

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 และโดยที่การกักกันเป็นวิธีการควบคุมตัวบุคคลที่กระทำความผิดตายเป็นนิสัยภายหลังจากรับโทษทางอาญาแล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา การกักกันจึงไม่ใช่โทษและมีความแตกต่างกับการลงโทษทางอาญาเมื่อวัตถุประสงค์ของการกักกันและการลงโทษมีความแตกต่างกัน สถานกักกันจึงควรมีความเหมาะสมในการเอื้ออำนวยสำหรับปรับเปลี่ยนพฤตินิสัยของผู้ถูกกักกันไม่ให้วนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก 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^๑

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^๒

๒.๒.๑ บันทึกความเห็นของนางกรรณิการ์ ชอินทรวงศ์ 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^๓

๒.๓.๑ บันทึกความเห็นของศาสตราจารย์สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๗

๒.๓.๒ บันทึกความเห็นของผู้ช่วยศาสตราจารย์ปริญญา เทวานฤมิตรกุล ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๗

/๒.๔ บันทึก...

^๑ โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า ๑๙

^๒ โปรดดูภาคผนวก ข. หน้า ๒๑

^๓ โปรดดูภาคผนวก ค. หน้า ๒๓

๒.๔ บันทึกการลงพื้นที่และรับฟังข้อมูล^๔

๒.๔.๑ บันทึกการลงพื้นที่สถานกักกันนครปฐมและรับฟังข้อมูลจากผู้บริหารเรือนจำกลางนครปฐมและสถานกักกันนครปฐม เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๗

๒.๔.๒ บันทึกการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกกักกันของสถานกักกันนครปฐม เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

๒.๔.๓ บันทึกการลงพื้นที่สถานกักกันกลางกรุงเทพมหานครและรับฟังข้อมูลจากผู้บริหารสถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘

๒.๕ รายงานวิจัย รายงานการศึกษา บทความทางวิชาการ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง^๕

๒.๕.๑ รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย ศึกษาเฉพาะกรณีกักกัน โดย ภัทริกา โกคาพาณิชย์ (๒๕๕๘) นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

๒.๕.๒ รายงานการวิจัยเรื่อง “มาตรการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัย แทนโทษจำคุก” (Measures to Secure the Enforcement of the Sentence Imposed Instead of Imprisonment) โดย นายปิยบุตร บุญธรรม (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 วรกร โอภาสนันท์ (๒๕๖๔) ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม

๒.๕.๕ รายงานการศึกษาเรื่อง “การใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ศึกษากรณี ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” โดย พีรณ พรวิเศษ (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...

^๔ โปรดดูภาคผนวก ง. หน้า ๒๕

^๕ 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 พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง 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 ในการกำหนดมาตรการป้องกันกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๖

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาบนหลักการว่า บุคคลย่อมมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลทั่วไปหรือบุคคลที่ได้รับโทษตามกฎหมาย รวมถึงย่อมไม่ถูกข่มขู่ และใช้วิธีการเลือกปฏิบัติอันมีลักษณะลดทอนคุณค่าของบุคคลนั้น ๆ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ที่ได้รับการรับรองไว้ดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันให้รัฐต้องตรากฎหมาย 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^๖ และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งองค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง^๗ กำหนดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายที่สำคัญของระบบราชทัณฑ์ การลงโทษ และมาตรการอื่นที่คล้ายคลึงกับการลงโทษจำคุก ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด เพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม และลดการกระทำผิดซ้ำ โดยเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสกลับตัวและฟื้นฟูทางสังคม และบุคคลที่ถูกลงโทษแล้วย่อมต้องไม่ถูกลงโทษซ้ำในความผิดเดิมอีก ทั้งนี้จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ รัฐควรจัดให้มีการบริการด้านการศึกษา การฝึกอาชีพ และการทำงาน รวมทั้งความช่วยเหลือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมและที่สามารถให้บริการได้ และความช่วยเหลือด้านการเยียวยา กำลังใจ จิตวิญญาณ สังคมและสุขภาพ รวมทั้งการกีฬา เป็นต้น

/๓.๑.๒ รัฐธรรมนูญ...

^๖ ข้อ ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. ระบบราชทัณฑ์ต้องประกอบด้วย การประคับคองนักโทษ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้นักโทษกลับตัวและฟื้นฟูทางสังคม ผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนต้องได้รับการจำแนกออกจากผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ และต้องได้รับการปฏิบัติให้เหมาะสมกับวัยและสถานะทางกฎหมาย

ข้อ ๑๔

ฯลฯ

ฯลฯ

๗. บุคคลย่อมไม่ถูกพิจารณาหรือลงโทษซ้ำในความผิดซึ่งบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษหรือให้ปล่อยตัวแล้วตามกฎหมายและวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ

^๗ ข้อกำหนด ๔

๑. เป้าประสงค์ของการลงโทษจำคุกหรือการใช้มาตรการที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการจำกัดอิสระและเสรีภาพของบุคคลนั้น โดยเบื้องต้นแล้วก็เพื่อที่จะคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมและลดการกระทำผิดซ้ำ ความประสงค์ดังกล่าวสามารถบรรลุได้ต่อเมื่อระยะเวลาในการคุมขังได้ถูกนำมาใช้เพื่อประกันเท่าที่จะเป็นไปได้ว่าบุคคลเช่นนั้นจะสามารถกลับคืนสู่สังคมได้เมื่อได้รับการปล่อยตัวโดยสามารถดำรงชีวิตที่ไม่ละเมิดกฎหมายและพึงตนเองได้

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 ๒๙^๘ ได้รับรองและคุ้มครองว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพทางกฎหมายเท่าเทียมกัน และบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับกุมหรือการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือเหตุอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำความผิดมิได้

๓.๑.๓ ประมวลกฎหมายอาญา^๙ และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติ ต่อผู้ถูกกักกัน พ.ศ. ๒๕๖๖^{๑๐} กำหนดความหมายของการกักกันและวิธีการฟื้นฟูผู้ถูกกักกันว่า การกักกัน

/เป็นวิธี ...

๘ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพทางกฎหมายเท่าเทียมกัน
มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย
การจับกุมหรือการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือเหตุอื่นตามที่
กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้นบัญญัติ เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำ ความผิดมิได้

๙ มาตรา ๓๙ วิธีการเพื่อความปลอดภัย มีดังนี้

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

มาตรา ๔๐ กักกัน คือการควบคุมผู้กระทำความผิดติดนัยไว้ภายในเขตกำหนดเพื่อป้องกันการกระทำ ความผิด เพื่อตัดนัย และเพื่อฝึกหัดอาชีพ

๑๐ ข้อ ๗๘ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้ผู้ถูกกักกันได้รับการศึกษา ฝึกอบรม และรับการฝึกวิชาชีพ ตามสมควร

ข้อ ๗๙ การศึกษา การอบรม และการฝึกวิชาชีพ ผู้ถูกกักกันนั้น ให้จัดแบ่ง ดังนี้

(๑) การศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสายอาชีพ การศึกษาระดับอุดมศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย หรือเป็นไปตามดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) การอบรมด้านคุณธรรม จริยธรรม การเรียนรู้วัฒนธรรมอันดีงาม กิจกรรมสันทนาการ กีฬา และหน้าที่ของพลเมืองที่ดี

(๓) การฝึกวิชาชีพ และการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามความถนัดและความต้องการของตลาดแรงงาน และตามบริบทของสถานกักกัน

เป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยสำหรับควบคุมผู้กระทำความผิดติดนิสัยไว้ในเขตกำหนดเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ พัฒนาพฤติกรรม และฝึกหัดอาชีพ โดยผู้ถูกกักกันต้องได้รับการศึกษาตั้งแต่ขั้นพื้นฐาน สายอาชีพ ระดับอุดมศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย มีการอบรมด้านคุณธรรม จริยธรรม การเรียนรู้วัฒนธรรมอันดีงาม กิจกรรมสันทนาการ และหน้าที่ของพลเมืองที่ดี การฝึกวิชาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงานตามความถนัดและความต้องการของตลาดแรงงาน นอกจากนี้ในระเบียบฯ^{๑๑} ได้กำหนดให้สถานกักกันจัดให้มีแพทย์ พยาบาล หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมด้านการพยาบาล และกำหนดให้สถานกักกันต้องมีสุทกรรมหรือบริเวณสำหรับปรุงอาหารและประกอบอาหาร โดยกำหนดให้อาหารที่ผู้ถูกกักกันรับประทานต้องเป็นอาหารที่สถานกักกันจัดทำขึ้น

๓.๑.๔ จากหลักการข้างต้น เห็นว่า การกักกันเป็นวิธีการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมด้วยการนำตัวบุคคลที่พ้นโทษแล้วไปควบคุมในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่เรือนจำ และไม่ให้ปฏิบัติ เช่นนักโทษเด็ดขาดตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาพฤติกรรมบุคคลดังกล่าวก่อนที่จะปล่อยตัวกลับสู่สังคม อันเป็นวิธีการป้องกันมิให้บุคคลกระทำความผิดซ้ำและปกป้องประโยชน์สาธารณะจากการกระทำความผิด และคุ้มครองสังคมให้มีความปลอดภัย แต่การดำเนินการดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ในหลายประการ เช่น สิทธิของบุคคลที่ไม่ต้องรับโทษซ้ำสองในความผิดเดียวกัน สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ตามกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิและเสรีภาพในความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น รัฐจึงต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดและต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนควบคู่กันไปด้วย

/๓.๒ ข้อพิจารณา ...

^{๑๑} ข้อ ๘๓ สถานกักกันจะต้องจัดให้มีแพทย์ พยาบาล หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมด้านการพยาบาล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ด้านการรักษาพยาบาล ส่งเสริม ป้องกัน และฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ถูกกักกันที่เจ็บป่วย รวมทั้งการประเมินผล การตรวจรักษา การดูแลสุขภาพอนามัย และการดูแลสุขภาพจิตต่าง ๆ ในสถานกักกัน

ข้อ ๑๑๑ วรรคหนึ่ง โดยปกติอาหารที่สถานกักกันจะให้ผู้ถูกกักกันรับประทานนั้นให้ปรุงขึ้นในสถานกักกัน

ข้อ ๑๑๒ ให้สถานกักกันดูแลการสุขาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกักกันในเรื่อง ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) สุทกรรม หรือบริเวณที่ใช้เตรียม ปรุง ประกอบอาหารต้องสะอาดเป็นระเบียบ โต๊ะที่ใช้สำหรับเตรียมปรุงหรือประกอบอาหารต้องสูงจากพื้นอย่างน้อย ๖๐ เซนติเมตร ภาชนะอุปกรณ์ที่ใช้เตรียมปรุง ประกอบอาหาร ต้องสะอาด ได้รับการล้างและเก็บอย่างสุขลักษณะ อาหารสด แห้ง เครื่องปรุง และอาหารปรุงเสร็จต้องจัดเก็บถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลอาหาร และผู้ถูกกักกันที่ปฏิบัติงานสุทกรรมต้องมีสุขอนามัยส่วนบุคคลที่ดี ได้รับการตรวจสุขภาพประจำปีอย่างสม่ำเสมอ

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 โดยเฉพาะการกำหนดให้สถานที่กักกันต้องมีไข้เรือนจำและต้องมีลักษณะที่แตกต่างจากเรือนจำ เพื่อความเหมาะสมในการบำบัดและฟื้นฟูพฤติกรรมเสียของผู้ถูกกักกันและผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษ ซึ่งรวมไปถึงการปฏิบัติตน วิธีชีวิตประจำวัน และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ ตลอดทั้งต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่ว่า ผู้ถูกคุมขังและกักกันมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และต้องปฏิบัติกับผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษแตกต่างจากผู้ต้องขังที่ถูกลงโทษในเรือนจำ

๓.๓ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการของสถานกักกันในประเทศไทย

๓.๓.๑ ปัจจุบันประเทศไทยมีสถานกักกันรองรับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญาเพียงแห่งเดียว คือ สถานกักกันนครปฐม โดยใช้พื้นที่ร่วมกับเรือนจำกลางนครปฐม พื้นที่ของสถานกักกันจึงไม่เพียงพอที่จะฝึกอาชีพ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเสียให้กับผู้ถูกกักกันอย่างมีประสิทธิภาพตาม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกัน พ.ศ. ๒๕๖๖ รวมถึงไม่มีพื้นที่แยกระหว่างผู้ถูกกักกันเพศชายและเพศหญิง จึงจำเป็นต้องนำผู้ถูกกักกันหญิงไปควบคุมรวมกับผู้ต้องขังหญิงของเรือนจำกลางนครปฐม โดยประกาศอาณาเขตบางส่วนในเรือนจำกลางนครปฐมให้เป็นสถานที่กักกันหญิง นอกจากนี้ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการใช้ชีวิตประจำวัน การประกอบอาหาร และการรักษาพยาบาล ก็ต้องใช้ร่วมกับเรือนจำกลางนครปฐม และเมื่อสถานกักกันนครปฐมอยู่ภายในเรือนจำกลางนครปฐม จึงนำกฎเกณฑ์และระเบียบของเรือนจำ เช่น การเยี่ยมญาติ การเข้าออกเรือนนอน การใช้ชีวิตประจำวัน มาใช้บังคับ อีกทั้งอัตราค่าล้างเจ้าหน้าที่ของสถานกักกันนครปฐมที่ได้รับการจัดสรรจำนวน 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 สภาพดังกล่าวจะยิ่งทำให้การพัฒนาผู้ถูกกักกันไม่บรรลุเจตนารมณ์ตามกฎหมายและส่อเสี่ยงที่จะเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเกิดจากการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ได้มากขึ้น ดังเช่นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเคยตรวจสอบพบและมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๔๘/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๖

๓.๓.๓ จากประเด็นข้างต้นเห็นได้ว่า แม้ผู้ถูกกักกันจะมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับผู้ต้องขังทั้งหมดในประเทศก็ตาม แต่หลักสิทธิมนุษยชนย่อมไม่อาจถูกจำกัดเพื่อคุ้มครองบุคคล โดยคำนึงถึงจำนวนหรือปริมาณผู้ที่ได้รับผลกระทบ หากแต่บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน

ในหลักการเดียวกันนี้ หากผู้ถูกกักกันมีสิทธิและเสรีภาพเช่นใด ย่อมไม่อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้วยเหตุเพียงเพราะจำนวนที่น้อยกว่าผู้ต้องขัง และไม่ควรปฏิบัติเสมือนว่าผู้ถูกกักกันเป็นผู้ต้องขังประเภทหนึ่งเพื่อให้สะดวกต่อการควบคุมดูแลเท่านั้น

๓.๓.๔ อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๗ ได้มีประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง กำหนดสถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม อบรมและฝึกวิชาชีพผู้ถูกกักกัน ประกอบกับสถานกักกันนครปฐมมีความแออัดคับแคบ จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งสถานกักกันกลางขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการคุมขังผู้ถูกกักกันตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา และผู้พ้นโทษหรือผู้ถูกเฝ้าระวังตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง แม้ยังไม่ได้กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการย้ายผู้ถูกกักกันมายังสถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร แต่ถือได้ว่าเป็นการเริ่มกระบวนการปฏิบัติกับผู้ถูกกักกันเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักกฎหมายว่าด้วยการกักกัน

๓.๔ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕

๓.๔.๑ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับการกักกัน และกฎหมายได้กำหนดให้กรมราชทัณฑ์คุมขังบุคคลภายหลังพ้นโทษไว้ในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำ และจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนผู้กระทำความผิดมิได้ โดยกำหนดให้คุมขังไว้ ณ สถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้นำวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔^{๑๖} มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลมด้วย ดังนั้น การกักกันและมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ ย่อมต้องพิจารณาให้มีความสอดคล้องและกำหนดมาตรการเพื่อบังคับใช้ในลักษณะเดียวกันได้ โดยนอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีการกำหนดกฎกระทรวงมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการ

/คุมขัง ...

^{๑๖} มาตรา ๓๔ ให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษ และให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ผู้ใดถูกคำสั่งให้คุมขังภายหลังพ้นโทษ ให้กรมราชทัณฑ์คุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่มีใช้เรือนจำและจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

คุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๔^{๓๓} ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๖^{๓๔} และข้อบังคับของอัยการสูงสุดว่าด้วยการใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๕ ข้อ ๒๓^{๓๕} เพื่อใช้สำหรับมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ ในการพิจารณาข้อมูลจำแนกลักษณะของนักโทษเด็ดขาดเป็นรายบุคคล เพื่อการเสนอแนะวิธีการและระยะเวลาการใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษอย่างเหมาะสม ตลอดทั้ง

/การรักษา ...

^{๓๓} 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

^{๓๔} ข้อ ๖ การดำเนินการของศาลตามข้อบังคับนี้ ให้คำนึงถึงการรักษาดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคม สวัสดิภาพของผู้เสียหาย และสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำความผิด

^{๓๕} 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 โดยไม่มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง นอกจากการออกระเบียบของกรมราชทัณฑ์โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้บังคับกับการกักกันเท่านั้น จึงอาจไม่เท่าทันต่อสถานการณ์การกระทำความผิดในสังคมปัจจุบันที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและมีรูปแบบการกระทำความผิดที่หลากหลาย เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการกักกันกับมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษนั้น มีลักษณะการบังคับใช้และวัตถุประสงค์ในลักษณะเช่นเดียวกัน แต่มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษมีบทบัญญัติที่ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์สังคมในปัจจุบันมากกว่า ทั้งการกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยกำหนดให้คณะกรรมการต้องมีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ การกำหนดมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ เป็นต้น

๓.๔.๓ จากหลักเกณฑ์การบังคับใช้ วัตถุประสงค์ และขั้นตอนการขอใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยว่าด้วยการกักกันและมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษข้างต้น เห็นว่า แม้ทั้งสองกรณีจะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำเช่นเดียวกัน แต่กลับใช้วิธีการพิจารณาแตกต่างกันมาก กล่าวคือ การกักกันให้พิจารณาเฉพาะกรณีว่าเคยถูกศาลพิพากษาให้กักกัน หรือถูกพิพากษาให้ลงโทษจำคุกไม่ต่ำกว่าหกเดือน ไม่น้อยกว่าสองครั้ง และภายในเวลาสิบปีนับแต่วันที่ได้พ้นจากการกักกันหรือพ้นโทษ ได้กระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญากฎีกา 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 เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์การใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕

๓.๕ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกกักกันและผู้ถูกคุมขังตามมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ เทียบเคียงกับผู้ต้องขังตามคำพิพากษา

๓.๕.๑ สิทธิประโยชน์ของผู้ต้องขังตามคำพิพากษา กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดประโยชน์ของนักโทษเด็ดขาด และเงื่อนไขที่นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกหรือการพักการลงโทษและได้รับการปล่อยตัวต้องปฏิบัติ พ.ศ. ๒๕๖๒^{๑๖} กำหนดให้นักโทษเด็ดขาดซึ่งแสดงให้เห็นว่า ...

^{๑๖} ข้อ ๑ นักโทษเด็ดขาดซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดี มีความอดสาเห มีความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการทำงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้น การแต่งตั้งให้มีตำแหน่งหน้าที่ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำ การลดวันต้องโทษจำคุกลงอีกไม่เกินจำนวนวันที่ทำงานสาธารณะ หรือทำงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ของทางราชการนอกเรือนจำ การพักการลงโทษ การฝึกวิชาชีพในสถานประกอบการนอกเรือนจำ หรือการรับการศึกษาอบรมนอกเรือนจำ โดยให้นำพฤติการณ์การกระทำความผิด ลักษณะความผิด ความรุนแรงของคดี และการกระทำความผิดที่ได้กระทำมาแล้ว มาประกอบการพิจารณาให้ประโยชน์ในแต่ละกรณีด้วย

ข้อ ๒๖ นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นแล้วแต่อย่างใดจะมากกว่า หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา อาจได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกตามชั้นและตามจำนวนวันดังต่อไปนี้

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

เห็นว่ามีคุณภาพดี มีความอดสาหัส 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^{๓๗} 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 ...

^{๓๗} มาตรา ๓๔ วรรคสาม ในกรณีที่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อครบกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่เริ่ม มีการคุมขังภายหลังพ้นโทษและในทุกรอบหกเดือน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ พิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งแก้ไข เพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนก็ได้

เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของสังคมเช่นเดียวกัน แต่ผู้ถูกกักกันกลับไม่ได้รับสิทธิในการประเมินพฤติกรรมนิสัยและพฤติกรรมเช่นเดียวกับผู้ถูกคุมขังที่อาจได้รับการยกเลิกคำสั่งคุมขังภายหลังการประเมินได้ จึงย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งกฎหมายที่ไม่เหมาะสมตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป และอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานที่ของเจ้าหน้าที่ประจำสถานกักกันกรุงเทพมหานครที่จะต้องบริหารจัดการกลุ่มบุคคลสองกลุ่มที่ถูกควบคุมในสถานที่แห่งเดียวกันแต่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายที่มีความแตกต่างกัน

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 ซึ่งจะต้องครอบคลุมถึงการพัฒนาพฤติกรรมนิสัย ให้การศึกษา และฝึกหัดอาชีพแก่ผู้ถูกกักกัน

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

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 รวมถึงงบประมาณสำหรับการจัดสรรอัตราค่าลงเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่

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

/ภายหลัง ...

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

ภาคผนวก

	หน้า
<u>ภาคผนวก ก.</u> ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	๑๙
<u>ภาคผนวก ข.</u> การประชุมและรับฟังความคิดเห็นกรณีศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ การปรับปรุงสถานกักกันเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน	๒๑
<u>ภาคผนวก ค.</u> ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ	๒๓
<u>ภาคผนวก ง.</u> ข้อมูลจากการลงพื้นที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๒๕
<u>ภาคผนวก จ.</u> รายงานวิจัย รายงานการศึกษา บทความทางวิชาการ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	๓๐

ภาคผนวก ก

ข้อมูลความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑. สำนักงานศาลยุติธรรม ให้ความเห็นต่อการกักกันตามกฎหมาย สรุปได้ว่า

๑) ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๐ การกักกันเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยอย่างหนึ่งและไม่ใช่โทษทางอาญา มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมผู้กระทำความผิดติดนิสัยไว้ภายในเขตกำหนด เพื่อป้องกันการกระทำความผิด เพื่อพัฒนาพฤติกรรมและเพื่อฝึกหัดอาชีพ โดยมีวิธีการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกันไว้โดยเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงหลักการเรื่อง “การคุมขังภายหลังพ้นโทษ” ตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๔ ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา โดยการคุมขังนักโทษเด็ดขาด และผู้ถูกเฝ้าระวังตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้กรมราชทัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับตามคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษและให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และผู้ใดถูกคำสั่งให้คุมขังหลังพ้นโทษ ให้กรมราชทัณฑ์คุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่มีไข้เรือนจำและจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ทำให้เห็นได้ว่า สถานที่ การควบคุม และวิธีปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกัน ควรมีความแตกต่างจากสถานที่วิธีควบคุม และวิธีปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ จึงไม่ควรนำผู้ถูกกักกันไปควบคุมไว้รวมกับผู้ต้องขัง รวมทั้งมีมาตรการปฏิบัติเช่นเดียวกับนักโทษเด็ดขาด

๒) เนื่องจากการกักกันมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำความผิดในอนาคต ในทำนองเดียวกับการใช้มาตรการเฝ้าระวังหรือคุมขังภายหลังพ้นโทษตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยหลักการศาลจึงควรพิจารณาด้วยว่าจำเลยมีแนวโน้มหรือความเสี่ยงสูงเพียงใดที่จะกระทำความผิดอีกหากไม่ใช้วิธีการกักกัน โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่พนักงานอัยการควรระบุในคำฟ้องและนำสืบเกี่ยวกับความเสี่ยงของจำเลยว่ามีที่น่าเชื่อถือหรือไม่ เพียงใด และพิจารณาว่า นอกจากวิธีการกักกันแล้ว มีวิธีการเพื่อความปลอดภัยหรือมาตรการตามกฎหมายอื่นใดอีกหรือไม่ที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพน้อยกว่าการกักกันที่จะสามารถลดทอนความเสี่ยงของจำเลยได้

๓) นอกจากนี้ การมีข้อมูลที่เพียงพอเพื่อการประเมินความเสี่ยงในการกระทำความผิดหรือการก่อเหตุอันตรายในอนาคตที่แม่นยำและเพื่อการจัดการความเสี่ยงดังกล่าวอย่างเหมาะสมจึงจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งการประเมินดังกล่าวไม่อาจใช้เพียงข้อหาหรือโทษที่ได้รับในอดีตเพียงปัจจัยเดียวได้ เนื่องจากพฤติกรรมมนุษย์สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามประสบการณ์ที่ได้รับและ

สภาพแวดล้อมที่อาจส่งผลทางบวกหรือทางลบเช่นกัน จึงจำเป็นต้องมีการนำเสนอข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินความเสี่ยงอย่างรอบด้าน โดยอาจต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ว่าข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องนั้นคืออะไรบ้าง และเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงให้ศาลพิจารณาคือพนักงานอัยการผู้มีอำนาจยื่นฟ้องขอให้ศาลใช้วิธีการกักกัน โดยกรมราชทัณฑ์อาจเป็นผู้สนับสนุนข้อเท็จจริงและเกณฑ์การประเมินดังกล่าวแก่พนักงานอัยการ อย่างไรก็ตาม องค์ความรู้ในด้านดังกล่าวกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาซึ่งอาจทำให้ศาลยังไม่มีข้อมูลเพียงพอในการชั่งน้ำหนักระหว่างความจำเป็นในการป้องกันอันตรายและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่

๒. สำนักงานอัยการสูงสุด ให้ความเห็นต่อการกักกันตามกฎหมาย สรุปได้ว่า สำนักงานอัยการสูงสุดใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลัก ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในหมวด ๓ (การตรวจพิจารณาและการส่งสำนวน) ส่วนที่ ๘ (การบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย) การร้องขอให้ศาลใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยโดยการกักกันนั้น พนักงานอัยการจะต้องมีพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ผู้นั้นเคยถูกศาลพิพากษาให้กักกัน หรือถูกพิพากษาให้ลงโทษจำคุกไม่ต่ำกว่าหกเดือน ไม่น้อยกว่าสองครั้ง และภายในเวลาสิบปีนับแต่วันที่ผู้นั้นได้พ้นจากการกักกันหรือพ้นโทษ ผู้นั้นกระทำความผิดตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๑ อีก และต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าผู้นั้นเป็น ผู้กระทำความผิดติดนิสัยซึ่งกรณีใดจะเป็นการกระทำความผิดติดนิสัยนั้น เป็นดุลพินิจของศาล ทั้งนี้ การดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการกักกันเป็นเรื่องของหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจรับผิดชอบ จะต้องพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายและความเหมาะสม เพื่อให้การใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย บรรลุวัตถุประสงค์

ภาคผนวก ข

การประชุมและรับฟังความคิดเห็น

๑) การประชุมรับฟังความเห็นกรณีศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงสถานกักกัน เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑.๑) ผู้แทนกรมราชทัณฑ์ ให้ข้อมูลว่า

๑.๑) เรือนจำส่วนใหญ่ในประเทศไทยมีสภาพค่อนข้างเก่า อายุใช้งานนานกว่า ๑๐๐ ปีหลายแห่ง แต่กรมราชทัณฑ์ได้รับงบประมาณสำหรับปรับปรุงเรือนจำ ปีละ ๑-๒ แห่งเท่านั้น ดังนั้น งบประมาณที่ได้รับจึงต้องนำไปแก้ไขปัญหให้กับเรือนจำที่มีผู้ต้องขังจำนวนมากก่อน เมื่อปี ๒๕๕๕ กรมราชทัณฑ์ได้รับงบประมาณก่อสร้างเรือนจำกลางนครปฐม เนื้อที่ประมาณ ๖๘ ไร่ ซึ่งน้อยกว่าเรือนจำอื่นที่ต้องมีพื้นที่ประมาณ ๑๐๐ ไร่ ประกอบกับขณะนั้นสถานกักกันนครปฐมไม่มีพื้นที่เฉพาะ จึงต้องกำหนดอาณาเขตบางส่วนของเรือนจำกลางนครปฐมเป็นพื้นที่ของสถานกักกันนครปฐมเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา โดยเมื่อปี ๒๕๖๓ ฝ่ายจัดหาที่ดินของกรมราชทัณฑ์ได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณองค์การบริหารส่วนตำบลทัพหลวง อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม เป็นสถานที่จัดตั้งสถานกักกันนครปฐม แต่ยังมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ จึงยังไม่สามารถก่อสร้างได้ ทั้งนี้ กรมราชทัณฑ์มีแผนที่จะย้ายเรือนจำ ๓๓ แห่ง ออกนอกเมือง แต่ละแห่งต้องใช้งบประมาณก่อสร้างจำนวนมาก จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องชะลอการก่อสร้างสถานกักกันไว้ก่อน

๑.๒) ผู้ถูกกักกัน คือ ผู้ที่กระทำผิดซ้ำแล้วซ้ำเล่า วิธีการควบคุมจึงต้องดำเนินการอย่างมั่นคง แต่จะต้องให้การดูแลตามสิทธิด้วย โดยกรมราชทัณฑ์ได้ออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกัน พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อดูแลด้านสิทธิมนุษยชน สุขภาพ การอนามัยและการรักษาพยาบาลของผู้ถูกกักกันให้เหมาะสม ปัจจุบันมีผู้ถูกกักกันประมาณ ๖๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๐๒ ของจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด

๑.๓) หลังจากประมวลกฎหมายยาเสพติดมีผลใช้บังคับ เป็นเหตุให้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ ถูกยกเลิก จึงมีพื้นที่บางส่วนของที่เคยใช้เป็นสถานที่สำหรับบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของเรือนจำกลางคลองเปรมไม่ได้ถูกใช้งาน กรมราชทัณฑ์จึงมีแนวคิดจะย้ายสถานกักกันนครปฐมไปตั้งในพื้นที่ดังกล่าว ร่วมกับการควบคุมบุคคลตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ แต่ยังมีปัญหาด้านการตีความสถานะของบุคคลทั้งสองประเภทว่าจะสามารถนำตัวไปควบคุมภายในเรือนจำได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งยังไม่ได้ข้อยุติที่ชัดเจน

๑.๒) ผู้แทนสถานกักกันนครปฐม ให้ข้อมูลว่า สาเหตุหลักของปัญหาการดำเนินการในสถานกักกันนครปฐมที่อาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงความประพฤติของผู้ถูกกักกัน เกิดจากการไม่มีสถานที่เป็นการเฉพาะและขาดแคลนบุคลากร โดยในปี ๒๕๖๓ สถานกักกันนครปฐม มีผู้ถูกกักกัน ๒๗ ราย ปี ๒๕๖๔ มีผู้ถูกกักกัน ๔๑ ราย ปี ๒๕๖๕ มีผู้ถูกกักกัน ๕๔ ราย และปี ๒๕๖๖ มีผู้ถูกกักกัน ๖๑ ราย เมื่อเปรียบเทียบแล้วพบว่าผู้ถูกกักกันจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในแต่ละปี แต่ในปี ๒๕๖๖ เป็นต้นมา สถานกักกันนครปฐมมีเจ้าหน้าที่เพียง ๒ คน ประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการสถานกักกัน ๑ คน และเจ้าหน้าที่สถานกักกัน ๑ คน แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่สถานกักกันได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำจังหวัดแม่ฮ่องสอน สถานกักกันจึงเหลือเพียงผู้อำนวยการสถานกักกันเท่านั้น ทำให้ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของเรือนจำกลางนครปฐมในการปฏิบัติงานในสถานกักกัน

๒) บันทึกความเห็นนางกรรณิการ์ ชอินทรวงศ์ ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดบุรีรัมย์ อดีตผู้อำนวยการสถานกักกันนครปฐม สรุปว่า

๒.๑) ช่วงปี ๒๕๖๒-๒๕๖๓ สถานกักกันมีรอบอัตรากำลัง ๑๕ ราย แต่ขณะนั้นมีเพียงผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่อีก ๒ ราย ทำหน้าที่ในสถานกักกัน ระหว่างปฏิบัติหน้าที่พบปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับการกักกัน และเห็นว่าควรแยกสถานกักกันไปยังสถานที่แห่งใหม่แทนการใช้พื้นที่บางส่วนของเรือนจำกลางนครปฐม

๒.๒) หน้าที่ของสถานกักกันต้องอบรมนิสย ให้การศึกษา และฝึกหัดอาชีพ ไม่ให้ผู้ถูกกักกันกระทำผิดซ้ำอีก สถานกักกันจึงกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ไปอบรม แนะนำ และฟื้นฟูสภาพจิตใจให้ผู้ถูกกักกัน แต่เนื่องจากสถานกักกันมีพื้นที่จำกัดจึงไม่สามารถฝึกอาชีพได้ และไม่มีพื้นที่แยกสำหรับชายและหญิง จึงต้องนำผู้ถูกกักกันหญิงไปรวมกับผู้ต้องขังหญิงแทน แล้วประกาศเขตว่าเป็นสถานที่กักกันหญิง และใช้เจ้าหน้าที่ของเรือนจำกลางนครปฐมเป็นเจ้าหน้าที่สถานกักกันหญิงด้วย โดยเรือนจำกลางนครปฐมจะส่งอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น และจัดสรรอาหารมาให้แก่ผู้ถูกกักกัน เนื่องจากสถานกักกันไม่มีโรงครัวประกอบอาหาร และช่วงกลางวัน เจ้าหน้าที่เรือนจำจะมาเฝ้าสถานกักกันด้วย

๒.๓) สถานกักกันนครปฐมจะใช้ระเบียบของเรือนจำในการรักษาพยาบาล การเข้าเรือนนอน การตื่นนอน การได้รับการเยี่ยมจากญาติ รวมถึงการสื่อสารด้วย แต่ส่วนใหญ่ผู้ถูกกักกันจะถูกทอดทิ้งจากญาติ เนื่องจากผู้ถูกกักกันถูกส่งตัวมาจากทั่วประเทศ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ต้องขังของเรือนจำจะพบว่า ผู้ต้องขังจะมีโอกาสได้รับการฝึกอบรมและพัฒนานิสัยมากกว่า เนื่องจากสถานที่และบุคลากรเอื้ออำนวย นอกจากนี้ ผู้ถูกกักกันจะไม่ได้รับการเลื่อนชั้น ลดหย่อนโทษ เหมือนผู้ต้องขัง เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ โดยผู้ถูกกักกันจะอยู่ในสถานกักกันต่ำสุด ๓ ปี และสูงสุดไม่เกิน ๑๐ ปี

ภาคผนวก ค

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

๑) ศาสตราจารย์สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย

๑.๑) วัตถุประสงค์ของการกักกัน คือ การป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ เพื่อพัฒนาพฤตินิสัย และฝึกอาชีพ โดยพบว่าในปัจจุบัน การกักกันมีการจำกัดเสรีภาพมีวิธีการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับการคุมขังที่เรือนจำ เช่น การรับฝากสิ่งของ การเยี่ยมญาติ เป็นต้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ พบว่าเต็มไปด้วยข้อห้าม และไม่กล่าวถึงการแก้ไข้ปัญหาของผู้ถูกกักกันมากนัก ประกอบกับผู้กระทำความผิดมีภูมิหลังในชีวิตที่แตกต่างกันไป การปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังจึงมีรูปแบบเหมารวม โดยมีข้อสังเกตว่า เมื่อเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๔ วรรคสอง ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ผู้ใดถูกคำสั่งให้คุมขังภายหลังพ้นโทษ ให้กรมราชทัณฑ์คุมขังไว้ในสถานที่คุมขังที่มีไข้เรือนจำ และจะปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” นับว่ามีวัตถุประสงค์เดียวกับเรื่องกักกัน แต่การปฏิบัติต่อบุคคลทั้งสองกลุ่มกลับแตกต่างกันในสาระสำคัญ

๑.๒) การกักกันในประเทศไทยยังคงมีความจำเป็น เพราะเป็นการช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมได้ โดยป้องกันไม่ให้กระทำความผิดซ้ำ ได้รับการศึกษา และฝึกหัดอาชีพตามวัตถุประสงค์ของการกักกัน อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบพบว่าในสถานกักกันกลับไม่มีการฝึกอาชีพที่เหมาะสมและนำผู้ถูกกักกันไปไว้ในแดนหนึ่งของเรือนจำโดยกำหนดให้เป็นสถานกักกัน ดังนั้น จึงสรุปได้ในเบื้องต้นว่า เมื่อการกักกันไม่ใช่โทษทางอาญา การนำตัวผู้ถูกกักกันไปคุมขังไว้ในเรือนจำจึงกระทำไม่ได้ แต่หากกรมราชทัณฑ์มีข้อจำกัดในการดำเนินการและไม่มีสถานที่อื่นที่รองรับผู้ถูกกักกัน ก็อาจจะพิจารณาใช้เรือนจำชั่วคราว เช่น เรือนจำชั่วคราวเขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี หรือเรือนจำชั่วคราวอื่น ๆ ซึ่งระบบการควบคุมไม่เข้มงวดเท่าเรือนจำทั่วไป และมีกระบวนการฝึกอาชีพอย่างจริงจัง

๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย

๒.๑) การกักกันถูกกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เรื่องวิธีการเพื่อความปลอดภัย มาตรา ๔๐ เป็นการควบคุมผู้กระทำความผิดติดนิสัย วัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ พัฒนาพฤตินิสัยและฝึกอาชีพ เจเนนไขของการถูกกักกันจึงไม่ใช่การลงโทษ สถานที่กักกันย่อมต้องมุ่งไปที่กรรมวิธีสำหรับการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น การนำผู้ถูกกักกันไปไว้ในสถานกักกันที่อยู่ในบริเวณเรือนจำย่อมก่อให้เกิดปัญหา และการใช้เจ้าหน้าที่เรือนจำมาช่วยดูแลผู้ถูกกักกันก็ย่อมจะถูกปฏิบัติเหมือนกันกับผู้ต้องขัง ซึ่งเมื่อพิจารณาตามการดำเนินการของกรมราชทัณฑ์ สถานกักกันก็เปรียบเสมือนเรือนจำแห่งหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของเรือนจำก็ได้รับอนุญาตให้ใช้วิธีการเดียวกับเรือนจำ

/๒.๒) เมื่อพิจารณา ...

๒.๒) เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ “เรือนจำ” หมายความว่า ที่ซึ่งใช้ควบคุม ชัง หรือจำคุกผู้ต้องขังกับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน ซึ่งไม่ได้ระบุ ผู้ถูกกักกัน ดังนั้น สถานที่กักกันควรเป็นไปเพื่อให้บรรลุวิธีการเพื่อความปลอดภัย แต่สภาพปัญหา ปัจจุบันคือมีการกำหนดแดนของเรือนจำให้ถือว่าเป็นสถานกักกัน และสถานกักกันก็ไม่มีอัตราบุคลากร เพียงพอ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย แต่ให้อำนาจอธิบดี กรมราชทัณฑ์แต่งตั้งและออกระเบียบเกี่ยวกับสถานกักกัน ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และงบประมาณของสถานกักกันเนื่องจากกรมราชทัณฑ์ขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม ดังนั้น อาจจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายให้ผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการกักกันเป็นอำนาจของกระทรวง ยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ในการกำหนดวิธีการกักกันต่าง ๆ

ภาคผนวก ง

ข้อมูลจากการลงพื้นที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และพนักงานเจ้าหน้าที่
ณ สถานกักกันนครปฐม และสถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร

๑) การลงพื้นที่สถานกักกันนครปฐม เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๗ สรุปได้ว่า

๑.๑) สถานกักกันนครปฐมตั้งอยู่ในแดน ๙ เรือนจำกลางนครปฐม โดยมีผู้ถูกกักกัน ๘๗ คน แบ่งเป็น กักกันชาย ๗๗ คน และกักกันหญิง ๑๐ คน โดยแดน ๙ มีเรือนนอน ๑ ตึก จำนวน ๓ ชั้น ผู้ถูกกักกันชายอยู่ชั้น ๓ สำหรับชั้น ๑ และ ๒ จะเป็นผู้ต้องขังอาสาเรือนจำและผู้ต้องขังที่ใกล้ครบกำหนดปล่อยพักอาศัยร่วมกัน ทั้งนี้ กักกันหญิงจะถูกควบคุมร่วมกับผู้ต้องขังหญิงในแดนหญิงของเรือนจำกลางนครปฐม

๑.๒) ผู้ถูกกักกันได้รับการดูแลโดยเรือนจำกลางนครปฐม เช่น หากเจ็บป่วยใช้สถานพยาบาลของเรือนจำ การบริโภคอาหารและน้ำดื่มได้รับจากเรือนจำ การกำหนดเวลาเข้าออกเรือนนอน และการใช้ห้องสมุดของเรือนจำโดยใช้ผ่านระบบแท็บเล็ตที่เชื่อมโยงกับห้องสมุดของเรือนจำ เป็นต้น

๑.๓) ผู้ถูกกักกันไม่ได้รับการฝึกอาชีพเนื่องจากพื้นที่ไม่เพียงพอ และไม่สามารถร่วมฝึกอาชีพกับผู้ต้องขังได้ นอกจากนี้ ผู้ต้องขังสามารถประกอบอาชีพหรือหารายได้จากการประกอบอาชีพในเรือนจำ แต่ผู้ถูกกักกันไม่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ผู้ถูกกักกัน อาจได้รับการฝึกวิชาชีพบ้างในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เช่น การจัดสวน การเกษตร การปลูกผักสวนครัว และตัดผม

๑.๔) จากการสอบถามผู้ถูกกักกันหญิงรายหนึ่งให้ข้อเท็จจริงว่ากระทำผิดลักทรัพย์เป็นครั้งที่สอง ถูกลงโทษจำคุกมา ๘ เดือน และถูกกักกันเป็นเวลา ๓ ปี การใช้ชีวิตประจำวันไม่มีความแตกต่างระหว่างผู้ต้องขังและผู้ถูกกักกัน แต่ไม่สามารถฝึกหัดอาชีพได้ ทั้งที่อยู่ร่วมกับผู้ต้องขังหญิง และไม่ได้รับการลดโทษหรือพักโทษ จึงทำให้มีความรู้สึกถูกปฏิบัติแย่กว่าผู้ต้องขัง

๑.๕) สำหรับการรับฟังปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมผู้ถูกกักกัน เนื่องจากผู้ถูกกักกันไม่มีชั้นและไม่มียกยัดโทษเช่นผู้ต้องขัง หากกระทำผิดในลักษณะความผิดทางอาญาจะทำได้เพียงการแจ้งความร้องทุกข์ เนื่องจากไม่มีระเบียบให้ลงโทษเช่นเดียวกับผู้ต้องขัง นอกจากนี้ ด้วยอัตราค่าล้างที่ไม่เพียงพอ และไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม จึงทำให้การดูแลไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอโดยเรือนจำ สถานกักกัน และผู้ถูกกักกัน เสนอความเห็นสอดคล้องกัน กล่าวคือ ควรลดกำหนดการกักกันพักการกักกัน และการอภัยโทษ รวมทั้งควรพิจารณาการได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่น้อยกว่าผู้ต้องขัง

๒) การลงพื้นที่สถานกักกันนครปฐม เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ เพื่อรับฟังความเห็นจากผู้ถูกกักกันชาย ๔ คน ให้ความเห็นสอดคล้องกัน สรุปได้ว่า ผู้ถูกกักกันและผู้ต้องขังมีความเหมือนกันในการใช้ชีวิตประจำวัน การเข้าเรือนนอน การรับประทานอาหาร แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องการจัดลำดับชั้น การลดวันต้องโทษ การอภัยโทษ หรือการพักโทษ และการได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งผู้ถูกกักกันไม่มีสิทธิประโยชน์ดังกล่าว สำหรับการฝึกอาชีพและสร้างรายได้ในระหว่างกักกัน นั้นผู้ถูกกักกันไม่ได้รับการฝึกอาชีพ หรือสร้างรายได้เช่นเดียวกับผู้ต้องขัง ทำให้การใช้ชีวิตยากลำบาก นอกจากนี้ สถานกักกันไม่มีเรือนนอนสำหรับบุคคลหลากหลายทางเพศ และเรือนนอนผู้ป่วยจิตเวชเหมือนเรือนจำ ดังนั้น ทุกคนจึงต้องอยู่ร่วมกันทั้งหมด โดย ๑ ใน ๔ ของผู้ถูกกักกันที่ให้ความคิดเห็นเป็นบุคคลหลากหลายทางเพศผ่านการคัดสรรกรรมทรวงอกแล้ว แต่ถูกกักกันร่วมกับผู้ถูกกักกันชายรายอื่น

๓) การลงพื้นที่สถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘ สรุปได้ว่า

๓.๑) สถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง กำหนดสถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร ประกาศ ณ วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๗ เนื้อที่ ๘ ไร่ ๑ งาน ๖๒ ตารางวา ตั้งอยู่ในพื้นที่ แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร บริเวณเดียวกันกับเรือนจำกลางคลองเปรม มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม อบรมและฝึกอาชีพผู้ถูกกักกัน รวมทั้งรองรับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง หรือดำเนินการอื่นตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์

๓.๒) จากการลงพื้นที่สถานกักกันกลางกรุงเทพมหานคร มีเจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติราชการจากเรือนจำกลางคลองเปรม มาปฏิบัติหน้าที่ ณ สถานกักกันกลางฯ ๘ คน โดยมีผู้ถูกคุมขังตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ จำนวน ๒ คน โดยก่อนหน้านี้มี ๔ คน แต่ถูกปล่อยตัวไปแล้ว ๒ คน ในพื้นที่ของสถานกักกันกลางฯ มีเรือนนอนชาย ๔ เรือน แบ่งเป็นเรือนนอนที่รองรับได้ ๖๐ คน ๒ เรือนนอน และ ๔๐ คน ๒ เรือนนอน ปัจจุบันอยู่ระหว่างการปรับปรุงและซ่อมแซมเรือนนอนหญิงรวมทั้งปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบของสถานกักกันกลางฯ ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี ๒๕๖๘ ปัจจุบันสถานกักกันกลางฯ ติดตั้งกล้องวงจรปิดบริเวณโดยรอบและในจุดที่มีความเสี่ยงทั้งหมดแล้ว และในอนาคตสถานกักกันกลางฯ จะรับผู้ถูกกักกันของสถานกักกันนครปฐม ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมราชทัณฑ์ แต่ยังไม่มีการกำหนดระยะเวลาย้ายที่แน่นอน

/๓.๓) ผู้ถูกคุมขัง...

๓.๓) ผู้ถูกคุมขังของสถานกักกันกลางฯ เป็นผู้มีอาการทางจิตเวชทั้งสองคน โดยให้พักแยกเรือนนอนกัน และการปล่อยตัวออกจากเรือนนอน จะแบ่งช่วงเวลา เข้าและเที่ยง สลับกันออกมา เนื่องจากต้องดูแลและเฝ้าระวัง ผู้ถูกคุมขังทั้งสองรายจะได้พบแพทย์รักษาอาการทางจิตทุก ๓ เดือน แต่หากมีอาการเจ็บป่วยทั่วไปก็สามารถพบแพทย์ได้ตลอด โดยแพทย์มาจากเรือนจำกลางคลองเปรม สำหรับอาหารและเครื่องอุปโภคบริโภค จะได้รับจากเรือนจำกลางคลองเปรมทั้งหมด เนื่องจากในปัจจุบันสถานกักกันกลางฯ อยู่ในความดูแลและบริหารโดยผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรม

๓.๔) จากการสอบข้อเท็จจริงผู้ถูกคุมขังรายหนึ่งทราบว่า ในชีวิตประจำวันจะมีหน้าที่ทำความสะอาดเรือนนอน ทำความสะอาดบริเวณสถานกักกันกลางฯ และรดน้ำต้นไม้ มีความต้องการให้มีผู้สนทนาพูดคุยบ้าง และสอบถามว่าจะมีผู้ถูกคุมขังใหม่เข้ามาหรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันไม่มีใครให้สนทนาด้วย นอกจากนี้ มารดาที่อยู่จังหวัดลำปางเคยฝากธนาคาให้ ๒ ครั้ง แต่ไม่ได้รับ เมื่อสอบถามจากเจ้าหน้าที่จึงทราบว่า ปัจจุบันธนาคาได้ถูกยกเลิกแล้ว และใช้วิธีการฝากออนไลน์ ซึ่งผู้ที่ฝากเงินต้องมายืนยันตัว ณ สถานกักกันกลางฯ เพื่อระบุว่าเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ถูกคุมขังอย่างแท้จริง จึงจะทำการฝากเงินออนไลน์ได้

๔) การรับฟังข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ของสถานกักกันกลางฯ สรุปได้ว่า

๔.๑) สถานกักกันกลางฯ เป็นสถานที่ใหม่ โดยก่อนหน้านี้เป็นสถานที่ควบคุมตัวระหว่างการตรวจพิสูจน์ของเรือนจำกลางคลองเปรม โครงสร้างของสถานกักกันกลางฯ จะไม่มีโรงอาหารหรือสถานพยาบาล จึงจำเป็นต้องใช้ของเรือนจำกลางคลองเปรม ทั้งนี้ มีการกำหนดให้สถานกักกันกลางฯ สังกัดเรือนจำกลางคลองเปรมไปพลางก่อน นอกจากนี้ ที่ผ่านมาจะขอความอนุเคราะห์จากผู้ต้องขังช่วยงานของเรือนจำกลางคลองเปรม มาช่วยตัดหญ้าให้สถานกักกันกลางฯ เดือนละครั้ง

๔.๒) ผู้ถูกคุมขังเป็นผู้พ้นโทษแล้ว แต่เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำและเป็นการเฝ้าระวังเพื่อคุ้มครองชุมชนหรือสังคม จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันกระทำผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ภายหลังจากพ้นโทษ และเรียกผู้ถูกคุมขังที่อยู่ในสถานกักกันกลางฯ ทั้ง ๒ รายว่า ผู้ถูกกักกัน โดยรายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดสกลนคร อีกรายมีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดลำปาง โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยผู้ถูกคุมขังจะทราบถึงสิทธิของตนและรู้ว่าตนไม่ใช่ผู้ต้องขัง จะปฏิบัติต่อตนเหมือนผู้ต้องขังไม่ได้ ทั้งนี้ ในการใช้มาตรการคุมขังตามกฎหมาย ศาลจะใช้คำว่า “นาย” นำหน้าชื่อ ซึ่งจะแตกต่างกับคำว่า “น.ช.” ที่ใช้ในระหว่างเป็นผู้ต้องขัง โดยที่ผ่านมามีการปล่อยผู้ถูกคุมขังแล้ว ๔ ราย โดยให้มีการใช้กำไล EM และการรายงานตัว ณ สำนักงานคุมประพฤติ

๔.๓) สำหรับอาหารของผู้ถูกคุมขังใช้ของเรือนจำกลางคลองเปรม และสิทธิในการรักษาพยาบาลใช้สิทธิบัตรทอง รวมถึงมีการนัดตรวจรักษาจิตเวช ๓ เดือนต่อครั้ง

ทั้งนี้ ผู้ถูกคุมขัง จะไม่มีการพระราชทานอภัยโทษ หรือลดโทษ หรือจัดลำดับชั้นเหมือนกับผู้ต้องขัง ยกเว้นการประเมินทุก ๖ เดือน โดยผู้ถูกคุมขังจะถูกส่งให้คุมขังไม่เกิน ๓ ปีตามกฎหมาย โดยปกติจะมีการประเมินผู้ถูกคุมขังทุก ๖ เดือน ว่า ประพฤติตนดี ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบเชื้อฟังเจ้าหน้าที่ และไม่มีพฤติกรรมที่อาจจะกระทำความผิดซ้ำ ก็จะประเมินและนำเสนอพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาขอปล่อยตัวก่อนกำหนด โดยจะมีคณะกรรมการตามกฎหมายพิจารณาก่อนส่งให้พนักงานอัยการเพื่อขอให้ศาลพิจารณาปล่อยตัวก่อนครบกำหนด ๓ ปี ซึ่งจะมีความแตกต่างกับผู้ถูกกักกันที่ไม่มีการลดหย่อนหรือพักโทษ

๔.๔) ปัจจุบันยังไม่ทราบว่าจะมีการย้ายผู้ถูกกักกันจากสถานกักกันนครปฐมมาเมื่อใด ซึ่งหากย้ายมาอาจต้องนำมารวมกับผู้ถูกคุมขัง การควบคุมจึงยากลำบาก เพราะผู้ถูกคุมขังและผู้ถูกกักกันใช้กฎหมายในการควบคุมดูแลคนละฉบับ การดำเนินการจึงต้องมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นต่อเจ้าหน้าที่ของสถานกักกันกลางๆ ว่า ควรมีการแยกให้ชัดเจน ทั้งเครื่องแต่งกาย เรือนนอน เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๕) การรับฟังปัญหาจากเจ้าหน้าที่ของสถานกักกันกลางๆ สรุปได้ว่า

๕.๑) ปัญหาในการรักษาพยาบาล หากพิจารณาตามสิทธิการรักษา ตามภูมิลำเนา หรือโรงพยาบาลราชทัณฑ์ ปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนในการใช้สิทธิผู้ป่วยในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการรักษา ซึ่งตอนนี้ ใช้การรักษาของสถานพยาบาลเรือนจำกลางคลองเปรม

๕.๒) ปัญหาเครื่องใช้อุปโภค บริโภคของผู้ถูกคุมขัง ต้องขอความอนุเคราะห์จากเรือนจำกลางคลองเปรม ซึ่งตอนนี้อาจขอความอนุเคราะห์ได้ เนื่องจากยังมีผู้ถูกคุมขังจำนวนน้อย แต่ในอนาคตหากมีจำนวนมาก ก็จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้

๕.๓) ปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอเมื่อมีการคุมขังและกักกันมากยิ่งขึ้น และหากในอนาคตมีผู้ถูกกักกันหรือผู้ถูกคุมขังมากขึ้น ก็อาจไม่สามารถเลือกหรือแต่งตั้งผู้ช่วยงานเหมือนผู้ต้องขังในเรือนจำได้ เนื่องจากผู้ถูกคุมขังส่วนใหญ่จะมีอาการทางจิตเวช

๕.๔) ปัญหานักจิตวิทยาคลินิก ที่จำเป็นต้องมีสำหรับสถานกักกันกลางๆ แต่ปัจจุบันยังไม่มี มีเพียงการเข้ามาตรวจรักษาอาการทางจิต ทุก ๓ เดือน เท่านั้น

๕.๕) ปัญหาความไม่เท่าเทียม เมื่อมีการนำผู้ถูกกักกันจากสถานกักกันนครปฐม มาอยู่ร่วมกับผู้ถูกคุมขัง ซึ่งผู้ถูกคุมขังมีการพิจารณาประเมินทุก ๖ เดือน และอาจได้รับการปล่อยตัว ก่อนกำหนด แต่ผู้ถูกกักกันไม่มีการประเมินดังกล่าว จึงอาจทำให้เกิดความรู้สึกไม่เท่าเทียมกัน

๕.๖) ปัญหาการควบคุมดูแล การฝึกอาชีพ ฝึกอบรม การศึกษา และการแก้ไขและ ฟ้นฟูก่อนปล่อยตัวตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อไม่มีระเบียบกฎหมายให้สิทธิประโยชน์หรือลงโทษเหมือน ผู้ต้องขัง ย่อมทำให้ผู้ถูกกักกันและผู้ถูกคุมขังไม่ปฏิบัติตาม

ภาคผนวก จ

รายงานวิจัย รายงานการศึกษา บทความทางวิชาการ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑) รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย ศึกษาเฉพาะกรณีกักกัน โดย ภทริกา โภคาพาณิชย์ (๒๕๕๘) นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง สรุปสาระสำคัญได้ว่า

๑.๑) กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการก่ออาชญากรรม โดยบัญญัติเรื่องโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้ในหมวด ๓ แต่เนื่องจากโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภยนั้น มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ โทษนั้นมีไว้เพื่อตอบแทนการกระทำความผิด แต่วิธีการเพื่อความปลอดภยมุ่งหมายที่จะให้สังคมปลอดภยจากผู้กระทำความผิด

๑.๒) การกักกันในประเทศไทยมีมานานแล้ว แต่ในสมัยก่อนมิได้ดำเนินการเป็นระบบตามแนวทฤษฎีทฤษฎีสมัยใหม่ โดยมีแนวคิดมาจากอารยประเทศและออกเป็นพระราชบัญญัติใน พ.ศ. ๒๔๕๑ เรียกว่า “พระราชบัญญัติตัดสินคนจรจัดและต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. ๑๒๗” เนื่องจากสมัยก่อนมีแหล่งมั่วสุมอบายมุขเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดอาชญากรรม โดยสมัยนั้นทางการได้ใช้วิธีการกักกันโดยส่งผู้กระทำความผิดเข้าคุก คนจรจัด อันธพาล ฯลฯ ไปอยู่ในห้องฉันทุกันดารที่ห่างไกล และจำกัดเขตให้อยู่โดยมีการควบคุมดูแลมิให้หลบหนี

๑.๓) การกักกันไม่ใช่โทษ สถานที่กักกันก็แตกต่างออกไป ซึ่งผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาก็ต้องรับโทษในเรือนจำ ส่วนการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๐ ได้กำหนดสถานที่กักกันโดยให้ควบคุมไว้ในเขตกำหนด ดังนั้น เขตกำหนดที่จะใช้เป็นสถานที่กักกันจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญาพ.ศ. ๒๕๑๐ ในปัจจุบันมีสถานกักกัน ๑ แห่ง คือ สถานกักกันนครปฐม ซึ่งย้ายมาจากสถานกักกันจากเกาะตะรุเตา และได้จัดตั้งสถานกักกันนครปฐมขึ้นในปี ๒๕๑๐ สถานที่ที่เป็นเขตกักกันอยู่ในบริเวณเดียวกันกับเรือนจำกลางนครปฐมมาตลอด ๗๐ ปี นับตั้งแต่การก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒

๒) รายงานการวิจัยเรื่อง “มาตรการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภยแทนโทษจำคุก” (Measures to Secure the Enforcement of the Sentence Imposed Instead of Imprisonment) โดย นายปิยบุตร บุญธรรม (๒๕๕๙) นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ วิชาเอกกฎหมาย อาญาและกระบวนการยุติธรรม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สรุปสาระสำคัญได้ว่า

๒.๑) วิธีการเพื่อความปลอดภยเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ศาลสามารถนำมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาลังคมให้ปลอดจากอาชญากรรมได้ เนื่องจากวิธีการเพื่อความปลอดภยนั้น มีวัตถุประสงค์

/ในการป้องกัน...

ในการป้องกันสังคมและป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีมากระทำความผิดซ้ำอีก โดยการบำบัดฟื้นฟูและแก้ไขเยียวยาผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับตนเป็นคนดีของสังคม และกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติ ในทางตรงกันข้าม หากศาลยังคงคิดว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดเปรียบเสมือนยาวิเศษที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทุกอย่างเหมือนเช่นในอดีต ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

๒.๒) ปัจจุบันสถานที่กักกันไม่มีความชัดเจนจึงทำให้ต้องนำผู้ถูกกักกันไปกักกันไว้ในเรือนจำแทน ทำให้ผู้ถูกกักกันมีความรู้สึกว่าเขาต้องโทษจำคุก และแม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ และได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๕๔/๒๕๑๑ เรื่อง กำหนดเขตกักกันนครปฐม ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ ให้กำหนดเขตกักกันนครปฐมขึ้นที่ตำบลพระปฐมเจดีย์ อำเภอเมืองนครปฐม เพื่อดำเนินการควบคุมพัฒนาพฤตินิสัย ศึกษาอบรม และฝึกหัดอาชีพผู้ถูกกักกัน และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๔๓/๒๕๑๒ เรื่อง กำหนดเขตกักกันลาดบัวขาว ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๑๓ ให้กำหนดเขตกักกันลาดบัวขาวขึ้นที่ตำบลลาดบัวขาว อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา เพื่อดำเนินการเช่นเดียวกับเขตกักกันนครปฐม ซึ่งมีพื้นที่น้อย ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตลอดจนศาลไม่กล้าที่จะบังคับใช้วิธีการกักกันอย่างจริงจัง

๒.๓) ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการกักกันมีมากขึ้นจึงควรเพิ่มเติมมาตรการในการกักกันดังเช่นวิธีการเพื่อความปลอดภัยของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ มีมาตรการกักกันโดยการกักบริเวณให้อยู่ในที่อยู่อาศัย โดยใช้กำไลข้อมือ/ข้อเท้าอิเล็กทรอนิกส์เพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ถูกกักกัน ดังที่ประเทศไทยบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดฐานเมาแล้วขับ และให้ประกอบอาชีพหรือทำงานที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด ซึ่งหากประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้ได้ ย่อมส่งผลดีต่อรัฐบาลในด้านงบประมาณ บุคลากรในการควบคุมดูแลผู้ต้องหา และไม่ต้องจัดสถานที่ในการกักกันผู้ต้องหาตลอดจนส่งผลดีต่อตัวผู้ต้องหาเอง

๓) รายงานผลการดำเนินงานของสถานกักกันนครปฐม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปสาระสำคัญได้ว่า

๓.๑) สถานกักกันนครปฐมอยู่ในบริเวณเดียวกับเรือนจำกลางนครปฐมมาตลอด ๗๐ ปี นับตั้งแต่การก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ โดยเรือนจำกลางนครปฐมแบ่งสัดส่วนพื้นที่ในแดน ๙ ขนาดพื้นที่ ๒๘๓.๖๕ ตารางเมตร ให้เป็นเขตกักกัน (ในแดน ๙ ประกอบด้วย ผู้ต้องกักขัง ผู้ตรวจพิสูจน์ ผู้ถูกกักกัน และผู้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ที่ออกไปทำงานสาธารณะหรืองานประโยชน์ต่อราชการของเรือนจำ) จึงไม่มีพื้นที่ที่จะสามารถฝึกอาชีพให้กับผู้ถูกกักกันได้ ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาการบริหารงานอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการเรือนจำกลางนครปฐมมาตลอด ยกเว้นบางช่วงเวลาที่มิผู้ปกครองหรือผู้อำนวยการสถานกักกันนครปฐมมาบริหารงานบ้าง

๓.๒) สถานกักกันไม่มีสถานที่เป็นส่วนที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกักกัน และไม่มีสถานที่สำหรับเป็นห้องทำงานให้เจ้าหน้าที่ภายในเขตสถานกักกัน โดยถึงแม้จะมีโครงสร้างอัตรากำลังเรียบร้อยแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังขาดอัตรากำลังในการขับเคลื่อนงาน เนื่องจากอัตรากำลังส่วนใหญ่ไปปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำอื่น

๓.๓) วิธีการเพื่อความปลอดภัยถือเป็นมาตรการหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา ที่แยกออกจากหากจากเรื่องโทษ และทั้งสองอย่างย่อมมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เนื่องจากโทษมีวัตถุประสงค์ในการใช้เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิด ส่วนวิธีการเพื่อความปลอดภัยมีวัตถุประสงค์ในเชิงป้องกันสังคม ทั้งนี้ วิธีการเพื่อความปลอดภัยมีความเชื่อมั่นว่าสามารถทำให้ผู้กระทำความผิดโดยสันดานกลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ เพราะมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดคืนคนดีสู่สังคม

๓.๔) ปัญหาของกรมราชทัณฑ์ พบว่า สภาพของสถานกักกันนครปฐมนั้นอยู่ภายในเรือนจำเนื่องจากเขตกักกันตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับเรือนจำกลางนครปฐม เพียงแต่แยกป้ายชื่อสถานกักกันกับเรือนจำ สำหรับอาหารและระเบียบการเข้าเยี่ยมนั้นก็เหมือนกับผู้ต้องขังทุกประการ เนื่องจากงบประมาณที่จำกัดของกรมราชทัณฑ์ รวมถึงปัญหาในการพัฒนาพฤตินิสัยที่จำเป็นต้องมีการบูรณาการกำลังคนจากหลากหลายวิชาชีพ อาทิ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา จิตแพทย์ ซึ่งกรมราชทัณฑ์ยังขาดอัตรากำลังในตำแหน่งดังกล่าวจำนวนมาก

๓.๕) ผู้ถูกกักกันต้องอยู่ในสถานกักกันเต็มเวลาตามคำสั่งศาล ไม่มีสิทธิประโยชน์ใด ๆ ไม่เหมือนกับผู้ต้องขังที่ต้องโทษจำคุก ซึ่งหากตั้งใจศึกษาเล่าเรียนหรือปฏิบัติตัวดีมีประโยชน์ต่อราชการจะได้เลื่อนชั้นเป็นชั้นดี ชั้นดีมาก ชั้นเยี่ยม มีโอกาสไปเข้าโครงการต่าง ๆ มากมาย ส่งผลให้ได้รับการลดวันต้องโทษ หรือพักการลงโทษ กลับไปหาครอบครัวไปหาคนที่รักได้เร็วขึ้น ได้ชื่อว่า “คืนคนดีสู่สังคม”

๓.๖) ทั้งนี้ เพื่อให้การกักกันและการพัฒนาพฤตินิสัยให้กับผู้ถูกกักกันสอดคล้องและมีประสิทธิภาพเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๑๐ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสถานกักกันนครปฐมขอใช้ที่ดินราชพัสดุ และจากการประสานงานกับธนารักษ์พื้นที่นครปฐมได้รับทราบว่ามีที่ดินราชพัสดุ ๑ แปลง ในตำบลทัพหลวง จังหวัดนครปฐม พื้นที่ ๑๒ ไร่เศษ สามารถก่อสร้างสถานกักกันนครปฐมได้ และได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินราชพัสดุ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๓ โดยได้จัดทำข้อมูลโครงการและเชิญกองออกแบบและก่อสร้าง กระทรวงยุติธรรม ไปสำรวจพื้นที่และจัดทำแบบแปลนเรียบร้อยแล้ว โดยอยู่ระหว่างรอผลการดำเนินการของกรมราชทัณฑ์

๔) บทความทางวิชาการในหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จุลินิติ ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน-ตุลาคม ๒๕๖๔ เรื่อง “การวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรง (Serious Offenders)” โดย วรกร โอภาสณันท์ (๒๕๖๔) ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม สรุปลสาระสำคัญได้ว่า

๔.๑) ประเทศเยอรมนี กรณีการดำเนินมาตรการเพื่อควบคุมตัวหรือกักกันเพื่อเป็นการป้องกันภัยแก่สังคมตาม section 66 นี้ section 66 c ของประมวลกฎหมายอาญา กำหนดให้ต้องดำเนินการในสถานที่พิเศษ (institutions) ซึ่งจะสามารถเอื้อประโยชน์ต่อผู้ถูกควบคุมหรือกักกันตัวในการดำเนินแผนฟื้นฟูหรือบำบัดตามลักษณะความผิดที่ได้วางมาตรการเฉพาะรายต่อตัวผู้ถูกควบคุมหรือกักกันไว้ โดยจะต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดและเหมาะสมในการบำบัดหรือฟื้นฟูสภาพทางจิตใจ และการกลับคืนสู่สังคมโดยมีมาตรการในระดับเดียวกับที่ได้ปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมหรือกักกันที่มีสภาพใกล้เคียงกัน เพื่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของการแก้ไขฟื้นฟูหรือบำบัดอาการ และยังคงเป็นสถานที่ที่มีความมั่นคงปลอดภัยทั้งต่อตัวผู้ถูกควบคุมหรือกักกันในการฟื้นฟูและบำบัด ตลอดจนการดำรงชีวิตของผู้ถูกควบคุมหรือกักกันอย่างเป็นปกติและสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมภายนอกด้วย ซึ่งศาลสามารถตรวจสอบและเสนอมาตรการเพิ่มเติมทั้งก่อนการนำตัวผู้ที่จะถูกควบคุมหรือกักกันไปยังสถานที่พิเศษ หรือก่อนปล่อยตัว หรือก่อนการนำตัวไปดำเนินกระบวนการรับโทษต่อก็ได้ตามความเหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดอันตรายทั้งต่อผู้ถูกควบคุมหรือกักกันและต่อสังคมโดยรวม

๔.๒) จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมนี จะเห็นได้ว่า กฎหมายเยอรมนีแบ่งแนวคิดในเรื่องโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากประเด็นดังกล่าวมีแนวความคิดที่แตกต่างกัน ซึ่งแนวคิดในลักษณะของการบัญญัติกฎหมายในเรื่องการป้องกันสังคม จึงมีคำถามต่อไปอีกว่า การออกกฎหมายในลักษณะนี้ การควบคุมตัวหรือกักกันเพื่อเป็นการป้องกันภัยแก่สังคม หมายความว่าอย่างไร เป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยหรือไม่ เพราะอาจมีผลในเรื่องของบทบัญญัติกฎหมายให้มีผลย้อนหลังได้ จึงน่าจะต้องระบุให้ชัดว่าเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยและที่สำคัญกฎหมายอาญาของเยอรมนีถือว่าการกักกันเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัย จึงสามารถใช้กฎหมายให้มีผลย้อนหลังได้

๔.๓) ก่อนปี ค.ศ. ๑๙๙๘ (๓๑ มกราคม ๑๙๙๘) ซึ่งมีการดำเนินการกักกันเป็นครั้งแรก กฎหมายบัญญัติไว้ให้วางมาตรการได้สูงสุดสิบปี แต่หลังปี ค.ศ. ๑๙๙๘ มีการแก้ไขกฎหมายเป็นไม่มีกำหนดระยะเวลา การกักกันเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยไม่ใช่โทษอาญา จึงสามารถบังคับใช้ให้มีผลย้อนหลังได้ ในที่สุดเรื่องไปถึงศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปซึ่งตัดสินว่า มาตรการลักษณะดังกล่าว

เป็นโทษอาญาจึงไม่สามารถบังคับใช้ย้อนหลัง โดยให้เหตุผลว่ามาตรการดังกล่าวไม่มีข้อแตกต่างระหว่างโทษจำคุกและการกักกัน กล่าวคือ โทษจำคุกกับการกักกัน เป็นการจำกัดเสรีภาพเหมือนกัน ยิ่งไปกว่านั้นยังดำเนินการอยู่ในเรือนจำเหมือนกัน ใช้กฎเกณฑ์ของเรือนจำเหมือนกัน และศาลอาญาเป็นผู้กำหนดการกักกันเหมือนโทษจำคุก กฎหมายเยอรมันที่ยินยอมให้ใช้บังคับมาตรการและมีผลย้อนหลังจึงขัดต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

๔.๔) ปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ประเทศเยอรมนีได้ออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบใหม่ของการกักกันและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง (ThUG : Gesetz zur Therapieung und Unterbringung psychisch gestörter Gewalttäter) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๐ เงื่อนไขของกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้ กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่มีปัญหาทางสุขภาพจิตและเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับตัวบุคคลดังกล่าวแล้ว ทำให้ทราบว่า เป็นผลมาจากปัญหาทางสุขภาพจิตและยังมีความเป็นไปได้อย่างมีนัยสำคัญว่า บุคคลดังกล่าวจะไปก่ออันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพของบุคคลและเสรีภาพในทางเพศของบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง และการเอาตัวบุคคลดังกล่าวไว้จากเหตุผลข้างต้น เป็นไปเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของสังคม และเพื่อแก้ปัญหาจากคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงกำหนดให้ศาลแพ่งเป็นผู้กำหนดให้ใช้มาตรการกักกันแทน อีกทั้งยังกำหนดให้สถานที่ที่จะใช้ในการกักกันภายหลังจากรับโทษจำคุกแล้วจะใช้มาตรการกักกัน จะต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี (BVerfGE ๑๐๙, ๑๓๓, ๑๖๖) กล่าวคือ สถานที่กักกันต้องต่างจากเรือนจำตามหลักข้อแตกต่าง (Abstandsgebot) เนื่องจากเป้าหมายของการกักกันหรือการใช้มาตรการลักษณะนี้ คือ การลดความเป็นอันตรายของผู้ถูกกักกัน ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมนี section 66 c เพิ่มหลักการดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๓ เพื่อแสดงให้เห็นว่าสถานที่กักกันต้องต่างจากเรือนจำ

๕) รายงานการศึกษา เรื่อง “การใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕ ศึกษากรณี ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” โดย พีรณ พรวิเศษ (๒๕๖๖) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะชั้นต้นในศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สรุปสาระสำคัญได้ว่า การป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง เป็นมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สังคม แต่ก็ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี

สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำภายหลังพ้นโทษ ประกอบด้วย ๒ ประการ คือ

๑) สิทธิและเสรีภาพในความปลอดภัยส่วนบุคคลประกอบด้วย สิทธิที่จะไม่ถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกคุมขังตามอำเภอใจ สิทธิที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหาเมื่อถูกจับกุม สิทธิที่จะได้รับการตรวจสอบการจับกุมหรือคุมขังโดยศาล สิทธิที่จะร้องขอให้ปล่อยตัวจากการคุมขังที่มิชอบ และสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากการจับกุมหรือคุมขังที่มิชอบ

๒) สิทธิของผู้ถูกคุมขังประกอบด้วย สิทธิของผู้ถูกคุมขังที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการปฏิบัติแตกต่างจากผู้ถูกลงโทษทางอาญา และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเด็กที่จะได้รับการแยกควบคุมจากผู้ต้องขังผู้ใหญ่ และได้รับการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว

ในเรื่องสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไว้ในมาตรา ๒๘ ซึ่งไม่ใช่สิทธิสมบูรณ์ ในกรณีจำเป็นที่กฎหมายบัญญัติ รัฐอาจมีการจับกุมหรือคุมขังบุคคลได้ ดังนั้น การป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดออกนอกระบบที่ใช้ความรุนแรงโดยการกำหนดกฎหมายให้มีการคุมขังผู้กระทำความผิดซ้ำหลังพ้นโทษได้ก็ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยในเรื่องการคุมขังเพื่อความปลอดภัยของสังคมจะกระทำได้และไม่ถือว่าเป็นการคุมขังตามอำเภอใจ ถ้าได้กระทำตามเงื่อนไข ดังนี้

๑) เป็นมาตรการสุดท้าย

๒) เป็นกรณีที่ผู้กระทำได้อาชญากรรมรุนแรง และความเป็นไปได้ของผู้กระทำที่จะกระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต

๓) ต้องมีกระบวนการตรวจสอบตามกำหนดระยะเวลาโดยองค์กรอิสระ

๔) ต้องปฏิบัติกับผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษแตกต่างจากนักโทษเด็ดขาดที่ถูกลงโทษในเรือนจำ และดำเนินการคุมขังเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูแก้ไขและนำผู้ถูกคุมขังกลับสู่สังคม