

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการทำคามผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง
พ.ศ.

☒ กฎหมายใหม่

☐ แก้ไข/ปรับปรุง

☐ ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

☒ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่อง การลดความเหลื่อมล้ำ และการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ ๖ ด้านการปรับ สมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มุ่งเน้นให้มีกฎหมายที่ชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา ประเทศ โดยกระบวนการยุติธรรมต้องมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติ และมีการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมตามหลักนิติธรรม ซึ่งประเด็นข้างต้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ส่งเสริมสิทธิและ หน้าที่ของประชาชน ตลอดจนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

☒ สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศในเรื่อง ด้านกฎหมาย และด้านกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งเน้นให้มีกฎหมายที่ดี กฎหมายที่ลดความเหลื่อมล้ำ และพัฒนาระบบการบริหารงานยุติธรรมให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติและเป็นธรรม

☒ สอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๕ ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนากฎหมายและระบบบริหารงานยุติธรรม และยุทธศาสตร์ที่ ๔ พัฒนาระบบ การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งมีเป้าหมายในการบริหารงานยุติธรรมที่มีธรรมาภิบาลและโปร่งใส สังคมมีความ สงบเรียบร้อย ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร

ประการแรก ปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ เนื่องจากผู้ต้องขังในเรือนจำ มีจำนวนมากกว่าพื้นที่คุมขังหรือเกินอัตราความจุมาตรฐานของเรือนจำที่จะสามารถรองรับผู้ต้องขังได้ และ ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้น เป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจากรายงาน สถานการณ์และแนวทางการลดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๓ ได้นำเสนอข้อมูลเชิงสถิติที่น่าสนใจไว้ว่า ผู้อยู่ในเรือนจำทั่วประเทศ จำนวน ๓๗๔,๐๕๒ คน ประกอบด้วย ผู้ต้องราชทัณฑ์ จำนวน ๓๖๔,๔๘๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๗.๔๔ และผู้รอการตรวจพิสูจน์ ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ จำนวน ๙,๕๖๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๒.๕๖

ซึ่งในจำนวนผู้ต้องราชทัณฑ์ ๓๖๔,๔๘๘ คน เมื่อจำแนกตามฐานความผิดแล้ว พบว่า ผู้ต้องขังจำนวน ๒๘๘,๖๔๘ คน หรือร้อยละ ๗๙.๑๙ เป็นผู้ต้องขังในคดีอาชญากรรม และผู้ต้องขังจำนวน ๗๕,๘๔๐ คน หรือร้อยละ ๒๐.๘๑ เป็นผู้ต้องขังในคดีทั่วไป ในขณะที่เรือนจำทั่วประเทศมีจำนวน ๑๔๓ แห่ง ขนาดพื้นที่เรือนนอนของผู้ต้องขังในเรือนจำทั่วประเทศ มีพื้นที่ทั้งสิ้น ๓๐๕,๓๑๒.๔๒ ตารางเมตร สามารถรองรับผู้ต้องขังได้ในจำนวน ๒๕๔,๓๐๒ คน โดยเมื่อเทียบอัตราส่วนพื้นที่นอนสำหรับผู้ต้องขังจะพบว่า ผู้ต้องขังชายมีพื้นที่ ๑.๒ ตารางเมตรต่อคน และผู้ต้องขังหญิงมีพื้นที่ ๑.๑ ตารางเมตรต่อคน

ประการต่อมา ปัญหาการก่ออาชญากรรมสะท้อนขวัญหรือการกระทำความผิดในคดีที่ถูกฉกรรจ์ รุนแรง กระทำความผิดซ้ำซาก ซึ่งก่อเหตุโดยผู้พ้นโทษ โดยมีคดีที่ประชาชนให้ความสนใจในห้วงเวลาที่ผ่านมา เช่น คดีฆาตกรรมและชิงทรัพย์ของสมคิด พุ่มพวง (ฆาตกรต่อเนื่อง) คดีฆาตกรรมของไอซ์ ทิพย์เหล็ก (ฆาตกรต่อเนื่อง) คดีข่มขืนเด็กและฆาตกรรมของนายแหบ เป็นต้น ซึ่งสร้างความหวาดกลัวให้กับประชาชนและสังคมเป็นอย่างมาก จนเกิดเป็นกระแสสังคมและคำถามต่อกระบวนการยุติธรรม ด้วยเพราะเหตุที่ว่าผู้ก่อเหตุล้นเคยต้องโทษจำคุกมาแล้วทั้งนั้น แม้จะไม่ใช้ในคดีเดิมก็ตาม จึงเกิดเป็นความท้าทายต่อกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำไปจนถึงปลายน้ำ ทั้งในการดำเนินคดี การพิจารณาตัดสินคดี การบริหารโทษ การบำบัดฟื้นฟู และการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง รวมถึงการติดตามสอดส่อง และการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ซึ่งเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้ จากประเด็นกรณีข่าวอาชญากรรมสะท้อนขวัญที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์รายวัน จนเกิดข้อสงสัย ในกระบวนการยุติธรรมและในทางปฏิบัติของกระทรวงยุติธรรมว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการรองรับที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมสอดส่อง และเฝ้าระวังติดตามผู้พ้นโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการรองรับเพื่อจัดการกับปัญหาการกระทำผิดซ้ำที่อาจเกิดขึ้น อีกทั้งในระยะเวลาที่ผ่านมา จำนวนผู้กระทำผิดมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ ทำให้กระทรวงยุติธรรม ประสบปัญหาภาระงานคดีเพิ่มมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ประกอบกับลักษณะการกระทำความผิดมีความซับซ้อนมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา ทำให้ผู้กระทำผิดจะมีประเภทหลากหลายมากขึ้น ฐานความผิดร้ายแรงมากขึ้น อัตราโทษสูงขึ้น การปฏิบัติงานยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่อง.....

เนื่องจากการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมีความละเอียดอ่อนที่กระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนและหลักการภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เกี่ยวข้องกับส่วนราชการ อาทิ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงมหาดไทย รวมถึงเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ตลอดจนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญซึ่งต้องพิจารณาในหลายมิติให้รอบคอบ และคำนึงถึงประเด็นที่มีผลกระทบในแง่มุมต่าง ๆ ให้รอบด้าน ประกอบกับปัญหาการก่ออาชญากรรมสะท้อนขวัญหรือการกระทำความผิดในคดีที่ถูกฉกรรจ์ รุนแรง กระทำความผิดซ้ำซาก ซึ่งก่อเหตุโดยผู้พ้นโทษ เป็นปัญหาสำคัญและเป็นความท้าทายของกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นภาครัฐจึงควรเร่งดำเนินการเพื่อสร้างความปลอดภัยให้สังคม และสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซงคืออะไร.....

๑. เพื่อแก้ไขปัญหาคriminalแออัดในเรือนจำ โดยเริ่มจากการทำให้คุณภาพชีวิตการอยู่ร่วมกันของผู้ต้องขังในเรือนจำเป็นไปอย่างเหมาะสมตามหลักสิทธิมนุษยชน ยกระดับมาตรฐานในการดูแลและปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปตามหลักสากล ด้วยการจัดให้มีสภาพความเป็นอยู่ถูกสุขอนามัย สุขภาพ และความปลอดภัย

ที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับปรุงกระบวนการควบคุม ดูแล บำบัดฟื้นฟู และแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขังให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการพัฒนาศักยภาพอบรมฝึกอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้แก่ผู้ต้องขัง และการเตรียมความพร้อมผู้พ้นโทษกลับคืนสู่สังคม โดยไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก

๒. เพื่อป้องกันอันตรายจากผู้พ้นโทษเพื่อเฝ้าระวังและป้องกันการก่ออาชญากรรมสะท้อนขวัญ สร้างความปลอดภัยให้สังคม แก้ไขปัญหาและลดอัตราการกระทำผิดซ้ำของผู้พ้นโทษ โดยการมีกฎหมาย นักโทษคดีร้ายแรง หรือข้อเสนอแนวทางในการติดตามผู้พ้นโทษที่มีลักษณะเป็นภัยต่อสังคม ที่ผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงยุติธรรม โดยเสนอร่างกฎหมายและผลักดันให้นำข้อเสนอไปใช้ประโยชน์ เพื่อเฝ้าระวังและป้องกันการก่ออาชญากรรมสะท้อนขวัญ หรือกระทำผิดรุนแรงหรือซ้ำซาก เพื่อสร้างความปลอดภัยให้สังคม แก้ไขปัญหาและลดอัตราการกระทำผิดซ้ำของผู้พ้นโทษ ตลอดจนมีกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษหรือมาตรการที่เหมาะสมโดยการติดตาม ควบคุม และสอดส่องผู้พ้นโทษที่กระทำความผิดในคดีร้ายแรง อุกฉกรรจ์สะท้อนขวัญ หรือมีความเสี่ยงในการกลับมากระทำผิดซ้ำ

๓. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน การบริหารโทษ และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง มุ่งเน้นการพัฒนา พหุณิสัยและเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย รวมถึงการกำหนดแนวทางติดตามผู้พ้นโทษอย่างมีระบบ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ต้องขังในการกลับสู่สังคม ครบครัน และไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก ควบคู่ไปกับการมีมาตรการเพื่อความปลอดภัย และการปกป้องคุ้มครองสังคม รวมถึงการสร้างเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม โดยเน้นการควบคุมผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องขังที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อสังคม หรือมีความเสี่ยงที่จะก่อเหตุหรือเป็นอาชญากรโดยนิสัยหรืออาจกระทำผิดซ้ำอีกในอนาคต

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร.....

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้มีนโยบายให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาดำเนินการ เพื่อการป้องกันปัญหาอันเกิดจากผู้พ้นโทษที่เป็นภัยอันตรายต่อสังคม โดยมีการกำหนดกรอบแนวคิด แบ่งเป็น ๒ ระยะ ได้แก่ มาตรการระยะสั้นที่สามารถดำเนินการได้ทันที และมาตรการระยะยาวที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อกฎหมาย โดยการดำเนินการในระยะสั้นนั้นได้มีมาตรการรองรับอาชญากรรมสะท้อนขวัญของผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ โดยกระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน (Safety Observation Ad hoc Center, Ministry of Justice: JSOC) เพื่อดำเนินการเฝ้าระวังผู้พ้นโทษที่ต้องเฝ้าระวัง จำนวน ๗ กลุ่ม ได้แก่ ผู้ที่ต้องโทษในฐานความผิด ๑) ฆ่าหรือฆ่าข่มขืนเด็ก ๒) ฆ่าข่มขืน ๓) ฆาตกรต่อเนื่อง ๔) ฆาตกรโรคจิต ๕) สังหารหมู่ ๖) ชิงทรัพย์หรือปล้นทรัพย์ โดยการฆ่า และ ๗) นักค้ายาเสพติดรายสำคัญ ซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว พบว่าแม้จะมีการเฝ้าระวังความปลอดภัยของชุมชน โดยใช้กลไกที่กระทรวงยุติธรรมมีอยู่ อาทิ อาสาสมัครคุมประพฤติ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด และคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมจังหวัด (กพยจ.) แต่การทำงานของศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชนยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคในการทำงาน เช่น ไม่พบตัวผู้ที่เข้าข่ายต้องเฝ้าระวังหรือติดตามไม่เจอไม่พบตัว การกำหนดกลุ่มเป้าหมายยังไม่ครอบคลุม กล่าวคือผู้ที่กระทำความผิดซ้ำและรุนแรงขึ้นอาจไม่ได้อยู่ในกลุ่ม ๗ ฐานความผิดข้างต้น ซึ่งสะท้อนกระบวนการคัดกรองผู้ที่เข้าข่ายต้องติดตามสอดส่องเป็นพิเศษ องค์ความรู้หรือทักษะการทำงานของเจ้าหน้าที่ กลไกการทำงานเพื่อส่งต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนความพร้อมของชุมชนและสังคมในการรับตัวผู้กระทำผิดลักษณะพิเศษกลับสู่ชุมชน

๒. ปัจจุบันกระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุมประพฤติได้นำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (Electronic Monitoring - EM) มาใช้กับผู้กระทำความผิดเพื่อควบคุมพฤติกรรมเสี่ยงในการกระทำความผิด และมีแนวคิดที่จะนำผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะพิเศษเข้าสู่กระบวนการพักการลงโทษและคุมความประพฤติ

ไว้ระยะหนึ่งโดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยง และนำอาสาสมัครคุมประพฤติ เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามเป็นกลไกเฝ้าระวังทางสังคม เพื่อให้ผู้กระทำความผิดลักษณะพิเศษได้ปรับตัว มีพฤติกรรมในทางที่ดี เคารพกฎหมาย และไม่ก่ออาชญากรรม ตลอดจนสามารถให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่ง ผ่านกลไกของบ้านกึ่งวิถี และกลไกอื่นๆ เป็นต้น

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหาอย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่ อย่างไร

๑. การขึ้นทะเบียนและการแจ้งเตือนข้อมูลผู้กระทำความผิดทางเพศ (Sex Offender Registration and Notification) มีทั้งหมด ๒๙ ประเทศ ที่ได้นำมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้ในประเทศของตน ซึ่งประกอบไปด้วย อาร์เจนตินา, ออสเตรเลีย, บาฮามาส, แคนาดา, ชิลี, ไซปรัส, ฝรั่งเศส, เยอรมนี, อินเดีย, สาธารณรัฐไอร์แลนด์, จาเมกา, เคนยา, มัลดีฟส์, โมลตา, นิวซีแลนด์, ไนจีเรีย (รัฐลากอส), โปรตุเกส, แอฟริกาใต้, เกาหลีใต้, สเปน, ไต้หวัน, ตรินิแดดและโตเบโก, สหราชอาณาจักรและเครือจักรภพแห่งประชาชาติ (เบอร์มิวดา ยิบรอลตาร์ เกิร์นซีย์ ไอล์ออฟแมน นิวเจอร์ซีย์และหมู่เกาะพิตแคร์น) และทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกา มาตรการดังกล่าวเป็นการนำผู้กระทำความผิดทางเพศที่อยู่ในเงื่อนไขที่ต้องขึ้นทะเบียนมาทำการจัดเก็บข้อมูล เช่น ชื่อ นามสกุล ที่อยู่อาศัย ประวัติอาชญากรรม เป็นต้น เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่จะช่วยในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมหรือภารกิจของหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒. สหรัฐอเมริกา รัฐแคลิฟอร์เนียเป็นรัฐแรกที่น่าระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำความผิดทางเพศมาบังคับใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Registration Act หรือที่เรียกว่า Wetterling Act ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาองเกรสอันมีผลให้มีการจัดตั้งระบบการขึ้นทะเบียนผู้กระทำความผิดทางเพศในระดับสหพันธรัฐ โดยเน้นผู้กระทำความผิดทางเพศที่มีประวัติอาชญากรรมทางเพศจำนวนมาก นอกเหนือจาก Wetterling Act แล้วสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทางเพศแจ้งข้อมูลของตนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ คือ Megan's Law กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ทุกรัฐในสหรัฐอเมริกาพัฒนาปรับปรุงระบบการขึ้นทะเบียนในรัฐของตนเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างรัฐต่างๆ ภายในประเทศ อย่างไรก็ดี Megan's Law ได้ถูกผนวกรวมกับ Adam Walsh Child Protection and Safety Act ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ โดยได้นำ Sex Offender Registration and Notification Act (SORNA) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั้งเรื่องการขึ้นทะเบียนผู้กระทำความผิดทางเพศและการแจ้งเตือนภัยแก่สาธารณชนเข้าไว้ด้วยกันด้วย

๓. แคนาดา แนวทางหรือวิธีการรายงานตัวของผู้พ้นโทษ โดยการกำหนดเงื่อนไขหรือผลตอบแทนที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้พ้นโทษมารายงานตัวโดยสมัครใจ และแนวทางเรื่องการล้อมวงสนับสนุนและความรับผิดชอบ Circles of Support and Accountability (CoSA) กล่าวคือ การให้อาสาสมัครจากชุมชนประมาณ ๔-๖ คน โดยหนึ่งในนั้นเป็นอาสาสมัครหลักที่พบปะผู้กระทำความผิดเป็นประจำที่เข้ามาช่วยดูแลสร้างมิตรภาพ เพื่อช่วยผู้กระทำความผิดที่อยู่แกนกลางให้ประสบความสำเร็จในการกลับเข้าสู่สังคมด้วยการให้การสนับสนุนทางสังคมแก่ผู้กระทำความผิด

๔. ออสเตรเลีย การติดตามควบคุมผู้กระทำความผิดภายหลังที่ได้รับการปล่อยตัว กรณี Serious Offenders Act ๒๐๑๘ พระราชบัญญัตินักโทษอุกฉกรรจ์ ปี ๒๐๑๘ ฉบับนี้ถูกออกแบบมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการกำกับติดตาม ดูแล และลงโทษผู้กระทำความผิด ที่ออกจากเรือนจำในคดีเกี่ยวกับเพศที่มีความรุนแรง ร้ายแรง (Serious sex violence) หรือคดีอุกฉกรรจ์ (Serious violence) แต่ยังคงมีความเสี่ยงที่ยอมรับไม่ได้ในการกระทำผิดซ้ำ (unacceptable risk of re-offending) ที่อาจจำเป็นต้องมีการควบคุมในสถานควบคุมชั่วคราว (Detention) หรือการควบคุมความประพฤติ (Supervision) ภายหลังการครบกำหนดเวลาปล่อยตัวออกจากเรือนจำ มีการกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้กระทำความผิดภายหลังที่บุคคลนั้นถูกปล่อยตัวออกจากเรือนจำกลับไปสู่สังคม โดยมีจุดประสงค์ในการลดความเสี่ยงในการกระทำ

ผิดซ้ำในความผิดอาญาร้ายแรง ความผิดทางเพศอย่างร้ายแรง ใน พ.ร.บ. นี้ให้อำนาจศาลในการสั่งเฝ้าระวังผู้พันโทษที่มีลักษณะตามที่กำหนดไว้แล้วต่อเนื่องยาวนานได้ถึง ๑๕ ปี และสั่งควบคุมตัวชั่วคราวได้ถึง ๓ ปี สามารถสั่งควบคุมตัวฉุกเฉิน (emergency detention) ได้ถึง ๗ วัน ในกรณีพบว่าผู้พันโทษแสดงถึงการมีความเสี่ยงที่เพิ่มสูงขึ้นในขณะนั้น

ซึ่งแนวทางของต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะมุ่งเน้นระบบการติดตามผู้พันโทษที่มีความเสี่ยงเข้าเกณฑ์และเงื่อนไขที่ต้องได้รับการติดตามควบคุมไปกับการมีมาตรการเพื่อความปลอดภัย เพื่อป้องกันการกลับมากระทำผิดซ้ำ และเป็นแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

๔. การรับฟังความคิดเห็น

☒ ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว

สำนักงานกิจการยุติธรรม ได้ศึกษาและยกย่องพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติฯ โดยการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม องค์กรอิสระ นักวิชาการ จากสถาบันการศึกษา ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป จำนวน ๘ ครั้ง ทั้งนี้ สำนักงานกิจการยุติธรรมได้นำข้อมูลจากรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นไปสังเคราะห์และประมวลผล เพื่อประกอบการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ เรียบร้อยแล้ว โดยมีรายละเอียดจำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

(๑) การประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ครั้งที่ ๓/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ เวลา ๑๓.๐๐ น. ผ่านระบบ Cisco Webex Meetings (จำนวน ๑ ครั้ง)

(๒) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานกิจการยุติธรรม www.oja.go.th ระหว่างวันที่ ๑๑ - ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ และระหว่างวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๔ (จำนวน ๒ ครั้ง)

(๓) การประชุมหารือร่วมกับกรมคุมประพฤติซึ่งเป็นหน่วยงานที่จะมีบทบาทสำคัญ ในการขับเคลื่อนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ และวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ ผ่านระบบ Cisco Webex Meetings (จำนวน ๒ ครั้ง)

(๔) การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Poll) โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ร่วมกับศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” สำรวจความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการมีกฎหมายเพื่อใช้ในการเฝ้าระวังและป้องกันการก่ออาชญากรรมสะเทือนขวัญ สร้างความปลอดภัยให้สังคม แก้ไขปัญหาและลดอัตราการกระทำผิดซ้ำของผู้พันโทษ เริ่มทำการสำรวจในเดือนมิถุนายน ๒๕๖๔ จากกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ จำนวน ๒,๐๐๐ คน ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ (จำนวน ๑ ครั้ง)

(๕) การประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม ครั้งที่ ๓/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๔ เวลา ๑๓.๐๐ น. ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๑๐-๐๑ (จำนวน ๑ ครั้ง)

(๖) การจัดสัมมนาทางวิชาการเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษา เรื่อง แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อป้องกันอันตรายจากผู้พันโทษที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อสังคม และวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๔ ผ่านระบบ Cisco Webex มีผู้เข้าร่วมจำนวน ๑๐๕ คน จากส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาชนทั่วไป และสถาบันการศึกษา (จำนวน ๑ ครั้ง)

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ ได้มีมติเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของสำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลาและกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ต้องออกตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ

๓. ให้กระทรวงยุติธรรมรับความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๑ พิจารณา โดยมีผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ และสำนักงานกิจการยุติธรรม) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมการแพทย์) ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด โดยได้จัดการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๔ - ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ รวมจำนวน ๒๓ ครั้ง

☒ ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๑. กระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรมได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. จากผู้เกี่ยวข้อง มาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และได้นำผลการศึกษา ค้นคว้า ข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมชี้แจงรายละเอียด โดยสรุปผลการพิจารณาและได้มีการปรับแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ จากเดิม “ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ.” ปรับเป็น “ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ.” ตลอดจนได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติและปรับปรุงถ้อยคำในร่างมาตราต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบการร่างกฎหมาย โดยยังคงหลักการและเหตุผลตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ

๓. กระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ได้ดำเนินการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ของร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. ผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานกิจการยุติธรรม www.oja.go.th เสร็จเรียบร้อยแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร.....

ร่างพระราชบัญญัตินี้ มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ๒๕๕๙

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง.....

ผู้ต้องหาหรือจำเลย นักโทษเด็ดขาด และผู้พ้นโทษ ที่กระทำความผิดในคดีเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง เช่น การฆาตกรรม การข่มขืนกระทำชำเรา การกระทำความผิดทางเพศกับเด็ก การทำร้ายจน

เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย และการทำร้ายร่างกายสาหัส เป็นต้น) ซึ่งจะเข้าสู่มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในระหว่างการขอลปล่อยตัวชั่วคราว การรับโทษในเรือนจำ รวมทั้ง เมื่อพ้นโทษจากเรือนจำ ซึ่งได้แก่ มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ การคุมขังฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม การคุมประพฤติภายหลังพ้นโทษ (supervision order) (มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ) และการคุมขังภายหลังพ้นโทษ (detention order) มิใช่การลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำ แต่เป็นมาตรการป้องกันสังคมไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ดังนั้นศาลจะพิจารณาถึงความเสี่ยงในการกระทำความผิดซ้ำ ความเสียหายที่อาจเกิดจากการกระทำความผิดซ้ำ และลักษณะส่วนตัวของผู้กระทำแต่ละคน มากกว่าจะไปพิจารณาถึงการกระทำความผิดในอดีตที่ทำให้ผู้กระทำต้องโทษจำคุก

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้ไข คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร.....

๑. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมายจากภาครัฐ โดยการเปิดโอกาสให้ผู้พ้นโทษที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ คำสั่งให้ใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษแก่นักโทษเด็ดขาด และคำสั่งคุมขังฉุกเฉิน โดยคำสั่งศาลดังกล่าวให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย และคำสั่งศาลชั้นอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

๒. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีกลไกการทบทวนความเหมาะสมและการประเมินผลในทุกขั้นตอนของการใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยใช้กลไกของคณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ รวมถึงกระบวนการตรวจสอบและทบทวนคำสั่งใช้มาตรการต่าง ๆ อาทิ

- กรณีการใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง กรมราชทัณฑ์จะต้องจัดทำรายงานผลของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเสนอต่อพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการเห็นสมควรอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้

- กรณีการใช้มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ ทุก ๖ เดือน กรมคุมประพฤติจะต้องจัดทำรายงานการเฝ้าระวังเสนอต่อศาล หากศาลเห็นสมควร ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษได้

- กรณีการใช้มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ ทุก ๖ เดือน คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ เสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งนั้นได้

๓. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชน สังคม ตลอดจนผู้เสียหายที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรง ตลอดจนการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร.....

๑. การมีกฎหมายว่าด้วยมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศหรือที่ใช้ความรุนแรงจะทำให้มีกลไกในการติดตามและเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดที่กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศหรือกระทำความผิดที่ใช้ความรุนแรงที่พ้นโทษแล้ว โดยใช้มาตรการที่หลากหลาย ทั้งมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังฉุกเฉิน รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเฝ้าติดตามกลุ่มบุคคลเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจน อันจะเป็นการสร้างความปลอดภัยแก่สังคมและประชาชนมากขึ้น

๒. มีกฎหมายเพื่อใช้เป็นบทบัญญัติในการป้องกันและเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรม สร้างความปลอดภัยให้สังคม เพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม แก้ไขปัญหาและลดอัตราการ

กระทำผิดซ้ำ โดยการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการติดตาม ควบคุม และสอดส่องผู้พ้นโทษที่กระทำ ความผิดในคดีร้ายแรง อุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ หรือกระทำความผิดซ้ำซากจนติดเป็นนิสัย

๓. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการยุติธรรม และเพิ่มประสิทธิภาพ การทำงาน การบริหารโทษ และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง มุ่งเน้นการพัฒนาพฤตินิสัยและเตรียมความพร้อม ก่อนปล่อย รวมถึงการกำหนดแนวทางติดตามผู้พ้นโทษอย่างมีระบบ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ต้องขังในการกลับสู่ สังคม ครอบครัว และไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก ควบคู่ไปกับการมีมาตรการเพื่อความปลอดภัย และการ ปกป้องคุ้มครองสังคม รวมถึงการสร้างเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม โดยเน้นการควบคุม ผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องขังที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อสังคม หรือมีความเสี่ยงที่จะก่อเหตุหรือเป็นอาชญากรโดยนิสัย หรืออาจกระทำผิดซ้ำอีกในอนาคต

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....

กระทรวงยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานที่มีภารกิจในการพัฒนาระบบงานยุติธรรมและการบังคับใช้ กฎหมายให้เป็นไปตามหลักสากล การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารความยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย ให้มีธรรมาภิบาล รวมถึงการพัฒนาระบบป้องกันอาชญากรรมเพื่อสร้างความปลอดภัยในสังคม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากเรื่องดังกล่าว เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมภาพรวม ฉะนั้นจึงต้องอาศัย ความร่วมมือและการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม อาทิ สำนักงาน ศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข

๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

สามารถใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเป็นการเตรียมการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับกฎหมายที่จะมีผลใช้ บังคับ โดยกำหนดเป็น ๓ ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ๑) ขั้นเตรียมการ (ก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับ) อาทิ การสำรวจ ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ และประชาชน รวมถึงผู้ที่ต้องปฏิบัติ ตามกฎหมาย การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ การประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ ความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ในการออกกฎหมาย รวมถึงสาระสำคัญของกฎหมาย ความเป็นมา และความจำเป็นในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนการจัดทำกฎหมายลำดับรอง (ถ้ามี) ๒) ขั้นตอนการ (หลังกฎหมายมีผลใช้ บังคับ) อาทิ การประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย การสร้าง เครื่องมือ และกลไกบังคับใช้กฎหมาย และ ๓) ขั้นติดตามและประเมินผล (หลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ) อาทิ กระทรวงยุติธรรมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายที่อาจ รวมถึงการเสนอโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการหรือไม่

๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร.....

ดำเนินการตามแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักเกณฑ์การเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และการเข้าถึงตัวบทกฎหมายของประชาชนตามที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่าง กฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนด นอกจากนี้ กระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม จะได้ดำเนินการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่ใช้บังคับใหม่ ตามแนวทาง ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ ที่ได้กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้เสนอให้มีหรือปรับปรุงกฎหมาย

จัดส่งแบบตรวจสอบการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐให้สำนักงานกิจการยุติธรรมเมื่อกฎหมายนั้นๆ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว” ซึ่งการดำเนินการจะได้สร้างการรับรู้ใน ๒ ช่วง กล่าวคือ ๑) ก่อนออกกฎหมาย และ ๒) กฎหมายมีผลใช้บังคับ โดยการจัดทำสื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เช่น สมุดภาพอินโฟกราฟิกกฎหมาย แผ่นพับ โปสเตอร์ แผ่นเสียงบรรยายกฎหมาย รวมไปถึงเอกสารสรุปสาระสำคัญกฎหมาย และตัวบทกฎหมายฉบับเต็ม ในรูปแบบ E-Book เป็นต้น ใช้ช่องทางเผยแพร่ทั้งออนไลน์และออฟไลน์ เช่น เว็บไซต์ของกระทรวงยุติธรรม www.moj.go.th เว็บไซต์ของสำนักงานกิจการยุติธรรม www.oja.go.th เว็บไซต์รู้กฎหมาย <http://lamp.oja.go.th/> และผ่านทางเครือข่ายสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ศูนย์ยุติธรรมชุมชนทั่วประเทศ โดยประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลกฎหมายผ่านช่องทางหลักของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ทั้งสำนักงานศาล สำนักงานอัยการ สถานีตำรวจ ในพื้นที่ที่ประชาชนสามารถติดต่อขอรับบริการได้โดยสะดวกทั่วประเทศ ทั้งนี้ สำหรับกระทรวงยุติธรรม จะใช้พื้นที่บริการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด และศูนย์ยุติธรรมชุมชน เพื่อเสริมสร้างการรับรู้กฎหมาย และส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประชาชน นอกจากนี้ กระทรวงยุติธรรมจะจัดให้มีคู่มือแนวทางการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการมีหลักสูตรฝึกอบรมให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องบังคับใช้กฎหมายต่อไป

๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ ๓ ปีแรก เป็นจำนวน.....บาท อัตราค่าจ้างที่ต้องใช้.....อัตรา อัตราค่าจ้างที่มีอยู่แล้ว.....อัตรา อัตราค่าจ้างที่ต้องเพิ่มขึ้น.....อัตรา

เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และกำหนดเรื่องค่าเบี้ยประชุมและค่าตอบแทน ซึ่งจะดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้น (เบื้องต้น) ดังนี้

ประเภท	อัตราไม่เกิน
กรรมการ	๒๑ คน X ๑,๖๐๐ บาท X ๓๖ เดือน = ๑,๒๐๙,๖๐๐ บาท
เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ	๓ คน X ๑,๐๐๐ บาท X ๓๖ เดือน = ๑๐๘,๐๐๐ บาท
รวม	๑,๓๑๗,๖๐๐ บาท

ทั้งนี้ ในการดำเนินการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ อาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ซึ่งอาจได้รับค่าเบี้ยประชุมและค่าตอบแทน ก็จะดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ.....-

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม.....

ตามแนวทางของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรงจะเข้าสู่มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในระหว่างรับโทษในเรือนจำ รวมทั้งเมื่อพ้นโทษจากเรือนจำ ซึ่งได้แก่มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเฉพาะราย มาตรการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ มาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ การคุมขังฉุกเฉิน เหตุที่ไม่ใช้มาตรการตามร่างพระราชบัญญัติฯ กับผู้กระทำความผิดทุกประเภท เพราะการใช้มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีต้นทุนของรัฐ ทั้งในด้านกรอบ

กำลังคน งบประมาณ และวิธีการพิจารณาในการสั่งให้มีมาตรการ ในระยะแรกจึงควรจะใช้มาตรการในร่างพระราชบัญญัติฯ กับผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรงก่อน เพราะเป็นกลุ่มที่น่าจะสร้างความเสียหายให้กับสังคมมากกว่ากลุ่มอื่น หากบุคคลเหล่านี้พ้นโทษจากเรือนจำ โดยการพิจารณาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับสังคมจากการกระทำความผิดซ้ำพิจารณาได้จากปัจจัยด้านความรุนแรงของการเกิดการทำ ความผิดซ้ำ (gravity) และปัจจัยด้านโอกาสในการเกิดกระทำความผิดซ้ำ (probability)

และเมื่อพิจารณาประเภทความผิดอุกฉกรรจ์ที่ใช้ความรุนแรงที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๙ มาตรา ๒๘๐ มาตรา ๒๘๑ ทวิ มาตรา ๒๘๔ มาตรา ๒๘๘ มาตรา ๒๘๙ มาตรา ๒๙๐ มาตรา ๒๙๗ มาตรา ๒๙๘ และ มาตรา ๓๑๓ ความผิดเหล่านี้มีลักษณะรุนแรงสร้างความเสียหายให้กับสังคมอย่างมาก หากผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วไปกระทำความผิดเหล่านี้ซ้ำ จากสถิติของกรมราชทัณฑ์ ณ วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ พบว่า ๕ อันดับประเภทคดีที่มีอัตราการกระทำความผิดซ้ำของผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้แก่ อันดับหนึ่ง ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ร้อยละ ๖๕.๖๔ อันดับที่สอง ความผิดเกี่ยวกับ ทรัพย์ ร้อยละ ๑๒.๙๘ อันดับที่สาม ความผิดอื่นๆ ร้อยละ ๙.๘๓ อันดับสี่ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ร้อยละ ๖.๕๘ อันดับห้า ความผิดเกี่ยวกับเพศ ร้อยละ ๒.๒๐ นอกนั้นจะเป็นคดีอื่นๆ จากสถิติดังกล่าวจะ พบว่า ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายและความผิดเกี่ยวกับเพศมีอัตราการกระทำความผิดซ้ำสูงและเมื่อเกิด การกระทำความผิดซ้ำขึ้น จะสร้างความเสียหายให้กับสังคมอย่างมาก การกำหนดให้ผู้กระทำความผิดความผิด เกี่ยวกับชีวิตร่างกายและความผิดเกี่ยวกับเพศที่ใช้ความรุนแรงบางลักษณะให้ต้องเข้าสู่มาตรการตามร่าง พระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะเป็น การแก้ไขฟื้นฟูเฉพาะราย การเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ การคุมขังภายหลัง พ้นโทษ หรือการคุมขังฉุกเฉิน ย่อมจะช่วยลดโอกาสการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิดดังกล่าว อันจะส่งผลดีให้เกิดกับความปลอดภัยของสังคมได้ และคุ้มค่ากับต้นทุนของรัฐที่จะต้องใช้จ่ายดำเนินการตามร่าง พระราชบัญญัตินี้

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ.....-

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ.....-

ส่วนที่ ๒

เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต.....-

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ.....

ร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และคณะกรรมการ พิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ เพราะเหตุว่าการดำเนินการป้องกันการกระทำ ความผิดซ้ำมีความจำเป็นต้องใช้กลไกความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องหลายส่วน ทั้งกระทรวง ยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล คณะกรรมการป้องกันการ กระทำความผิดซ้ำจะเป็นคณะกรรมการที่ดำเนินการด้านนโยบายและประสานความร่วมมือระหว่างส่วน ราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อการดำเนินการตามมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ การขาด คณะกรรมการที่เป็นองค์กรเชิงนโยบายและประสานความร่วมมืออาจจะทำให้ภารกิจในการป้องกันการกระทำ ความผิดซ้ำไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ การจัดให้มีคณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำจึงน่าจะไม่ได้

ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสามได้กำหนดให้รัฐพึงจัดตั้งคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น

คณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสิบคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ จำนวนไม่เกินห้าคน โดยให้อธิบดีกรมคุมประพฤติปฏิบัติหน้าที่เลขานุการและให้แต่งตั้งข้าราชการของกรมคุมประพฤติเป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมราชทัณฑ์ รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนด เช่น กำหนดนโยบายและแผนการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามที่คณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณา หรือให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ นอกจากนี้ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งตามวาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมของคณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยอนุโลม ให้คณะกรรมการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย รวมทั้งกำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งปลัดกระทรวงยุติธรรมมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนสี่คน เป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมคุมประพฤติแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมคุมประพฤติเป็นเลขานุการกับผู้ช่วยเลขานุการจำนวนไม่เกินสองคน โดยมีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนด เช่น พิจารณากำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษหรือพิจารณากำหนดมาตรการคุมขังภายหลังพ้นโทษ

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา.....

การคุมประพฤติภายหลังพ้นโทษ (supervision order) ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฯ ให้ความหมายถึงการเฝ้าระวังภายหลังพ้นโทษ และการคุมขังภายหลังพ้นโทษ (detention order) มิใช่การลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำ แต่เป็นมาตรการป้องกันสังคมมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ดังนั้นศาลจะถึงความเสี่ยงในการกระทำความผิดซ้ำ ความเสียหายที่อาจเกิดจากการกระทำความผิดซ้ำ และลักษณะส่วนตัวของผู้กระทำแต่ละคน มากกว่าจะไปพิจารณาถึงการกระทำความผิดในอดีตที่ทำให้ผู้กระทำต้องโทษจำคุก

การคุมขังภายหลังพ้นโทษ (detention order) เป็นการคุมขังเพื่อความปลอดภัยของสังคม (security detention) มีลักษณะเป็นมาตรการจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนที่ไม่ได้ทำขึ้นเพื่อการดำเนินคดีอาญา แต่เป็นมาตรการที่คุมขังเพื่อป้องกันสังคม รัฐสามารถทำได้ไม่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Committee, General Comment no.๓๕ para.๑๕) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า เป็นมาตรการสุดท้าย ด้วยระยะเวลาที่จำเป็น มีการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกคุมขังอย่างเหมาะสมตามที่กำหนดใน ICCPR, Article ๙ มีการตรวจสอบการคุมขังโดยศาล และให้สิทธิในการมีทนายความ ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกคุมขังภายหลังพ้นโทษ ให้ได้มาตรฐานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยการกำหนดให้การคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นมาตรการสุดท้าย

(มาตรา ๒๘) ด้วยระยะเวลาที่จำเป็น (มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓) มีการทบทวนและตรวจสอบการคุมขัง
 ภายหลังพ้นโทษโดยศาล ทุก ๖ เดือน เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม ลดหรือขยายระยะเวลา หรือยกเลิกคำสั่งคุมขัง
 ภายหลังพ้นโทษหรือเปลี่ยนคำสั่งคุมขังภายหลังพ้นโทษเป็นคำสั่งเฝ้าระวังแทนได้ (มาตรา ๓๔) และมีการใช้
 กลไกของคณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยมีหน้าที่และอำนาจ เช่น
 พิจารณากำหนดมาตรการเฝ้าระวังนักโทษเด็ดขาดภายหลังพ้นโทษหรือพิจารณากำหนดมาตรการคุมขัง
 ภายหลังพ้นโทษ เป็นต้น (มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗)

**๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง
 หรือดำเนินกิจการทางปกครอง.....-.....**

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและ
 วิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ พันตำรวจโท.....

(พงษ์ธร ชาญศิริ)

ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม
 หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่จัดทำรายงานนี้
 ๙ ธันวาคม ๒๕๖๔

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
 เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ว่าที่ร้อยตรีหญิงนที แวจะโปะ
 โทร..๐ ๒๑๔๑ ๓๗๘๘ หรือ ๐๘ ๓๖๖๘ ๕๕๑๖ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๙๓๕
 อีเมล w_natee@oja.go.th