencing) ส่วนพระราชบัญญัติราชทัณฑ์จะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งกระทรวงยุติธรรมจะออกเป็น อนุบัญญัติกฎกระทรวงส่วนของราชทัณฑ์ก็จะออกเป็นอนุบัญญัติในรูปแบบจากระเบียบต่างๆ (Administration) โดยที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ อาจเขียนในเชิงให้ฝ่ายบริหารรुकlässเขตแดนบังคับโทษ ในอำนาจของศาล ทั้งนี้ แม้การบังคับโทษ จะไม่ใช่อำนาจของฝ่ายตุลาการโดยแท้ แต่ต้องมีการกำหนด บทบาทของฝ่ายตุลาการเข้ามามีส่วนร่วม และกำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยของสังคมป้องกันการ แทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ไม่ให้ลดโทษจนเสียสัดส่วน เพื่อให้โทษทางอาญาที่บังคับใช้ยังคงมี ประสิทธิภาพในการป้องปราม การก่ออาชญากรรมได้ (Deter crimes) ต่อไป

ในเรื่องการบังคับโทษจะมีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ ศาลพิพากษาว่ากำหนดบังคับโทษเท่าไร และการบังคับโทษที่เกิดขึ้นจริงควรจะเป็นเท่าไร สองแนวคิดนี้เป็นการปะทะกันทางความคิดระหว่าง ทฤษฎีที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์การลงโทษ

วัตถุประสงค์แรก คือ Retribution การลงโทษตามทฤษฎีนี้เป็นการลงโทษให้สมสัดส่วนกับความ น่าตำหนิของการกระทำผิด โดยมีทฤษฎีย่อยว่าเป็นการแสดงความตำหนิของสังคมที่มีต่อผู้กระทำความผิด โดยมองย้อนไปด้านหลังว่าการกระทำของผู้นั้นมีความรุนแรงมากน้อยขนาดไหนและควรลงโทษแต่ก็เฉพาะ ตามสัดส่วนการกระทำความผิดเท่านั้น โดยที่ไม่ได้มองต่อไปในอนาคตว่าสุดท้ายผู้กระทำความผิด จะกลับ ตัวได้หรือไม่

อีกวัตถุประสงค์หนึ่งของการลงโทษกล่าวถึงการมองไปข้างหน้าโดยมีรากฐานมาจากแนวคิด อรรถประโยชน์นิยม คือมองว่าการลงโทษเป็นเครื่องมือให้ผู้ต้องโทษต้องบรรลุวัตถุประสงค์ของสังคม เช่น เพื่อป้องปรามอาชญากรรม เพื่อทำให้เกิดการกลับเนื้อกลับตัว เพื่อแก้ไขฟื้นฟู เพื่อสร้างความพร้อมให้ผู้ ต้องโทษกลับสู่สังคม หรือทำให้ผู้ต้องโทษไม่เป็นบุคคลอันตรายอีกต่อไป เป็นต้น

คำถามคือเราควรจะให้มีการบังคับโทษเต็มตามที่ศาลพิพากษาหรือประกาศไปหรือไม่ซึ่ง ในทาง สังคมวิทยากฎหมายมองว่า Function ของคำพิพากษา คือ การประกาศออกไปว่าสังคมรับไม่ได้กับ พฤติกรรมดังกล่าวและสังคมขอพูดว่าสิ่งนั้นมีความน่าตำหนิในระดับเท่านี้ และโทษที่กำหนดก็แสดงระดับ ของความตำหนิ

คำถามต่อมาคือคำพิพากษาของศาลควรจะอยู่เต็มที่ยังนั้นไหมจะเกิดคำถามว่าถ้าอยู่เต็มจะมี ประโยชน์ตามแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม เช่น เมื่อพิสูจน์ได้ว่าการลงโทษนั้นบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว สามารถลดทอนอันตรายของบุคคลดังกล่าว สามารถเตรียมความพร้อมให้กับคืนสู่สังคม ในบางกรณีผู้ต้องโทษ อาจได้รับการแก้ไขฟื้นฟูได้ก่อนที่จะได้รับโทษเต็มตามคำพิพากษา ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับโทษกัน ต่อไป สามารถปล่อยออกไปได้ แม้จะยังไม่ได้รับโทษเต็มตามคำพิพากษาก็ตาม และหากเขาต้องอยู่จนครบ กำหนดโทษก็อาจถูกมองว่ารัฐกำลังใช้อำนาจเกินความจำเป็น แต่สิ่งที่ต้องหาจุดร่วมให้ได้ คือ ใครจะทำ หน้าที่เป็นคนปล่อยหรือประเมินความพร้อมในการปล่อย

ดังนั้น ข้อเสนอแนะสำคัญ

ประการที่ ๑ ฝ่ายตุลาการควรกำหนดชัดในชั้นพิพากษาว่าโทษจำคุกในพฤติการณ์การกระทำ ความผิดในแต่ละพฤติการณ์ต้องมีกำหนดขั้นต่ำ หรือมีเช่นนั้นก็ต้องมีกฎหมายที่เป็นตัวกำหนดโทษจำคุก ขั้นต่ำ

ประการที่ ๒ ใครจะทำหน้าที่เป็นคนปล่อยหรือประเมินความพร้อมในการปล่อย

ในแต่ละประเทศดำเนินการโดยบุคคลต่างกัน บางประเทศดำเนินการโดยผู้พิพากษาที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ซึ่งจะพบข้อดี คือ การดำเนินการเปิดเผยโปร่งใส มีหลักเกณฑ์ ตรวจสอบได้ สอดคล้องในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษ แต่พบข้อเสียคือการวินิจฉัยว่าความพร้อมกลับคืนสู่สังคมหรือการประเมินว่าบุคคลดังกล่าวยังเป็นบุคคลอันตรายหรือไม่ต้องอาศัยการบริหารจัดการความเสี่ยงดังนั้นผู้ประเมินต้องมีความรู้ความชำนาญยิ่งกว่าการใช้กฎหมาย แล้วศาลเชี่ยวชาญการบริหารประเมินความเสี่ยงดังกล่าวหรือไม่ และทำให้เกิดปัญหา Workload ซึ่งอาจส่งผลทำให้คดีล่าช้า

ในบางประเทศการพักการลงโทษเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพักการลงโทษ ซึ่งจะพบข้อดี คือ สามารถแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณา เช่นผู้เชี่ยวชาญด้านจิตวิทยา การแพทย์ การสาธารณสุข อาชีววิทยา เป็นต้น ส่วนข้อเสียคือ มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการพักการลงโทษเป็นไปอย่างไม่เปิดเผย ขาดความโปร่งใสหรือมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนหรือไม่ และฝ่ายบริหารจะถูกแทรกแซงทางการเมืองหรือไม่

สำหรับประเทศไทยจึงมีข้อสังเกตว่าไม่มีบทบัญญัติกำหนดโทษจำคุกขั้นต่ำ รวมถึงคณะกรรมการพิจารณาการพักการลงโทษก็อาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

นอกจากนี้ การแก้ปัญหาระยะยาวของนักโทษล้นคุก อาจจะไม่ใช้การปล่อยตัวนักโทษเท่านั้น โดยพบเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างและเชิงระบบ ในขณะที่กรมราชทัณฑ์มุ่งแก้ไขปัญหานักโทษล้นคุกเนื่องมาจากปริมาณนักโทษเยอะ รวมถึงโทษจำคุกยาวนาน ส่งผลต่อ เรื่อง Turn Over สูง ศาลไทยก็อาจต้องพิจารณาลดการใช้โทษจำคุก อาจพิจารณากำหนดโทษเบากว่าแต่มีประสิทธิภาพในการลงโทษ หรือใช้การเปียงเบนโทษทางอาญา ไปใช้โทษระดับกลาง เป็นต้น
