

## มาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษคดีอุกฉกรรจ์

### Monitoring measures of ex-prisoners serious case

อดิศักดิ์ คงแก้ว<sup>1</sup>, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัศกร ไชยพงษ์<sup>2</sup>

Adisak Kongkeaw <sup>1</sup>, Asst.Prof. Dr.Akkakorn Chaiyapong<sup>2</sup>

1 นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล 61052538109@student.sru.ac.th

2 อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล Akkakorn1965@windowlive.com

#### บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ การคุมประพฤติ และพัฒนาการการกำกับติดตามผู้พ้นโทษ 2) ศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับติดตามผู้พ้นโทษทั้งของประเทศไทย และของต่างประเทศ และ 3) เพื่อเสนอมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษที่มีประสิทธิภาพในทางป้องกันการหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำในประเทศไทย ภายใต้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษ จากการศึกษาพบว่า มาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษคดีอุกฉกรรจ์ ณ ปัจจุบัน ยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อการดังกล่าวขึ้นเป็นการเฉพาะ แต่กระบวนการได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้นโยบายของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งการกำหนดว่าผู้พ้นโทษรายใดจะต้องถูกมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษหรือไม่ นั้น ยังคงเป็นไปในลักษณะ “ดุลพินิจ” ประกอบกับ “ระบบการสอบถามความความสมัครใจของผู้พ้นโทษ” เป็นนัยสำคัญ มิได้กระทำใน “ระบบบังคับโดยกฎหมาย” แต่อย่างใด ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีหลักการที่แตกต่างไป กล่าวคือ เป็นไปในระบบบังคับโดยกฎหมาย ซึ่งให้ผู้ได้รับการปล่อยตัว (ผู้พ้นโทษ) ที่ได้เคยกระทำความผิดประเภท Felony มาแล้ว จะต้องเข้าสู่มาตรการการคุมประพฤติผู้กระทำผิดภายหลังปล่อย (Conditions of Supervised Release) ในทุกกรณี โดยระยะเวลาเพื่อการกำกับติดตามผู้พ้นโทษนั้น จะยึดโยงไว้กับระดับความผิด (Class) ของประเภทความผิด Felony ไว้ อีกชั้นหนึ่ง สำหรับความผิดชอบในทางปฏิบัติกรณีนี้ กรณีของประเทศไทยยังคงดำเนินการภายใต้การขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ เท่านั้น ทำให้ประสบปัญหาเรื่องของการกลังคนงบประมาณและรวมไปถึงภาระพันธกิจของการปฏิบัติราชการที่เพิ่มขึ้น ซึ่งแตกต่างไปจากการกำกับติดตามผู้พ้นโทษของประเทศอังกฤษ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ ค.ศ.2014 ได้มอบหมายและจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการดำเนินการกำกับติดตามผู้พ้นโทษไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การกำกับติดตามผู้พ้นโทษมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นแล้วพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ค.ศ.1974 ยังได้นำเอาโอกาสทางการทำงานของผู้พ้นโทษมาเป็นแนวทางการคุ้มครองสังคมเพื่อการกำกับติดตามผู้พ้นโทษและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษไปพร้อมกันด้วย จากผลการศึกษาดังกล่าวเหล่านี้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนามาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษในคดีอุกฉกรรจ์ ดังนี้ 1) การตรากฎหมายว่าด้วยมาตรการติดตามผู้พ้นโทษขึ้นเป็นการเฉพาะ 2) การนำระบบบังคับโดยกฎหมายตามรูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลักเกณฑ์ในการติดตามผู้พ้นโทษ 3) การสร้างมาตรการเปิดเผยข้อมูลการต้องโทษในการสมัครงาน และ 4) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับติดตามผู้พ้นโทษโดยตรง

**คำสำคัญ :** ผู้พ้นโทษ คดีอุกฉกรรจ์ การกำกับติดตาม

## Abstract

The objectives of this study were to monitoring measures of ex-prisoners. The important objective was to study the laws related to monitory measures of ex-prisoners both in Thailand and foreign countries. Analyzing the suitability relating to implementation of monitoring measures of ex-prisoners enforced in Thailand was used. The research was conducted and followed by the qualitative research system (Documentary Research).The study found that concepts and measures for the monitoring of the ex-prisoners serious case in Thailand Starting from "Cabinet approval" allowed the "Minister of Justice" to drive the policy. Measuring to monitor the ex-prisoners was under the concept of "Specialized Coordinating Committee for Surveillance of the Terrifying Crimes of the ex-prisoners with special characteristics." It was found to exist very much on the principle of respect for the individual rights and freedoms of the ex-prisoners. Namely, the following should be questioned through a voluntary or consent inquiry process before there were measures to monitor and watch over those ex-prisoners. In this context, it was different from the following the ex-prisoners in the United States of America. There were including two-dimensional important cases of the United States of America. In case of the United State of America, a specific law was enacted. It was called The United State Code, and the law had no voluntary inquiry process. In other words, if a released person had ever committed a Felony offense, inevitably, he or she would have entered into the probationary measures for offenders after their release (Conditions of Supervised Release) in all cases. The measures for the period for assignment to the offenders after being released to practice them were the case of the United States of America set to be tied to the "class" of the "Felony" offense for another layer. As the case of the United Kingdom, the Rehabilitation of Offenders Act 1974, the issue of "Work opportunities" of the ex-prisoners was taken as a way to protect society and relieved them together. Therefore, an overview of the ex-prisoners both in Thailand and abroad was considered. It was found that the framework of action in a sequence of processes and steps including measures of the United States and that of the United Kingdom will be very distinctive. For this reason, the researchers made recommendations for the development of 3 measures to follow the ex-prisoners of Thailand: 1) the enactment of a law on specific measures for following the ex-prisoners 2) the adoption of the United States' system of offenses forms as a basis for specifying special monitoring measures of the ex-prisoners; and 3) establishing measures to disclose information about punishment for job applications according to United Kingdom patterns 4) Accreditation by law, the local government organization is an agency having responsibility for directing and monitoring ex-convicts directly.

**Keywords :** ex-prisoners serious case monitoring measures

## ความสำคัญของปัญหา

ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมที่ปรากฏอยู่ในสภาพสังคมของประเทศไทย ต้องยอมรับว่าในบางประเภทคดี ผู้กระทำความผิดมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดที่รุนแรง อุกฉกรรจ์และไม่ยึดต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายหรือต่อสังคม รวมถึงการไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ทั้งนี้ สะท้อนข้อเท็จจริงจากคดีอาชญากรรม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับความผิดทางเพศและเชื่อมโยงกับความผิดต่อชีวิตและร่างกาย ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนั้น ในรอบปี พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมา ได้ปรากฏคดีสะเทือนขวัญอันมีลักษณะของการกระทำที่โหดร้าย นั่นคือ คดีนายแหบที่ได้ก่อคดีอาชญากรรมฆ่าข่มขืนเด็กหญิง มูลคดีเกิดขึ้นในจังหวัดนครราชสีมา โดยเมื่อพ้นโทษออกมาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2563 แล้ว ก็ได้ก่ออาชญากรรมคดีฆ่าข่มขืนขึ้นอีกภายหลังจากการพ้นโทษมาเพียงไม่ถึงปี ปัญหาความรุนแรงด้านอาชญากรรมดังกล่าว กระทรวงยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานหลักซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไข ปัญหาอาชญากรรมอย่างบูรณาการ จึงกำหนดนโยบายเพื่อดำเนินการในการแก้ไขปัญหของผู้ต้องโทษที่รับโทษจำคุก เนื่องจากคดีอาชญากรรม อาทิ นโยบายคืนผู้ต้องขังสู่สังคม ตามแนวคิดบูรณาการทางสังคม (Social Reintegration) หรือ นโยบายเฝ้าระวังและติดตามการก่ออาชญากรรม (ซ้ำ) ของผู้ที่พ้นโทษ เป็นต้น

จากสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าว ในปี พ.ศ.2563 กระทรวงยุติธรรม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้เสนอวาระดังกล่าวเข้าสู่ “ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี” เพื่อพิจารณาและอนุมัติในหลักการ จำนวน 2 หลักการสำคัญ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน กล่าวคือ ให้ศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน ทำหน้าที่เฝ้าระวังควบคุมผู้พ้นโทษที่ต้องคดีอาชญากรรมขั้นรุนแรง เช่น ฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา ข่มขืนแล้วฆ่า หรือความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด เป็นต้น โดยเรียกผู้พ้นโทษที่อยู่ในข่ายการเฝ้าระวังดังกล่าวว่า “ผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ”

ประการที่สอง การบริหารเขตพื้นที่รับผิดชอบ กล่าวคือ การแบ่งเขตพื้นที่ที่ความรับผิดชอบและการมอบหมาย หน่วยงานผู้รับผิดชอบ โดยแบ่งออกเป็น 2 เขตพื้นที่ ได้แก่ 1) ในเขตกรุงเทพมหานคร มอบหมายให้กรมคุมประพฤติเป็นผู้ประสานงานกับสถานีตำรวจนครบาลทุกสถานี บริหารจัดการกลุ่มผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษในเขตพื้นที่และรายงานผลมายังศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน 2) ในส่วนภูมิภาค มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) เป็นหน่วยงานที่เฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ โดยในเขตพื้นที่เหล่านี้ อยู่ภายใต้การอำนวยการโดย “คณะกรรมการประสานงานเฉพาะกิจเพื่อเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรมสะเทือนขวัญของผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ” ที่จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงยุติธรรมเป็นสำคัญ

โดยความรับผิดชอบในการติดตามผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษเช่นที่กล่าวนี้ ในสภาพการณ์ปัจจุบันยังคงอาศัย การขับเคลื่อนพันธกิจ ภายใต้ “นโยบายของกระทรวงยุติธรรม” ผ่าน “แนวทางปฏิบัติ” ที่เรียกว่า “แนวทางการเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรมสะเทือนขวัญของผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ กระทรวงยุติธรรม” และ “บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการประสานความร่วมมือในการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยและการสงเคราะห์ผู้ต้องขังภายหลังพ้นโทษ ระหว่าง กรมราชทัณฑ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการจัดหางาน กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมคุมประพฤติ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2559 (กองทรัพย์ ผางแพ่ง, 2562 : 3.) เท่านั้น ซึ่งบรรดาแนวนโยบาย แนวทางปฏิบัติ และรวมไปถึงบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ดังที่กล่าวนี้ หากได้ดำรงอยู่ในบริบทของกฎหมายแต่อย่างใด คงดำรงอยู่ในลักษณะการขอความร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จึงยังคงเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการภายใต้ นโยบายดังกล่าวอยู่เป็นอันมาก ซึ่งในบริบทของต่างประเทศนั้น ต่างได้มีการตรากฎหมายเพื่อการกำกับติดตามผู้พ้นโทษ

ในคดีอาญาไว้เป็นการเฉพาะ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ) เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงยังคงปรากฏข้ออุปสรรคในหลากหลายประการ โดยสามารถกล่าวสรุปในที่นี้ได้ อาทิ

1) การดำเนินการในเชิงระบบและงบประมาณ ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะเพื่อรับรองมาตรการกำกับติดตามผู้พันโทฯไว้โดยตรง คงเป็นเพียงการอาศัยบทบาทหน้าที่ตามคำสั่งกระทรวงยุติธรรมและบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาในการบูรณาการการทำงานและเกิดข้อจำกัดด้านงบประมาณของหน่วยงานที่มีอยู่อย่างไม่เท่ากัน

2) การไม่มีองค์กรเจ้าภาพมารับผิดชอบในการกำกับติดตามผู้พันโทฯโดยตรง โดยในปัจจุบันเมื่อจะต้องมีการกำกับติดตามผู้พันโทฯ กระทรวงยุติธรรมจะอาศัยวิธีการขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เท่านั้น

3) การขาดแคลนทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ เพื่อการกำกับติดตามผู้พันโทฯที่มีลักษณะพิเศษ ประกอบกับการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับติดตามผู้พันโทฯของผู้ปฏิบัติงานจึงทำให้ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน เช่น กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนับเป็นหนึ่งในหน่วยงานที่ร่วมลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ และถือเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับผู้พันโทฯที่มีลักษณะพิเศษมากที่สุด ในฐานะผู้รับผิดชอบเขตพื้นที่ที่ผู้พันโทฯนั้นอาศัยอยู่ แต่การดำเนินการกำกับติดตาม ก็ได้กระทำโดยฝ่ายเฉพาะที่มีความรู้ในการดังกล่าว และมีได้มีมาตรฐานหรือรูปแบบกลางเพื่อการดำเนินขั้นตอนวิธีการเพื่อการกำกับติดตามผู้พันโทฯแต่อย่างใดและที่สำคัญยิ่งคือ ยังคงต้องดำเนินการภายใต้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เป็นต้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการเฝ้าระวังติดตามผู้พันโทฯด้วยการสร้างมาตรการกำกับติดตามผู้พันโทฯที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ จึงมีความจำเป็นต้องการศึกษาวิจัย เพื่อนำไปสู่การสร้างมาตรการกำกับติดตามผู้พันโทฯในคดีอุกฉกรรจ์ได้อย่างเหมาะสมและได้สัดส่วนกับหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพอย่างเพียงพอ

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ การคุมประพฤติ และพัฒนาการการกำกับติดตามผู้พันโทฯ
2. ศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับติดตามผู้พันโทฯทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อเสนอมาตรการกำกับติดตามผู้พันโทฯที่มีประสิทธิภาพในทางป้องกันการหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำในประเทศไทย

## สมมติฐานการวิจัย

ด้วยที่กระทรวงยุติธรรม ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรม (ซ้ำ) ของผู้พันโทฯในความผิดทางอาญาที่ส่งผลกระทบต่อสังคม โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ตลอดจนความผิดเกี่ยวกับเพศ อันเป็นภัยคุกคามสังคมที่ร้ายแรง แต่ด้วยในปัจจุบันการดำเนินการดังกล่าวยังคงกระทำออกมาในรูปของคำสั่งกระทรวงยุติธรรมและอาศัยบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเท่านั้น ด้วยปัจจัยดังกล่าวนี้ จึงควรตรากฎหมายว่าด้วยการกำกับติดตามผู้พันโทฯขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อสร้างมาตรการบนพื้นฐานความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพอย่างเพียงพอ อาทิ การกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้พันโทฯในบางประเภทคดี การกำหนดให้มีการรายงานแจ้งย้ายภูมิลำเนาหรือการเดินทางของผู้พันโทฯต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การกำหนดให้ผู้พันโทฯสวมใส่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อการติดตามตัวและป้องกันสังคมไปอีกระยะหนึ่งภายหลังการพ้นโทษ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นกับสังคมจากการกระทำความผิดซ้ำและรุนแรงจากผู้พันโทฯเหล่านั้น

## ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ การบังคับโทษ พัฒนาการเกี่ยวกับการกำกับติดตามผู้พ้นโทษ และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษและการคุมประพฤติผู้พ้นโทษทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การสร้างมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำที่อาจจะเกิดขึ้นจากผู้พ้นโทษที่เคยก่ออาชญากรรมที่รุนแรงในบางประเภทคดีที่สังคมมองว่าเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงได้อย่างเหมาะสมและได้สัดส่วนกับหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพ

## วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) กล่าวคือ ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากการรวบรวมเอกสาร (Documentary Research) อาทิ กฎหมาย หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ วารสารกฎหมาย หนังสือราชการ นโยบายภาครัฐ เป็นต้น และนำมาเรียบเรียงเป็นบทพรรณนาความ โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาสู่การวิเคราะห์และจัดทำบทสรุป พร้อมข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปสู่การสร้างมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษได้อย่างเหมาะสมและได้สัดส่วนกับหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพ

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล ปรากฏรายละเอียด ดังนี้

### 1) ผลการวิจัย

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษในคดีอุกฉกรรจ์ ปรากฏสาระสำคัญ ดังนี้

#### (1) มาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษของประเทศไทย

แนวคิดและมาตรการเพื่อการติดตามผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษนี้ เกิดขึ้นในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมา ซึ่งเริ่มต้นขึ้นจาก “มติเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” เพื่อให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม” ดำเนินการขับเคลื่อนนโยบาย “มาตรการติดตามผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ” ขึ้น ในการนี้กระทรวงยุติธรรม ได้มีคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 1/2563 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานเฉพาะกิจ เพื่อเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรมสะท้อนขวัญของผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ ลงวันที่ 6 มกราคม 2563 เป็นกระบวนการตั้งต้น จากจุดเริ่มต้นดังกล่าว ได้ขยายผลและต่อยอดในการดำเนินงานมาเป็นลำดับ เช่น กระทรวงยุติธรรม ได้มีคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 23/2563 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน ลงวันที่ 29 มกราคม 2563 และคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 25/2563 เรื่อง จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน ลงวันที่ 29 มกราคม 2563 เป็นต้น

สำหรับการจัดการด้านพื้นที่รับผิดชอบและการกำหนดแนวทางในทางปฏิบัติเพื่อการเฝ้าระวังผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษนั้น กระทรวงยุติธรรม โดย “คณะกรรมการประสานงานเฉพาะกิจเพื่อเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรมสะท้อนขวัญของผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ” ได้จัดแบ่งเขตพื้นที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานที่เฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน ออกเป็น 2 พื้นที่สำคัญ กล่าวคือ (1.1) ในเขตกรุงเทพมหานคร มอบหมายให้ “กรมคุมประพฤติ” เป็นผู้ประสานงานกับ “สถานีตำรวจนครบาลทุกสถานี” บริหารจัดการกลุ่มผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษในเขตพื้นที่และรายงานผลมายังศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน (1.2) ในส่วนภูมิภาค มอบหมายให้ “คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.)” เป็นหน่วยงานที่เฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่และรายงานผลมายังศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน (คำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 1/2563 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานเฉพาะกิจ เพื่อเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรมสะท้อนขวัญของผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ ลงวันที่ 6 มกราคม 2563)

กรณีการกำหนดแนวทางมาตรการเพื่อติดตามเฝ้าระวังผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษนั้น “คณะกรรมการประสานงานเฉพาะกิจเพื่อเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรมสะท้อนขวัญของผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษ” ได้กำหนดแนวทางไว้ให้แก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวน 4 กรณี ได้แก่

ก) กรมราชทัณฑ์ กล่าวคือ กำหนดแนวทางโดยมุ่งเน้นไปที่การเตรียมความพร้อมในการปล่อยตัวผู้พันโท และการรวบรวมข้อมูลในทางประวัติแวดล้อมจากผู้ต้องขังก่อนได้รับการปล่อยตัวเป็นสำคัญ โดยหากผู้ต้องขังรายใดต่อไปในทิศทางหรือโอกาสที่เมื่อพ้นโทษไปแล้ว อาจจะหวนกลับมากระทำความผิดในลักษณะที่รุนแรงขึ้นอีก ในกรณีเช่นนี้ก็จะต้องกำหนดให้มีมาตรการเพื่อเฝ้าติดตามผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษต่อไป โดยเมื่อได้ข้อมูลเหล่านั้นมาแล้ว กรมราชทัณฑ์ จะจัดส่งข้อมูลไปยังศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน (JSOC) ล่วงหน้า 30 วัน ก่อนครบกำหนดพ้นโทษ ดังนั้น ความเป็น “ผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษ” นี้ จึงตั้งต้นมาจากการจัดทำฐานข้อมูลโดยกรมราชทัณฑ์ ในลักษณะดุลพินิจตามข้อมูล โดยมีศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน (JSOC) เป็นคณะทำงานเพื่อมีมติดุลพินิจความเห็นให้มีการกำกับติดตามผู้พันโทรายใดๆ ดังนั้นแล้ว การกำหนดว่าผู้พันโทรายใดที่จะต้องถูกมาตรการติดตามผู้พันโทในบริบทประเทศไทย จึงยังคงดำเนินไปในรูปแบบ “ระบบดุลพินิจ” มีใช้ลักษณะ “ระบบบังคับโดยกฎหมาย”

ข) ศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน (JSOC) กล่าวคือ กำหนดแนวทางโดยมุ่งเน้นไปที่การบริหารจัดการข้อมูล ซึ่งจะเริ่มต้นขึ้นจากการรับมอบข้อมูลมาจากราชทัณฑ์ โดยนำข้อมูลเหล่านั้นมาสู่กระบวนการเพื่อการจัดทำฐานข้อมูลของผู้พันโท โดยคัดกรองผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษจากข้อมูลความเห็นของกรมราชทัณฑ์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเมื่อได้คัดกรองผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษแล้ว จึงดำเนินการคัดแยกออกเป็นรายพื้นที่ทั้งในส่วนของกรุงเทพมหานคร และส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด และนำส่งข้อมูลเหล่านั้นต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการเฝ้าระวังและติดตามสอดส่องผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษต่อไป เช่น กองทะเบียนประวัติอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ดังนั้น ในกระบวนการของ “ศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน (JSOC)” จึงเป็นกระบวนการที่ละเอียดและตลกเป็น “ผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษ” อันจะต้องเข้าสู่มาตรการติดตามผู้พันโทโดยส่วนงานผู้รับผิดชอบตามเขตพื้นที่ต่อไป

ค) แนวทางการดำเนินงานในส่วนภูมิภาคของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) โดยยุติธรรมจังหวัด กล่าวคือ กำหนดแนวทางโดยมุ่งเน้นไปที่มาตรการในการติดตามผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษในเขตพื้นที่รับผิดชอบเป็นสำคัญ โดยมาตรการในการติดตามผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษนั้น จะเริ่มต้นขึ้นจากการได้รับข้อมูลผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษ ของ “ศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน (JSOC)” โดยการบริหารจัดการเกี่ยวกับมาตรการการติดตามผู้พันโทที่มีลักษณะพิเศษนั้น จะจัดแบ่งออกเป็น 2 ระดับย่อย ได้แก่ ระดับจังหวัด โดยยุติธรรมจังหวัดและระดับอำเภอโดยนายอำเภอ ซึ่งส่วนงานเหล่านี้จะต้องดำเนินการออกติดตามผู้พันโทและรายงานข้อมูลทั้งกรณีพบตัวและทั้งกรณีที่ไม่พบตัว มายังศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน (JSOC) เป็นสำคัญ

โดยมาตรการเฝ้าระวังและติดตามดังกล่าวนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กรณีสำคัญ ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง พบตัวผู้พันโท โดยผู้พันโทยินยอมให้ติดตาม กล่าวคือ กำหนดมาตรการในเชิงสนับสนุนส่งเสริมตามแนวทางการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ และให้อำเภอประสานงานหน่วยงานเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการสงเคราะห์และอาชีพเป็นสำคัญ โดยให้รายงานการติดตามไปยังยุติธรรมจังหวัด ออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา ได้แก่ (1) ในช่วง 6 เดือนแรก รายงานทุก 15 วัน และ (2) เดือนที่ 7 – 12 รายงานทุก 1 เดือน และรายงานต่อเนื่องจนครบ 1 ปี หากพบว่าไม่มีพฤติกรรมเสี่ยงและอยู่ในสังคมอย่างปกติสุขแล้ว จึงให้หยุดติดตามและปลดจากบัญชีการเฝ้าระวังต่อไป

กรณีที่สอง พบตัวผู้พ้นโทษ โดยผู้พ้นโทษไม่ยินยอมให้ติดตาม กล่าวคือ กำหนดมาตรการในการเฝ้าระวังจากหน่วยงานในพื้นที่ในทางที่เข้มข้นขึ้นกว่ากรณียินยอมให้ติดตาม ซึ่งหากปรากฏกรณีที่จะต้องให้การช่วยเหลือ ให้อำเภอประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการสงเคราะห์และอาชีพ โดยให้รายงานการติดตามไปยังยุติธรรมจังหวัด ออกเป็น 3 ช่วงระยะเวลา ได้แก่ (1) ในช่วง 6 เดือนแรก รายงานทุก 7 วัน (2) เดือน 7 – 12 รายงานทุก 15 วัน และ (3) ปีที่ 2 – 3 รายงานทุก 1 เดือน หากพบว่าไม่มีพฤติกรรมเสี่ยงและอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขแล้ว จึงหยุดติดตามและปลดออกจากบัญชีการเฝ้าระวังต่อไป

กรณีที่สาม ไม่พบตัวผู้พ้นโทษ กล่าวคือ กำหนดมาตรการการเฝ้าระวังในทางออกค้นพาและติดตามตัวเป็นสำคัญและเมื่อพบตัวผู้พ้นโทษรายนั้นแล้ว ก็จะมีมาตรการเฝ้าระวังในทางเข้มงวดสูงต่อไปเช่นเดียวกับกรณีพบตัวแต่ไม่ยินยอมให้ติดตาม โดยให้รายงานการติดตามไปยังยุติธรรมจังหวัด ออกเป็น 3 ช่วงระยะเวลาเช่นเดียวกัน หากพบว่าไม่มีพฤติกรรมเสี่ยงและอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขแล้ว จึงหยุดติดตามและปลดออกจากบัญชีการเฝ้าระวังต่อไป

ง) แนวทางการดำเนินงานในเขตกรุงเทพมหานครโดยสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร และสถานีตำรวจนครบาล กล่าวคือ กำหนดมาตรการติดตามผู้พ้นโทษ เป็นไปในทิศทางเช่นเดียวกับแนวทางการติดตามตัวที่รับผิดชอบโดยส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ เป็นสำคัญ เพียงแต่มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในบริบทที่แตกต่างออกไป นั่นคือ สถานีตำรวจนครบาล กับ สำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานครตามเขตรับผิดชอบเท่านั้น

#### (2) มาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษในต่างประเทศ

สำหรับมาตรการติดตามผู้พ้นโทษตามกฎหมายของต่างประเทศนั้น ปรากฏรายละเอียดด้านมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษ จากผลการศึกษา ดังนี้

กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในประเทศสหรัฐอเมริกามีจำแนกประเภทความผิดในคดีอาญาเป็น 2 ประเภทสำคัญ ได้แก่ ความผิดประเภท “Felony” หมายถึง ความผิดที่มีอัตราโทษประหารชีวิตหรือจำคุกเกินกว่า 1 ปี และความผิดประเภท “Misdemeanor” หมายถึง ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีลงมา หรือมีอัตราโทษเบากว่าโทษจำคุก (พินต์ ลินธูนา : 20) โดยกระบวนการกำหนดโทษนั้น ถือเป็นขั้นตอนที่แยกออกจากกระบวนการพิจารณาคดีว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่ เมื่อศาลมีคำตัดสินว่าจำเลยมีความผิดจริง ศาลจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการกำหนดโทษ ซึ่งในกรณีของการใช้มาตรการคุมประพฤติเพื่อการสอดส่องดูแลผู้กระทำความผิดภายหลังจากการได้รับการปล่อยตัว (Supervised Release) หรือ มาตรการเพื่อการติดตามผู้พ้นโทษของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นกระบวนการที่สืบทอดมาจาก “มาตรการการพักการลงโทษ” เป็นสำคัญ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวอยู่ 2 ฉบับ นั่นคือ “ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา (The United State Code) title 18” และ “คู่มือการกำหนดโทษแห่งสหรัฐ (The United States Sentencing Guideline)”

สำหรับมาตรการการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติเพื่อสอดส่องดูแลผู้กระทำความผิดภายหลังการได้รับโทษจำคุก โดยประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกานั้น ได้ผูกโยงอยู่กับเงื่อนไขฐานความผิดอยู่ด้วย นั่นคือ 1) กรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ นั้นนี้เป็นไปตาม “คู่มือการกำหนดโทษแห่งสหรัฐ (The United States Sentencing Guideline)” มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติให้ “ศาลต้องกำหนดให้คุมประพฤติผู้กระทำความผิดหลังปล่อยตัว ในความผิดซึ่งศาลพิพากษาให้จำคุกผู้กระทำความผิดมากกว่า 1 ปี (Felony) และศาลมีดุลพินิจในการกำหนดให้ใช้มาตรการคุมประพฤติสำหรับความผิดซึ่งศาลพิพากษาให้จำคุกน้อยกว่า 1 ปี (The United States Sentencing Guideline) Art 5)” และ 2) เมื่อศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัว ดังนั้น ในสองกรณีดังกล่าวนี้ จึงถือว่าเป็นเงื่อนไขเชิงบังคับให้ศาลจะต้องนำมาตรการการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติเพื่อสอดส่องดูแลผู้กระทำความผิดภายหลังการได้รับโทษจำคุกมาใช้บังคับ ด้วยเหตุนี้ ประเภทความผิดที่ศาลจะต้องนำเอามาตรการการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติเพื่อสอดส่องดูแลผู้กระทำความผิดภายหลังการได้รับโทษจำคุกมาบังคับใช้ ก็คือความผิดประเภท “Felony” เป็นสำคัญ

ถัดมาในประเด็นของมาตรการด้านระยะเวลาเพื่อกำหนดให้กับผู้กระทำความผิดหลังจากได้รับการปล่อยตัวเพื่อถือปฏิบัติ นั้น มีอยู่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ “ระดับความผิด (Class)” ของประเภทความผิด “Felony” อีกชั้นหนึ่งด้วย โดยสามารถแบ่งระดับความผิดออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับ A ระดับ B ระดับ C และ ระดับ D ตามลำดับ และในกรณีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ศาลมีดุลพินิจกำหนดเงื่อนไขเวลาควบคุมบังคับในทางสูงกว่าการกระทำความผิดในระดับความผิดทั้งสี่ระดับอยู่ด้วย โดยอาจกำหนดเงื่อนไขเวลาควบคุมบังคับได้สูงสุดถึงไม่ต่ำกว่า 8 ปี และอาจเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าจากระยะเวลาขั้นต่ำนั้นได้อีกด้วย (The United States Code) title 18 มาตรา 3583) โดยเงื่อนไขบังคับได้ครอบคลุมไปถึงประเภทความผิดเฉพาะไว้ด้วย เช่น จำเลยที่กระทำความผิดครั้งแรกในความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อคู่สมรส ดังที่บัญญัติในมาตรา 3561 (b) จะต้องเข้าร่วมโปรแกรมในการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่จัดตั้งโดยรัฐ เอกชน หรือองค์กรการกุศล โดยโปรแกรมดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติโดยศาล และได้มีการปรึกษาไปยังองค์กรต่อต้านความรุนแรงในครอบครัว หรือผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ หรือในกรณีที่จำเลยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดฐานใช้สารที่ถูกควบคุมโดยกฎหมาย จำเลยจะต้องงดเว้นจากการใช้โดยผิดกฎหมายซึ่งสารที่ถูกควบคุมโดยกฎหมาย และเข้ารับการตรวจสอบปริมาณสารเสพติดภายในเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการปล่อยตัว เป็นเวลาอย่างน้อย 2 ครั้ง ตามที่ศาลกำหนด หรือ จำเลยที่ศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับเพศตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา (The United States Code ) มาตรา 4042 (C) (4) จะต้องรายงานว่าจะอาศัยอยู่ที่ใด และหากมีการย้ายถิ่นที่อยู่อาศัย จะต้องรายงานต่อพนักงานคุมประพฤติที่มีหน้าที่ในการควบคุมสอดส่องจำเลยและจำเลยจะต้องขึ้นทะเบียนประวัติผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศในมลรัฐที่ตนอยู่อาศัย การประกอบอาชีพ การพักผ่อนอาศัยในวันหยุด หรือสถานที่ศึกษาต่อ และจำเลยจะต้องยื่นตัวอย่างรหัสพันธุกรรมของจำเลย (DNA Sample) เป็นต้น

สำหรับเงื่อนไขเพิ่มเติม (Additional Conditions) ตามคู่มือการกำหนดโทษแห่งสหรัฐอเมริกา ได้มีสร้างมาตรการในทางป้องกันผลต่อสังคมไว้อย่างน่าพิจารณา เช่น มาตรการการควบคุมตัวในชุมชน (Community confinement) ศาลอาจกำหนดเงื่อนไขให้ควบคุมผู้กระทำความผิดในชุมชน ในสถานบำบัด บ้านกึ่งวิถี หรือสถานที่อื่นซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน การห้ามออกจากที่อยู่เป็นเวลากลางคืน (Curfew) หรือ การจำคุกเป็นช่วงเวลา (Intermittent confinement) ซึ่งศาลอาจกำหนดให้จำคุกเป็นช่วงเวลาในระหว่างปีแรกของการคุมประพฤติ หรือภายหลังจากผู้กระทำความผิดได้รับการปล่อยตัว โดยศาลอาจมีคำสั่งให้จำคุกเป็นช่วงเวลาเฉพาะในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติและมีสถานที่รองรับให้สามารถจำคุกเป็นช่วงเวลาได้ จากกระบวนการเหล่านี้ จะเห็นได้ว่าในส่วนของเงื่อนไขเพิ่มเติม (Additional Conditions) มีลักษณะเป็นมาตรการตัวเลือกที่หลากหลายและพร้อมสรรพกับกรณีของผู้กระทำความผิดเป็นอย่างมาก อันทำให้ศาลสามารถนำเอามาตรการเหล่านั้นมาปรับใช้กับกรณีได้อย่างเท่าทันและเพียงพอ

กรณีของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ มีกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะ เรียกว่า “The Rehabilitation of Offender Act 1974” หรือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ค.ศ. 1974” โดยกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดซึ่งมิได้กระทำความผิดซ้ำอีกในความผิดร้ายแรงอื่นๆ ภายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เรียกว่า “ผ่านระยะเวลาการแก้ไขฟื้นฟู- Rehabilitation Period” ซึ่งหากผู้นั้นผ่านช่วงเวลาดังกล่าวไปได้ จะมีสถานะเสมือนกับไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน อันถือว่าการคุ้มครองสิทธิของผู้ผ่านการลงโทษจำคุก (ผู้พ้นโทษ) นั้นเอง โดยวิธีการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ค.ศ. 1974 นำมาเป็นแนวทางนั้น มีประเด็นสาระสำคัญในด้านต่างๆ ดังนี้ 1) กลุ่มเป้าหมาย กฎหมายมุ่งเน้นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดครั้งแรกเป็นสำคัญ หรือไม่เคยกระทำความผิดในระหว่างช่วงระยะเวลาการแก้ไขฟื้นฟูมาก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ (มาตรา 1 (1)) 2) เงื่อนไข ผู้ที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ จะต้องได้รับโทษตามคำพิพากษามาแล้ว โดยผู้ได้รับโทษตามคำพิพากษารายนั้น จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดมาแล้วด้วยตามที่ศาลระบุไว้ในคำพิพากษา จึงจะถือว่าสามารถเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวได้ เช่น เมื่อศาลมีคำสั่ง



ให้ทำการชำระค่าปรับ ผู้นั้นจะต้องผ่านการชำระค่าปรับจนครบถ้วนถูกต้องแล้ว เป็นต้น (มาตรา 1 (2)) และ 3) แนวทางการคุมครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ค.ศ.1974 (The Rehabilitation of Offenders Act 1974) นั้น นำเอาประเด็นของ “โอกาสทางการทำงาน” ของผู้พ้นโทษมาเป็นแนวทางการคุมครองสังคมและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษไปพร้อมกัน โดยหากผู้พ้นโทษถูกจำคุกเกิน 4 ปี จะต้องเปิดเผยข้อมูลการต้องโทษต่อนายจ้างหรือหน่วยงานที่ตนไปสมัครงานด้วยเสมอ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามดังกล่าวไปจนตลอดชีวิต แต่หากบุคคลนั้นถูกจำคุกไม่เกิน 4 ปี ก็จะถูกมาตรการ “เปิดเผยข้อมูลการต้องโทษในการสมัครงาน” ตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด เช่น ผู้ที่ถูกจำคุกตั้งแต่ 2 ปีครึ่ง แต่ไม่เกิน 4 ปี เมื่อจะทำการสมัครงานหลังพ้นโทษ จะต้องเปิดเผยข้อมูลการต้องโทษต่อนายจ้างหรือหน่วยงานในระยะเวลา 7 ปี นับแต่การพ้นโทษ ซึ่งเมื่อเลยกำหนดระยะเวลา 7 ปี ดังกล่าวแล้ว ย่อมหลุดพ้นจากมาตรการการรายงานข้อมูลการต้องโทษต่อนายจ้างหรือหน่วยงานนั้น เป็นต้น 4) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามดูแลผู้พ้นโทษ พระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ ค.ศ.2014 (The Care Act 2014) กำหนดให้ “องค์กรช่วยเหลือและบริหารจัดการผู้กระทำความผิดแห่งชาติ (The National Offender Management Service (NOMS))” เป็นผู้รับผิดชอบในการนี้ ประกอบด้วย ตัวแทนจากหน่วยงานราชทัณฑ์และหน่วยงานคุมประพฤติร่วมกับหน่วยงานด้านสาธารณสุข โดยจะดำรงบทบาทหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบ ดูแล และร่วมมือกับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในการดูแลผู้ต้องขังและผู้พ้นโทษเป็นสำคัญ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประเมินความต้องการจำเป็นของผู้ต้องขังที่เป็นผู้ใหญ่ (อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป) ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือดูแล โดยมีต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นมาจากท้องถิ่นใด นอกจากนั้นจากการศึกษายังพบต่อไปว่า สำหรับผู้พ้นโทษในฐานะผู้ที่มีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ ตามกฎหมาย National Assistance Act 1948 มาตรา 21 และ 24 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบในการจัดหาที่พักอาศัยอย่างถาวร หรือชั่วคราว รวมถึงสวัสดิการ การบริการด้านสุขภาพจากหน่วยสาธารณสุขประจำท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญด้วย (ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์, 2559 : 201-207)

กรณีของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ “พระราชบัญญัติแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ค.ศ. 2007 (Offenders Rehabilitation Act of 2007)” มีข้อสาระที่เกี่ยวกับกระบวนการพักการลงโทษแก่ผู้ต้องขัง การคุมประพฤติผู้กระทำความผิด การสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดภายหลังปล่อยตัว การอภัยโทษ (Pardon) รวมไปถึงการจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีอำนาจปฏิบัติงาน ซึ่งการดำเนินมาตรการจะอยู่ในความรับผิดชอบของ “คณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดแห่งชาติ (National Offenders Rehabilitation Commissions)” โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการอภัยโทษและการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษระดับภาค (Regional Parole Board) ตามลำดับชั้นงาน (สุพิชฌาย์ ศิริวัฒนา สัตะสิทธิ์, 2558 : 254-255) สำหรับมาตรฐานเพื่อการปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายดังกล่าวนี้ มาตรา 3 ได้บัญญัติสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ ความว่า “มาตรการใด ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ที่ใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายและผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชน จะต้องเป็นไปในแนวทางที่เหมาะสมที่สุดและเพียงพอที่จะจำเป็น เหมาะสมต่อการพัฒนาและแก้ไขฟื้นฟูบุคคลเหล่านั้น โดยคำนึงถึงบุคลิกลักษณะ อายุ ประวัติ ส่วนตัว สภาพจิตใจและร่างกาย สภาพแวดล้อมในครอบครัว เพื่อนและปัจจัยอื่น ๆ ของบุคคลดังกล่าวที่จะนำมาตราการดังกล่าวมาปรับใช้” จากบทบัญญัติดังกล่าว สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์กฎหมายได้ว่า มุ่งให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการนำข้อมูลแวดล้อมในทุกมิติของผู้กระทำความผิด มาประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นมาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้มาตรการที่สร้างขึ้นเหล่านั้น ตอบโจทย์ต่อการเพิ่มโอกาสในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและแก้ไขฟื้นฟูแก่ผู้กระทำความผิดในทางเฉพาะราย ซึ่งในกรณีของการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติเป็นพิเศษนั้น มาตรา 51(2) ได้ให้อำนาจแก่พนักงานคุมประพฤติ ทำการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติเป็นพิเศษ (Special Conditions) แก่ผู้ถูกคุมประพฤติหรือผู้ที่ได้รับการ

พักการลงโทษ ในลักษณะเพิ่มเติมจากเงื่อนไขการคุมประพฤติทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนด (General Conditions) ได้ ซึ่งนัยของคำว่า “ผู้ได้รับการพักโทษ” ในที่นี้ หมายถึง “ผู้พ้นโทษ” รวมอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อผู้นั้นได้รับการพักโทษแล้ว พนักงานคุมประพฤติย่อมสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดเงื่อนไขให้ทำการห้ามคบหาสมาคมกับบุคคลที่อาจนำไปสู่การกระทำความผิดกฎหมาย การให้แจ้งการเดินทาง แจ้งการลาออกจากงาน แจ้งการปรับเปลี่ยนงาน หรือการเปลี่ยนแปลงสถานะอื่น ๆ แก่พนักงานคุมประพฤติล่วงหน้าได้เช่น การห้ามคบหาสมาคมกับบุคคลที่อาจนำไปสู่การกระทำความผิดกฎหมาย การให้แจ้งการเดินทาง แจ้งการลาออกจากงาน แจ้งการปรับเปลี่ยนงาน หรือการเปลี่ยนแปลงสถานะอื่น ๆ แก่พนักงานคุมประพฤติล่วงหน้า หรือการให้เข้ารับการบำบัดเป็นพิเศษ เป็นต้น

## 2) อภิปรายผล

สำหรับมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษของประเทศไทย ณ ปัจจุบัน ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยแนวทางจากมาตรการติดตามผู้พ้นโทษของกฎหมายในต่างประเทศมาประยุกต์ปรับใช้ ซึ่งปรากฏข้อรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### (1) การเข้าสู่มาตรการติดตามผู้พ้นโทษ

มาตรการติดตามผู้พ้นโทษของประเทศไทยนั้น ยังคงดำรงอยู่ในบริบทของการเคารพสิทธิของผู้ที่จะถูกติดตามอยู่เป็นอย่างมาก กล่าวคือ จะต้องผ่านกระบวนการการสอบความสมัครใจหรือความยินยอมก่อนที่จะมีมาตรการติดตามเฝ้าระวังผู้พ้นโทษนั่นเอง ซึ่งในบริบทนี้มีความแตกต่างไปจากการติดตามผู้พ้นโทษของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ ที่มีได้มีกระบวนการสอบถามความสมัครใจแต่อย่างใด โดยกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น “คู่มือการกำหนดโทษแห่งสหรัฐ (The United States Sentencing Guideline)” มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติให้ “ศาลต้องกำหนดให้คุมประพฤติผู้กระทำความผิดหลังปล่อยตัว ในความผิดซึ่งศาลพิพากษาให้จำคุกผู้กระทำความผิดมากกว่า 1 ปี (Felony) และศาลมีดุลพินิจในการกำหนดให้ใช้มาตรการคุมประพฤติสำหรับความผิดซึ่งศาลพิพากษาให้จำคุกน้อยกว่า 1 ปี (The United States Sentencing Guideline) Art 5)” นั่นคือ ความผิดที่มีอัตราโทษประหารชีวิตหรือจำคุกเกินกว่า 1 ปีขึ้นไป หรือความผิดประเภท “Felony” นี้ ย่อมจะต้องเข้าสู่มาตรการการคุมประพฤติผู้กระทำความผิดภายหลังปล่อย (Conditions of Supervised Release) ทุกกรณี ซึ่งไม่อาศัยการสอบความสมัครใจแต่อย่างใด โดยผู้มีอำนาจในการสั่งการเพื่อการเข้าสู่มาตรการดังกล่าวนี้ คือ “ศาลยุติธรรม (Justice Court)” สำหรับกรณีมาตรการติดตามผู้พ้นโทษของประเทศสหราชอาณาจักรนั้น “พระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ค.ศ.1974 (The Rehabilitation of Offender Act 1974)” ได้มุ่งเน้นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดครั้งแรกเป็นสำคัญ หรือไม่เคยกระทำความผิดในระหว่างช่วงระยะเวลาการแก้ไขฟื้นฟูมาก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ (มาตรา 1 (1)) โดยผู้ที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ จะต้องเป็นผู้ได้รับโทษตามคำพิพากษามาแล้ว และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดโดยครบถ้วนด้วย จึงจะถือว่าสามารถเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวได้ เช่น เมื่อศาลมีคำสั่งให้ทำการชำระค่าปรับ ผู้นั้นจะต้องผ่านการชำระค่าปรับจนครบถ้วนถูกต้องแล้ว เป็นต้น (มาตรา 1 (2)) เป็นต้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวเหล่านี้ มิได้อาศัยการสอบถามความสมัครใจแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ ในประเด็นของการเข้าสู่มาตรการติดตามผู้พ้นโทษ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับของประเทศไทยที่ยังคงอาศัยการสอบถามความสมัครใจอยู่ด้วยนั้น เห็นว่า ยังคงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกำหนดมาตรการติดตามผู้พ้นโทษขึ้น เนื่องจาก มาตรการดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นจากที่กฎหมายมุ่งเฝ้าระวังและป้องกันสังคม มิให้ผู้พ้นโทษในคดีอุกฉกรรจ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความผิดต่อชีวิต ร่างกาย และรวมไปถึงความผิดเกี่ยวกับเพศด้วย จึงกำหนดให้มีมาตรการติดตามผู้พ้นโทษขึ้น ซึ่งนั่นเท่ากับว่า กฎหมายยังคงเป็นกังวลต่อการหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำขึ้นอีกนั่นเอง ดังนั้น การที่มาตรการของประเทศไทยยังคงสร้างมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษโดยมีการสอบถามความสมัครใจอยู่ จึงยังคงเป็น

อุปสรรคต่อการบังคับใช้มาตรการติดตามผู้พ้นโทษนั่นเอง ซึ่งในกฎหมายต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษาไว้ มิได้มีการสอบความสมัครใจในการเข้าสู่มาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษแต่อย่างใดเลย

## (2) การกำหนดฐานความผิดหรืออัตราโทษจำคุกเพื่อการกำกับติดตามผู้พ้นโทษ

ด้วยการกำหนดแนวทางมาตรการเพื่อติดตามเฝ้าระวังผู้พ้นโทษของประเทศไทย ภายใต้มาตรการโดย “คณะกรรมการประสานงานเฉพาะกิจเพื่อเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรมสะท้อนขวัญของผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ” นั้น ได้กำหนดแนวทางของการมีฐานะเป็น “ผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ” ไว้โดยระบบดุลพินิจ นั่นคือ ให้กรมราชทัณฑ์ ทำการรวบรวมข้อมูลในทางประวัติแวดล้อมของผู้ต้องขังก่อนได้รับการปล่อยตัว โดยหากข้อมูลปรากฏผลส่อไปในทิศทางหรือโอกาสที่ผู้พ้นโทษอาจจะหวนกลับมากระทำความผิดในลักษณะที่รุนแรงขึ้นอีกได้ กรมราชทัณฑ์จะมีความเห็นควรกำหนดให้มีมาตรการเพื่อเฝ้าติดตามผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษต่อไป โดยจัดส่งข้อมูลและความเห็นไปยังศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน (JSOC) เพื่อพิจารณาและสั่งมาตรการติดตามผู้พ้นโทษไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามเขตพื้นที่ต่อไป ดังนั้น ความเป็น “ผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ” นี้ จึงตั้งต้นมาจากการจัดทำฐานข้อมูลโดยกรมราชทัณฑ์ ในลักษณะดุลพินิจตามข้อมูล มิใช่ลักษณะตามฐานความผิดที่ได้ก่อขึ้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ กรณีของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา มาตรการการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติเพื่อสอดส่องดูแลผู้กระทำความผิดหลังจากได้รับโทษจำคุกโดยประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา นั้น ได้ผูกโยงอยู่กับเงื่อนไขฐานความผิดอยู่ด้วย นั่นคือ (1) กรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ นั้นนี้เป็นไปตาม “คู่มือการกำหนดโทษแห่งสหรัฐ (The United States Sentencing Guideline)” มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติให้ “ศาลต้องกำหนดให้คุมประพฤติผู้กระทำความผิดหลังปล่อยตัว ในความผิดซึ่งศาลพิพากษาให้จำคุกผู้กระทำความผิดมากกว่า 1 ปี (Felony) และศาลมีดุลพินิจในการกำหนดให้ใช้มาตรการคุมประพฤติสำหรับความผิดซึ่งศาลพิพากษาให้จำคุกน้อยกว่า 1 ปี (The United States Sentencing Guideline) Art 5)” และ (2) เมื่อศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัว ดังนั้น ในสองกรณีดังกล่าวนี้ จึงถือว่าเป็นเงื่อนไขเชิงบังคับให้ศาลจะต้องนำมาตราการการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติเพื่อสอดส่องดูแลผู้กระทำความผิดหลังจากได้รับโทษจำคุกมาใช้บังคับ มิใช่ระบบดุลพินิจโดยราชทัณฑ์ ด้วยเหตุนี้ ประเภทความผิดที่ศาลจะต้องนำมาตราการการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติเพื่อสอดส่องดูแลผู้กระทำความผิดหลังจากได้รับโทษจำคุกมาบังคับใช้ ก็คือความผิดประเภท “Felony” เป็นสำคัญนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดฐานความผิดหรืออัตราโทษจำคุกไว้ในทางขัดแย้งเพื่อนำมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษมาใช้บังคับนั้น กล่าวคือ มิให้อยู่ในระบบดุลพินิจเหมือนกรณีของประเทศไทยใช้ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ย่อมสะท้อนผลในทางสร้างหลักประกันแก่สังคมในลักษณะ “ป้องกันผล” มากกว่าการ “แก้ไขปัญหา” ด้วยมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษนั่นเอง

## (3) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรการติดตามผู้พ้นโทษ

กรณีของมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษของประเทศไทยนั้น การจัดสรรความรับผิดชอบเพื่อการกำกับติดตามผู้พ้นโทษนี้ ในปัจจุบันได้อาศัย “บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการประสานความร่วมมือในการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยและการสงเคราะห์ผู้ต้องขังภายหลังพ้นโทษ ระหว่าง กรมราชทัณฑ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการจัดหางาน กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมคุมประพฤติ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2559 เป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ การให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเหล่านั้น ต่างเป็นไปในทิศทางการอาศัย “อำนาจหน้าที่” ของหน่วยงานตนเองที่มีอยู่แต่เดิม ซึ่งนับรวมถึงกำลังคนและงบประมาณด้วย โดยอาศัยการร้องขอจากกรมราชทัณฑ์ให้ดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่เพื่อติดตามหรือสงเคราะห์ผู้พ้นโทษเท่านั้น มิได้อยู่ในบริบทของการให้อำนาจไว้โดยกฎหมายเฉพาะเพื่อการติดตามหรือสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยตรง ทำให้ความผูกพันที่เกิดขึ้นภายใต้บันทึกข้อตกลงเพื่อการติดตามและ

สงเคราะห์ผู้พ้นโทษนั้น จึงเป็นการขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณส่วนตนอยู่แล้วเท่านั้น ซึ่งย่อมส่งผลต่อการติดตามหรือสงเคราะห์ผู้พ้นโทษอันทำให้การบูรณาการงานด้านการติดตามหรือสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ โดยในประเด็นของการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการกำกับติดตามผู้พ้นโทษนี้ ในกรณีของประเทศอังกฤษจะมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ ค.ศ.2014 (The Care Act 2014)” ได้กำหนดให้ “องค์กรช่วยเหลือและบริหารจัดการผู้กระทำผิดแห่งชาติ (The National Offender Management Service (NOMS))” เป็นผู้รับผิดชอบในการนี้ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากหน่วยงานราชทัณฑ์และหน่วยงานคุมประพฤติร่วมกับหน่วยงานด้านสาธารณสุข โดยจะดำรงบทบาทหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบ ดูแล โดยร่วมมือกับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในการดูแลผู้ต้องขังและผู้พ้นโทษเป็นสำคัญ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประเมินความผู้ต้องขังที่เป็นผู้ใหญ่ (อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป) ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือดูแล โดยมีต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นมาจากท้องถิ่นใด และตามกฎหมาย National Assistant Act 1948 มาตรา 21 และ 24 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบในการจัดหาที่พักอาศัยอย่างถาวร หรือชั่วคราว รวมถึงสวัสดิการ การบริการด้านสุขภาพจากหน่วยสาธารณสุขประจำท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญด้วย

ด้วยเหตุนี้ หากประเทศไทย สามารถตรากฎหมายและจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นองค์กรที่รับผิดชอบงานกำกับติดตามผู้พ้นโทษในลักษณะร่วมกับการคุมประพฤติ หรือกรมราชทัณฑ์อย่างเป็นรูปธรรมและหนักแน่น โดยเฉพาะด้านทรัพยากรบุคคลที่รับผิดชอบงานดังกล่าวนี้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ถือว่าเป็นองค์กรภาครัฐ ที่มีความใกล้ชิดและสามารถเข้าถึงผู้ต้องถูกมาตรการบังคับติดตามผู้พ้นโทษได้อย่างทันทั่วถึงยิ่งกว่าหน่วยงานราชการอื่นๆ ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีเขตพื้นที่เพื่อการรับผิดชอบที่ชัดเจนและครอบคลุม จึงสามารถเป็นองค์กรที่สนองตอบต่อการกำกับติดตามผู้พ้นโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษาในกรณีอำนาจฟ้องคดีขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ปรากฏบทสรุปและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

#### 1) บทสรุป

การสร้างมาตรการเพื่อการกำกับติดตามผู้พ้นโทษของประเทศไทย โดยมีกระทรวงยุติธรรมเป็นแม่ข่ายขับเคลื่อนหลักนั้น ณ รูปแบบปัจจุบัน กล่าวได้ว่าเป็นการสร้างมาตรการขึ้นโดยอาศัยการสนธิกำลังของหน่วยงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในทางบูรณาการการทำงานเข้าด้วยกัน ผ่านการกำกับดูแลโดย “คณะกรรมการประสานงานเฉพาะกิจ เพื่อเฝ้าระวังการก่ออาชญากรรมสะท้อนขวัญของผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ และ “ศูนย์เฉพาะกิจเฝ้าระวังความปลอดภัยของประชาชน (JSOC)” เป็นสำคัญ ซึ่งยังคงเป็นกระบวนการในทางฝ่ายบริหาร โดยอาศัย “มติคณะรัฐมนตรี” ผ่าน “คำสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม” เท่านั้น แต่ไม่ได้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติตราขึ้นเพื่อการเฉพาะกิจแต่อย่างใด ประกอบกับ “พระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ.2559” และ “พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2560” และ “ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวผู้ต้องขัง พ.ศ. 2561” นั้น ก็มีใช้กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการดังกล่าวโดยตรงแต่อย่างใด นอกจากนั้น ด้วยที่การกำหนดแนวทางการเพื่อติดตามเฝ้าระวังผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษในปัจจุบัน คงดำเนินไปในระบบดุลพินิจ มิใช่ระบบบังคับดังที่ประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศอังกฤษใช้บังคับอยู่ และการดำเนินงานในทางบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน ก็ยังคงเป็นการอาศัยบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ และนโยบายในเชิงแนวปฏิบัติจากกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น

ด้วยเหตุเช่นนี้ มาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษในคดีอุกฉกรรจ์ของประเทศไทย จึงยังคงอยู่ในระยะเตรียมความพร้อม และยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาโดยการตรารัฐธรรมนูญเป็นบทกฎหมายโดยเฉพาะต่อไป ทั้งนี้ เพื่อแสดงออกในทางสร้างหลักประกันแก่สังคมต่ออาชญากรที่อาจจะหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำขึ้นอีกในทาง “ป้องกันผล” มากกว่าการ “แก้ไขปัญหา” นั่นเอง

## 2) ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษามาตรการติดตามผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษทั้งในส่วนของประเทศไทยและในส่วนของประเทศมาแล้วนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาโดยการตรารัฐธรรมนูญเป็นบทกฎหมายโดยเฉพาะต่อไป ทั้งนี้ เพื่อแสดงออกในทางสร้างหลักประกันแก่สังคมต่ออาชญากรที่อาจจะหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำขึ้นอีกในทาง “ป้องกันผล” มากกว่าการ “แก้ไขปัญหา” นั่นเอง

(1) การตรากฎหมายว่าด้วยมาตรการติดตามผู้พ้นโทษ กล่าวคือ ด้วยการสร้างมาตรการเพื่อติดตามผู้พ้นโทษของกระทรวงยุติธรรมยังคงอยู่ในลักษณะนโยบายและแนวปฏิบัติซึ่งเป็นการดำเนินการในทางฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ หากได้อยู่ในลักษณะของการดำเนินการตามกฎหมายแม้บทแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรตรากฎหมายว่าด้วยมาตรการติดตามผู้พ้นโทษที่ขึ้นเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการติดตามผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าว สามารถอาศัยกฎหมายเฉพาะในการอำนวยความสะดวกทั้งในด้านกำลังบุคลากร งบประมาณ และองค์การรับผิดชอบขึ้นอย่างเป็นระบบ

2) การนาระบบบังคับโดยกฎหมายซึ่งอาศัยฐานความผิด มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการติดตามผู้พ้นโทษ กล่าวคือ ด้วยการกำหนดแนวทางมาตรการเพื่อติดตามผู้พ้นโทษที่ขึ้นเป็นการเฉพาะ “กระทรวงยุติธรรม” ได้กำหนดแนวทางของการมีฐานะเป็น “ผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ” ไว้โดยระบบดุลพินิจ ดังนั้น ความเป็น “ผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ” หรือที่จะต้องทำการติดตามนี้ จึงตั้งต้นมาจากการจัดทำฐานข้อมูลโดยกรมราชทัณฑ์ ในลักษณะดุลพินิจตามข้อมูล มิใช่ลักษณะตามระบบบังคับโดยกฎหมายซึ่งอาศัยฐานความผิดเหมือนเช่นกรณีประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา ซึ่งยึดถือความผิดประเภท Felony โดยแบ่งเป็นระดับชั้น ที่เรียกว่า Class A B C และ D ตามลำดับ เพื่อดำเนินการติดตามคุมประพฤติ อันเป็นกระบวนการในเชิงระบบบังคับ ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรกำหนดฐานความผิดในลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อกำหนดเป็น “ผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษ” ขึ้น เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยเหตุฉกรรจ์ ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกายจนได้รับอันตรายสาหัส ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ส่งผลต่อชีวิตและร่างกาย และความผิดที่ศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปี ขึ้นไป เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อแสดงออกในทางสร้างหลักประกันแก่สังคมในลักษณะ “ป้องกันผล” มากกว่าการ “แก้ไขปัญหา” นั่นเอง โดยให้พนักงานคุมประพฤติ เป็นผู้รับผิดชอบหลักร่วมกับการสนธิกำลังของหน่วยงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในทางบูรณาการการทำงานเข้าด้วยกันต่อไป

3) การสร้างมาตรการเปิดเผยข้อมูลการต้องโทษในการสมัครงาน กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ค.ศ. 1974 (The Rehabilitation of Offenders Act 1974) ของประเทศอังกฤษนั้น ได้มีการนำเอาประเด็นของ “โอกาสทางการทำงาน” ของผู้พ้นโทษมาเป็นแนวทางการคุ้มครองสังคมและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษไปพร้อมกัน โดยหากผู้พ้นโทษถูกจำคุกเกิน 4 ปี จะต้องเปิดเผยข้อมูลการต้องโทษต่อนายจ้างหรือหน่วยงานที่ตนไปสมัครงานด้วยเสมอ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามดังกล่าวไปจนตลอดชีวิต แต่หากบุคคลนั้นถูกจำคุกไม่เกิน 4 ปี ก็จะถูก “มาตรการเปิดเผยข้อมูลการต้องโทษในการสมัครงาน” ตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า หากประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการติดตามผู้พ้นโทษที่มีลักษณะพิเศษขึ้นแล้ว ควรนำเอามาตรการด้าน “การเปิดเผยข้อมูลการต้องโทษในการสมัครงาน” มาบังคับใช้เป็นมาตรการเพื่อการติดตามผู้พ้นโทษไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ด้วย

4) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำกับติดตามผู้พ้นโทษ กล่าวคือ ด้วยมาตรการกำกับติดตามผู้พ้นโทษของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น การจัดสรรความรับผิดชอบเพื่อการกำกับติดตามผู้พ้นโทษนี้ ได้อาศัย “บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการประสานความร่วมมือในการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยและการสงเคราะห์ผู้ต้องขังภายหลังพ้นโทษ ระหว่าง กรมราชทัณฑ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการจัดหางาน กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมคุมประพฤติ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2559 เป็นสำคัญ มิได้อยู่ในบริบทของการให้อำนาจไว้โดยกฎหมายเฉพาะเพื่อการติดตามหรือสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยตรง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเกิดข้อเสนอนี้ในประการนี้ว่า ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการกำกับติดตามผู้พ้นโทษนี้ร่วมกับกรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติ โดยยึดถือแนวทางของประเทศอังกฤษที่บัญญัติไว้โดย “พระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ ค.ศ. 2014 (The Care Act 2014) และกฎหมาย National Assistant Act 1948 เป็นสำคัญ ซึ่งกฎหมายเหล่านั้น ได้กำหนดให้ ตัวแทนจากหน่วยงานราชทัณฑ์และหน่วยงานคุมประพฤติร่วมกับหน่วยงานด้านสาธารณสุข และ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในการดูแลผู้ต้องขังและผู้พ้นโทษ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประเมินความต้องการจำเป็นของผู้ต้องขังที่เป็นผู้ใหญ่ (อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป) ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน และได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับหน้าที่ในการจัดหาที่พักอาศัยอย่างถาวร หรือชั่วคราว รวมถึงสวัสดิการ การบริการด้านสุขภาพจากหน่วยสาธารณสุขประจำท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญด้วย

## เอกสารอ้างอิง

### 1. หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ

กองทัพรักษ์ ผางแพ่ง. (2562). การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยผู้ต้องขังพ้นโทษ กรณีศึกษา เรือนจำกลางชลบุรี. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พยนต์ สินธุนาวา. บทบาทและหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติด้านการสืบเสาะและพินิจ. เอกสารประกอบการขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการสืบเสาะและพินิจ กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม.

ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์. (2559). แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิ และสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในประเทศไทย. วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2559.

สุพิชฌาย์ ศิริวัฒนา สิตะสิทธิ์. (2558). แนวทางที่เหมาะสมในการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดซ้ำในกระบวนการยุติธรรมไทย. คุชชินพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

### 2. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

<http://www.correct.go.th/care/care/mou/file/MOU%208%20%E0%B8%AA.%E0%B8%84.%2059.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 17/01/64