



ที่ ปช ๐๐๑๑/๐๙๕๖

สำนักงาน ป.ป.ช.

ถนนนนทบุรี อำเภอเมืองนนทบุรี

จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

๑๑ กันยายน ๒๕๖๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการคุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนามติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๘ เรื่อง เสนอข้อเสนอแนะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการคุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑ ฉบับ
๒. ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการคุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบ กรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และ อนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑ ชุด

ด้วยสำนักงาน ป.ป.ช. ขอเสนอข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการคุมขัง ในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) รวมทั้งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในด้าน (๖) การบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี ด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

จากกรณีที่มีการราชทัณฑ์ออกกฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๓ และประกาศระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ รวมถึงอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง สารสำคัญของกฎกระทรวง ระเบียบ และอนุบัญญัติเหล่านี้เป็นการกำหนดสถานที่คุมขังอื่นที่มีไข้เรือนจำหรือจำคุกนอกเรือนจำ ซึ่งการดำเนินการ สำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขังอาจมีความเสี่ยงต่อ “การใช้ดุลพินิจเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่บุคคล” นำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ในทางที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ต้องขังที่ร่ำรวยหรือมีอิทธิพลส่วนตัว

๒. ความเร่งด่วน...

“ข้อสัตย์ เป็นธรรม มีอาชีพ โปร่งใส ตรวจสอบได้”

## **๒. ความเร่งด่วนของเรื่อง**

เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้

## **๓. สารสำคัญและข้อเท็จจริง**

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว เห็นสมควรมีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การดำเนินการคุมขังในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่ คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ตามนัยมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปราม การทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้

## **๔. ประโยชน์และผลกระทบ**

จากการพิจารณา พบว่า การดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง อาจนำไปสู่ ความเสี่ยงในการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสี่ยงต่อ “การใช้ดุลพินิจเพื่อเอื้อ ผลประโยชน์ให้แก่บุคคล” นำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ในทางที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ต้องขังที่ร่ำรวย หรือมีอิทธิพลส่วนตัว

## **๕. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา หรือการสูญเสียรายได้**

ไม่มี

## **๖. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๗๘/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๘ ได้พิจารณา โดยที่ประชุมพิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการคุมขัง ในสถานที่คุมขังตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง และเห็นชอบให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อมอบหมายกรมราชทัณฑ์และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๒ ตามที่เสนอ (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

## **๗. ขอกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง**

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๒ “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็น และ ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๒) จัดให้มี...

“ข้อสัจย์ เป็นธรรม มีอาชีพ โปร่งใส ตรวจสอบได้”

(๒) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

(๓) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้

...”

#### ๘. ข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐ/คณะกรรมการเจ้าของเรื่อง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว เพื่อเป็นการดำเนินการตามนัยมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่อาจนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงได้มีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง ดังนี้

กรมราชทัณฑ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเกี่ยวกับระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการดำเนินการสำหรับการคุมขังในสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๖ และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องใน ๒ ประเด็น

๑) พิจารณาว่าการดำเนินการตามระเบียบฯ ต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๒) พิจารณากระบวนการออกกระเปาะฯ ว่าได้ดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า แนวคิดการบริหารโทษ และแนวคิดการคุมขังในสถานที่คุมขังเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ โดยจะนำไปสู่การจัดการหรือบริหารโทษของผู้ต้องขังเฉพาะรายหรือเฉพาะคดีได้อย่างเหมาะสม และทำให้ระบบพัฒนาพฤตินิสัยและการบริหารงานเรือนจำเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายหรือทิศทางในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวกรมราชทัณฑ์ควรคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. การบริหารโทษ ที่นำไปสู่การปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังหรือให้มีการคุมขังนอกเรือนจำต้องคำนึงถึงการสร้างสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ของการลงโทษกับการแก้ปัญหาค้นคืนคุก เพื่อให้ระยะเวลาชั้นต่ำมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการคุมขัง คือ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้ชดเชยการกระทำของตนในเรือนจำ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อันเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคม โดยแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคม เพื่อให้ผู้ถูกคุมขังได้รับการพัฒนาพฤตินิสัยในเรือนจำอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การกำหนดโทษของศาลยังมีความศักดิ์สิทธิ์อยู่

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

๓. การดำเนินงานจำแนกลักษณะผู้ต้องขังจะเป็นข้อมูลสารสนเทศที่มีความสำคัญเพื่อให้มีข้อมูลผู้ต้องขังแต่ละรายอย่างละเอียดและสมบูรณ์ สำหรับใช้ประโยชน์ในการบริหารงานเรือนจำให้เกิดการแยกการคุมขังในสถานที่ควบคุม และการบริหารโทษอย่างเหมาะสม

๔. กรมราชทัณฑ์....

“ข้อสัจย์ เป็นธรรม มีอาชีพ โปร่งใส ตรวจสอบได้”

๔. กรมราชทัณฑ์ ควรเร่งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ

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

๒) ความชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นสถานภาพของผู้ถูกคุมขังในสถานที่คุมขังว่าบุคคลดังกล่าวยังคงมีสถานภาพเป็นนักโทษเด็ดขาดอยู่ และการนับระยะเวลาคุมขังในสถานที่คุมขังเป็นระยะเวลาจำคุก รวมทั้งความรับผิดชอบของผู้ดูแลสถานที่คุมขัง ในกรณีที่ผู้ดูแลสถานที่คุมขังให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกให้ผู้ต้องขังกระทำผิดเงื่อนไข หรือเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังกระทำความผิดทางอาญาหรือหลบหนีไป ผู้ดูแลสถานที่คุมขังจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่เกิดขึ้นด้วย

เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ ตามสื่อสารมวลชนช่องทางต่าง ๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย เพื่อร่วมตรวจสอบ ร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมดำเนินการ อันจะเป็นการสร้าง ความโปร่งใส ลดแรงต้านการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์จากภาคส่วนต่าง ๆ

๕. ในระดับนโยบาย คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ โดยมีส่วนราชการต่าง ๆ เป็นคณะกรรมการ และมีสำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นฝ่ายเลขานุการ ควรกำหนดแผนการดำเนินงาน ด้านกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมของประเทศ เพื่อให้การพัฒนากระบวนการยุติธรรมมีความเป็นเอกภาพ (รายละเอียดการศึกษาฯ ปรากฏตามเอกสารสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

ทั้งนี้ มอบหมายให้กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแนวทางการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาและมีมติมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติต่อไป และให้รายงานผลการขับเคลื่อนมาตรการเสนอต่อ สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นประจำทุกปี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุชาติ ตระกูลเกษมสุข)

ประธานกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม

โทร. ๐ ๒๕๒๘ ๔๘๐๐ ต่อ ๗๑๕๒ / ๐๙ ๒๔๒๖ ๒๙๕๖ โทรสาร ๐ ๒๕๒๘ ๔๐๐๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นางสาวปัญกร อมรปัญญภัคโกมล (เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการพิเศษ)

“ข้อเท็จจริง เป็นธรรม มีอาชีพ โปร่งใส ตรวจสอบได้”