



# รายงาน

คณะกรรมการการปกครอง

สภาผู้แทนราษฎร

พิจารณาศึกษา สภาพความเป็นอยู่ของ

ผู้ต้องขังในเรือนจำ

ก๑๑กรรมการ ๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

# ด่วนที่สุด

## (สำเนา)

ที่ ๑๑๕๖/๒๕๕๖

สภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน กท ๑๐๓๐๐

๑๘. พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการปกครอง

กรบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานผลการพิจารณาศึกษาดังกล่าว จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๔ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย

๑. นายแก้ว บัวสุวรรณ
๒. นายวีระ ปัทมสิริวัฒน์
๓. นายกมล จิระพันธุ์วาณิช
๔. นายชัย ชิดชอบ
๕. นายปณวัตร เลี้ยงผ่องพันธุ์
๖. พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์
๗. นายทวี สุภีระ
๘. นาย मुख สุลัยมาน
๙. นายสุรศักดิ์ อนรรฆพันธ์
๑๐. นายยงยุทธ ดิยะไพรัช
๑๑. นายประทวน เขียวฤทธิ์
๑๒. นายสุพล ฟองงาม
๑๓. นายพูลผล อัครเหม
๑๔. นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ
๑๕. นายวิฑูรย์ นามบุตร
๑๖. นายวิรัตน์ ตยางคนนท์
๑๗. นายอำนาจ คลังผา

- ประธานคณะกรรมการ  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่ห้า  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หก  
เลขานุการคณะกรรมการ  
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ  
โฆษกคณะกรรมการ  
ผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง  
ผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ คนที่สอง  
ผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ คนที่สาม  
กรรมการ  
กรรมการ  
กรรมการ  
กรรมการ

สิ่งพิมพ์ที่ระลึก

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในเรือนจำเสร็จแล้ว  
จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ)                      แก้ว บัวสุวรรณ

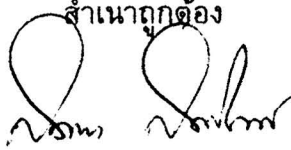
(นายแก้ว บัวสุวรรณ)  
ประธานคณะกรรมการการปกครอง

กองกรรมาธิการ ๒

โทร. ๒๔๔๑๘๐๖, ๒๔๔๑๖๒๕-๖

โทรสาร ๒๔๔๑๖๒๖, ๒๔๔๑๘๔๗

สำเนาถูกต้อง



(นายสามารถ คัมภีรานนท์)

หัวหน้าฝ่ายประชุม ๓

ชุตินา /พิมพ์  
กฤษณะ/ทาน

# สารบัญ

---

เรื่อง	หน้า
รายงานของคณะกรรมการการปกครอง	1
ส่วนที่ 1 กรมราชทัณฑ์ : อำนาจหน้าที่และบทบาททั่วไป	3
ส่วนที่ 2 สมรรถนะของกรมราชทัณฑ์	12
ส่วนที่ 3 ภาพสะท้อนที่แท้จริงของกรมราชทัณฑ์	22
ข้อสังเกตของคณะกรรมการ	33

## ภาคผนวก

ภาพการเดินทางศึกษาดูงานและตรวจสอบภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในเรือนจำต่าง ๆ	ผ.1
การพระราชทานอภัยโทษเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์	ผ.9
สถิติการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเนื่องในโอกาสต่าง ๆ	ผ.10
สถิติผู้ต้องขังแหกหักหลบหนี ปี 2541	ผ.12
สรุปเหตุการณ์ผู้ต้องขังก่อเหตุร้ายแรงประจำปี 2541	ผ.14

## รายงานของคณะกรรมการการปกครอง

### สภาผู้แทนราษฎร

#### เรื่อง ผลการศึกษาและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในเรือนจำ

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ 19 ธันวาคม 2539 ได้มีมติตั้งคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภานั้น คณะกรรมการได้พิจารณาหนังสือของนาย मुख สุลอฆาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดปัตตานี และเลขานุการคณะกรรมการการปกครอง เรื่องขอให้ศึกษาและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในเรือนจำต่าง ๆ เนื่องจากได้รับการร้องเรียนจากญาติผู้ต้องขัง ในหลายพื้นที่เกี่ยวกับปัญหาเรื่องการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อผู้ต้องขังที่ไม่เหมาะสม ตลอดจน ปัญหาในด้านความแออัดของสถานที่ และการฝึกอาชีพของผู้ต้องขัง บัดนี้ การพิจารณาศึกษาของ คณะกรรมการได้เสร็จสิ้นแล้ว จึงขอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 87 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1. วิธีการพิจารณา

1.1 ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษารวบรวมเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง สถิติต่าง ๆ รวมทั้งการแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

1.2 ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษา ประกอบด้วย

- |                                   |                        |
|-----------------------------------|------------------------|
| (1) นาย मुख สุลอฆาน               | ประธานคณะอนุกรรมการ    |
| (2) พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์   | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (3) นายสุพล ฟองงาม                | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (4) นายอำนาจ คลังผา               | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (5) นายสุรินทร์ ฐิติปัญญา         | อนุกรรมการ             |
| (6) พลตำรวจตรี วันชัย วิสุทินันท์ | อนุกรรมการ             |
| (7) นายชาติรี โมระกรานต์          | อนุกรรมการ             |
| (8) นายอนันต์ แสงวัฒน์            | อนุกรรมการ             |
| (9) นายมณฑลชาติสุวรรณ             | อนุกรรมการ             |
| (10) นายสุรัชย์ แซ่ด่าน           | อนุกรรมการ             |
| (11) นายวิทยา สุริยะวงศ์          | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |

1.3 เดินทางไปศึกษาดูงานและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในเรือนจำ คณะกรรมการการปกครอง ได้พิจารณาศึกษาและเดินทางไปตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในเรือนจำต่าง ๆ และสถานกักขังคนต่างด้าวในความดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดังนี้

- (1) เรือนจำกลางบางขวาง และเรือนจำจังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2540
- (2) เรือนจำกลางคลองเปรมและทัณฑสถานหญิง เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2540
- (3) เรือนจำกลางคลองไผ่ เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540
- (4) ทัณฑสถานบำบัดพิเศษกลาง เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2541
- (5) เรือนจำจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2541
- (6) เรือนจำจังหวัดกระบี่ เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2541
- (7) เรือนจำกลางเชียงใหม่และเรือนจำจังหวัดลำพูน เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2541
- (8) เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2541
- (9) เรือนจำกลางอุบลราชธานี เรือนจำจังหวัดสุรินทร์ ทัณฑสถานเปิดโคกตาบัน และเรือนจำจังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2541
- (10) เรือนจำจังหวัดเลย เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2541
- (11) เรือนจำกลางยะลา เรือนจำจังหวัดปัตตานีและเรือนจำจังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2541
- (12) เรือนจำกลางลำปาง และทัณฑสถานบำบัดพิเศษลำปาง เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541
- (13) เรือนจำกลางนครปฐม และเรือนจำจังหวัดกาญจนบุรี เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2541
- (14) สถานกักขังคนต่างด้าว ในความดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2541

## 2. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาแล้ว มีรายละเอียดแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 กรมราชทัณฑ์ : อำนาจหน้าที่และบทบาททั่วไป

ส่วนที่ 2 สมรรถนะของกรมราชทัณฑ์

ส่วนที่ 3 ภาพสะท้อนที่แท้จริงของกรมราชทัณฑ์

# ส่วนที่ 1

## กรมราชทัณฑ์ : อำนาจหน้าที่และบทบาททั่วไป

.....

บทที่หนึ่งรายงานฉบับนี้ เป็นการนำเสนอถึงภารกิจ บทบาทและหน้าที่ทั่วไปของกรมราชทัณฑ์ โดยแบ่งกรอบการเสนอออกเป็น 5 ส่วน คือ (1) วิวัฒนาการของกรมราชทัณฑ์ (2) อำนาจหน้าที่ (3) โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ (4) แผนทิศทางการกรมราชทัณฑ์ : พ.ศ. 2536 - 2545 และ (5) คุณลักษณะพิเศษของงานราชทัณฑ์ ซึ่งมีความยุ่งยากและแตกต่างไปจากงานของส่วนราชการอื่น ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ทราบเกี่ยวกับกรมราชทัณฑ์ในด้านทั่วไป

### 1. วิวัฒนาการของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์เป็นกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มีวิวัฒนาการประวัติความเป็นมายาวนาน แต่มีหลักฐานที่ชัดเจนในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ยุคแรก ของกรมราชทัณฑ์ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การควบคุมรับผิดชอบกิจการเรือนจำ ได้แยกสังกัดไปตามส่วนราชการต่างๆ ตามรูปแบบของการจัดการปกครองแบบจตุสดมภ์

ยุคที่สอง ของกรมราชทัณฑ์ เริ่มในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งโปรดให้มีการสร้างคุกสร้างตระรางขึ้นในกรุงเทพฯ เพราะ “การคุกการตระรางเป็นการสำคัญของประเทศ สมควรจะสร้างสถานที่และมีระเบียบการให้เป็นปึกแผ่น (พระราชดำริ รัชกาลที่ 5) มีการจัดตั้งกองมหันตโทษ และกองลหุโทษขึ้นใน พ.ศ. 2433 และให้มีสังกัดขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรมในปี พ.ศ. 2440 และต่อมาได้ย้ายไปสังกัดกระทรวงนครบาลใน พ.ศ. 2454 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ยุคที่สาม เป็นยุคกำเนิดกรมราชทัณฑ์ โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการจัดตั้งกรมราชทัณฑ์ขึ้นเมื่อ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2458 โดยให้รวมการคุก กองมหันตโทษ และลหุโทษกับเรือนจำทั้งหลายขึ้นเป็นกรม สังกัดกระทรวงนครบาล และย้ายไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม เมื่อ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465

ยุคที่สี่ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมราชทัณฑ์ได้ถูกยุบเลิกโดยกิจการราชทัณฑ์ไปขึ้นตรงต่อกรมบัญชาการ กระทรวงยุติธรรม เมื่อ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2469 และต่อมากิจการราชทัณฑ์ได้ถูกย้ายไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยมีฐานะเป็นแผนกราชทัณฑ์ สังกัดกรมพลำภัง (กรมมหาดไทยหรือกรมการปกครองในปัจจุบัน) จนถึงเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ยุคที่ห้า ตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน แผนกราชทัณฑ์ได้ถูกยกฐานะขึ้นเป็น กรมราชทัณฑ์ ในกระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2476 ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นกฎหมายหลัก เมื่อ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2479 และมีการจัดตั้งและปรับปรุงส่วนราชการภายในมาโดยลำดับ โดยปัจจุบันมีโครงสร้างแยกเป็นกองและหน่วยงานต่างๆ ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีเรือนจำจังหวัด เรือนจำอำเภอ อยู่ทั่วประเทศ สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2531

## 2. อำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ในปัจจุบัน มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล และคำสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย การดำเนินการของกรมราชทัณฑ์มีตั้งแต่การควบคุม กักขัง จำคุก และประหารชีวิต ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ; ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ; พ.ร.บ. ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ; พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ; พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกัน ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510

ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักขัง และผู้ถูกกักกันนั้น กรมราชทัณฑ์ได้อนุโลมปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ที่องค์การสหประชาชาติได้มีมติให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในประเทศตน เท่าที่กำลังเงินงบประมาณ ประเพณี วัฒนธรรมและสถานการณ์แต่ละประเทศจะอำนวย

ภารกิจที่กรมราชทัณฑ์ปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง คือ การแก้ไขฟื้นฟูสภาพจิตใจให้สำนึกผิด มีความพร้อมที่จะประพฤติตนเป็นพลเมืองดี สามารถประกอบอาชีพสุจริตและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ด้วยดีภายหลังพ้นโทษ โดยการจัดการศึกษาอบรม การฝึกอาชีพ การอบรมทางศาสนา ตลอดจนจนถึงสวัสดิการต่างๆ แก่ผู้ต้องขังตามความเหมาะสม

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 ประกาศ ณ วันที่ 28 มีนาคม 2539 กรมราชทัณฑ์กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. กำหนดแนวในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ นโยบายกระทรวงมหาดไทย หลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ (The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)

3. ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและการสงเคราะห์ผู้ต้องขัง

4. จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้เป็นไปตามนโยบายและแผนปฏิบัติงาน ตามแผนงานของหน่วยงานในสังกัดกรมราชทัณฑ์

5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวง หรือ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### 3. โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกรมราชทัณฑ์

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 175 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ มาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่ง ส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

3.1 ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย อธิบดี รองอธิบดีจำนวน 3 คน และ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ (นักทัณฑ์วิทยา 9 ชช) 1 คน โดยแบ่งส่วน ราชการออกเป็นดังนี้

(1) สำนัก 3 สำนัก ได้แก่

- สำนักทัณฑ์วิทยา
- สำนักคุมประพฤติ
- สำนักพัฒนาพฤตินิสัย

(2) หน่วยงานระดับกอง 9 กอง ได้แก่

- สำนักงานเลขานุการกรม
- กองคลัง
- กองการเจ้าหน้าที่
- กองนิติการ
- กองบริการทางการแพทย์
- กองแผนงาน
- สถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์
- สำนักงานผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์
- สำนักงานตรวจสอบภายใน

หมายเหตุ สำนักงานผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์และสำนักงานตรวจสอบภายใน ไม่ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์

(3) ทัณฑ์สถาน 22 แห่ง

(4) เรือนจำกลาง 26 แห่ง

(5) เรือนจำพิเศษ 3 แห่ง

(6) สถานกักกัน 1 แห่ง

(7) สถานกักขัง 2 แห่ง

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย

(1) เรือนจำจังหวัด 6 แห่ง

(2) เรือนจำอำเภอ 1 แห่ง

รวมมีหน่วยปฏิบัติระดับเรือนจำและทัณฑสถาน 131 แห่ง

#### 4. แผนทิศทางการกรมราชทัณฑ์ (พ.ศ. 2536 - 2545)

เพื่อให้การดำเนินการของกรมราชทัณฑ์มีเป้าหมายที่ชัดเจนและสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต กรมราชทัณฑ์จึงได้ร่วมมือกับสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) จัดทำแผนทิศทางการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2536 - 2545 ขึ้น ซึ่งได้ดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อ กันยายน พ.ศ. 2534 และผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยให้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินงาน โดยแผนดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรมราชทัณฑ์มีแนวทางในการทำงานที่เหมาะสม และปรับตัวเองให้สอดคล้องกันกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยมีการกำหนดภารกิจหลัก วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์ในการทำงานที่แน่ชัด ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

##### ภารกิจหลัก ได้แก่

- (1) การควบคุมผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพ
- (2) การแก้ไขพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขังให้เป็นบุคคลที่สามารถเข้ากับสังคมได้เมื่อพ้นโทษ และ
- (3) เสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วัตถุประสงค์รวม ได้แก่ (1) ปรับปรุงโครงสร้างเรือนจำและทัณฑสถานให้เหมาะสมกับสภาพของสังคม (2) ปรับปรุงระบบงาน โครงสร้างการบริหารงานราชทัณฑ์ให้สอดคล้องกับหลักทัณฑวิทยา (3) พัฒนาพฤติกรรมนิสัยและปลูกฝังทัศนคติที่ถูกต้องแก่ผู้ต้องขัง (4) ส่งเสริมการให้ความรู้พื้นฐานและฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง มากกว่าจะมุ่งใช้แรงงานของผู้ต้องขังแต่เพียงอย่างเดียว (5) พัฒนาบุคลากรของกรมราชทัณฑ์ให้มีประสิทธิภาพสูงในการทำงาน และ (6) ส่งเสริมการนำกระบวนการทางด้านทัณฑวิทยามาใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในชุมชนให้กว้างขวาง ตลอดจนเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานราชทัณฑ์ของรัฐ (ภาพแสดงแผนทิศทางการกรมราชทัณฑ์ ภารกิจหลัก และวัตถุประสงค์ในรายละเอียด)

กลยุทธ์ จากภารกิจหลักและวัตถุประสงค์ข้างต้น กรมราชทัณฑ์ยังได้กำหนดกลยุทธ์ไว้หลายประการ และได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยในช่วงแรกได้มีการออกแผนและดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ระยะแรก (พ.ศ.2537 - 2540)

และได้มีการกำหนดแผนปฏิบัติการช่วงที่สอง (พ.ศ. 2540 - 2544) และแผนอัตรากำลัง 5 ปี (พ.ศ. 2540 - 2544)

ในการดำเนินการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ กรมราชทัณฑ์ได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจหลัก และกลยุทธ์หลัก ๆ ไว้ ปรากฏดังนี้

ภารกิจหลัก	ตัวชี้วัด	กลยุทธ์หลัก
1. การควบคุมผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่สามารถหลบหนีได้</li> <li>- พึงพอใจในความเป็นอยู่</li> <li>- ไม่มีเหตุร้าย เหตุเดือดร้อน</li> <li>- มีเครื่องมือที่ทันสมัยช่วย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มอบอำนาจ กระจายงาน</li> <li>- เน้นการจำแนก แยกขัง</li> <li>- ปรับปรุงโครงสร้างเรือนจำทัณฑสถาน</li> <li>- ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยสนับสนุน</li> <li>- เกลี่ยอัตรากำลังให้เหมาะสม</li> </ul>
2. การแก้ไข พัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังให้เป็นบุคคลที่สามารถเข้ากับสังคมได้เมื่อพ้นโทษ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่กระทำผิดซ้ำ</li> <li>- มีความสำนึก/ จริยธรรม</li> <li>- มีความรู้-วุฒิการศึกษา</li> <li>- คุณภาพชีวิตดีขึ้น</li> <li>- มีวิชาชีพติดตัว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เน้นการศึกษาตามระบบโรงเรียน</li> <li>- ตั้งตำแหน่งอนุศาสตร์-ครูฝึกสอน - ฝึกอาชีพ</li> <li>- ตั้งฝ่ายการศึกษา ฝ่ายสวัสดิการผู้ต้องขัง</li> <li>- หน่วยงานอื่นและเอกชนมีส่วนร่วมช่วย</li> </ul>
3. การเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎระเบียบทันสมัยขึ้น</li> <li>- ขั้นตอนการทำงานสั้นลง</li> <li>- ทุกระดับมีส่วนร่วม</li> <li>- ข้าราชการได้รับการพัฒนา</li> <li>- ชำนาญและกำลังใจดีขึ้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การทำงานทันสมัย ลดขั้นตอนลง</li> <li>- มีแผนงาน ติดตาม และประเมินผลได้</li> <li>- สร้างทางก้าวหน้า/ผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน</li> <li>- ระบบงาน หน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน</li> <li>- ใช้คนตรงกับงาน / มีขวัญและกำลังใจ</li> </ul>

ในภาพรวม แผนยุทธศาสตร์กรมราชทัณฑ์ได้มีการดำเนินการตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ไปบ้างแล้ว ได้แก่ การจัดสร้างเรือนจำมาตรฐานประจำภาค ได้ดำเนินการออกแบบและจัดสร้างเรือนจำมาตรฐานประจำภาคเพื่อรองรับผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษสูงตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป นอกจากนี้ยังมีการสร้างเรือนจำตามศาลที่ตั้งขึ้นใหม่

ในส่วนของการพัฒนาผู้ต้องขัง ได้มีการพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมผู้ต้องขัง พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ต้องขัง โดยมีกิจกรรมด้านศาสนา ให้คำปรึกษาแนะนำก่อนการพ้นโทษและออกสู่สังคม ปรับปรุงการขยายการพักการลงโทษแก่ผู้ต้องขังให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือฟื้นฟูจิตใจ เป็นต้น

## 5. คุณลักษณะพิเศษของราชทัณฑ์

เนื่องจากงานของกรมราชทัณฑ์เป็นงานที่ต้องปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เป็นงานที่วัดผลในทางปฏิบัติค่อนข้างยาก ตลอดจนมีความขัดกันในเชิงปรัชญาการดำเนินงานกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ เนื่องจากกรมราชทัณฑ์มีหน้าที่ต้องแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังและปล่อยตัวกลับสู่สังคม ในขณะที่หน่วยงานอื่นและสังคมมุ่งจะให้คุมขังผู้กระทำผิดไว้ งานของกรมราชทัณฑ์จึงเป็นงานที่มีคุณลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นๆ ดังนี้

### 5.1 เป็นงานที่ต้องปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมง และต่อเนื่อง

งานราชทัณฑ์เป็นงานที่ต้องรับผิดชอบในการคุมขังผู้กระทำความผิดตามคำสั่งของศาล การดำเนินการจึงต้องจัดเจ้าหน้าที่เฝ้าดูแลผู้ต้องขังตลอด 24 ชั่วโมง ไม่มีวันหยุดพัก แต่กรมราชทัณฑ์ได้รับอนุมัติกรอบอัตรากำลังในการปฏิบัติงานเฉพาะเวลาราชการ เพียงวันละ 8 ชั่วโมง ซึ่งเป็นกรอบอัตรากำลังขั้นต่ำสุดที่สามารถจะปฏิบัติงานได้ ส่วนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการอีกวันละ 16 ชั่วโมง และในวันหยุดราชการกรมราชทัณฑ์ต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในเวลาราชการปกติทุกตำแหน่งมาเข้าเวรยามรักษาการณ์ ทำให้ข้าราชการเรือนจำ/ทัณฑสถาน ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างตรากตรำกว่าข้าราชการหน่วยงานอื่น ก่อให้เกิดความเบื่อหน่าย ขวัญและกำลังใจเสื่อมถอย เนื่องจากไม่มีเวลาพักผ่อน และไม่มีเวลาให้กับครอบครัวอย่างเพียงพอ

ผลจากการที่ต้องปฏิบัติงานในลักษณะนี้ ทำให้กรมราชทัณฑ์ต้องประสบปัญหาข้าราชการโอนย้าย ลาออก หรือกระทำผิดวินัยค่อนข้างมาก เนื่องจากไม่สามารถชำระข้าราชการที่ดี มีความรู้ความสามารถให้อยู่ปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 5.2 เป็นงานที่ต้องปฏิบัติทันที ไม่สามารถปฏิเสธหรือผ่อนผันให้ปฏิบัติในเวลาต่อมาได้

ภารกิจหลักที่สำคัญประการแรกของกรมราชทัณฑ์ คือ การควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนี กรมราชทัณฑ์ไม่อาจปฏิเสธ การรับตัวผู้ต้องขังไว้ในความควบคุมได้ แม้เรือนจำ/ทัณฑสถาน จะมีอัตรากำลังหรือสถานที่ควบคุมไม่เพียงพอก็ตาม ประกอบกับการควบคุมหรือการปล่อยตัวผู้ต้องขังจะต้องทำในทันทีที่ได้รับหมายศาลหรือคำสั่งตามกฎหมาย จะผ่อนผันไปดำเนินการในวันอื่นไม่ได้ ข้าราชการเรือนจำ จึงต้องปฏิบัติงานให้เสร็จสิ้นโดยพลัน แม้ว่าจะเลยเวลาราชการหรือขาดแคลนอัตรากำลังก็ตาม ทำให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบันต้องรับภาระหนัก และเกิดความกดดันสูง

## 5.3 เป็นงานที่ต้องปฏิบัติด้วยความรอบคอบระมัดระวังและต้องอาศัยความละเอียดถี่ถ้วนและถูกต้อง จะเกิดความผิดพลาดไม่ได้

การรับหมายศาล การรับ-ปล่อย-ตรวจค้นตัวผู้ต้องขัง การคำนวณวันพ้นโทษ/การลดวันต้องโทษ และการดำเนินงานด้านอื่นๆ เช่น การประหารชีวิตนักโทษเด็ดขาด เป็นงานที่ต้องปฏิบัติอย่างรอบคอบจะผิดพลาดไม่ได้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้ความชำนาญ การและประสบการณ์เฉพาะทาง ซึ่งไม่สามารถถ่ายโอนหรือมอบหมายให้ภาคเอกชนหรือใช้เครื่องจักร เทคโนโลยีดำเนินการแทนได้

## 5.4 เป็นงานที่มีความยากมาก

งานด้านการแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดีของสังคม หรือการแก้ไขพัฒนาผู้ต้องขังที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ร้ายโดยสันดานเป็นงานที่ยาก ทั้งนี้เนื่องจากผู้กระทำผิดส่วนใหญ่จะสะสมพฤติกรรม ความคิดและจิตสำนึกในทางที่ไม่ถูกต้องเป็นระยะเวลายาวนาน เป็นบุคคลที่มีสภาพจิตผิดปกติ ดื้อด้น พฤติกรรมเบี่ยงเบน ดังนั้นงานด้านการอบรม แก้ไข พัฒนาพฤติกรรมนิสัย เปลี่ยนแปลงความคิดและพฤติกรรมผู้ต้องขังให้เป็นปกติเหมือนบุคคลทั่วไป จึงเป็นงานที่ถือว่ามีความยากเป็นพิเศษ และไม่สามารถใช้กระบวนการเรือนจำเพียงอย่างเดียวมาแก้ไขคนผิดเหล่านี้ให้เป็นคนดีได้

## 5.5 เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์เป็นงานที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 รวมทั้งการปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกับข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องของ

สหประชาชาติตามความเหมาะสมและงบประมาณที่ได้รับ นอกจากนี้ยังต้องติดต่อประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศ หน่วยงานต่างประเทศ สถานทูต สถานกงสุล ตลอดจนองค์การเอกชนและส่วนราชการอื่น

#### 5.6 เป็นงานที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคม

ลักษณะงานของกรมราชทัณฑ์ หากการปฏิบัติหน้าที่เกิดความบกพร่องหรือเกิดความผิดพลาดขึ้น เช่น ผู้ต้องขังหลบหนี ปล่อยตัวผู้ต้องขังผิดตัว หรือระบบการแก้ไขผู้ต้องขังไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ต้องขังกลับไปกระทำความผิด สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรม ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม

#### 5.7 เป็นงานที่ขัดแย้งกับหน่วยงานอื่นในเชิงปรัชญาการทำงาน

งานราชทัณฑ์เป็นงานที่ต้องคุมขังคนผิดไว้ตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด แล้วให้ปล่อยตัวไป การดำเนินการของกรมราชทัณฑ์เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และเนื่องจากปรัชญาของราชทัณฑ์คือการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดีของสังคม จึงต้องใช้มาตรการเชิงทัณฑวิทยาเพื่อจูงใจให้ผู้กระทำผิดกลับตนเป็นคนดี อาทิเช่น การพระราชทานอภัยโทษ การลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษ แต่การดำเนินการของกรมราชทัณฑ์มักจะถูกวิจารย์จากสังคมและหน่วยงานข้างเคียงในกระบวนการยุติธรรมว่า ปล่อยตัวผู้กระทำความผิดเร็วเกินไป ทำให้สังคมไม่ปลอดภัย ซึ่งโดยแท้จริงแล้ว คงไม่มีประเทศใดในโลกที่จะนำคนผิดมาคุมขังไว้เป็นระยะเวลานานเกินกว่าปกติ เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดผลดีทั้งตัวผู้ต้องขังและสังคม

## 6. สรุป

คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ถึงแม้กรมราชทัณฑ์จะได้ใช้ความพยายามพัฒนาประสิทธิภาพมาโดยลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งดำเนินการตามแผนทิศทางการดำเนินงานและมีสาระสำคัญครอบคลุมภารกิจหลัก-รอง ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงระบบงานและปรับปรุงโครงสร้างของกรมราชทัณฑ์ให้สอดคล้องกับหลักทัณฑวิทยาสากล โดยมีการแยกกำหนดกลยุทธ์ตามความเหมาะสมในหลายๆ มาตรการแล้วก็ตาม แต่กรมราชทัณฑ์ก็ยังประสบกับข้อวิจารณ์เชิงลบด้านต่างๆ ตั้งแต่ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากรของกรม การจำแนกผู้ต้องขัง ระบบวิธีการลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการปล่อยผู้ต้องขังเร็วเกินไป นักโทษที่ผ่านกระบวนการลงโทษแล้วกลับมาก่อทำความผิดซ้ำอีกในเกือบทุกประเภทคดี เรือนจำไม่สามารถควบคุมยาเสพติดในเรือนจำได้ ประชาชนและสังคมตลอดจนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมด้วยกันมักมีคำถามว่า กรมราชทัณฑ์สามารถแก้ไขให้ผู้ต้องขังเป็นพลเมืองดีได้เพียงใด แม้ว่ากรมราชทัณฑ์จะได้ดำเนินมาตรการต่างๆ ในหลายๆ ประการตามกลยุทธ์ที่กำหนดแล้วก็ตาม

ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการพบว่า กรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาในเรื่องสมรรถนะในการทำงานค่อนข้างมาก ซึ่งในบทที่ 2 จะเป็นการนำเสนอข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงสมรรถนะของกรมราชทัณฑ์ในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

## ส่วนที่ 2

### สมรรถนะของกรมราชทัณฑ์

.....

#### 1. หลักการทั่วไป

งานด้านการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นงานที่อยู่คู่กับสังคมทุกสังคมจะขาดเสียไม่ได้ ส่วนใหญ่ในเกือบทุกประเทศงานราชทัณฑ์จะมีฐานะในระดับกรม ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม หรือมหาดไทยแล้วแต่กรณี สำหรับในประเทศไทย กรมราชทัณฑ์เป็นกรมหนึ่งในสังกัด กระทรวงมหาดไทยและเป็นกรมขนาดกลาง มีบุคลากรประมาณหนึ่งหมื่นคนเศษกระจายอยู่ ตามเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ ทั่วประเทศ บุคลากรเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับ ปฏิบัติ มีพื้นฐานความรู้ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และเนื่องจากงานราชทัณฑ์เป็นลักษณะงานที่มีความสำคัญตราบกตว่า ต้องปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมง สังคมภายนอกมองว่าเป็นงานต่ำต้อย เป็นงานคูกงานตาราง การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพต้องอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่มีความตั้งใจ และความเหนื่อยอย่างสูง จึงจะสามารถดำเนินงานให้สัมฤทธิ์ผลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายในด้านการแก้ไขอบรมเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขัง ที่เป็นงานอันยากลำบาก และ วัตถุประสงค์ในเชิงปริมาณไม่ได้

ดังนั้น ทรัพยากรการบริหารจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ที่กรมราชทัณฑ์จะต้องได้ รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ทั้งบุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่ ตลอดจนการจัดการ ที่ดี เช่น การปรับปรุง กฎหมาย ข้อบังคับที่ล้าสมัย การรักษาพยาบาลผู้ต้องขังป่วย เป็นต้น เพื่อให้กรมราชทัณฑ์สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด คณะกรรมการ ขอนำเสนอข้อมูลทางการบริหารอันเป็นสิ่งแสดงถึงสมรรถนะของกรมราชทัณฑ์ดังนี้

## 2. ข้อมูลจำนวนเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ

กรมราชทัณฑ์ ประกอบด้วย เรือนจำ 157 แห่ง, ทัณฑสถาน 24 แห่ง, สถานกักขัง 2 แห่ง, สถานกักกัน 1 แห่ง และทัณฑนิคม 1 แห่ง รวมทั้งสิ้น 185 แห่ง ที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบ

ตารางที่ 1 จำนวนเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ

ประเภท	จำนวน	หมายเหตุ
<b>1. เรือนจำ</b>	<u>157 แห่ง</u>	
- เรือนจำกลาง	6 แห่ง	บางขวาง, คลองเปรม, คลองไผ่, พระนครศรีอยุธยา, สงขลา, พิษณุโลก
- เรือนจำพิเศษ	3 แห่ง	กรุงเทพ, ธนบุรี, มีนบุรี
- เรือนจำที่เป็นทั้งเรือนจำกลาง และเรือนจำพิเศษในแห่งเดียวกัน	20 แห่ง	
- เรือนจำจังหวัด	76 แห่ง	
- เรือนจำอำเภอ	1 แห่ง	
- เรือนจำชั่วคราว	51 แห่ง	
<b>2. ทัณฑสถาน</b>	<u>24 แห่ง</u>	
- ทัณฑสถาน รพ.กลางกรมราชทัณฑ์	1 แห่ง	
- ทัณฑสถานบำบัดพิเศษ	6 แห่ง	
- ทัณฑสถานวัยหนุ่ม	4 แห่ง	
- ทัณฑสถานหญิง	5 แห่ง	
- ทัณฑสถานเปิด	8 แห่ง	
<b>3. สถานกักขัง</b>	<u>2 แห่ง</u>	ปทุมธานี, ตราด
- สถานกักขังกลาง		
- กักขัง (ตำรวจ)		
<b>4. สถานกักกัน</b>	<u>1 แห่ง</u>	นครปฐม
<b>5. ทัณฑนิคม</b>	<u>1 แห่ง</u>	คลองไผ่
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>185 แห่ง</b>	

ที่มา : ฝ่ายสถิติและข้อมูลราชทัณฑ์ กองแผนงาน

(ข้อมูลพื้นฐานราชทัณฑ์ ระหว่างเดือนมิถุนายน - สิงหาคม 2541)

### 3. ข้อมูลด้านอัตรากำลัง

ในปี 2541 ( ณ วันที่ 2 พฤศจิกายน 2541) กรมราชทัณฑ์มีข้าราชการทั้งสิ้น 10,808 คน โดยแยกเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนัก/กอง/ส่วนกลาง จำนวน 641 คน และปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำและทัณฑสถานจำนวน 10,167 คน โดยมีรายละเอียดปรากฏตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 จำนวนข้าราชการกรมราชทัณฑ์แยกตามระดับ  
(ข้อมูล ณ 2 พฤศจิกายน 2541)

ระดับ	จำนวน		
	ชาย	หญิง	รวม
10	1	-	1
9	26	4	30
8	157	53	210
7	548	151	699
6	950	141	1,092
5	1,694	247	1,941
4	1,908	341	2,249
3	2,162	407	2,569
2	412	76	488
1	1,343	187	1,530
ลูกจ้างประจำ	267	33	300
รวม	9,468	1,640	11,108

ตารางที่ 3 จำนวนข้าราชการราชทัณฑ์แยกตามระดับ  
ปีงบประมาณ 2535 - 2541

ระดับ	ปีงบประมาณ						
	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
10	1	1	1	1	1	1	1
9	4	7	7	6	10	26	30
8	121	119	128	131	123	237	210
7	241	251	264	253	303	677	699
6	769	657	684	831	851	1,130	1,091

ระดับ	ปีงบประมาณ						
	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
5	976	853	849	997	1,074	1,249	1,941
4	1,648	1,485	1,414	1,632	2,008	2,980	2,249
3	4,392	4,219	4,304	4,497	4,240	2,913	2,569
2	649	614	626	748	576	246	488
1	812	1,024	996	813	927	946	1,530
รวม	9,613	9,230	9,273	9,909	10,113	10,405	10,808

ตารางที่ 4 อัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่เรือนจำกับผู้ต้องราชทัณฑ์  
ในระหว่างปีงบประมาณ 2535 - 2541

พ.ศ.	อัตรากำลังเจ้าหน้าที่	เจ้าหน้าที่เรือนจำ/ทัณฑสถาน	ผู้ต้องราชทัณฑ์	อัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อผู้ต้องราชทัณฑ์
2535	9,613	9,143	73,368	1 : 8
2536	9,230	8,392	90,307	1 : 11
2537	9,273	8,499	103,329	1 : 12
2538	9,768	9,145	111,028	1 : 12
2539	10,113	9,495	103,202	1 : 11
2540	10,405	9,796	130,997	1 : 14
2541	10,808	10,167	170,490	1 : 16

อัตรากำลังของกรมราชทัณฑ์ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 - 2541 จะพบว่ามี การแบ่งอัตรากำลังออกเป็น 2 ส่วน คือ อัตรากำลังที่ปฏิบัติหน้าที่ในกรมราชทัณฑ์ และอัตรากำลังที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ ในปัจจุบันความต้องการเจ้าหน้าที่มาช่วยปฏิบัติราชการก็ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปริมาณของเจ้าหน้าที่ในด้านอัตรากำลังทางด้านเรือนจำ ซึ่งตามสภาพที่ควรจะเป็นนั้น มาตรฐานสากลอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ 1 คน จะควบคุมดูแลผู้ต้องขัง 5 คน (1:5) แต่สภาพความเป็นจริงเกณฑ์ในการควบคุมของปัจจุบันจะอยู่ในอัตรา 1 : 14 ถึง 1 : 16 ฉะนั้น ถ้าจำนวนบุคลากรมีจำนวนสัดส่วนเหมาะสมกับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นตามเกณฑ์มาตรฐานสากล ขณะเดียวกัน ด้านคุณภาพของบุคลากรส่วนใหญ่ก็มีคุณวุฒิระดับปริญญาตรีหรือตำแหน่งในสายงานที่เริ่มจากระดับ 3 มากขึ้นแล้ว จะทำให้การปฏิบัติงานภายในเรือนจำและทัณฑสถานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในที่สุด

#### 4. ด้านผู้ต้องขัง

กรมราชทัณฑ์มีผู้ต้องขังในความรับผิดชอบควบคุมดูแล จำนวนทั้งสิ้น 176,114 คน (ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2541) ซึ่งจำแนกรายละเอียดได้ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศแยกตามประเภท

สำรวจ ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2541

ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ (%)
1. ผู้ต้องขัง	145,487	24,441	169,928	96.49
2. ผู้ต้องกักกัน	41	2	43	0.02
3. ผู้ต้องกักขัง	5,606	537	6,143	3.49
รวมผู้ต้องราชทัณฑ์ ทั้งสิ้น	151,134	24,980	176,114	100

ตารางที่ 6 สถิติผู้ต้องขังทั่วประเทศแยกตามประเภท

สำรวจ ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2541

ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ (%)
1. นักโทษเด็ดขาด	86,201	13,262	99,463	58.53
2. ผู้ต้องขังระหว่าง	38,482	7,566	46,048	27.10
2.1 ระหว่างอุทธรณ์-ฎีกา	14,780	2,533	17,313	10.19
2.2 ระหว่างพิจารณา-ไต่สวน	23,702	5,033	28,735	16.91
3. คนฝาก	20,804	3,613	24,417	14.37
3.1 สอบสวน	20,662	3,607	24,269	14.28
3.2 โรคจิต	59	6	65	0.04
3.3 เด็ก	70	-	70	0.03
3.4 อื่น ๆ	13	-	13	0.01
รวมผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งสิ้น	145,487	24,441	169,928	100

หมายเหตุ ไม่รวมผู้ต้องกักขัง

ตารางที่ 7 สถิตินักโทษเด็ดขาด แยกตามชั้น

สำรวจ ณ วันที่ 30 ตุลาคม 2541

ชั้น	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ (%)
เยี่ยม	22,919	3,478	26,397	26.54
ดีมาก	13,342	2,482	15,824	15.91
ดี	16,611	2,838	19,449	19.55
กลาง	29,101	4,207	33,308	33.49
เลว	3,786	230	4,016	4.04
เลวมาก	442	27	469	0.47
รวม	86,201	13,262	99,463	100

ตารางที่ 8 สถิติผู้ต้องขังเด็ดขาด แยกลักษณะความผิด  
สำรวจ ณ วันที่ 30 ตุลาคม 2541

ลักษณะความผิด	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ (%)
ประทุษร้ายต่อทรัพย์	27,639	1,645	29,284	29.44
พ.ร.บ.ยาเสพติด/สารระเหย	35,961	10,528	46,489	46.74
ประทุษร้ายต่อชีวิต	7,528	310	7,838	7.88
ประทุษร้ายต่อร่างกาย	2,326	79	2,405	2.42
ประทุษร้ายต่อเพศ	4,370	94	4,464	4.49
ภยันตรายต่อประชาชน	324	9	333	0.33
อื่นๆ (รวมหลายประเภท เช่น พ.ร.บ. ป่าไม้/ การพนัน/ อาวุธปืน/ มุกรุก/ ลหุโทษ ฯลฯ)	8,053	597	8,650	8.70
รวม	86,201	13,262	99,463	100

ตารางที่ 9 สถิติผู้ต้องขังประเภทเด็ดขาด แยกตามลักษณะความผิด  
ระหว่างปีงบประมาณ 2535 - 2541  
(สำรวจ ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2541)

ลักษณะความผิด	ปีงบประมาณ						
	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
ประทุษร้ายต่อทรัพย์	19,565	23,305	25,361	27,402	21,561	23,932	29,284
พ.ร.บ.ยาเสพติด	12,658	20,034	22,589	24,523	25,269	31,354	46,489
ประทุษร้ายต่อชีวิต	6,461	6,686	7,426	8,095	7,421	7,368	7,838
ประทุษร้ายต่อร่างกาย	1,180	1,564	1,989	2,102	1,695	2,109	2,405
ประทุษร้ายต่อเพศ	2,195	2,674	3,214	3,595	3,489	3,886	4,464
อื่น ๆ	4,958	6,406	7,479	8,203	5,901	6,671	8,650
รวมทั้งสิ้น	47,017	60,669	68,058	73,920	65,336	75,320	97,027

โดยสรุป

กรมราชทัณฑ์มีจำนวนผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ 176,114 คน (สำรวจ ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2541) ในขณะที่เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศมีอัตราความจุเพียง 80,000 คน และหากไม่มีการพระราชทานอภัยโทษ ในวโรกาสต่าง ๆ แล้ว เชื่อว่าจำนวนผู้ต้องขังอาจมีสูงถึง 200,000 คน ซึ่งส่งผลให้เรือนจำและทัณฑสถานมีผู้ต้องขังในเรือนจำมากเกินความจำเป็น และกระทบต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในระดับหนึ่ง

## 5. ด้านงบประมาณ

งบประมาณประจำปี 2541 กรมราชทัณฑ์ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 4,283,921,600.- บาท จำแนกหมวดรายจ่ายได้ดังนี้

ตารางที่ 10 งบประมาณประจำปี 2541 จำแนกตามหมวดรายจ่าย

ประเภทรายจ่าย	จำนวนเงิน	ร้อยละ (%)
หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	1,320,486,400	30.8
หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	1,514,863,900	35.36
หมวดค่าสาธารณูปโภค	99,822,700	2.33
หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	1,343,360,300	31.36
หมวดเงินอุดหนุน	2,884,600	0.07
รายจ่ายอื่น	2,503,700	0.06
รวม	4,283,921,600	100

ตารางที่ 11 สถิติงบประมาณในระหว่างปีงบประมาณ 2536 - 2541 (ในรอบ 6 ปี)

หมวดรายจ่าย	ปีงบประมาณ					
	2536	2537	2538	2539	2540	2541
หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	859,449,100	908,764,000	968,445,900	1,173,251,700	1,263,197,400	1,320,486,400
หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	748,600,300	904,359,000	1,092,680,100	1,266,491,600	1,386,741,400	1,514,863,900
หมวดค่าสาธารณูปโภค	104,755,400	109,465,000	109,456,000	111,736,000	113,386,000	99,822,700
หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	356,396,100	974,261,900	855,729,100	1,149,828,400	1,299,006,800	1,343,360,300
หมวดเงินอุดหนุน	367,600	408,000	1,366,400	3,166,400	1,395,200	2,884,600
รายจ่ายอื่น	1,164,650	56,100	780,000	780,000	780,000	2,503,700
เงินงบประมาณสำรองจ่าย	70,825,800	3,920,360	-	-	-	-
รวม	2,141,558,800	2,901,225,360	3,028,457,500	3,705,254,100	4,064,506,800	4,283,921,600
เพิ่มขึ้นจากปีก่อน	0.13 %	35.50 %	0.04 %	22.35 %	8.84 %	5.4 %

## 6. ด้านกฎหมาย

กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หรือ ผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล และคำสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจในการดำเนินงานมีตั้งแต่การควบคุม กักขัง กักกัน จำคุก และประหารชีวิต ตามขั้นตอนและวิธีการกำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ ซึ่งสามารถแยกกฎหมายต่างๆ ออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

6.1 กฎหมายหลัก กฎหมายหลักของกรมฯ มี 4 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482

6.2 กฎหมายรอง (กฎหมายที่ออกตามกฎหมายหลัก) ได้แก่ กฎกระทรวง และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันคือ กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความใน พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

6.3 กฎหมายเสริมเป็นกฎหมายอื่นๆ ที่เจ้าพนักงานเรือนจำต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยกัน เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายใช้พิจารณาตามอาญา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติยาเสพติด พ.ศ. 2522 และพระราชกำหนด พ.ศ. 2533 เป็นต้น อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในประเด็นที่กฎหมายราชทัณฑ์ ไม่ครอบคลุมถึง หรือใช้ในการอุดช่องว่าง

6.4 กฎหมายเฉพาะกิจ ได้แก่ คำสั่งหรือประกาศคณะปฏิวัติ ปฏิรูป รสช. พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการกรมฯ

6.5 ระเบียบข้อบังคับ ได้แก่ ระเบียบข้อบังคับหนังสือสั่งการต่างๆ ของ กรมฯ ที่มีความหลากหลายใช้ครอบคลุมได้ทุกประเด็น สามารถออกมาบังคับใช้ได้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ และมีรายละเอียดในการปฏิบัติ

## 7. ด้านการรักษาพยาบาล

ภารกิจด้านการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังในระหว่างต้องโทษนั้น เป็นภารกิจที่จำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กรมราชทัณฑ์ตระหนักถึงความสำคัญในการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ผู้ต้องขังอยู่เสมอ พยายามให้ผู้ต้องขังเกิดความรู้สึกที่ดีและมีกำลังใจที่จะกลับเป็นพลเมืองดี

นอกจากนี้แนวคิดทางสังคมนานาชาติ เรื่องการดูแลรักษาผู้กระทำความผิดและผู้ถูกควบคุมไม่ว่ากรณีใด ๆ ซึ่งแสดงออกโดยผ่านเป็นมติทางสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เรื่องหลักแห่งจรรยาแพทย์ที่สัมพันธ์กับบทบาทของบุคลากรทางด้านสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแพทย์ในการปกป้องนักโทษและผู้ถูกควบคุม ต่อการทารุณกรรมและการปฏิบัติต่อหรือการลงโทษที่โหดร้ายขาดมนุษยธรรมและลดคุณค่ามนุษยชาติซึ่งหลักการข้อที่ 1 บัญญัติว่า

“บุคลากรทางด้านสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแพทย์ซึ่งรับผิดชอบให้การรักษานักโทษและผู้ถูกควบคุม มีหน้าที่ที่จะให้ความปกป้องทั้งสุขภาพกายและจิตของคนเหล่านั้น และให้การบำบัดโรคคุณภาพและมาตรฐานเดียวกันกับที่ได้ให้แก่บุคคล ซึ่งมีได้ถูกควบคุมหรือถูกจำคุก” หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 72 และ ข้อ 23 เขียนไว้ดังนี้

ข้อ 72 “เรือนจำทุกแห่งได้จัดให้มีสถานพยาบาล เพื่อเป็นที่ทำการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังที่ป่วย และจัดให้ผู้มีความรู้พอสมควรมีหน้าที่ประจำสถานพยาบาลนั้น”

ข้อ 23 “ทุกเรือนจำให้มีแพทย์ประจำการ โดยเฉพาะเรือนจำที่ไม่มีแพทย์ประจำการ ให้แพทย์สังกัดบังคับบัญชากรมสาธารณสุขเป็นแพทย์เรือนจำ

คณะกรรมการ ได้ศึกษาจากรายงานกิจการสถานพยาบาลเรือนจำและทัณฑสถาน  
ทั่วประเทศ ประจำเดือน มกราคม 2541 ของกองบริการทางการแพทย์ มีข้อมูลดังนี้

1. ผู้ต้องขังป่วยที่มารับการรักษา รวมทั้งสิ้น 126,549 ครั้ง
  - 1.1 ผู้ต้องขังป่วยนอก 111,861 ครั้ง
  - 1.2 ผู้ต้องขังป่วยใน 14,688 ครั้ง
2. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลรวมทั้งสิ้น 1,067,982 บาท
  - 2.1 ผู้ต้องขังป่วยนอก 812,783 บาท เฉลี่ย 7.27 บาท/ครั้ง
  - 2.2 ผู้ต้องขังป่วยใน 255,199 บาท เฉลี่ย 17.77 บาท/ครั้ง
3. การนำบัตรรักษาโรคต่าง ๆ

ตารางที่ 12 แสดงการนำบัตรรักษาโรคต่าง ๆ

กลุ่มงาน	ผู้ต้องขังป่วยนอก (%)	ผู้ต้องขังป่วยใน (%)
อายุรกรรม	77.82	79.10
ศัลยกรรม	12.40	12.56
สูติ-นรีเวช	0.61	1.77
จิตเวช	0.55	2.92
ทันตกรรม	3.45	1.82
เอกซเรย์	0.77	0.21
ชันสูตรโรค	4.40	1.62
รวม	100	100

## 8. ด้านอาคารสถานที่

8.1 อาคารที่ทำการ ของข้าราชการเรือนจำและทัณฑสถานส่วนใหญ่ อยู่ในสภาพใช้การได้ดีและมีอยู่เพียงบางแห่งที่จะต้องปรับปรุงซ่อมแซม และสถานที่ไม่แออัด เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ต้องทำหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังอยู่ในเรือนจำ

8.2 อาคารที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง เช่น เรือนนอน เรือนพยาบาล โรงฝึกอาชีพ โรงเลี้ยง โรงเรียน มีอยู่หลายแห่งที่อยู่ในสภาพเก่า ทุตรโทรม และไม่เพียงพอกับปริมาณของผู้ต้องขัง ในปัจจุบันที่จำนวนผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นประมาณเดือนละ 2 % หรือประมาณ 4,500 คน หากจำนวนผู้ต้องขังยังเพิ่มขึ้นในอัตรานี้คาดว่าในปี 2542 จะมีผู้ต้องขังประมาณ 200,000 คน ในขณะที่ความจุของเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศได้เพียง 80,000 คน (ความจุมาตรฐาน 60,000 คน)

8.3 กำแพงรอบเรือนจำและทัณฑสถาน ส่วนมากอยู่ในสภาพใช้ได้ดีมีบางแห่งที่ยังไม่ได้มาตรฐานต้องแก้ไขปรับปรุง เพราะเป็นรั้วสังกะสีและเป็นกำแพงเก่าหมดสภาพ

## 9. ด้านอาหารผู้ต้องขัง

ในส่วนของค่าอาหารผู้ต้องขัง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 สำนักงบประมาณได้ตั้งงบประมาณไว้เพียงพอสำหรับผู้ต้องขังประมาณ 110,000 คน เท่านั้น (ในอัตรา 27 บาท) ต่อคนต่อวัน ในขณะที่กระทรวงการคลังได้อนุมัติให้เบิกจ่ายค่าอาหารผู้ต้องขังได้ 32 บาทต่อคนต่อวัน ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีผู้ต้องขังในความควบคุมถึง 176,114 คน และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉลี่ยทั้งปีจะมีผู้ต้องขังถึง 180,000 คน ซึ่งจะทำให้ค่าอาหารขาดอยู่ประมาณ 350,000,000 บาท แต่ในขณะนี้สำนักงบประมาณได้แจ้งมายังกรมราชทัณฑ์เพื่อขอให้กรมราชทัณฑ์เบิกจ่ายค่าอาหารผู้ต้องขังในวงเงินที่ได้รับ ซึ่งหากดำเนินการตามคำขอของสำนักงบประมาณ กรมราชทัณฑ์จะเบิกจ่ายค่าอาหารได้เพียงวันละ 20 บาทต่อคนต่อวัน ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันสินค้ามีราคาเพิ่มขึ้น การลดคุณภาพอาหารจะทำให้ผู้ต้องขังไม่ได้รับสารอาหารเพียงพอ อาจทำให้ผู้ต้องขังก่อความไม่สงบในเรือนจำได้ กรมราชทัณฑ์ได้ทบทวนไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อสนับสนุนงบประมาณค่าอาหารในวงเงินที่เพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันกรมราชทัณฑ์ก็จะกวดขันในเรื่องปริมาณให้มีจำนวนเพียงพอแก่ความจำเป็นเท่านั้น ไม่ให้มีเศษอาหารเหลือมากเกินไป แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร จึงเป็นเหตุให้คุณภาพและปริมาณอาหารสำหรับผู้ต้องขัง ยังเป็นที่สงสัยของสาธารณชน

## 10 สรุป

จากการศึกษาข้อมูลพื้นฐานซึ่งแสดงให้เห็นถึงสมรรถนะของกรมราชทัณฑ์เป็นเบื้องต้น คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า กรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาในด้านขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน ให้บังเกิดประสิทธิภาพสมดังความคาดหวังของสังคมเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อคณะกรรมการได้ไปศึกษาข้อเท็จจริงตามเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ ในทุกภาคของประเทศ ก็ได้พบกับความจริงหลายประการที่ยืนยันถึงสมมติฐานดังกล่าวนี้ ในบทที่ 3 จะเป็นการนำเสนอสภาพปัญหาและบทวิเคราะห์ที่เป็นการสะท้อนภาพที่แท้จริงของกรมราชทัณฑ์

### ส่วนที่ 3

## ภาพสะท้อนที่แท้จริงของกรมราชทัณฑ์

.....

ในบทนี้จะขอนำเสนอบทวิเคราะห์ที่แสดงให้เห็นถึงภาพสะท้อนที่แท้จริงของกรมราชทัณฑ์ ภายหลังจากที่ได้ศึกษาจากข้อมูลทั่วไปและการไปศึกษาสภาพข้อเท็จจริงภายในเรือนจำและทัณฑสถานในลักษณะการสุ่มตัวอย่างในทุกภาคของประเทศ พบว่า กรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายมากมายหลายประการ

คณะกรรมการ ได้ศึกษาวิเคราะห์แล้วมีความเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้มีสาเหตุส่วนใหญ่มาจาก 3 ประการคือ (1)นโยบายอาญา (Criminal Policy) ของรัฐ ที่เน้นการใช้มาตรการ จำคุกกับผู้กระทำความผิดมากเกินไป (2) ปัญหาความสนใจและการสนับสนุนจากรัฐบาลที่พึงให้แก่กรมราชทัณฑ์ และ (3) ปัญหามาจากระบบงานของกรมราชทัณฑ์เองซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนา โดยปัญหาทั้งหมดดังกล่าวสามารถแยกออกเป็นหัวข้อ ได้ดังนี้

#### 1. ปัญหาจำนวนผู้ต้องขังมีมากเกินไป

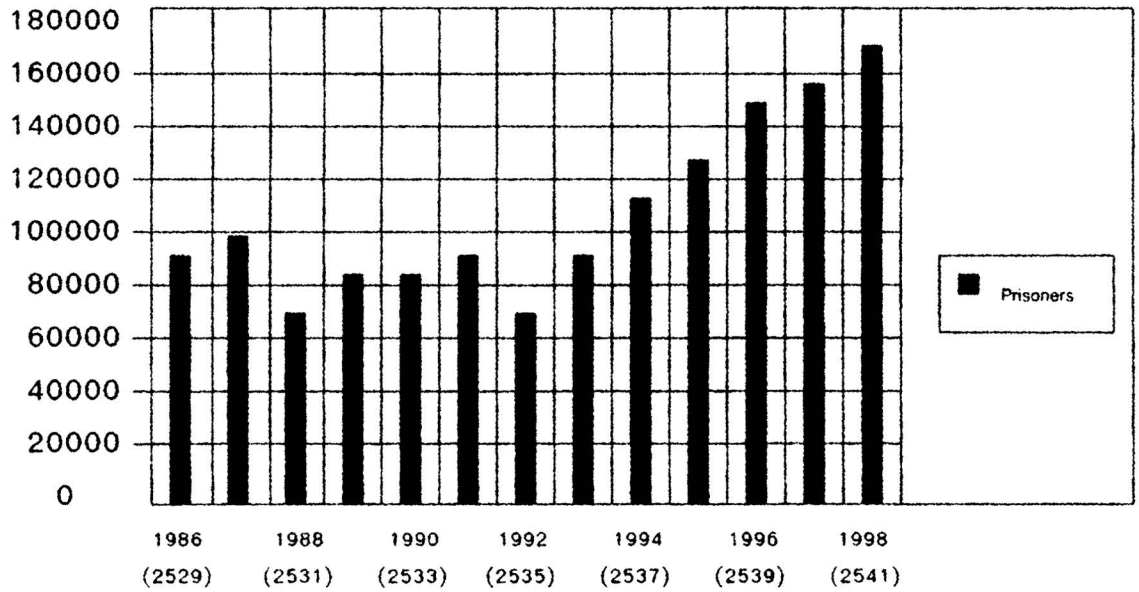
การควบคุมอัตราจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำจะให้มีมาน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายอาญาของรัฐ (Criminal Policy) เป็นสำคัญ คณะกรรมการ มีความเห็นว่านโยบายอาญาของประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีอาชญาวิทยาแนวดั้งเดิม (Classical School of Criminology) ที่มุ่งเน้นการใช้โทษจำคุกที่รุนแรงกับผู้กระทำความผิด ด้วยความเชื่อที่ว่า การลงโทษที่รุนแรงจะทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความกลัวและเป็นการป้องปรามไม่ให้ผู้คิดกระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น จึงส่งผลให้แนวทางในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในปัจจุบัน มีการเน้นหนักในเรื่องการใช้โทษ จำคุกเป็นหลักและมีทางเลือกอื่นเพียงเล็กน้อย โดยพิจารณาจากตัวกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ ส่วนใหญ่จะเน้นการใช้โทษจำคุกเพื่อยับยั้งการกระทำความผิด โดยไม่คำนึงว่าความผิดนั้นเป็นอาชญากรรมโดยสภาพ (Mala En Se)หรือไม่ เช่น ความผิดต่อทรัพย์ ความผิดต่อชีวิตและร่างกาย หรือว่าเป็นความผิดไม่ใช่อาชญากรรมโดยสภาพ (Mala Prohibita) เช่น ความผิดเกี่ยวกับการพนัน โสเภณี ภาษีอากร เป็นต้น

นอกจากนี้ยังพบอีกว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐได้มุ่งเน้นไปที่การปราบปรามมากกว่าการป้องกันและแก้ไข โดยจะเห็นได้จากการที่รัฐเพิ่มโทษในความผิดหลายๆ ประเภทให้รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดประเภทยาบ้า ซึ่งยอมนอกโทษไม่พ้นที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องพบกับวิกฤติการณ์กันถ้วนหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมราชทัณฑ์ ที่ต้องรับภาระในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนกว่า 200,000 คน ในขณะที่ ทั้งๆที่กรมราชทัณฑ์มีขีดความสามารถที่จะรองรับเพียง 80,000

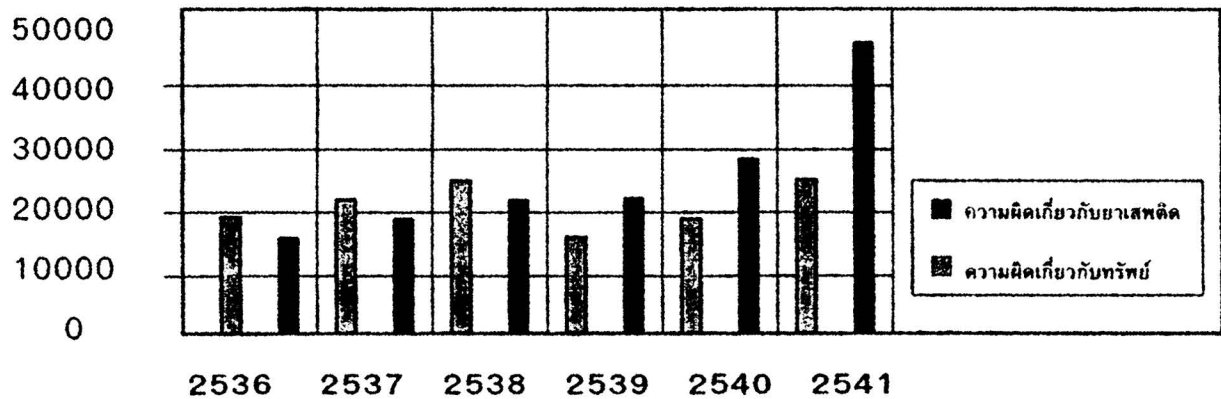
คนเท่านั้น และหากสภาพการณ์ยังเป็นอย่างนี้ต่อไป กรมราชทัณฑ์จะต้องประสบปัญหาจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งในขณะนี้ก็มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเดือนละ 4,500 คน

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนผู้ต้องขังในรอบ 13 ปี (2532-2541)

Figure 2: Prison population 1986-1996



ตารางที่ 2 แสดงจำนวนผู้ต้องขังในคดียาเสพติดเปรียบเทียบกับคดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินในรอบ 6 ปี (2536-2541)



รวดเร็ว ในขณะที่กรมราชทัณฑ์มีจำนวนผู้ต้องขัง (ตุลาคม 2541) 176,114 คน ในขณะที่มีอัตราความจุเพียง 80,000 คน ซึ่งภายในต้นปี 2542 เชื่อว่าจำนวนผู้ต้องขังอาจมีจำนวนสูงถึง 200,000 คน

แม้ว่าจำนวนผู้ต้องขังจะสูงถึง 176,114 คน แต่หากแยกประเภทแล้วพบว่าเป็นผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีประมาณร้อยละ 58 มีเพียงร้อยละ 42 เท่านั้นที่เป็นผู้ต้องขังคดีเด็ดขาด ในส่วนของประเภทความผิดพบว่า เป็นคดีอาชญากรรมสูงถึงร้อยละ 47 ส่วนที่เหลือเป็นคดีอาชญากรรมทั่วไป การที่โครงสร้างจำนวนผู้ต้องขังเป็นไปในลักษณะนี้ ทำให้กรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องขังบางประเภท เช่น ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาอาจไม่จำเป็นต้องมาถูกคุมขังถึงร้อยละ 58 หากมีการปรับปรุงระบบวิธีการประกันตัวหรือการเร่งรัดพิจารณาคดีอาญา เป็นต้น

การที่กรมราชทัณฑ์มีผู้ต้องขังกว่า 176,000 คนนี้ หากคิดเป็นอัตราส่วนต่อจำนวนประชากร 100,000 คนแล้วพบว่าจะมีมากถึง 360 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่สูงมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในเอเชีย และเมื่อเทียบกับประเทศออสเตรเลียและญี่ปุ่นแล้วจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยประเทศออสเตรเลียมีจำนวนเพียง 93.4 และญี่ปุ่นมีจำนวนเพียง 37.7 ต่อจำนวนประชากร 100,000 คน และปัญหาอาชญากรรมในประเทศออสเตรเลียและญี่ปุ่นก็ไม่ได้มีสูงมากกว่าประเทศไทยหรือประเทศสิงคโปร์แต่อย่างใด การเปรียบเทียบจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำกับสถิติอาชญากรรมนี้สะท้อนให้เห็นว่า จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำอาจมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มหรือลดของอาชญากรรมไม่มากนัก ซึ่งหมายความว่า การมีจำนวนผู้ต้องขังมากในเรือนจำไม่ได้หมายความว่าอาชญากรรมจะลดจำนวนลง หรือในทางกลับกันหากมีจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำน้อยจะทำให้อาชญากรรมเพิ่มจำนวนขึ้นแต่อย่างใด

คณะกรรมการ มีความเห็นว่า ปัญหาจำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำอยู่ในขณะนี้เกิดจากนโยบายอาญาของรัฐที่เน้นในเรื่องการจำคุกและมีทางเลือกอื่นเพียงเล็กน้อย สมควรได้รับการทบทวนหรือปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมและจำนวนงบประมาณ

## 2. ปัญหาการขาดแคลนสถานที่ควบคุมผู้ต้องขัง

สืบเนื่องจากการที่กรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความแออัดยัดเยียดภายในเรือนจำและทัณฑสถานที่เป็นสถานที่ควบคุมผู้ต้องขัง กรมราชทัณฑ์มีพื้นที่นอนสำหรับผู้ต้องขัง รวม 143,588.35 ตารางเมตร ซึ่งหากคิดตามความจุมาตรฐาน คนละ 2.25 ตรม. จะรับผู้ต้องขังได้เพียง 64,141 คน หรือเต็มที่ไม่เกิน 80,000 คน แต่ข้อมูล ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2541 กรมราชทัณฑ์ มีจำนวนผู้ต้องขังถึง 176,114 คน นับว่าเกินกว่าอัตราความจุไปเกือบ 100,000 คน และยังมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนขึ้นทุกขณะ โดยปรากฏแนวโน้มของจำนวนผู้ต้องขัง ดังนี้

- ในระหว่าง พ.ศ. 2536-2538 มีสถิติการเพิ่มของผู้ต้องขังเฉลี่ยเดือนละ 1,000 คน
- ในระหว่าง พ.ศ. 2539 จำนวนผู้ต้องขังทั้งปี ลดลงประมาณ 7,826 คน เนื่องจากมีการพระราชทานอภัยโทษ
- พ.ศ. 2540 มีสถิติการเพิ่มของผู้ต้องขังเฉลี่ยเดือนละ 2,316 คน
- พ.ศ. 2541 มีสถิติการเพิ่มของผู้ต้องขังเฉลี่ยเดือนละ 4,715 คน

นอกจากนี้กรมราชทัณฑ์ยังประสบปัญหาเรือนจำ/ทัณฑสถานบางแห่งมีสภาพเก่าแก่ทรุดโทรม บริเวณคับแคบ ไม่เหมาะแก่การฟื้นฟูผู้ต้องขัง และยังอาจก่อให้เกิดปัญหามลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมในเรื่องกลิ่นเหม็นและน้ำเสียอีกด้วย ในปัจจุบันจึงมีความพยายามหางบประมาณในการก่อสร้างและขยายเรือนจำ เพื่อรองรับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหาในด้านสถานที่ควบคุมผู้ต้องขัง สามารถแยกพิจารณาได้ 3 ประเด็น ดังนี้

### 2.1 การขาดแคลนสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังคดีอาเสพติด

ปัจจุบัน กรมราชทัณฑ์มีทัณฑสถานบำบัดพิเศษซึ่งใช้ควบคุมนักโทษเด็ดขาดคดีอาเสพติดทั่วประเทศ จำนวน 6 แห่ง สามารถรับควบคุมผู้ต้องขังได้ในระดับความจุเต็มที่เพียง 7,900 คน ในขณะที่กรมราชทัณฑ์มีผู้ต้องขังคดีอาเสพติดที่เป็นผู้เสพอยู่ในความดูแล 46,489 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2541) เกินกว่าความจุเต็มที่ถึง 38,589 คน กรมราชทัณฑ์จึงไม่สามารถดำเนินการแยกนักโทษคดีอาเสพติดออกจากผู้ต้องขังประเภทอื่นโดยเด็ดขาด จึงจำเป็นต้องควบคุมไว้ตามเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ โดยแยกแดนหรือแยกห้องตามแต่สภาพของเรือนจำ เพื่อผลในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังนั้น ๆ ทำให้การแก้ไขฟื้นฟูนักโทษคดีอาเสพติดไม่ได้ผลเท่าที่ควร

### 2.2 การขาดแคลนสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังวัยหนุ่ม

จากสถิติข้อมูลผู้ต้องขัง สํารวจ ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2541 กรมราชทัณฑ์ ต้องรับควบคุมผู้ต้องขังวัยหนุ่มในทุกคดี (อายุระหว่าง 18-25 ปี) ประมาณ 31,781 คน

ในขณะที่ทัศนสถานวัยหนุ่มทั่วประเทศ จำนวน 4 แห่ง สามารถรับควบคุมผู้ต้องขังได้เพียง 8,500 คน จึงทำให้ผู้ต้องขังวัยหนุ่มที่เหลืออยู่อีกประมาณ 23,281 คน ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการแก้ไขผู้ต้องขังวัยหนุ่มที่ถูกต้องในทัศนสถานวัยหนุ่มได้ ซึ่งผู้ต้องขังวัยหนุ่มเหล่านี้ หากกรมราชทัณฑ์สามารถพัฒนาผู้ต้องขังเหล่านี้ให้กลับคนเป็นพลเมืองดี เป็นแรงงานที่มีคุณภาพของสังคมก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม

### 2.3 การขาดแคลนสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังหญิง

ในกรณีของผู้ต้องขังหญิง กรมราชทัณฑ์ก็ประสบปัญหาผู้ต้องขังหญิงล้นเรือนจำเช่นกัน เนื่องจากการแพร่ระบาดของยาเสพติดประเภทแอมเฟตามีน หรือยาบ้า ซึ่งทำผลกำไรได้ค่อนข้างสูงมาก จึงมีผู้ต้องขังหญิงที่กระทำผิดฐานค้ายาเสพติดเป็นจำนวนมาก ปัจจุบัน (ตุลาคม 2541) ผู้ต้องขังหญิงอยู่ในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ ประมาณ 24,980 คน แต่มีทัศนสถานหญิงเพียง 6 แห่ง ซึ่งสามารถรับควบคุมผู้ต้องขังหญิงตามความจุเต็มที่ได้ประมาณ 4,269 คน จึงมีผู้ต้องขังหญิงเกินความจุอยู่ถึง 20,711 คน ทำให้ผู้ต้องขังหญิงมีความเป็นอยู่อย่างแออัดยิ่งกว่าผู้ต้องขังชาย เนื่องจากขาดสถานที่คุมขัง

### 3. ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในภาพรวม

ปัจจุบัน (ข้อมูล ณ วันที่ 2 พฤศจิกายน 2541) กรมราชทัณฑ์มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ 11,108 คน และมีผู้ต้องราชทัณฑ์ในความควบคุมดูแลทั้งสิ้น 176,114 คน (สำรวจ ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2541) คิดเป็นอัตราส่วนโดยรวม 1:13 หากคิดเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำและทัศนสถาน จะเป็นอัตราส่วน 1:16 และหากคิดเฉพาะเจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมจะเป็นอัตรา 1:24

ในกรณีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมนี้ อัตราส่วนที่ ก.พ.เคยกำหนดไว้ให้กรมราชทัณฑ์ จะอยู่ในระดับ 1 : 10 ซึ่งหากคิดเป็นอัตราส่วนต่อผู้ต้องขังที่มีอยู่ในปัจจุบัน กรมราชทัณฑ์จะต้องมีจำนวนเจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมฯ ถึง 13,000 คน แต่ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมเพียง 5,341 คน ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมอยู่ถึง 7,659 คน

คณะกรรมการฯ ได้รับรายงานจากกรมราชทัณฑ์ว่า กรมฯ ได้เคยเสนอปัญหานี้แก่สำนักงาน ก.พ. ซึ่งรับหลักการว่าจะให้การช่วยเหลือ โดยการลดสัดส่วนอัตราเจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุม มาเป็น 1:15 เพื่อแก้ไขปัญหาไปพลางก่อน กรมราชทัณฑ์จึงได้ขออัตราเพิ่มไปยังสำนักงาน ก.พ. จำนวน 2,089 อัตรา แต่ก็ได้รับอัตราเพิ่มมาเพียง 1,049 อัตรา ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนอัตราเงินเดือนตั้งใหม่ ในปีงบประมาณ 2541 จึงยังไม่สามารถบรรจุอัตราเพิ่มได้ กรมราชทัณฑ์จึงต้องเกลี้ยงบประมาณที่มีอยู่ในปีงบประมาณ 2541 มาใช้ในการบรรจุข้าราชการใหม่ ซึ่งขณะนี้กรมราชทัณฑ์ได้ขอโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณบางส่วนจากหมวดค่าใช้สอยประมาณ 15 ล้านบาท ไปใช้ในการบรรจุข้าราชการใหม่

เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปพลางก่อน ซึ่งคาดว่าจะบรรจุอัตราใหม่ได้ประมาณ 345 อัตรา ที่สำคัญงานราชทัณฑ์เป็นงานการแก้ไขผู้กระทำผิดที่ต้องการเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และความชำนาญในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง แต่ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ยังไม่สามารถจูงใจให้เจ้าหน้าที่ที่มีคุณวุฒิสูงในสาขาวิชาที่ต้องการมารับราชการในกรมราชทัณฑ์ได้ นอกจากนี้กรมราชทัณฑ์ยังประสบปัญหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ขาดแคลนไม่เพียงพอต่อการให้การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ก็เพียงเพื่อควบคุมผู้ต้องขังไว้ให้อยู่เท่านั้น

#### 4. ปัญหาการขาดแคลนในเรื่องเงินงบประมาณ

จากการศึกษาตัวเลขทางด้านงบประมาณของกรมราชทัณฑ์แล้วปรากฏว่า งบประมาณที่กรมราชทัณฑ์ได้รับมีจำนวนค่อนข้างน้อย ไม่เพียงพอต่อการใช้งานในเรื่องต่างๆ ส่วนใหญ่จะเป็นงบประมาณเกี่ยวกับค่าอาหารผู้ต้องขัง อัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนข้าราชการ และงบประมาณด้านการก่อสร้างและซ่อมแซมเรือนจำ ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนงบประมาณประจำปี 2541 จำนวน 4,283 ล้านบาทเศษ เป็นดังนี้

- ประมาณ 30.8 % (1,320 ล้านบาท) เป็นเงินเดือนข้าราชการ
- ประมาณ 35.36 % (1,514 ล้านบาท) เป็นค่าอาหารผู้ต้องขัง
- ประมาณ 31.36% (1,343 ล้านบาท) เป็นงบก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมเรือนจำ และทัณฑสถาน
- ที่เหลือเพียงเล็กน้อย เป็นงบสำหรับการดำเนินงานบริหารและพัฒนา

จากเหตุผลข้างต้นทำให้กรมราชทัณฑ์ขาดแคลนงบประมาณในการจัดหาเครื่องนุ่งห่มของใช้จำเป็น เช่น สบู่ ยาสีฟัน ผงซักฟอก ฯลฯ ตลอดจนยารักษาโรค สำหรับผู้ต้องขังเป็นจำนวนมาก และขาดเงินงบประมาณในการให้การศึกษาผู้ต้องขัง ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณปีละ 500 บาท ต่อคนต่อปี

คณะกรรมการฯ ได้ศึกษาจากรายงานการวิจัย เรื่อง “ประสิทธิภาพยุทธศาสตร์กรมราชทัณฑ์” (ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร และคณะ) ได้นำเสนอถึงการขาดแคลนงบประมาณที่จะดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้

1. การปรับปรุงโครงสร้างของเรือนจำ ทัณฑสถาน ให้มีมาตรฐานที่สมบูรณ์แบบและมีที่ตั้งเหมาะสม ไม่อาจทำได้ตามยุทธศาสตร์ การจัดสร้างเรือนจำมาตรฐานประจำภาคทำได้ไม่ครบ และเพิ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณในบางแห่ง การปรับปรุงเรือนจำเก่าที่ชำรุดทรุดโทรมนอกเขตชุมชน ส่วนใหญ่ไม่อาจทำได้ เพราะไม่ได้รับงบประมาณก่อสร้าง

2. การเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมผู้ต้องขัง ไม่สามารถทำได้เต็มที่ เนื่องจากปัญหาทางงบประมาณที่จำกัด ผนวกกับข้อจำกัดของสภาพทางกายภาพของเรือนจำที่เป็นอยู่ และจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

3. การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่
4. การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลางกรมราชทัณฑ์ และการเชื่อมโยงกรมฯ กับเรือนจำทัณฑสถานทั่วประเทศ โดยระบบ LAN ต้องหยุดชะงัก (เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณ) ส่งผลกระทบต่อโครงการตรวจสอบการต้องโทษ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพ การปรับปรุงระบบทะเบียนประวัติผู้ต้องขังในระบบคอมพิวเตอร์ ทำให้การสร้างเครือข่ายระบบประสานข้อมูลและความร่วมมือกับหน่วยงานภายในกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถคืบหน้าได้

## 5. ปัญหาการขาดแคลนเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศในการปฏิบัติงาน

ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ยังขาดแคลนอุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยีใหม่ ในการปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับอุปกรณ์เสริมความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ การควบคุมผู้ต้องขังและระบบสารสนเทศ

ระบบเสริมความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ คือ อุปกรณ์ที่จะเข้ามาช่วยกำลังคนในการควบคุมผู้ต้องขัง เพื่อให้เรือนจำมีความปลอดภัยเพิ่มขึ้น และลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ควบคุม เช่น ระบบโทรทัศน์วงจรปิด ระบบเตือนภัย เมื่อนักโทษจะหลบหนีออกไปจากเรือนจำ ระบบการเปิดปิดประตูอัตโนมัติ เป็นต้น

กรมราชทัณฑ์ได้จัดทำโครงการนำเครื่องมือเสริมความมั่นคง เช่น ระบบโทรทัศน์วงจรปิด ระบบตรวจจับการแหกหัก ระบบเปิดปิดประตูอัตโนมัติ เข้ามาใช้เพื่อเสริมความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ โครงการดังกล่าวได้รับงบประมาณแล้ว ในปี 2539 จำนวน 1 แห่ง คือ เรือนจำกลางคลองเปรม และจะดำเนินการติดตั้งเพิ่มเติมในเรือนจำอีก 28 แห่ง ในปีงบประมาณ 2540 ลักษณะงบประมาณผูกพัน 3 ปี (2540 - 2542) แต่ถูกปรับลดงบประมาณ

ระบบสารสนเทศที่จำเป็นของเรือนจำและทัณฑสถาน คือ ระบบข้อมูลผู้ต้องขัง กรมราชทัณฑ์จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อการจัดทำระบบข้อมูล การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน การจัดทำระบบข้อมูลผู้ต้องขังที่สมบูรณ์จะช่วยให้เรือนจำและทัณฑสถาน สามารถลดภาระงานด้านการจัดทำ การประมวล ทำให้เรือนจำและทัณฑสถานไม่ต้องสิ้นเปลืองบุคลากรในการดำเนินงานดังกล่าวเป็นจำนวนมาก และเพื่อให้การจัดทำระบบข้อมูลผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบข้อมูลผู้ต้องขังดังกล่าวข้างต้นหากได้มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยในการดำเนินงาน ก็จะทำให้กรมราชทัณฑ์ติดตามความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขังได้อย่างแม่นยำและทันสมัยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กรมราชทัณฑ์ได้ขอความร่วมมือจากสำนักบริการวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการศึกษาวิเคราะห์และออกแบบข้อมูลผู้ต้องขัง โดยคณะผู้ทำการศึกษาได้จัดแบ่งระบบงานเกี่ยวกับผู้ต้องขังออกเป็น 17 ระบบ พร้อมทั้งได้ออกแบบระบบงานคอมพิวเตอร์ที่เหมาะสมในรูปแบบของการเชื่อมต่อกันเป็นเครือข่าย ซึ่งต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงานรวมทั้งสิ้นจำนวน 156,151,000 บาท แต่โครงการนี้ถูกชดเชยโครงการไปขณะมีการปรับลด

งบประมาณของรัฐบาล ดังนั้นคณะกรรมการ มีความเห็นว่า การขาดแคลนเทคโนโลยี ทั้งสองประการนี้ ทำให้ระบบงานของกรมราชทัณฑ์ในการจัดการกับระบบข้อมูลผู้ต้องขัง ไม่เป็น ปัจจุบันมีความล่าช้า สิ้นเปลืองกำลังคน ทำให้กรมราชทัณฑ์ไม่สามารถวางแผนและดำเนินการ ใดๆให้เป็นปัจจุบันได้ ในด้านระบบเสริมความมั่นคง ทำให้เรือนจำและทัณฑสถานซึ่งประสบ ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังและสถานที่คุมขังแออัด มีความเสี่ยงต่อการก่อเหตุร้ายและแหก หนีเรือนจำเพิ่มมากขึ้นไปอีก

## 6. ปัญหาโครงสร้างเรือนจำที่ยังสะท้อนถึงความลำบาก

แม้ว่ากรมราชทัณฑ์จะประกาศมาโดยตลอดว่าจะใช้นโยบายเชิงแก้ไข (Rehabilitative Treatment) แต่สภาพเรือนจำและทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์ส่วนมากยังคงสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับความลำบาก (Punitive Treatment) ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของเรือนจำ โดยจะเห็นได้จากวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังภายในเรือนจำและ ทัณฑสถานต่าง ๆ ที่ต้องอยู่ในห้องขังเกินกว่า 14 ชั่วโมงต่อวัน สภาพความเป็นอยู่ที่ต้องแออัด แข็งกร้าวทั้งการกินการอยู่ คุณภาพของอาหารและของใช้จำเป็นในการดำรงชีวิตในเรือนจำไม่ เพียงพอ ทำให้ผู้ต้องขังซึ่งเป็นนักโทษของรัฐต้องอาศัยความช่วยเหลือจากญาติซึ่งทำให้เกิด ปัญหาผู้ต้องขังมีความเป็นอยู่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดและหากโครงสร้างเรือนจำยังเป็นเช่น เดิม เชื่อว่าคงจะไม่สามารถจูงใจให้ผู้ต้องขังกลับตนเป็นคนดีได้

อย่างไรก็ตามเป็นเรื่องที่น่ายินดีว่าขณะนี้กรมราชทัณฑ์ได้กำหนดรูปแบบเรือนจำใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับปรัชญาการราชทัณฑ์ที่มุ่งแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับสู่สังคม โดยบริเวณ ภายในจะมีการแบ่งแดนออกเป็นหลายแดน และจะมีแดนแรกรับและแดนเตรียมการปลดปล่อย รวมอยู่ด้วยซึ่งเป็นโครงสร้างเรือนจำที่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้อง ขัง นอกจากนี้ กรมราชทัณฑ์กำลังเสนอของบประมาณเพิ่มเติม สำหรับผู้ต้องขังโดยคิดค่าใช้จ่าย เป็นรายหัว (Unit Cost) เชื่อว่าต่อไปในอนาคตโครงสร้างเรือนจำและทัณฑสถานคงจะ สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังได้มากกว่าที่เป็นอยู่

## 7. ปัญหาระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง

แม้ว่ากรมราชทัณฑ์จะได้กำหนดนโยบายในเรื่อง การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังไว้อย่าง เต็มชัด แต่การดำเนินการตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่าไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร แม้ว่าการ ราชทัณฑ์จะได้มีการประมวลปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังไว้ หลายประการ โดยเฉพาะเรื่องที่สำคัญคือ โครงสร้างเรือนจำ แต่ปัญหาการจำแนกลักษณะผู้ ต้องขังของกรมราชทัณฑ์อยู่ที่การประยุกต์ภาคทฤษฎีมาสู่การปฏิบัติที่เป็นไปได้และเหมาะสม กับสภาวะของกรมราชทัณฑ์ การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบันยังเป็นการ จำแนกเชิงคุณภาพ โดยมีการสัมภาษณ์และสอบประวัติผู้ต้องขังเพื่อทราบภูมิหลังและที่มา

แต่ข้อมูลที่ได้รับมานั้นไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ทางด้านอื่นเลย เช่น ในด้านการกำหนดสถานที่คุมขัง การพักการลงโทษ ฯลฯ นอกจากนี้ยังพบว่ากรมราชทัณฑ์ยังไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนว่า จะจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเพื่อประโยชน์ในด้านใด อาทิ ด้านความมั่นคง ด้านการฝึกอาชีพ ด้านการอบรมแก้ไข ซึ่งการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ มีกรรมวิธีไม่เหมือนกัน และปัญหาประการสำคัญในเรื่องการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง คือ การขาดการประสานงานทำความเข้าใจและตกลงในเรื่องแนวคิด (Concept) ในการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังว่าจะใช้แนวคิด เพื่อให้ทุกหน่วยถือปฏิบัติไปในทำนองเดียวกัน

## **8. ปัญหาการกำหนดวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เหมาะสม**

เนื่องจากผู้ต้องขังมีความแตกต่างกันในทุกด้าน อาทิ ภูมิหลังความผิด เพศ อายุ การแยกประเภทสามารถแยกได้หลายอย่างตามวัตถุประสงค์ เช่น แยกตามเพศ แยกตามอายุ แยกตามลักษณะความผิด แยกตามความเสี่ยงในการหลบหนี แยกตามกำหนดโทษ แต่ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์สามารถแยกประเภทผู้ต้องขังได้เพียงแยกตามเพศคือชายและหญิง และแยกผู้ต้องขังคดีอาชญากรรม ผู้ต้องขังวัยหนุ่ม และผู้ต้องขังใกล้จะพ้นโทษออกจากผู้ต้องขังส่วนใหญ่ได้เพียงบางส่วน แต่การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทั้งในเรือนจำและทัณฑสถานเกือบทุกแห่งยังคงได้รับการปฏิบัติในลักษณะปฏิบัติเป็นกลุ่มใหญ่ (Mass Treatment) เนื่องจากไม่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะเข้าไปสัมผัสใกล้ชิดหรือเป็นที่ปรึกษาสำหรับผู้ต้องขังได้เป็นรายบุคคลหรือกลุ่มย่อย ตามความต้องการของแต่ละกลุ่ม การปฏิบัติแบบนี้เป็นการไม่สอดคล้องกับเป้าหมายที่กรมราชทัณฑ์ตั้งไว้ คือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดีและด้วยสาเหตุของการขาดการกำหนดวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่เหมาะสมนี้ เป็นเหตุให้กรมราชทัณฑ์ได้รับการตำหนิจากสาธารณชนในเรื่องผู้พ้นโทษไปกระทำผิดซ้ำอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ได้สร้างภาพให้สังคมเห็นว่าเป็นสถาบันในการแก้ไขคน แต่ในความเป็นจริงยังไม่มีมาตรการใด ๆ อย่างจริงจัง โดยเฉพาะผู้ต้องขังในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศซึ่งเป็นผู้มีปัญหาทางจิตใจ ควรจะได้รับการแก้ไขบำบัดทางจิตใจควบคู่ไปกับการรับโทษจำคุก แต่ผู้ต้องขังเหล่านี้ไม่ได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษตามลักษณะมูลเหตุของการกระทำผิดแต่อย่างใด คงได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ต้องขังทั่วไป

## **9. ปัญหาการกำหนดเป้าหมายของกรมราชทัณฑ์**

งานราชทัณฑ์มีภารกิจหลายประการคือ การแก้แค้น (Retribution) การป้องปราม (Deterrence) การตัดโอกาส (Incapacitation) และการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) และสังคมคาดหวังว่ากรมราชทัณฑ์จะต้องทำหน้าที่ได้ครบสมบูรณ์ในภารกิจ คือ ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษจำคุกเมื่อผ่านขั้นตอนการจำคุกไปแล้วผู้กระทำผิดต้องเช็ดหลาบและเป็นคนดี นอกจากนั้นเรือนจำต้องป้องกันไม่ให้ผู้ต้องขังหลบหนี เพื่อไม่ให้ออกไปทำอันตรายต่อสังคม และยัง

ทำหน้าที่ป้องกันไม่ให้มีผู้คิดกระทำความผิด นับว่าภารกิจทั้ง 4 ประการนี้เป็นเรื่องใหญ่และยากที่จะดำเนินการให้บรรลุผลทั้งหมด

คณะกรรมการธิการ มีความเห็นว่าการจะให้กรมราชทัณฑ์ดำเนินการตามเป้าหมายทั้ง 4 ประการนั้น เป็นเรื่องที่มีความสำเร็จได้ยากเนื่องจากทั้ง 4 เป้าหมายมีความขัดแย้งในตัวเอง จึงเป็นการสมควรที่จะกำหนดเป็นนโยบายให้ชัดเจนว่า ในภาวะจำกัดและจำเป็นทางด้านงบประมาณนี้ รัฐควรจะต้องจัดลำดับความสำคัญในเชิงนโยบายนี้ ให้แก่กรมราชทัณฑ์อย่างไร เพื่อให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 10. ปัญหาอันเกิดจากการบริหารและการจัดการของกรมราชทัณฑ์

เป็นเรื่องที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ทุกยุคทุกสมัย ยังเป็นที่สงสัยของประชาชนในเรื่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่ยังมีปัญหาการใช้อำนาจไปในทางมิชอบ การทุจริต การกดขี่รีดนาทาเร้นผู้ต้องขัง การแพร่ระบาดของยาเสพติดภายในเรือนจำ ซึ่งเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการสะสางอย่างจริงจัง ปัญหานี้เป็นปัญหาของเรือนจำเกือบทุกประเทศ ทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์แบบหมู่ไปไก่อมา (Quit Pro Co) หรือการสมยอมกันเพื่อให้ได้รับความสะดวกสบายภายในเรือนจำ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องระบบเศรษฐกิจใต้ดินภายในเรือนจำ (Sub-rosa Economy) ซึ่งมีการซื้อขายสิ่งของอันเป็นสิ่งที่ยกเว้นภายในเรือนจำ ส่งผลถึงความไม่เท่าเทียมกันและการเรียกรับสินบน รับค่าคุ้มครองระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังอยู่เสมอ ประกอบกับสภาพภายในเรือนจำเป็นระบบปิดซึ่งยากแก่การตรวจสอบจากสาธารณชน ทำให้ปัญหานี้ยากแก่การแก้ไขและเป็นที่ยั่งยืนในสายตาของสาธารณชนอยู่เสมอ

คณะกรรมการธิการ มีความเห็น ว่า ปัญหาดังกล่าวนี้ยังคงมีอยู่ภายในเรือนจำและทัณฑสถาน และเป็นที่ยากที่จะขจัดให้หมดสิ้นไป สมควรที่จะเสนอให้รัฐบาลกำชับไปยังกรมราชทัณฑ์เพื่อหาแนวทางบรรเทาปัญหาดังกล่าวลงไปให้เหลือน้อยที่สุด

## 11. ปัญหาด้านอัตรากำลัง

ปัญหาด้านอัตรากำลังนับเป็นปัญหาใหญ่ของกรมราชทัณฑ์ เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ได้รับอนุมัติอัตรากำลังเพียงเพื่อปฏิบัติงานเพียง 8 ชั่วโมงในเวลาราชการปกติเท่านั้น ส่วนในเวลากลางคืนและกลางวันวันหยุดราชการ กรมราชทัณฑ์ต้องเจียดจ่ายเจ้าหน้าที่ให้มาปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นจากเวลาปกติ ซึ่งเป็นภาระอันหนักและตรากตรำ ทำให้ขวัญและกำลังใจเสื่อมถอยประกอบกับสถานที่ในการทำงานต้องคลุกคลีกับผู้ต้องขัง และเสี่ยงภัยอยู่ตลอดเวลา ทำให้กรมราชทัณฑ์ประสบปัญหา การสงวนคนดีที่มีความรู้ความสามารถไว้ในระบบได้น้อยมาก

คณะกรรมการธิการ มีความเห็น ว่า รัฐบาลและสำนักงาน ก.พ. จะต้องเห็นความสำคัญและคุณค่าของข้าราชการราชทัณฑ์ที่ช่วยปกป้องและคุ้มครองความสงบสุขของสังคม ด้วยการสนับสนุนอัตรากำลังเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าจะเป็นการขัดต่อนโยบายด้านกำลังคนของรัฐ และก็ควรมี

การพิจารณาแยกแยะถึงความจำเป็นที่แต่ละหน่วยงานประสบอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรม  
ราชทัณฑ์

## 12. สรุป

เนื่องจากการดำเนินการของกรมราชทัณฑ์ที่ผ่านมา ประสบปัญหาที่สำคัญหลาย  
ประการ คือ ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ปัญหาขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ปัญหาโครงสร้าง  
เรือนจำไม่เหมาะสม กรมราชทัณฑ์จึงแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในภาวะอันจำกัดด้านทรัพยากรและ  
อาคารสถานที่โดยการพยายามไม่ให้ผู้ต้องขังว่างงานและใช้แรงงานผู้ต้องขังให้เกิดประโยชน์  
ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการปกครองเรือนจำ ส่วนการดำเนินการด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังที่  
กรมราชทัณฑ์กำหนดเป็นเป้าหมายนั้นไม่อาจดำเนินการได้เท่าที่ควร การดำเนินการของกรม  
ราชทัณฑ์จึงขาดทิศทางที่ชัดเจน กล่าวคือ มีการประกาศนโยบายและรณรงค์ให้สังคมยอมรับ  
ในนโยบายการแก้ไขผู้ต้องขัง แต่การปฏิบัติจริงกลับไม่ได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการมีความเห็นว่า ปัญหาจำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เป็นปัญหาพื้นฐานที่  
นำไปสู่ปัญหาต่างๆที่ติดตามมานับประการ ซึ่งปัญหานี้ได้แสดงออกมาให้เห็นในรูปแบบของ  
การพยายามแหกหักหลบหนีในรูปแบบและวิธีการที่รุนแรงขึ้นตามลำดับ โดยในปี 2541 มี  
ผู้ต้องขังก่อเหตุร้ายในลักษณะที่รุนแรงขึ้น ถึง 11 ครั้ง มีการสูญเสียชีวิตทั้งเจ้าหน้าที่และผู้ต้อง  
ขังหลายคน และหากไม่มีการแก้ไขอาจทวีความรุนแรงขึ้นจนถึงขั้นเป็นการก่อการจลาจลขึ้นใน  
เรือนจำได้ ฉะนั้นในส่วนของรัฐบาลเองควรมีการทบทวนนโยบายอาญาในเรื่องการปราบปราม  
ยาเสพติด และใช้โทษอาญาแก่ผู้กระทำผิดโดยฟุ่มเฟือยว่า มีความถูกต้องและเหมาะสมเพียงใด  
ในภาวะอันจำกัดทางด้านงบประมาณและสถานที่ เพื่อจะได้ให้กรมราชทัณฑ์กำหนดเป้าหมาย  
การดำเนินการและจัดลำดับความสำคัญของภารกิจแต่ละเรื่องว่า จะให้ความสำคัญในเรื่องใด  
ก่อนหรือหลัง ทั้งนี้เพื่อให้เรือนจำและทัณฑสถานทั้งหมดดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

### 3. ข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิการ

งานราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานลำดับสุดท้ายในกระบวนการยุติธรรม มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ กำหนดนโยบายและควบคุมเรือนจำและทัณฑสถาน ตลอดจนวางมาตรการในการควบคุมผู้ต้องขัง การบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ได้มีการปรับปรุงมาโดยลำดับ แต่งานราชทัณฑ์ต้องตกเป็นฝ่ายรับมาตลอด เนื่องจากนโยบายอาญา (Criminal Policy) ของประเทศ เน้นในด้านการจำคุกระยะยาวและมีทางเลือกอื่นเพียงเล็กน้อย กรมราชทัณฑ์จึงต้องรับภาระอันหนักในการควบคุม ดูแลผู้ต้องขัง ภายใต้ภาวะอันจำกัดทางด้านงบประมาณและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างไร้มนุษยธรรมโดยปล่อยให้มีความเป็นอยู่อย่างแออัดนั้น จะนำความเสื่อมเสียมาสู่ประเทศไทยในสายตาประชาคมโลกได้ ดังนั้นคณะกรรมการมีข้อสังเกตที่จะนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะเสนอให้รัฐบาลพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

#### 1. มาตรการในระยะสั้น

เนื่องจากปัญหาหลักที่กรมราชทัณฑ์เผชิญอยู่ในขณะนี้ คือปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นจำนวนมากกว่า 3 เท่าของขีดความสามารถที่จะรองรับไว้ได้ ซึ่งนับเป็นความวิกฤตอย่างใหญ่หลวงสำหรับเรือนจำและทัณฑสถาน สมควรอย่างยิ่งที่จะมีการแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะหน้า โดยวิธีการต่างๆ ดังนี้

1.1 การเพิ่มอัตราความจุให้แก่เรือนจำและทัณฑสถาน การขยายเรือนจำนั้น คณะกรรมการ เห็นว่าไม่ใช่ทางออกของการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง เนื่องจากจะเป็นการแก้ปัญหาแบบไม่รู้จัก และเป็นการไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจในด้านการลงทุน อย่างไรก็ตาม ในขณะที่สภาวะที่งานในระดับนโยบายยังไม่ได้รับการทบทวนแก้ไขว่าจะใช้นโยบายอาญาในแนวประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดปราบปรามยาเสพติดเช่นนี้ สมควรอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องเร่งขยายเรือนจำและทัณฑสถานให้สามารถรองรับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นในอัตราเฉลี่ยเดือนละ 4,500 คนเพื่อลดความแออัดของผู้ต้องขัง ซึ่งวิธีการในการดำเนินการมีหลายวิธี เช่น

- (1) การปรับปรุงต่อเติมเรือนขังเดิมเพื่อให้สามารถรองรับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นได้ โดยให้กรมราชทัณฑ์จัดทำแผนเสนอของบประมาณ
- (2) เร่งรัดให้มีการเปิดใช้เรือนจำที่สร้างใหม่และปรับปรุงแล้วเสร็จ คือ เรือนจำกลางพิษณุโลก เรือนจำกลางเชียงใหม่ เรือนจำจังหวัดรัตนบุรี เรือนจำกลางเชียงราย เรือนจำกลางคลองไผ่ เรือนจำกลางราชบุรี เรือนจำกลางนครศรีธรรมราช ทัณฑสถานบำบัดพิเศษสงขลา เรือนจำจังหวัดนางรอง

เรือนจำ จังหวัดพัทธยา เรือนจำจังหวัดกันทรลักษณ์ ซึ่งอยู่ระหว่างการก่อสร้าง ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว รวมทั้งสนับสนุนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณให้แก่ เรือนจำเพื่อให้สามารถเปิดดำเนินการได้ทันที

- (3) ก่อสร้างเรือนนอนเพิ่มเติมภายในเรือนจำและทัณฑสถานที่ยังมีสถานที่ว่าง ภายในเพียงพอ เพื่อจะได้ประหยัดงบประมาณค่าก่อสร้างด้านอื่น ๆ
- (4) ให้กรมราชทัณฑ์สงวนเรือนจำเก่าซึ่งตามแผนจะคืนพื้นที่ให้กับกรมธนารักษ์ เพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น ไว้ใช้เป็นสถานที่คุมขังชั่วคราว จนกว่าภาวะจำนวน ผู้ต้องขังจะบรรเทาลง แล้วจึงส่งคืนในภายหลัง
- (5) เร่งรัดการก่อสร้างตามแผนการย้ายเรือนจำ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติไปแล้ว เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2536 ซึ่งขณะนี้ยังเหลืออยู่อีกจำนวน 28 แห่ง ด้วย วิธีการ Turn Key หรือ Supplier's Credit หรือ ด้วยการกู้เงินดอกเบี้ยต่ำจาก กองทุน เศรษฐกิจโพ้นทะเล (OEFC) ของประเทศญี่ปุ่น
- (6) การหาทางย้ายระบายผู้ต้องขังที่เหลือกำหนดโทษน้อย ออกไปสู่ทัณฑสถาน เปิดและเรือนจำชั่วคราวให้มากขึ้น เพื่อให้เรือนจำและทัณฑสถานมีพื้นที่ว่าง สำหรับรับจำนวนผู้ต้องขังเข้าใหม่ได้มากขึ้น
- (7) ดำเนินการจัดตั้งศูนย์บำบัดยาเสพติดในลักษณะเรือนจำความมั่นคงต่ำขึ้นใน ทุกภาคของประเทศ เพื่อรองรับจำนวนผู้ต้องขังในคดียาเสพติดที่เพิ่มจำนวน ขึ้นเป็นการเฉพาะ

1.2 การลดจำนวนผู้ต้องขัง จากการศึกษาระบบการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ คณะกรรมการ พบว่างานของกรมราชทัณฑ์ยึดปรัชญาแนวก้าวหน้า (Positive School of Criminology) ที่มีความเชื่อว่าสาเหตุของการกระทำผิดนั้นมีมากมายหลายสาเหตุ การดำเนินการ จึงมุ่งไปที่การฟื้นฟูแก้ไข มากกว่าการลงโทษให้รุนแรงเพื่อให้หลบจำ การดำเนินการจึงมีความขัดกันในเชิงปรัชญากับหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ ซึ่งเป็นฝ่ายจับกุม ผู้กระทำผิด อย่างไรก็ตามรัฐบาลพึงยอมรับในความขัดกันในเชิงปรัชญา เพื่อให้แต่ละหน่วย ต่างดำเนินการไปตามปรัชญาของตน โดยมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกันคือ การส่งตัวผู้กระทำผิดที่เป็นพลเมืองดีกลับสู่สังคม

ฉะนั้น เพื่อให้มาตรการบรรเทาความแออัดบรรลุผลมากยิ่งขึ้น จึงเป็นการสมควรที่ รัฐบาลจะให้การสนับสนุนกรมราชทัณฑ์ด้วยการลดจำนวนผู้ต้องขังบางประเภทลงด้วยวิธีการ ดังนี้

- (1) การลดจำนวนผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา ซึ่งขณะนี้ มีจำนวนเกือบร้อยละ 50 ของผู้ ต้องขังทั้งหมด การนำตัวผู้ต้องขังซึ่งคดียังไม่เด็ดขาด ไปคุมขังไว้เป็นจำนวนมาก นี้ แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของกระบวนการยุติธรรม ที่ไม่สามารถให้ความ เป็นธรรมแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่าได้อย่างเท่าเทียมกัน การดำเนินการอาจมีการ

ปรับปรุงระบบการประกันตัว หรือการเร่งรัดพิจารณาคดี เพื่อให้มีการพิพากษาคดีรวดเร็วขึ้น

- (2) การใช้มาตรการพักการลงโทษให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ใช้มาตรการนี้เพียงร้อยละ 1-2 ของนักโทษเด็ดขาด เนื่องจากนโยบายอาญายังคงเน้นในเรื่องความรุนแรงและการจำคุกในระยะยาว ทั้งๆที่มาตรการด้านการพักการลงโทษ เป็นมาตรการจูงใจให้ผู้ต้องขังประพฤติตนเป็นคนดี และใช้ได้ผลเนื่องจากมีอัตราการกระทำผิดซ้ำต่ำกว่าร้อยละ 1 แต่กรมราชทัณฑ์ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากติดที่แนวนโยบายระดับสูง
- (3) การสนับสนุนให้มีการพระราชทานอภัยโทษ เนื่องจากระบบการจำคุกในประเทศไทย ได้ใช้ระบบการจำคุกแบบตายตัว ซึ่งหมายถึงว่าหากไม่มีการเปลี่ยนโทษในภายหลัง ผู้ต้องขังนั้นจะต้องรับโทษจนกว่าจะครบกำหนดโทษ ซึ่งวิธีการคุมขังคนไว้จนครบกำหนดโทษนี้ ไม่มีประเทศใดในโลกถือปฏิบัติกัน สำหรับในประเทศไทย นับตั้งแต่สมัยโบราณ ได้ใช้มาตรการทางการอภัยโทษ เป็นมาตรการฉุกเฉิน (Safety Value) ในการควบคุมจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำและการพระราชทานอภัยโทษยังเป็นพระราชอำนาจและเป็นพระมหากรุณาธิคุณที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะทรงมีแก่พสกนิกร ในภาวะที่งานราชทัณฑ์ของประเทศประสบปัญหา คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการพระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ต้องขังที่ต้องโทษมาเป็นเวลานาน ได้มีโอกาสกลับตนเป็นพลเมืองดีของสังคม และเพื่อบรรเทาปัญหาความแออัดภายในเรือนจำอีกทางหนึ่งด้วย โดยในอดีตนั้นก็ได้มีการเสนอให้มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นระยะตามวโรกาสอันสำคัญของประเทศมาแล้วทั้งสิ้น

1.3 การปรับปรุงประสิทธิภาพในการควบคุมผู้ต้องขัง การควบคุมผู้ต้องขังนั้น เป็นภารกิจประการแรกที่สำคัญของกรมราชทัณฑ์ แต่การดำเนินการของกรมราชทัณฑ์ ไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะไม่มีการหลบหนี เนื่องจากขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคน รวมทั้งเทคโนโลยีจากรัฐบาลในภาวะที่จำนวนผู้ต้องขังเพิ่มมากขึ้นนี้ จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่มีผู้ต้องขังหลบหนี หรือแหกหักเรือนจำ เนื่องจากสภาพเรือนจำเก่าแก่ ชำรุดทรุดโทรมและขาดการปรับปรุง นอกจากนี้ทุกครั้งที่มีการแหกหักหลบหนี รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณและกำลังคนในการติดตามไล่ล่าผู้ต้องขังที่หลบหนี โดยใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และยังเป็นการบั่นทอนความสงบสุขของสังคม ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

ฉะนั้นหนทางหนึ่งที่จะป้องกันการหลบหนีและแหกหักเรือนจำก็คือ รัฐบาลจะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการควบคุมผู้ต้องขังให้แก่กรมราชทัณฑ์โดยเร็วที่สุด ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านอุปกรณ์เสริมความมั่นคง ด้านการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และด้านอุปกรณ์การรักษาความปลอดภัย เช่น อาวุธปืน ฯลฯ อย่างเต็มกำลังความสามารถ

1.4 การเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ คณะกรรมาธิการ พิจารณาเห็นว่า ในขณะนี้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ อยู่ในสภาวะที่ขาดแคลนเป็นอย่างยิ่ง โดยมีอัตรากำลังเพียง 11,108 คนสำหรับควบคุมดูแลผู้ต้องขังเกือบ 200,000 ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ต้องตรากตรำทำงานหนักและเสี่ยงอันตรายจากการถูกทำร้ายและแหกหักหลบหนีของผู้ต้องขัง ซึ่งจากรายงานพบว่าเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต้องทำงานเฉลี่ยสัปดาห์ละ 103 ชั่วโมง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดอื่นทำงานเพียง 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ การที่เจ้าหน้าที่มีน้อยนี้ทำให้การอบรมแก้ไขผู้ต้องขังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งภารกิจด้านการควบคุมผู้ต้องขังก็ขาดประสิทธิภาพเช่นกัน

ฉะนั้น จึงเห็นเป็นการสมควรที่ทางรัฐบาลจะต้องเร่งเพิ่มอัตรากำลังให้กับกรมราชทัณฑ์เป็นการเร่งด่วน และแม้ว่าจะเป็นการขัดต่อนโยบายลดขนาดกำลังคนภาครัฐ แต่รัฐบาลจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป สำหรับส่วนราชการที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นมาก เช่น กรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลอีกเช่นกันที่จะต้องพิจารณาหาทางแก้ไข

1.5 การกวดขันเรื่องระเบียบวินัยและจรรยาบรรณในการทำงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ จากการไปศึกษาข้อเท็จจริงในเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ได้พบว่าประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ยังไม่ได้มาตรฐาน และยังปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอว่าสภาพในเรือนจำยังมี การทารุณ โหดร้าย การรีดนาทาเร้นผู้ต้องขัง การแพร่ระบาดของยาเสพติดในเรือนจำ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ฯลฯ

ฉะนั้น หากรัฐบาลให้การสนับสนุนแก่กรมราชทัณฑ์แล้ว ก็ต้องกำชับและกวดขันให้กรมราชทัณฑ์เร่งพัฒนาเจ้าหน้าที่ และปรับปรุงระบบงานเรือนจำให้โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้จากหน่วยงานหรือองค์กรภายนอก เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 2. มาตรการในระยะยาว

ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ปัญหาที่เป็นวิกฤติการณ์ของระบบงานยุติธรรมของประเทศ ที่ส่งผลทำให้เกิดเป็นปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำอยู่ในขณะนี้ เกิดจากนโยบายอาญา (Criminal Policy) ของรัฐที่มุ่งเน้นไปในทางใช้ความรุนแรงในการควบคุมปัญหาอาชญากรรมและปัญหา ยาเสพติด ซึ่งเป็นแนวคิดทางอาญาวิทยาแนวดั้งเดิม (Classical School of Criminology) ที่มุ่ง

เน้นให้ผู้กระทำผิดเกิดความหลายจำและเป็นการยับยั้งผู้อื่นไม่ให้คิดกระทำผิด การดำเนินการ จึงมุ่งเน้นให้มีการเพิ่มโทษผู้กระทำผิดให้รุนแรงขึ้นตามลำดับ โดยไม่คำนึงถึงภาระด้านงบประมาณที่จะติดตามมาในการควบคุมดูแลผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นสมาชิกคนหนึ่งในสังคม การดำเนินการตามแนวนโยบายนี้เริ่มจะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ติดตามมาแล้ว ในปี 2540 ต่อเนื่องจนถึงปี 2541 ที่ชัดเจนก็คือปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและปัญหาการแหกหักหลบหนีสถานที่คุมขัง เนื่องจากสภาพเรือนจำและขีดความสามารถของกรมราชทัณฑ์มีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ทุกฝ่ายกำลังหาทางออกด้วยการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรทั้งหลายทั้งปวง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบรรเทาวิกฤติการณ์ที่ประสบอยู่ คณะกรรมการเชื่อว่าในไม่ช้างานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยจะต้องเติบโตและใช้งบประมาณมหาศาล เพื่อจัดการกับปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดในสังคม

ฉะนั้น หนทางแก้ไขปัญหาในระยะยาวที่รัฐบาลจะต้องเข้ามารับภาระในการดูแลผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นนี้ คณะกรรมการ ขอเสนอมาตรการในระยะยาวที่รัฐบาลพึงนำไปพิจารณา หาทองแก้ไขดังนี้

2.1 การทบทวนนโยบายอาญา คณะกรรมการ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลจะต้องหันกลับมาทบทวนนโยบายอาญาในเชิงรุนแรงนี้ว่า ได้บรรลุผลในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด นโยบายในแนวนั้นแม้จะได้รับความนิยมในหมู่สาธารณชนด้วยความเชื่อที่ว่า จะสามารถยับยั้งการกระทำผิดได้ แต่เป็นนโยบายที่แพงมหาศาล และในที่สุดเมื่อถึงจุดที่รัฐบาลไม่สามารถหางบประมาณมาเลี้ยงดูผู้ต้องขังที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมหาศาลในระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมาได้ ก็คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องให้มีการปล่อยตัวไปในที่สุด ซึ่งเมื่อถึงตอนนั้น คงจะเป็นการสายเกินแก้ เพราะสังคมในอนาคตจะต้องรับภาระดูแลผู้พ้นโทษที่สูงอายุเป็นจำนวนมากซึ่งถูกปล่อยออกมาจากเรือนจำ หรือประเทศไทยอาจมีประชากรซึ่งเคยเป็นอดีตผู้ต้องขังและเป็นผู้สูงอายุที่หมดสภาพที่จะมาร่วมพัฒนาสังคมได้มากถึง 1,000,000 คน ซึ่งจะเป็ภาระอันใหญ่หลวงสำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาและกำลังตกอยู่ในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในขณะนี้ และหากรัฐบาลยังเห็นชอบกับนโยบายแนวนี ก็ต้องเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพของกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้สามารถรองรับกับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้น มิฉะนั้น ก็จะทำให้เกิดปัญหาการก่อเหตุร้าย การแหกหักเรือนจำ และด้านสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงของประเทศในสายตาประชาคมโลก

คณะกรรมการ มีความเห็นว่านโยบายอาญาของรัฐควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมและกำลังงบประมาณที่มีอยู่ ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่าประเทศไทยมีทางเลือกอื่นอีกหรือไม่ในการปฏิบัติต่อการกระทำผิด แทนที่จะเน้นหนักในเรื่องการใช้โทษจำคุกเพียงอย่างเดียว เนื่องจากจะเป็นภาระหนักแก่รัฐในการบริหารเรือนจำ โดยหลักการแล้วเรือนจำควรจะใช้เป็นสถานที่ลงโทษผู้กระทำผิดที่ร้ายแรงและจำเป็น

เท่านั้น ส่วนผู้กระทำผิดทั่วไปควรใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษจำคุก ซึ่งจะเกิดประโยชน์มากกว่า

**2.2 การสกัดกั้นไม่ให้มีการส่งตัวผู้กระทำความผิดเข้าเรือนจำมากเกินไป**  
นอกเหนือจากการทบทวนนโยบายอาญาแล้ว รัฐบาลยังควรเร่งรัดการใช้มาตรการสกัดกั้นไม่ให้ส่งผู้กระทำความผิดเข้าเรือนจำมากเกินไป โดยใช้วิธีชลอการฟ้องและการคุมประพฤติให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งวิธีการทั้งสองนี้ ได้รับการยอมรับว่าเป็นมาตรการเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในคดีเล็กน้อย เพื่อไม่ต้องส่งเข้าเรือนจำ สำหรับมาตรการด้านการคุมประพฤตินั้น มีใช้แล้วในประเทศไทยแต่ยังไม่กว้างขวางนัก ส่วนมาตรการชลอการฟ้องคดีต่อศาลเคยมีการนำมาพิจารณาแล้วครั้งหนึ่ง แต่ไม่สามารถผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ สมควรที่รัฐบาลจะนำกลับมาพิจารณาทบทวนในโอกาสต่อไป

**2.3 การปฏิรูประบบการกำหนดโทษ (Sentencing Reform) ระบบการกำหนดโทษ (Sentencing System) ตามประมวลกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่ใช้ในประเทศไทยต่าง ๆ นั้น แยกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบการลงโทษจำคุกแบบตายตัว (Determinate Sentencing) หมายถึง ศาลกำหนดโทษจำคุกแล้วให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจลดโทษให้ภายหลัง โดยบางประเทศใช้ระบบลดโทษอัตโนมัติ 1 ใน 3 และไม่ให้มีการลดโทษลงไปมากกว่านี้ เช่น โทษจำคุกตลอดชีวิตหมายถึงโทษจำคุก 20 ปี และเมื่อหักลดโทษ 1 ใน 3 แล้วผู้ต้องขังจะรับโทษประมาณ 12 ปี วิธีการนี้ช่วยให้กรมราชทัณฑ์ทราบล่วงหน้าถึงแนวโน้มจำนวนผู้ต้องขังและสามารถวางแผนล่วงหน้าได้ ส่วนอีกระบบหนึ่งคือระบบการจำคุกแบบไม่ตายตัว (Indeterminate Sentencing) หมายถึง ศาลเป็นผู้กำหนดโทษขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ หากประพฤติดีก็อาจได้รับการปล่อยตัวเมื่อครบกำหนดโทษจำคุกขั้นต่ำ ระบบนี้ใช้มากในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน**

สำหรับระบบการกำหนดโทษในประเทศไทยนั้น ใช้ระบบการลงโทษจำคุกแบบตายตัว โดยเรือนจำไม่มีอำนาจที่จะลดโทษให้โดยอัตโนมัติ ต้องใช้ระบบการเสนอขอพระราชทานอภัยโทษหมู่ (Collective Pardon) เพื่อลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ แต่การปลดปล่อยผู้ต้องขังเป็นจำนวนมากในคราวเดียวกัน ทำให้สังคมไม่ปลอดภัยและไม่เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

ฉะนั้น คณะกรรมการ พิจารณาเห็นว่า แนวทางแก้ไขในระยะยาวเพื่อให้นโยบายอาญาชัดเจนขึ้นและวางแผนในอนาคตได้ รัฐบาลสมควรให้มีการปฏิรูประบบการกำหนดโทษของประเทศไทยเสียใหม่ ถึงแม้ว่าระบบที่ใช้อยู่นี้เป็นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดในการกลับตนเป็นคนดีและสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณขององค์พระประมุข และเป็นการลดจำนวนผู้ต้องขัง แต่เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ไม่มีการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังที่ชัดเจน รวมทั้งการกำหนดวิธี

ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล ทำให้ผู้ต้องขังส่วนหนึ่งที่ได้รับการปล่อยตัวออกไปกระทำผิดซ้ำจนเป็นเหตุให้สังคมตำหนิการปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์

แนวทางการปฏิรูประบบการกำหนดโทษอาจเป็นการใช้ระบบการลงโทษจำคุกแบบไม่ตายตัว โดยให้ศาลกำหนดระยะเวลาจำคุกขั้นต่ำไว้แล้วให้ฝ่ายราชทัณฑ์พิจารณาพักการลงโทษภายหลัง หรือใช้ระบบลงโทษจำคุกแบบตายตัว แล้วให้ฝ่ายราชทัณฑ์ลดโทษให้ 1 ใน 3 โดยอัตโนมัติ และจะไม่มีกรลดโทษไปมากกว่านี้ สำหรับการพระราชทานอภัยโทษนั้น ยังคงมีอยู่โดยรัฐบาลจะถวายเป็นความเห็นเฉพาะการอภัยโทษเฉพาะรายที่เห็นว่าสำคัญและจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น และควรงดถวายเป็นความเห็นในเรื่องการพระราชทานอภัยโทษหมู่ เนื่องจากการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทและลดความหวาดเกรงของสังคมในเรื่องของคลื่นอาชญากรรม (Crime Wave) ที่เกิดขึ้นภายหลังการปลดปล่อยผู้ต้องขังจำนวนคราวละมาก ๆ

การปฏิรูประบบการกำหนดโทษนี้ จะช่วยให้นโยบายอาญาของประเทศชัดเจนขึ้น ซึ่งในปัจจุบันศาลเป็นผู้กำหนดบทลงโทษและราชทัณฑ์เป็นผู้ลดโทษ ทำให้บางครั้งสังคมไม่ยอมรับ เนื่องจากไม่มีโอกาสเข้ามาตรวจสอบการทำงาน หรือราชทัณฑ์ไม่มีโอกาสตรวจสอบกลับกรองผู้ต้องขังได้โดยละเอียดทุกราย การปฏิรูประบบการกำหนดโทษที่ต้องดำเนินการนี้ ควรได้มีการปรึกษาหารือร่วมกันของทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และเชื่อว่าจะช่วยแก้ปัญหาปล่อยตัวผู้พ้นโทษคราวละมาก ๆ ที่ทำให้สังคมหวาดกลัว เช่น ในอดีตเนื่องจากจะปฏิรูประบบการกำหนดโทษจะเป็นการทยอยปล่อยตัว ซึ่งจะช่วยให้กรมราชทัณฑ์มีโอกาสตรวจสอบกลับกรองผู้ต้องขังเป็นราย ๆ มากขึ้น

2.4 การยกเลิกโทษจำคุกในความผิดบางประเภท (Deponalisation) การกระทำผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้น โดยทั่วไปแบ่งความผิดได้เป็นสองประเภท คือความผิดที่เป็นอาชญากรรมโดยสภาพ และความผิดที่เป็นอาชญากรรมเนื่องจากกฎหมายห้ามกระทำ ในส่วนของอาชญากรรมประเภทที่กฎหมายห้าม เช่น ความผิดตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร แสตมป์ ยาสูบ ความผิดว่าด้วยการใช้เช็ค หรือครอบครองยาเสพติดประเภทไม่ร้ายแรง เหล่านี้อาจต้องมีการนำกลับมาพิจารณาใหม่ว่า สมควรจะให้มิโทษอาญาถึงขั้นจำคุกหรือไม่ เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐในการเลี้ยงดูผู้ต้องขัง ซึ่งผู้กระทำผิดในคดีเหล่านี้ไม่ได้เป็นอาชญากรโดยสันดาน หากแต่กระทำผิดในสิ่งที่รัฐห้าม อาทิเช่น การเสพยาเสพติดที่ในปัจจุบันกฎหมายถือว่าเป็นความผิดอาญาต้องรับโทษจำคุก แต่การใช้โทษจำคุกก็ไม่ได้แก้ปัญหา หากแต่เป็นการสร้างปัญหาให้แก่มากขึ้น ทางแก้ไขก็ควรส่งผู้ติดยาเสพติดไปรับการบำบัดรักษาแทนที่จะส่งเข้าเรือนจำ หรือแม้กระทั่งโทษกักขัง ซึ่งในปัจจุบันมีผู้ต้องขังจำนวนหนึ่งที่รัฐต้องรับภาระเลี้ยงดู เนื่องจากไม่ชำระเงินค่าปรับ ก็ควรจะใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษกักขัง เช่น ให้ไปทำงานรับใช้ชุมชน (Community Service Order) หรือส่งออกไปทำงานภายนอก (Public Work) เป็นต้น

คณะกรรมการฯ จึงขอเสนอให้รัฐบาลได้มีการทบทวนการกำหนดโทษจำคุก ไว้ใน ความผิดบางประเภทเหล่านี้ด้วย เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคม

## 2.5 การปรับโครงสร้างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม (Reorganisation)

โครงสร้างของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมนับเป็นปัญหาหนึ่งที่เหมาะสมควรได้รับการแก้ไข เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายอาญาที่แน่ชัด การปฏิบัติงานยังคงเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ บางครั้งก็มีความขัดแย้งกัน โดยเฉพาะ งานราชทัณฑ์กับหน่วยงานตำรวจ อัยการและศาล นอกจากนี้ยังประสบปัญหาด้านข้อมูลผู้ กระทำผิด การจัดสรรทรัพยากรและการประสานงานเป็นต้น

แนวคิดในการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมนี้ ได้เคยมีความ พยายามมาแล้วหลายครั้งแต่ไม่บรรลุผล เคยมีความพยายามโอนกรมราชทัณฑ์ไปสังกัด กระทรวงยุติธรรมหรือการจัดตั้งกระทรวงใหม่ ที่รวมเอาหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทั้งหมด เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมราชทัณฑ์ สำนักงานตรวจคนเข้า เมือง กรมบังคับคดี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและกรมคุมประพฤติ มาอยู่ในสังกัด เพื่อให้ งานบังคับใช้กฎหมายชัดเจนขึ้น การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม คณะอนุกรรมการฯ เชื่อว่าจะช่วยให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเด่นชัด ขึ้น และมีความสอดคล้องกันในเรื่องนโยบายการปฏิบัติ

## 2.6 การปรับปรุงระบบการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ไปศึกษาสภาพข้อเท็จจริงจากเรือน จำและทัศนสถานพบว่า งานด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี ยังดำเนินการยังไม่ ได้ผลและขาดประสิทธิภาพ งานด้านการฝึกวิชาชีพยังไม่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน ผู้พ้น โทษไม่สามารถนำไปประกอบอาชีพได้ ทั้งนี้สาเหตุส่วนหนึ่งอาจมาจากจำนวนผู้ต้องขังและ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่ได้สัดส่วนกัน

ฉะนั้น ในระยะยาวหากรัฐบาลได้ปรับปรุงแก้ไขในส่วนทรัพยากรทางการบริหารที่จะ สนับสนุนให้แก่กรมราชทัณฑ์แล้ว ก็ต้องกำชับและกดดันให้กรมราชทัณฑ์กำหนดวิธีการและ เป้าหมาย ในการดำเนินการด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้เป็นรูปธรรม สามารถวัดผลได้ โดยลดอัตราการกระทำผิดซ้ำให้เหลือน้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อความสงบสุขของสังคมในภายภาคหน้า

## 2.7 การปรับปรุงระบบข้อมูลการกระทำผิด สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ระบบ การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังและการแก้ไขฟื้นฟูของกรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาก็คือ ระบบ ข้อมูลประวัติอาชญากรซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูลดังกล่าวนี้มีความ สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ที่จะพิจารณาแยกแยะ ผู้กระทำผิดโดยสันดานกับผู้กระทำผิดครั้งแรกรอกจากกัน ทั้งนี้เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติให้ ถูกต้องและเหมาะสม แต่การดำเนินการในปัจจุบันพบว่าข้อมูลดังกล่าวยังไม่เป็นปัจจุบันและ

ไม่สามารถตรวจสอบยืนยันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้งานของกรมราชทัณฑ์ประสบปัญหา ทำให้ผู้กระทำผิดครั้งแรกได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้กระทำผิดติดนิสัย ส่งผลทำให้การกักขังผู้ต้องขังก่อนมีการปล่อยตัวประสบปัญหาตามไปด้วย

ฉะนั้น หากรัฐบาลจะปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ก็จะต้องเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพระบบข้อมูลอาชญากรรมเสียก่อนในเบื้องต้นเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่บรรดาผู้กระทำผิดและจะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

4. คณะกรรมการขอเสนอผลการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ผู้ต้องขังในเรือนจำมาเพื่อให้สภาได้โปรดพิจารณา หากเห็นชอบด้วยได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป



(นาย मुख สุไลมาน)

เลขานุการคณะกรรมการการปกครอง

**ภาคผนวก**



ศึกษาดูงานและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำบางขวาง  
จังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2540



ศึกษาดูงานและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำกลางคลองไผ่  
จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540



ศึกษาดูงานและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ ทัณฑสถานบำบัดพิเศษกลาง  
เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำจังหวัดภูเก็ต  
เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำกลางเชียงใหม่  
เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำจังหวัดลำพูน  
เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร  
เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำกลางอุบลราชธานี  
เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำจังหวัดสุรินทร์  
เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำจังหวัดบุรีรัมย์  
เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำจังหวัดเลย  
เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำกลางยะลา  
เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ จังหวัดปัตตานี  
เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำจังหวัดนราธิวาส  
เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำกลางลำปาง และทัณฑสถานบำบัดพิเศษ จังหวัดลำปาง เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541



ศึกษาดูงานและตรวจสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง ณ เรือนจำกลางนครปฐม เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2541

การพระราชทานอภัยโทษเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์

ลำดับรัชกาล	ชื่อกฎหมาย	เนื่องในโอกาส	นักโทษ เด็ดขาด	ได้อภัย ปล่อยตัว	ได้อภัย ลดโทษ
รัชกาลที่ 5	1. พระราชหัตถเลขา เรื่องปล่อยและลดโทษนักโทษ รัตนโกสินทร์ศก 116 (พ.ศ. 2441) 2. ประกาศปล่อยนักโทษที่มีโทษน้อย รัตนโกสินทร์ศก 127 (พ.ศ. 2541)	เมื่อเสด็จกลับจากยุโรปด้วยความเรียบร้อย  พระราชพิธีรัชมิ่งมงคลภิเษกสมโภชสิริราชสมบัติมาถึง 41 ปี			
รัชกาลที่ 6	1. ประกาศเลิกธรรมเนียมปล่อยนักโทษในการเปลี่ยนแผ่นดินใหม่ รัตนโกสินทร์ศก 12 (พ.ศ.2453) 2. พระราชกำหนดพระราชอภัยโทษ พุทธศักราช 2467	เนื่องจากในการพระบรมราชาภิเษกครั้งนี้ ยังไม่ได้ประกาศยกเลิกธรรมเนียมปล่อยนักโทษได้แต่ก่อน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้ากระทรวงต่างๆ สืบรวจทำบัญชีนักโทษที่สมควรปล่อยให้พ้นโทษ ขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ปล่อยเป็นราย ๆ ไปได้ พระราชพิธีมหกรรมเฉลิมฉัตรรัชพรรษา (ครองราชย์มาครบ 15 ปี)			
รัชกาลที่ 7	1. พระราชกำหนดพระราชอภัยโทษ พุทธศักราช 2468 2. พระราชกำหนดพระราชอภัยโทษ พุทธศักราช 2475	พระราชพิธีบรมราชาภิเษกเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ งานสมโภชพระนครและฉลองปฐมบรมราชานุสรณ์			
รัชกาลที่ 8	1. พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2478 2. พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2487 3. พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พุทธศักราช 2488	เสด็จขึ้นทรงราชย์  พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา  พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาตรงกับวาระที่ทรงบรรลุนิติภาวะ			

สถิติการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเนื่องในโอกาสต่าง ๆ  
(รัชกาลปัจจุบัน)

ลำดับที่	พ.ศ.	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเนื่อง ในโอกาส	ใช้บังคับ	ปล่อย (คน)	ลดโทษ (คน)	ไม่ได้ภัย (คน)
1.	2490	พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา ตรงกับวาระที่ทรง บรรลุนิติภาวะ	5 ธันวาคม 2490			
2.	2491	พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา และเนื่องจากทรง ผ่านพ้นอุบัติเหตุ	5 ธันวาคม 2491			
3.	2493	พระราชพิธีบรมราชาภิเษก	5 พฤษภาคม 2493			
4.	2495	สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีได้ประสูติพระราช โอรสและสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอได้ทรงพระเจริญ จนได้ประกอบพระราชพิธีสมโภชเดือนและขึ้นพระอู่ แล้ว	21 กันยายน 2495			
5.	2499	เสด็จออกผนวชเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนา	22 ตุลาคม 2499			
6.	2500	พระพุทธศาสนาได้เจริญรุ่งเรืองและยังยืนมาครบ 25 ศตวรรษ	13 พฤษภาคม 2500			
7.	2504	พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรม ราชินีนาถจะได้เสด็จนิวัติพระนคร จากการเสด็จ พระราชดำเนินเยือนสหรัฐอเมริกาและทวีปยุโรป เพื่อเจริญสัมพันธไมตรี	18 มกราคม 2504			
8.	2506	พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระชนมายุ ครบ 3 รอบ	5 ธันวาคม 2506			
9.	2511	พระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511	20 มิถุนายน 2511	5,664	17,666	10,736
10.	2514	พระราชพิธีรัชดาภิเษก ฉลองสิริราชสมบัติ ครบ 25 ปี	9 มิถุนายน 2514	15,043	15,407	5,580
11.	2515	ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมสถาปนา เฉลิมพระนามาภิไธย สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้า ฟ้าศิริราชกกุธภัณฑ์ ให้ดำรงพระราชอิสริยยศ"สมเด็จพระ พระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร"	28 ธันวาคม 2515	12,822	16,750	5,868

ลำดับที่	พ.ศ.	พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษเนื่อง ในโอกาส	ใช้บังคับ	ปล่อย (คน)	ลดโทษ (คน)	ไม่ได้อภัย (คน)
12.	2518	พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517	28 มกราคม 2518	11,591	24,302	8,255
13.	2518	ผู้ซึ่งถูกลงโทษจำคุกตามคำสั่งของหัวหน้าคณะ ปฏิวัติ หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรให้ได้รับ พระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป	11 พฤศจิกายน 2518			
14.	2518	พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา ครบ 4 รอบ	5 ธันวาคม 2518	13,426	19,717	8,135
15.	2519	พระราชพิธีอภิเษกสมรสสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร	3 มกราคม 2520	13,359	22,319	10,757
16.	2520	พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา ครบ 50 พรรษา	5 ธันวาคม 2520	17,595	23,010	3,376
17.	2522	สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร ทรงผนวช ในวันที่ 6 พฤศจิกายน และในโอกาสที่ได้ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในวันที่ 22 ธันวาคม 2521	27 กุมภาพันธ์ 2522	12,033	32,158	9,955
18.	2523	สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ ได้ เจริญพระชนมพรรษา ครบ 4 รอบ สมเด็จพระศรี นครินทร์บรมราชชนนีเจริญพระชนมายุ ครบ 80 พรรษา และสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา เจ้าฟ้า มหาจักรีสิรินธร สยามบรมราชกุมารี เจริญพระชน- มายุ ครบ 25 พรรษา	23 ตุลาคม 2523	16,174	29,661	12,525
19.	2525	สมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี	5 พฤษภาคม 2525	18,438	36,188	10,203
20.	2530	พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ	5 ธันวาคม 2530	37,400	46,603	-
21.	2531	พระราชพิธีรัชมังคลาภิเษก	2 กรกฎาคม 2531	22,922	34,215	4,325
22.	2533	ฉลองพระชนมายุ 90 พรรษา ของสมเด็จพระศรี นครินทร์บรมราชชนนี	18 พฤศจิกายน 2533	20,133	32,697	10,588
23.	2535	พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ ของสมเด็จพระ นางเจ้าพระบรมราชินีนาถ	12 สิงหาคม 2535	30,599	35,048	6,895
24.	2539	พระราชพิธีกาญจนาภิเษกสมโภชสิริราชสมบัติใน มหามงคลสมัยที่ทรงปกครองแผ่นดินมาครบ 50 ปี	9 มิถุนายน 2539	27,913	62,081	-

สถิติผู้ต้องขังแยกทัณฑ์พลเรือน ปี พ.ศ.2541

เรือนจำ	ประเภท	ชื่อ - นามสกุล	คดี	เพศ	ประเภทผู้ต้องขัง	กำหนดโทษ	เหลือโทษจำ	วันลงทัณฑ์	เวลา	พฤติกรรม	ผลการขังคุก	จำไว้เมื่อวันที่
นครราชสีมา	500.	น.ช.นระสิทธิ์ มนะระ	ความผิดต่อชีวิต	ชาย	ระหว่าง			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.ยานเดช กานู	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.นระจาดำ เต็ง	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.ชายส มระดีชู	เกี่ยวกับทรัพย์สิน	ชาย	ระหว่าง			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.นังรง นันทอง	พ.ร.บ.ยาสูบ	ชาย	ระหว่าง			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.อัครสิทธิ์ เมธะรัง	เกี่ยวกับทรัพย์สิน	ชาย	เด็ดขาด			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.อุษาน ตาละ	เกี่ยวกับทรัพย์สิน	ชาย	เด็ดขาด			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.ไชยดี เต็งระ	เกี่ยวกับทรัพย์สิน	ชาย	เด็ดขาด			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.ศอละ ฮานว	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	เด็ดขาด			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.อัคร มีระเช	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	เด็ดขาด			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.นิต ประเดละ	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.อภะระ มะละสี	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	เด็ดขาด			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.อศล ฉายอ	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	เด็ดขาด			8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	ได้	8 ม.ค. 41
นครราชสีมา	500.	น.ช.นาระพัต เต็งชอ	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	เด็ดขาด	3.0.0		8 ม.ค. 41	01.05	แหกคุก	เสียชีวิต	8 ม.ค. 41
ประจวบคีรีขันธ์	500.	น.ช.สมบุญ ประสท	เกี่ยวกับทรัพย์สิน	ชาย	เด็ดขาด			4 ก.พ. 41	7.15	แหกคุก	ได้	4 ก.พ. 41
ประจวบคีรีขันธ์	500.	น.ช.วิชัย เพชรประดับ	พ.ร.บ.ยาสูบ	ชาย	เด็ดขาด	0.9.0		4 ก.พ. 41	7.15	แหกคุก	ได้	4 ก.พ. 41
ฉะเชิงเทรา	500.	น.ช.เด่น มีแก้ว	พ.ร.บ.ยาสูบ	ชาย	ระหว่าง			3 มี.ค. 41	14.30	แหกคุก	ไม่ได้	
ฉะเชิงเทรา	500.	น.ช.โหล แนนหมาย	เกี่ยวกับเพศ	ชาย	ระหว่าง			3 มี.ค. 41	14.30	แหกคุก	ไม่ได้	
ฉะเชิงเทรา	500.	น.ช.เกษียร สุวรรณาศ	เกี่ยวกับทรัพย์สิน	ชาย	ระหว่าง			3 มี.ค. 41	14.30	แหกคุก	ได้	3 มี.ค. 41
ฉะเชิงเทรา	500.	น.ช.ประจวบ นันทัก	พ.ร.บ.ยาสูบ	ชาย	ระหว่าง			3 มี.ค. 41	14.30	แหกคุก	ได้	3 มี.ค. 41
ฉะเชิงเทรา	500.	น.ช.สายสน อรรถโต	พ.ร.บ.ยาสูบ	ชาย	ระหว่าง			3 มี.ค. 41	14.30	แหกคุก	ได้	14 มี.ค. 41
ฉะเชิงเทรา	500.	น.ช.อัคร เต็งวงศ์	พ.ร.บ.ยาสูบ	ชาย	ระหว่าง			3 มี.ค. 41	14.30	แหกคุก	ได้	8 มี.ค. 41
ปทุมธานี	ตย.	ก.ช.ทราย	พ.ร.บ.คนเสียเมือง	ชาย	กักขัง	0.0.34	0.0.34	17 มี.ค. 41	11.45	แหกคุก	ไม่ได้	
ปทุมธานี	ตย.	ก.ช.อง สีว	พ.ร.บ.คนเสียเมือง	ชาย	กักขัง	0.0.42	0.0.34	17 มี.ค. 41	11.45	แหกคุก	ไม่ได้	
เลย	500.	น.ช.แก้ว โสภณชัย	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			25 ก.ค. 41	15.05	แหกคุก	ได้	
เลย	500.	น.ช.สาวิณ พุฒธา	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			25 ก.ค. 41	15.05	แหกคุก	ได้	
เลย	500.	น.ช.สืบ ไชพร	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			25 ก.ค. 41	15.05	แหกคุก	ไม่ได้	
เลย	500.	น.ช.ชัยวัฒน์ แดต้น	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			25 ก.ค. 41	15.05	แหกคุก	ได้	

สถิติผู้ต้องขังแยกทัณฑ์โทษ ปี พ.ศ.2541

เรือนจำ	ประเภท	ชื่อ - นามสกุล	คดี	เพศ	ประเภทผู้ต้องขัง	กำหนดโทษ	เหลือโทษจำ	วันหมดหนี้	เวลา	พฤติกรรม	ผลการจับกุม	จับได้เมื่อวันที่
เลข	รจก.	บ.ช.เสอ ๒เซ่อ	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			25 ต.ค. 41	15.05	แยกทัณฑ์	ได้	
เลข	รจก.	บ.ช.เล่างัง แสนกือ	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			25 ต.ค. 41	15.05	แยกทัณฑ์	ได้	
เลข	รจก.	บ.ช.ท้าว บุลา	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			25 ต.ค. 41	15.05	แยกทัณฑ์	ได้	
เลข	รจก.	บ.ช.สุรินทร์ ชันทะสิริ	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			25 ต.ค. 41	15.05	แยกทัณฑ์	ไม่ได้	
เลข	รจก.	บ.ช.อุยวงษ์ นุมีนแก้ว	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			25 ต.ค. 41	15.05	แยกทัณฑ์	ได้	
เลข	รจก.	บ.ช.แพง แก้วป่า	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			25 ต.ค. 41	15.05	แยกทัณฑ์	ไม่ได้	
เลข	รจก.	บ.ช.ทองใบ โสภานพ	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง			25 ต.ค. 41	15.05	แยกทัณฑ์	ไม่ได้	
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.อาน ๖๖ อินกลาง	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ได้	28 ต.ค. 41
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.รามา คำนโอม	พ.ร.บ.ป่าไม้	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ได้	
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.บรรจง คำใต้	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ได้	
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.คำมี ถิ่นมาซงค์	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ไม่ได้	
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.บ๋อง เถลิงทรัพย์	เทียบทัณฑ์	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ได้	
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.สมศักดิ์ จำสุน้อย	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ได้	
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.ด้อย นามนคร	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ได้	
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.ห้า นอนทองอึ้ง	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ไม่ได้	
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.แสง ไชยมนตรี	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ได้	
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.สา บุญรวม	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ไม่ได้	
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.สุทัศน์ เมียงนอก	พ.ร.บ.ยาเสพติด	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ได้	
อุบลราชธานี	รจก.	บ.ช.อิทธิพล บุญกรม	พ.ร.บ.คนขี้เมา	ชาย	ระหว่าง	0.00	0.00	26 ต.ค. 41	13.30	แยกทัณฑ์	ได้	

สรุปเหตุการณ์ผู้ต้องขังก่อ เหตุร้ายแรง ประจำปี 2541

ที่	สถานที่เกิดขึ้น	วัน เดือน ปี	เหตุการณ์	ผลการจับกุม
1	เรือนจำจังหวัดนครราชสีมา	8 ม.ค. 41	ผู้ต้องขังชาย จำนวน 14 คน หนีตัวไปได้แตกหัก เรือนจำฯ โดยการไขกุญแจเรือนนอนที่ทำงานเอง แล้วพยายามส่งปืนเข้าหาผู้ที่ควบคุม	จับกุมตัวได้ 13 คน ถูกยิงเสียชีวิต 1 คน
2	เรือนจำกลางเชียงใหม่	23 ม.ค. 41	ผู้ต้องขังหญิง จำนวน 11 คน ต้องโทษคดี พ.ร.บ.ยาเสพติดฯ ได้เลื้อยซังกรงเรือนนอน จำนวน 3 ซัง แล้วต่อสู้กันเพื่อปืนกับแก๊ง หลบหนี	จับกุมตัวได้ 11 คน
3	ทัณฑสถานบำบัดพิเศษกลาง	28 ม.ค. 41	ผู้ต้องขังชาย จำนวน 7 คน ต้องโทษคดี พ.ร.บ.ยาเสพติดฯ ซึ่งตั้งอยู่ระหว่างพิจารณาคดี พยายามแตกหักเพื่อหลบหนี โดยยึดรถ บรรทุกขยะขับพุ่งชนประตูตามแดนต่างๆ เพื่อหลบหนี	จับกุมตัวได้ 3 คน เสียชีวิต 4 คน
4	เรือนจำจังหวัดกำแพงเพชร	3 มี.ค. 41	ผู้ต้องขังชาย จำนวน 6 คน ส่วนใหญ่ต้องโทษ พ.ร.บ.อาวุธปืน ซึ่งตั้งอยู่ระหว่างพิจารณาคดี แตกหักเรือนจำฯ โดยยึดรถบรรทุกข้าวสาร ที่เข้ามาส่งข้าวสารในเรือนจำฯ และจับผู้บัญชา การเรือนจำฯ เป็นตัวประกัน แล้วได้ทำร้ายจน เสียชีวิต	จับกุมตัวได้ 4 คน เสียชีวิต 1 คน
5	เรือนจำกลางเชียงใหม่	23 มี.ค. 41	ผู้ต้องขังชาย จำนวน 1 คน ต้องโทษคดี พ.ร.บ.ยาเสพติดฯ (จำหน่ายยาบ้า 2,000 เม็ด) ได้พยายามวางเพลิงเผาโรงงานเพื่อให้เกิดการ ชุลมุน แล้วหลบหนี เจ้าหน้าที่ที่ระงับเหตุได้	จับตัวได้

สรุปเหตุการณ์ผู้ต้องขังก่อเหตุร้ายแรง ประจำปี 2541

ที่	สถานที่เกิดขึ้น	วัน เดือน ปี	เหตุการณ์	ผลการจับกุม
6	เรือนจำจังหวัดเลย	25 ก.ค. 41	ผู้ต้องขัง จำนวน 11 คน ต้องโทษคดี พ.ร.บ. อาชญากรรม ได้ใช้ระบบรบทุกผู้ต้องขังไปศาล ที่นำไปข่มขืนเรือนจำฯ จับพวกรุ่นประจวบ เรือนจำฯ และได้ทำร้ายผู้บัญชาการเรือนจำฯ และเจ้าหน้าที่ ได้รับบาดเจ็บ	จับตัวได้ 7 คน
7	เรือนจำกลางเชียงใหม่	2 ก.ย. 41	ผู้ต้องขังชาย จำนวน 1 คน ต้องโทษคดี พ.ร.บ. อาชญากรรม ได้ป้อนขี้เถ้าเรือนนอนแล้ว ใช้น้ำมันโซล่าเซลล์ปั่นเรือนนอนเพื่อจุดไฟเผาเรือนนอน ให้เกิดเหตุลุกลาม เจ้าหน้าที่ระงับเหตุไว้ได้ทัน	จับตัวได้
8	เรือนจำกลางลำปาง	9 ต.ค. 41	ผู้ต้องขังชาย จำนวน 18 คน ส่วนใหญ่ต้องโทษ พ.ร.บ. อาชญากรรม ได้ใช้สารเคมีติดกระเบื้อง แป้งและน้ำมัน โซล่า เซลล์เข้ามาเข้าไปในร่องระบายน้ำได้แก่แผง แล้วระเบิดกับแผงเพื่อหลบหนี แต่กระทำการไม่สำเร็จและไม่มีความเสียหายแต่อย่างใด	จับตัวได้ทั้งหมด
9	เรือนจำกลางชลบุรี	9 ธ.ค. 41	ผู้ต้องขังชาย จำนวน 3 คน ได้ถือตุ๊กตารองเรือนนอนเพื่อหลบหนี แต่ไม่สำเร็จ	จับตัวได้ทั้งหมด
10	เรือนจำกลางอุบลราชธานี	26 ธ.ค. 41	ผู้ต้องขังชาย จำนวน 12 คน ส่วนใหญ่ต้องโทษคดี พ.ร.บ. อาชญากรรม ซึ่งคดีอยู่ระหว่างพิจารณา ได้แตกหักเรือนจำฯ โดยจับตัวหนีที่เป็นตัวประกันและใช้ขลุ่ยป้อนคีย์กับแผงแล้ว หลบหนีไป	จับตัวได้ 10 คน
11	เรือนจำกลางบางขวาง	29 ธ.ค. 41	ผู้ต้องขังชาย จำนวน 4 คน ต้องโทษคดีความผิดต่อชีวิต ได้ถือตุ๊กตารองเรือนนอนแล้วป้อนกับแผง หลบหนีไป	จับตัวได้ 2 คน

