

กสม. ๓

ข้อเสนอแนะ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)



### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๘

ข้อเสนอแนะ ที่ ๑๕๘/๒๕๖๘

**เรื่อง** ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีข้อจำกัดของการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา

**ผู้ร้อง** -

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้จัดทำข้อเสนอแนะ

**ผู้ถูกร้อง** -

#### ๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๓๘/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๘ ปก กันยายน ๒๕๖๖ ได้พิจารณากรณีสถานกักกันนครปฐมนำผู้ถูกกักกันไปควบคุมปะปนกับผู้ต้องขังของเรือนจำกลางนครปฐม ทำให้ผู้ถูกกักกันไม่ได้รับการพัฒนาพฤตินิสัย การศึกษา และฝึกหัดอาชีพ และโดยที่การกักกันเป็นวิธีการควบคุมตัวบุคคลที่กระทำคามผิดตติเป็นนิตย์ภายหลังจากรับโทษทางอาญาแล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา การกักกันจึงไม่ใช่โทษและมีความแตกต่างกับการลงโทษทางอาญาเมื่อวัตถุประสงค์ของการกักกันและการลงโทษมีความแตกต่างกัน สถานกักกันจึงควรมีความเหมาะสมในการเอื้ออำนวยสำหรับปรับเปลี่ยนพฤตินิสัยของผู้ถูกกักกันไม่ใหวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก หากยังคงใช้สถานที่และวิธีการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างจากการจำคุก ก็ย่อมเสมือนกับการลงโทษบุคคลซ้ำจากการกระทำความผิดครั้งเดียว และไม่สอดคล้องกับหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์ อันเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า การดำเนินวิธีการกักกันอาจไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน จึงมีมติให้ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

/พุทธศักราช ...

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒

## ๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาข้อเท็จจริงและความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ เอกสารทางวิชาการ ข้อกฎหมาย และหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ดังนี้

### ๒.๑ ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<sup>๑</sup>

๒.๑.๑ หนังสือสำนักงานศาลยุติธรรม ที่ ศย ๐๑๖/๙๐๖๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๒ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส ๐๐๐๗(พท๒)/๘๓๑๕ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

### ๒.๒ การประชุมและรับฟังความคิดเห็น<sup>๒</sup>

๒.๒.๑ บันทึกความเห็นของ ██████████ ผู้บัญชาการเรือนจำกลางบุรีรัมย์ ในฐานะอดีตผู้อำนวยการสถานกักกันนครปฐม เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๖

๒.๒.๒ การประชุมรับฟังความเห็นกรณีศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงสถานกักกันเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒.๓ บันทึกการสนทนาทางโทรศัพท์กับ นาย ก. (ปกปิดชื่อ) อดีตผู้ถูกกักกันของสถานกักกันนครปฐม เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๗

### ๒.๓ ความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>๓</sup>

๒.๓.๑ บันทึกความเห็นของ ██████████ ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๗

๒.๓.๒ บันทึกความเห็นของ ██████████ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๗

/๒.๔ บันทึก...

<sup>๑</sup> โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า ๑๔

<sup>๒</sup> โปรดดูภาคผนวก ข. หน้า ๒๑

<sup>๓</sup> โปรดดูภาคผนวก ค. หน้า ๒๓

## ๒.๔ บันทึกการลงพื้นที่และรับฟังข้อมูล<sup>๔</sup>

๒.๔.๑ บันทึกการลงพื้นที่ที่สถานกักกันนครปฐมและรับฟังข้อมูลจากผู้บริหารเรือนจำกลางนครปฐมและสถานกักกันนครปฐม เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๗

๒.๔.๒ บันทึกการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกกักกันของสถานกักกันนครปฐม เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

๒.๔.๓ บันทึกการลงพื้นที่ที่สถานกักกันกลางกรุงเทพมหานครและรับฟังข้อมูลจากผู้บริหารสถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘

## ๒.๕ รายงานวิจัย รายงานการศึกษา บทความทางวิชาการ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>๕</sup>

๒.๕.๑ รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย ศึกษาเฉพาะกรณีกักกัน โดย [REDACTED] (๒๕๕๘) นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

๒.๕.๒ รายงานการวิจัยเรื่อง “มาตรการใช้บังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย แทนโทษจำคุก” (Measures to Secure the Enforcement of the Sentence Imposed Instead of Imprisonment) โดย [REDACTED] (๒๕๕๙) นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

๒.๕.๓ รายงานผลการดำเนินงานของสถานกักกันนครปฐม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

๒.๕.๔ บทความทางวิชาการในหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จุลินิติ ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน - ตุลาคม ๒๕๖๔ เรื่อง “การวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง (Serious Offenders)” โดย [REDACTED] (๒๕๖๔) ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม

๒.๕.๕ รายงานการศึกษาเรื่อง “การใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ศึกษากรณี ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” โดย [REDACTED] (๒๕๖๖) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

## ๒.๖ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

๒.๖.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒.๖.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

/๒.๖.๓ ข้อกำหนด...

<sup>๔</sup> โปรดดูภาคผนวก ง. หน้า ๒๕

<sup>๕</sup> โปรดดูภาคผนวก จ. หน้า ๓๐

๒.๖.๓ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งองค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หรือข้อกำหนดแมนเดลา (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners: the Nelson Mandela Rules)

๒.๖.๔ ประมวลกฎหมายอาญา

๒.๖.๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐

๒.๖.๖ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการทำคามผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕

๒.๖.๗ พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

๒.๖.๘ กฎกระทรวงว่าด้วยมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๖

๒.๖.๙ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓

๒.๖.๑๐ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกัน พ.ศ. ๒๕๖๖

๒.๖.๑๑ ข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วยการใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๕

๒.๖.๑๒ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการกำหนดมาตรการป้องกันการทำคามผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๖

### ๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาบนหลักการว่า บุคคลย่อมมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ว่าจะบุคคลทั่วไปหรือบุคคลที่ได้รับโทษตามกฎหมาย รวมถึงย่อมไม่ถูกข่มขู่ และใช้วิธีการเลือกปฏิบัติอันมีลักษณะลดทอนคุณค่าของบุคคลนั้น ๆ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันให้รัฐต้องตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และตีความกฎหมายเพื่อให้บุคคลได้รับการคุ้มครองจากการดำเนินการใด ๆ ของรัฐและเอกชน ในทางที่จะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริง ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานภาครัฐ

และเอกชน เอกสารงานวิจัย งานวิชาการ รวมถึงหลักกฎหมาย ระเบียบ กฎ ข้อบังคับ และมาตรฐาน ด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็น ดังนี้

### ๓.๑ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการกักกัน

๓.๑.๑ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง<sup>๖</sup> และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งองค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง<sup>๗</sup> กำหนดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายที่สำคัญของระบบราชทัณฑ์ การลงโทษ และมาตรการอื่นที่คล้ายคลึงกับการลงโทษจำคุก ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด เพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม และลดการกระทำผิดซ้ำ โดยเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสกลับตัวและฟื้นฟูทางสังคม และบุคคลที่ถูกลงโทษแล้วย่อมต้องไม่ถูกลงโทษซ้ำในความผิดเดิมอีก ทั้งนี้จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ รัฐควรจัดให้มีการบริการด้านการศึกษา การฝึกอาชีพ และการทำงาน รวมทั้งความช่วยเหลือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมและที่สามารถให้บริการได้ และความช่วยเหลือด้านการเยียวยา กำลังใจ จิตวิญญาณ สังคมและสุขภาพ รวมทั้งการกีฬา เป็นต้น

/๓.๑.๒ รัฐธรรมนูญ...

<sup>๖</sup> ข้อ ๑๐

๑๓๑

๑๓๑

๓. ระบบราชทัณฑ์ต้องประกอบด้วย การประคับคือนักโทษ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้นักโทษกลับตัวและฟื้นฟูทางสังคม ผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนต้องได้รับการจำแนกออกจากผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ และต้องได้รับการประคับคือนให้เหมาะสมกับวัยและสถานะทางกฎหมาย

ข้อ ๑๔

๑๓๑

๑๓๑

๗. บุคคลย่อมไม่ถูกพิจารณาหรือลงโทษซ้ำในความผิดซึ่งบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษหรือให้ปล่อยตัวแล้วตามกฎหมายและวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ

<sup>๗</sup> ข้อกำหนด ๔

๑. เป้าประสงค์ของการลงโทษจำคุกหรือการใช้มาตรการที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการจำกัดอิสรภาพและเสรีภาพของบุคคลนั้น โดยเบื้องต้นแล้วก็เพื่อที่จะคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมและลดการกระทำผิดซ้ำ ความประสงค์ดังกล่าวสามารถบรรลุได้ต่อเมื่อระยะเวลาในการคุมขังได้ถูกนำมาใช้เพื่อประกันเท่าที่จะเป็นไปได้ว่าบุคคลเช่นนั้นจะสามารถกลับคืนสู่สังคมได้เมื่อได้รับการปล่อยตัวโดยสามารถดำรงชีวิตที่ไม่ละเมิดกฎหมายและพึ่งตนเองได้

๒. ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้บริหารเรือนจำและหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจเกี่ยวข้องจึงควรจัดให้มีการบริการด้านการศึกษา การฝึกอาชีพ และการทำงาน รวมทั้งความช่วยเหลือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมและที่สามารถให้บริการได้ รวมทั้งความช่วยเหลือด้านการเยียวยา กำลังใจ จิตวิญญาณ สังคมและสุขภาพ รวมทั้งการกีฬา เป็นต้น โดยการจัดให้มีโครงการกิจกรรมและบริการเช่นนั้น ควรสอดคล้องกับความจำเป็นของผู้ต้องขังแต่ละคน

๓.๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗  
วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙<sup>๘</sup> ได้รับรองและคุ้มครองว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย  
มีสิทธิและเสรีภาพทางกฎหมายเท่าเทียมกัน และบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย  
การจับกุมหรือการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือเหตุอื่นตามที่  
กฎหมายบัญญัติ โดยบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้น  
บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้  
ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำความผิดมิได้

๓.๑.๓ ประมวลกฎหมายอาญา<sup>๙</sup> และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติ  
ต่อผู้ถูกกักกัน พ.ศ. ๒๕๖๖<sup>๑๐</sup> กำหนดความหมายของการกักกันและวิธีการฟื้นฟูผู้ถูกกักกันว่า การกักกัน

/เป็นวิธี ...

---

<sup>๘</sup> มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพทางกฎหมายเท่าเทียมกัน  
มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย  
การจับกุมหรือการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือเหตุอื่นตามที่  
กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้นบัญญัติ  
เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำ  
ความผิดมิได้

<sup>๙</sup> มาตรา ๓๙ วิธีการเพื่อความปลอดภัย มีดังนี้

- (๑) กักกัน
- (๒) ห้ามเข้าเขตกำหนด
- (๓) เรียกประกันทัณฑ์บน
- (๔) คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล
- (๕) ห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง

มาตรา ๔๐ กักกัน คือการควบคุมผู้กระทำความผิดติดนินสัยไว้ภายในเขตกำหนดเพื่อป้องกันการกระทำ  
ความผิด เพื่อติดนินสัย และเพื่อฝึกหัดอาชีพ

<sup>๑๐</sup> ข้อ ๗๘ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้ผู้ถูกกักกันได้รับการศึกษา ฝึกอบรม และรับการฝึกวิชาชีพ  
ตามสมควร

ข้อ ๗๙ การศึกษา ฝึกอบรม และการฝึกวิชาชีพ ผู้ถูกกักกันนั้น ให้จัดแบ่ง ดังนี้

(๑) การศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสายอาชีพ การศึกษาระดับอุดมศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย  
หรือเป็นไปตามดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) การอบรมด้านคุณธรรม จริยธรรม การเรียนรู้วัฒนธรรมอันดีงาม กิจกรรมสันทนาการ กีฬา  
และหน้าที่ของพลเมืองที่ดี

(๓) การฝึกวิชาชีพ และการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามความถนัดและความต้องการของตลาดแรงงาน  
และตามบริบทของสถานกักกัน



### ๓.๒ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการเพื่อควบคุมตัวหรือกักกันของต่างประเทศ ศึกษากรณีประเทศเยอรมนี

๓.๒.๑ การดำเนินมาตรการเพื่อควบคุมตัวหรือกักกันเพื่อเป็นการป้องกันภัยแก่สังคม กำหนดให้ต้องดำเนินการในสถานที่พิเศษ ซึ่งจะสามารถเอื้อประโยชน์ต่อผู้ถูกควบคุมหรือกักกันตัว ในการดำเนินแผนฟื้นฟูหรือบำบัดตามลักษณะความผิดที่ได้วางมาตรการเฉพาะรายต่อผู้ถูกควบคุมหรือกักกันไว้ โดยจะต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดและเหมาะสมในการบำบัดหรือฟื้นฟูสภาพทางจิตใจ และการกลับคืนสู่สังคม มีมาตรการในระดับเดียวกับที่ได้ปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมหรือกักกันที่มีสภาพใกล้เคียงกัน และยังคงเป็นสถานที่ที่มีความมั่นคงปลอดภัยทั้งต่อตัวผู้ถูกควบคุมหรือกักกันในการฟื้นฟูและบำบัด ตลอดจนการดำรงชีวิตของผู้ถูกควบคุมหรือกักกันอย่างเป็นปกติและสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมภายนอกด้วย ซึ่งศาลสามารถตรวจสอบและเสนอมาตรการเพิ่มเติมทั้งก่อนการนำตัวผู้ที่จะถูกควบคุมหรือกักกันไปยังสถานที่พิเศษ หรือก่อนปล่อยตัวหรือก่อนการนำตัวไปดำเนินกระบวนการรับโทษต่อก็ได้ตามความเหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดอันตรายทั้งต่อผู้ถูกควบคุมหรือกักกันและต่อสังคมโดยรวม

๓.๒.๒ ปี ค.ศ. ๒๐๑๐ เยอรมนีได้ออกกฎหมายว่าด้วยการกักกัน และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้สถานที่ที่จะใช้ในการกักกันภายหลังจากรับโทษจำคุกแล้วต้องแตกต่างจากเรือนจำ เนื่องจากเป้าหมายของการกักกันหรือการใช้มาตรการลักษณะนี้ คือ การลดความเป็นอันตรายของผู้ถูกกักกัน

๓.๒.๓ เมื่อพิจารณาจากหลักการเกี่ยวกับการกักกันของเยอรมนี เทียบเคียงกับการกักกันตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ พบว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อบำบัดหรือฟื้นฟูสภาพทางจิตใจ และการกลับคืนสู่สังคมอย่างปลอดภัยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการกำหนดให้สถานที่กักกันต้องมี채เรือนจำและต้องมีลักษณะที่แตกต่างจากเรือนจำ เพื่อความเหมาะสมในการบำบัดและฟื้นฟูพฤติกรรมนิสัยของผู้ถูกกักกันและผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษ ซึ่งรวมไปถึงการปฏิบัติตน วิธีชีวิตประจำวัน และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ ตลอดทั้งต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่ว่า ผู้ถูกคุมขังและกักกันมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และต้องปฏิบัติกับผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษแตกต่างจากผู้ต้องขังที่ถูกลงโทษในเรือนจำ

### ๓.๓ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการของสถานกักกันในประเทศไทย

๓.๓.๑ ปัจจุบันประเทศไทยมีสถานกักกันรองรับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญาเพียงแห่งเดียว คือ สถานกักกันนครปฐม โดยใช้พื้นที่ร่วมกับเรือนจำกลางนครปฐม พื้นที่ของสถานกักกันจึงไม่เพียงพอที่จะฝึกอาชีพ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยให้กับผู้ถูกกักกันอย่างมีประสิทธิภาพตาม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกัน พ.ศ. ๒๕๖๖ รวมถึงไม่มีพื้นที่แยกระหว่างผู้ถูกกักกันเพศชายและเพศหญิง จึงจำเป็นต้องนำผู้ถูกกักกันหญิงไปควบคุมรวมกับผู้ต้องขังหญิงของเรือนจำกลางนครปฐม โดยประกาศอาณาเขตบางส่วนของเรือนจำกลางนครปฐมให้เป็นสถานที่กักกันหญิง นอกจากนี้ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการใช้ชีวิตประจำวัน การประกอบอาหาร และการรักษาพยาบาล ก็ต้องใช้ร่วมกับเรือนจำกลางนครปฐม และเมื่อสถานกักกันนครปฐมอยู่ในเรือนจำกลางนครปฐม จึงนำกฎเกณฑ์และระเบียบของเรือนจำ เช่น การเยี่ยมญาติ การเข้าออกเรือนนอน การใช้ชีวิตประจำวัน มาใช้บังคับ อีกทั้งอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสถานกักกันนครปฐมที่ได้รับการจัดสรรจำนวน ๑๕ คน แต่กลับต้องไปปฏิบัติหน้าที่ ณ ส่วนราชการอื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานกักกันนครปฐม เพียง ๓ คน รวมผู้อำนวยการ เป็นเหตุให้ต้องใช้เจ้าหน้าที่เรือนจำกลางนครปฐมในการช่วยเหลือสนับสนุนดูแลผู้ถูกกักกันด้วย การดำเนินการดังกล่าวของกรมราชทัณฑ์มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์และการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกันเสมือนเป็นนักโทษประเภทหนึ่ง และไม่เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้มาตรการที่คล้ายคลึงกับการลงโทษจำคุกอันเป็นการจำกัดอิสระและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดนั้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

๓.๓.๒ กระทรวงยุติธรรมมีประกาศ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๓ เรื่อง กำหนดอาณาเขตเรือนจำชั่วคราวทัพหลวง ที่ตำบลทัพหลวง จังหวัดนครปฐม เนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๓ งาน ๒๗ ตารางวา สำหรับดำเนินการอบรม ฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังเพื่อดำเนินการตามภารกิจและสามารถควบคุมผู้ต้องขังให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งกระทรวงยุติธรรมและกรมราชทัณฑ์มีแนวคิดที่จะแยกระหว่างสถานกักกันและเรือนจำออกจากกัน จึงได้กำหนดพื้นที่ดังกล่าวขึ้นมา แต่ยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ประกอบกับผู้ถูกกักกันมีจำนวนน้อยหากเทียบกับจำนวนผู้ต้องขัง การบริหารจัดการทรัพยากรของกรมราชทัณฑ์จึงมุ่งที่ผู้ต้องขังเป็นหลัก ทำให้ในปัจจุบันการแยกสถานกักกันนครปฐมออกมาจากเรือนจำกลางนครปฐมจึงยังไม่อาจดำเนินการได้ และไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อใด สภาพดังกล่าวจะยิ่งทำให้การพัฒนาผู้ถูกกักกันไม่บรรลุเจตนารมณ์ตามกฎหมายและสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเกิดจากการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ได้มากขึ้น ดังเช่นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเคยตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๔๘/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๖

๓.๓.๓ จากประเด็นข้างต้นเห็นว่า แม้ผู้ถูกกักกันจะมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับผู้ต้องขังทั้งหมดในประเทศก็ตาม แต่หลักสิทธิมนุษยชนย่อมไม่อาจถูกจำกัดเพื่อคุ้มครองบุคคล โดยคำนึงถึงจำนวนหรือปริมาณผู้ที่ได้รับผลกระทบ หากแต่บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน

ในหลักการเดียวกันนี้ หากผู้ถูกกักกันมีสิทธิและเสรีภาพเช่นใด ย่อมไม่อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ด้วยเหตุเพียงเพราะจำนวนที่น้อยกว่าผู้ต้องขัง และไม่ควรปฏิบัติเสมือนว่าผู้ถูกกักกันเป็นผู้ต้องขัง ประเภทหนึ่งเพื่อให้สะดวกต่อการควบคุมดูแลเท่านั้น

๓.๓.๔ อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๗ ได้มีประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง กำหนดสถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม อบรมและฝึกวิชาชีพ ผู้ถูกกักกัน ประกอบกับสถานกักกันนครปฐมมีความแออัดคับแคบ จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งสถาน กักกันกลางขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการคุมขังผู้ถูกกักกันตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการ กักกันตามประมวลกฎหมายอาญา และผู้พันโทหรือผู้ถูกเฝ้าระวังตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการ ป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง แม้ยังไม่ได้กำหนดระยะเวลา และขั้นตอนการย้ายผู้ถูกกักกันมายังสถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร แต่ถือได้ว่าเป็นการเริ่ม กระบวนการปฏิบัติกับผู้ถูกกักกันเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักกฎหมายว่าด้วย การกักกัน

๓.๔ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวล กฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิด เกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕

๓.๔.๑ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับ เพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับการกักกัน และกฎหมายได้กำหนดให้ กรมราชทัณฑ์คุมขังบุคคลภายหลังพ้นโทษไว้ในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ และจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขัง เสมือนผู้กระทำความผิดมิได้ โดยกำหนดให้คุมขังไว้ ณ สถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้นำวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔<sup>๑๖</sup> มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลมด้วย ดังนั้น การกักกันและมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ ย่อมต้องพิจารณา ให้มีความสอดคล้องและกำหนดมาตรการเพื่อบังคับใช้ในลักษณะเดียวกันได้ โดยนอกจากกฎหมาย ดังกล่าวแล้ว ยังมีการกำหนดกฎกระทรวงมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการ

/คุมขัง ...

<sup>๑๖</sup> มาตรา ๓๔ ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษ และให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ผู้ใดถูกคำสั่งให้คุมขังภายหลังพ้นโทษ ให้กรมราชทัณฑ์คุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำและจะ ปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

คุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๔<sup>๑๓</sup> ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๖<sup>๑๔</sup> และข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วยการใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๕ ข้อ ๒๓<sup>๑๕</sup> เพื่อใช้สำหรับมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ ในการพิจารณาข้อมูลจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดเป็นรายบุคคล เพื่อการเสนอแนะวิธีการและระยะเวลาการใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษอย่างเหมาะสม ตลอดทั้ง

/การรักษา ...

---

<sup>๑๓</sup> ข้อ ๔ ให้คณะทำงานพิจารณาข้อมูลการจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดเป็นรายบุคคลตามที่เจ้าพนักงานเรือนจำเสนอ และให้เสนอความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นและเหมาะสมในการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ หรือมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษร่วมกับการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษเมื่อครบกำหนดการคุมขังต่อเนื่องกันไป รวมทั้งเสนอแนะวิธีการและระยะเวลาที่เหมาะสมในการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยให้คำนึงถึงปัจจัย ดังต่อไปนี้

- (๑) พฤติการณ์ความรุนแรงแห่งคดี
- (๒) สาเหตุแห่งการกระทำความผิด
- (๓) ประวัติการกระทำความผิดและโทษตามคำพิพากษา
- (๔) ภาวะแห่งจิต นิสัย และลักษณะส่วนตัวอื่น
- (๕) ความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม
- (๖) ข้อบ่งชี้และความเสี่ยงหรือโอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ
- (๗) ผลการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัย
- (๘) ความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่กระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องถูกบังคับ
- (๙) ข้อเท็จจริงอื่น ๆ เกี่ยวกับการกระทำความผิดของนักโทษเด็ดขาด หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากำหนดมาตรการในการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ

<sup>๑๔</sup> ข้อ ๖ การดำเนินการของศาลตามข้อบังคับนี้ ให้คำนึงถึงการรักษาดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคม สวัสดิภาพของผู้เสียหาย และสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำความผิด

<sup>๑๕</sup> ข้อ ๒๓ พนักงานอัยการจะสั่งให้ใช้มาตรการคุมขัง ต่อเมื่อมีเหตุอันสมควรว่านักโทษเด็ดขาดจะกระทำความผิดที่ระบุไว้ในข้อ ๑๐ อีกภายหลังพ้นโทษ และไม่มีมาตรการอื่นใดที่อาจป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดได้

เหตุอันสมควรตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย ลักษณะส่วนตัวอื่นของนักโทษเด็ดขาด การกระทำอื่นภายหลังการกระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายหรือสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูนักโทษเด็ดขาด ความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาด และเหตุผลประการอื่นที่สมควรใช้มาตรการคุมขังแก่นักโทษเด็ดขาด

การรักษาตุลยาพระหว่างการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคม สวัสดิภาพของผู้เสียหาย และสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำความผิด อันเป็นไปตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๓.๔.๒ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งใช้บังคับเป็นระยะเวลากว่า ๕๐ ปี โดยไม่มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงนอกจากการออกระเบียบของกรมราชทัณฑ์โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้บังคับกับการกักกันเท่านั้น จึงอาจไม่เท่าทันต่อสถานการณ์การกระทำความผิดในสังคมปัจจุบันที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและมีรูปแบบการกระทำความผิดที่หลากหลาย เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการกักกันกับมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษนั้น มีลักษณะการบังคับใช้และวัตถุประสงค์ในลักษณะเช่นเดียวกัน แต่มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษมีบทบัญญัติที่ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์สังคมในปัจจุบันมากกว่า ทั้งการกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยกำหนดให้คณะกรรมการต้องมีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ การกำหนดมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เป็นต้น

๓.๔.๓ จากหลักเกณฑ์การบังคับใช้ วัตถุประสงค์ และขั้นตอนการขอใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยว่าด้วยการกักกันและมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษข้างต้น เห็นว่า แม้ทั้งสองกรณีจะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเช่นเดียวกัน แต่กลับใช้วิธีการพิจารณาแตกต่างกันมาก กล่าวคือ การกักกันให้พิจารณาเฉพาะกรณีที่เคยถูกศาลพิพากษาให้กักกัน หรือถูกพิพากษาให้ลงโทษจำคุกไม่ต่ำกว่าหกเดือน ไม่น้อยกว่าสองครั้ง และภายในเวลาสิบปีนับแต่วันที่ได้พ้นจากการกักกันหรือพ้นโทษ ได้กระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญานี้ และพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดติดนิสัย ซึ่งกรณีใดจะเป็นการกระทำความผิดติดนิสัยนั้น เป็นดุลพินิจของศาล แต่กรณีมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ ได้กำหนดถึงพฤติการณ์แห่งความรุนแรงของคดี สาเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติการกระทำความผิด ภาวะแห่งจิต นิสัย ลักษณะส่วนตัวอื่นของนักโทษเด็ดขาด การกระทำอื่นภายหลังการกระทำความผิด ความปลอดภัยของผู้เสียหายหรือสังคม โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำ การแก้ไขฟื้นฟูนักโทษเด็ดขาด ตลอดจนความได้สัดส่วนของการใช้มาตรการที่ต้องกระทบสิทธิเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้ แม้การกักกันและมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษจะมีจุดมุ่งหมายป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเช่นเดียวกัน แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาใช้กฎหมายกลับแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

๓.๔.๔ ด้วยข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีความเห็นสอดคล้องกับสำนักงานศาลยุติธรรมว่า นอกจากการพิจารณาความเหมาะสมของบทบัญญัติ

ของกฎหมายแล้ว การมีข้อมูลที่เพียงพอเพื่อการประเมินความเสี่ยงในการกระทำความผิดหรือการก่อเหตุอันตรายในอนาคตที่แม่นยำและเพื่อการจัดการความเสี่ยงดังกล่าวอย่างเหมาะสมมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งการประเมินดังกล่าวไม่อาจใช้เพียงข้อหาหรือโทษที่ได้รับในอดีตเพียงปัจจัยเดียวได้ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ว่าข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องนั้นคืออะไรบ้าง และผู้ใช้เกณฑ์การประเมินความเสี่ยงให้ศาลพิจารณาคือพนักงานอัยการผู้มีอำนาจยื่นฟ้องขอให้ศาลใช้วิธีการกักกัน โดยกรมราชทัณฑ์ อาจเป็นผู้สนับสนุนข้อเท็จจริงและเกณฑ์การประเมินดังกล่าวแก่พนักงานอัยการ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้จะสามารถเป็นส่วนสนับสนุนให้การดำเนินการเพื่อกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยด้วยการกักกันมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากขึ้น ทั้งนี้ เห็นควรเสนอให้หน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่พิจารณาปรับปรุง แก้ไข กฎหมายว่าด้วยการกักกัน มีหลักเกณฑ์ข้อมูลการจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดเป็นรายบุคคล เพื่อประกอบความจำเป็นและความเหมาะสมในการใช้วิธีการกักกัน เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์การใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕

### ๓.๕ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกกักกันและผู้ถูกคุมขังตามมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ เทียบเคียงกับผู้ต้องขังตามคำพิพากษา

๓.๕.๑ สิทธิประโยชน์ของผู้ต้องขังตามคำพิพากษา กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. ๒๕๖๒<sup>๑๖</sup> กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดซึ่งแสดงให้

/เห็นว่า ...

---

<sup>๑๖</sup> ข้อ ๑ นักโทษเด็ดขาดซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดี มีความอดสาหะ มีความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการทำงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้น การแต่งตั้งให้มีตำแหน่งหน้าที่ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำ การลดวันต้องโทษจำคุกลงอีกไม่เกินจำนวนวันที่ทำงานสาธารณะ หรือทำงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ของทางราชการนอกเรือนจำ การพักการลงโทษ การฝึกวิชาชีพในสถานประกอบการนอกเรือนจำ หรือการรับการศึกษาอบรมนอกเรือนจำ โดยให้นำพฤติการณ์การกระทำความผิด ลักษณะความผิด ความรุนแรงของคดี และการกระทำความผิดที่ได้กระทำมาก่อนแล้ว มาประกอบการพิจารณาให้ประโยชน์ในแต่ละกรณีด้วย

ข้อ ๒๖ นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นแล้วแต่อย่างไรจะมากกว่า หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา อาจได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกตามชั้นและตามจำนวนวันดังต่อไปนี้

- (๑) ชั้นเยี่ยม เดือนละห้าวัน
- (๒) ชั้นดีมาก เดือนละสี่วัน
- (๓) ชั้นดี เดือนละสามวัน

เห็นว่ามีความประพฤติดี มีความอุตสาหะ มีความก้าวหน้าในการศึกษา และการทำงานเกิดผลดี หรือทำ ความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ ย่อมได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้น และเมื่อได้รับการเลื่อนชั้นย่อมได้รับ การลดวันต้องโทษ โดยกำหนดลดวันต้องโทษในแต่ละลำดับชั้น กล่าวคือ (๑) ชั้นเยี่ยม ได้รับการลดวัน ต้องโทษเดือนละห้าวัน (๒) ชั้นดีมาก ได้รับการลดวันต้องโทษเดือนละสี่วัน และ (๓) ชั้นดี ได้รับการ ลดวันต้องโทษเดือนละสามวัน นอกจากนี้ นักโทษเด็ดขาดซึ่งถูกส่งออกไปทำงานสาธารณะหรือทำงาน อื่นใดเพื่อประโยชน์ของทางราชการนอกเรือนจำ ก็ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกลงเท่าจำนวน วันที่ทำงานนั้น

๓.๕.๒ สิทธิของผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษ ตามพระราชบัญญัติมาตรการ ป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕<sup>๓๗</sup> กำหนดว่า เมื่อพฤติการณ์ของผู้ถูกคุมขังเปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่มมีการคุมขัง ภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำกำหนด มาตรการเพื่อเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนเป็นใช้คำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้

๓.๕.๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ต้องขังตามคำพิพากษา และผู้ถูกคุมขังตาม มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ หากประพฤติตนดี ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมดี ผู้ต้องขังและผู้ถูกคุมขังย่อมอยู่ ในเงื่อนไขที่จะได้รับการลดวันต้องโทษ หรือประเมินให้ได้รับการปล่อยตัวจากสถานที่คุมขังก่อนระยะเวลา แล้วแต่กรณี ซึ่งแตกต่างจากผู้ถูกกักกันที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใด กำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ ทั้งในส่วนของการลดวันต้องโทษ หรือการประเมินให้ปล่อยตัวก่อนกำหนด ซึ่งจากการรับฟังผู้ถูกกักกันชาย และหญิง ได้ให้ความเห็นว่า วิถีชีวิตประจำวัน การเข้าเรือนนอน การรับประทานอาหาร ไม่แตกต่างจาก ผู้ต้องขังในเรือนจำ ในทางกลับกันสิทธิประโยชน์ที่ได้รับกลับน้อยยิ่งกว่าผู้ต้องขัง และอาจส่งผลต่อการ ไม่ปรับปรุงความประพฤติของตนในสถานกักกัน เนื่องจากเมื่อประพฤติตนดี ก็ไม่ได้รับประโยชน์อย่างใด

๓.๕.๔ ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ เมื่อผู้ถูกกักกันถูกย้ายจากสถาน กักกันนครปฐมและไปรวมอยู่กับผู้ถูกคุมขังตามมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ ณ สถานกักกันกลาง กรุงเทพมหานคร แม้ผู้ถูกกักกันและผู้ถูกคุมขัง จะมีสถานะและวัตถุประสงค์ในการใช้มาตรการ

/เพื่อป้องกัน ...

<sup>๓๗</sup> มาตรา ๓๔ วรรคสาม ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่ม มีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ พิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไข เพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้

เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของสังคมเช่นเดียวกัน แต่ผู้ถูกกักกันกลับไม่ได้รับสิทธิในการประเมินพยานิสัยและพฤติกรรมเช่นเดียวกับผู้ถูกคุมขังที่อาจได้รับการยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังการประเมินได้ จึงยอมเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งกฎหมายที่ไม่เหมาะสมตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป และอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานที่ของเจ้าหน้าที่ประจำสถานกักกันกรุงเทพมหานครที่ต้องบริหารจัดการกลุ่มบุคคลสองกลุ่มที่ถูกควบคุมในสถานที่แห่งเดียวกันแต่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายที่มีความแตกต่างกัน

จากข้อพิจารณาข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

#### ๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๕/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ จึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนไปยังกระทรวงยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด กรมราชทัณฑ์ และคณะกรรมการพัฒนาบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ ดังนี้

##### ๔.๑ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

###### ๔.๑.๑ ให้กระทรวงยุติธรรมและกรมราชทัณฑ์ ดำเนินการ ดังนี้

๑) พิจารณากำหนดสถานที่สำหรับควบคุมบุคคลแยกตามสถานะตามกฎหมายโดยให้แยกระหว่างผู้ถูกกักกันตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ และผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ให้มีความชัดเจนและเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๒) พิจารณาจัดสรรอัตรากำลังที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการบริหารจัดการสถานกักกัน ซึ่งจะต้องครอบคลุมถึงการพัฒนาพยานิสัย ให้การศึกษา และฝึกหัดอาชีพแก่ผู้ถูกกักกัน

๓)หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นต้น เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ในการกำหนดหน่วยงานหรือกลไกที่มีหน้าที่ประเมินความเสี่ยงในการกระทำความผิดของจำเลย เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของพนักงานอัยการในการยื่นฟ้องและขอให้ศาลใช้วิธีการกักกัน ตามแนวทางความเห็นของสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งจะสนับสนุนให้การดำเนินการเพื่อกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยด้วยการกักกันมีประสิทธิภาพและบรรลุล่วงวัตถุประสงค์ได้มากขึ้น

๔) สร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกันอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกัน พ.ศ. ๒๕๖๖

๔.๑.๒ ให้สำนักงานศาลยุติธรรมใช้ข้อมูลตามข้อเสนอแนะฉบับนี้เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประกอบการใช้ดุลยพินิจของศาลในการกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยด้วยการกักกัน ให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน

๔.๑.๓ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดใช้ข้อมูลตามข้อเสนอแนะฉบับนี้เสนอต่อคณะกรรมการอัยการ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของพนักงานอัยการในการขอให้ศาลกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยด้วยการกักกัน ให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน

๔.๑.๔ ให้สำนักงานกิจการยุติธรรมใช้ข้อมูลตามข้อเสนอแนะฉบับนี้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเพื่อพิจารณาและเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้จัดสรรงบประมาณที่จำเป็นแก่กระทรวงยุติธรรมในการจัดหาและปรับปรุงสถานที่สำหรับเป็นสถานกักกัน รวมถึงงบประมาณสำหรับการจัดสรรอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่

#### ๔.๒ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

๔.๒.๑ ให้กระทรวงยุติธรรมออกกฎระเบียบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกกักกัน โดยต้องไม่น้อยกว่าสิทธิของผู้ต้องขังที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. ๒๕๖๒

๔.๒.๒ ให้กระทรวงยุติธรรมในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเสนอแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยพิจารณาแนวทางตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมของมาตรการ

ภายหลังการกักกัน การกำหนดวิธีการสำหรับศาลใช้ในการพิจารณาก่อนมีคำสั่งให้กักกัน การกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่จัดทำรายงานผลการพัฒนาพฤติกรรมเสี่ยงภายหลังการกักกัน เป็นต้น

### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ