

คำนำ

รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำผิดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย เป็นรายงานการศึกษาเพื่อแสวงหานวัตกรรมใหม่และแนวทางใหม่ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด เพื่อเอื้อให้ศาลมีทางเลือกในการพิพากษาลงโทษหรือดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้อย่างหลากหลายและเหมาะสมทั้งต่อตัวผู้กระทำผิดเอง และผลต่อสังคมโดยรวม โดยวางอยู่บนหลักพื้นฐานสำคัญคือความตระหนักในความปลอดภัยของชุมชนควบคู่ไปด้วย โดยมาตรการลงโทษระดับกลางนี้จะเป็นหนึ่งในมาตรการที่มีส่วนในการมุ่งยกระดับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยให้มีคุณภาพ โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ และมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล แม้ว่าจะยังไม่เห็นผลสำเร็จในระยะแรกเริ่มดำเนินการ ณ ขณะนี้ แต่การทดลองใช้ทางเลือกใหม่ วิธีการใหม่ๆ อาจเป็นหนทางแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดีของสังคมอีกครั้ง ทั้งยังอาจแก้ปัญหาของเรือนจำและงานคุมประพฤติที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบันได้ด้วย

คณะผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ท่านมงคล ทับเที่ยง รองประธานศาลฎีกา ท่านวิฐุร คลองมีคุณ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา ท่านวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีกรมคุมประพฤติ ท่านนัทธี จิตสว่าง อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ท่านหม่อมหลวงสุภกิตต์ จรูญโรจน์ เลขาธิการรองอัยการสูงสุด ท่านรัชชัย ไทยเขียว รองอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และท่านศาสตราจารย์ พ.ต.อ.จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ที่กรุณาให้แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษระดับกลางทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ อีกทั้งต้องขอขอบพระคุณกรมคุมประพฤติที่ให้ข้อมูลเพิ่มเติมจากนักวิชาการ นักกฎหมายและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “มาตรฐานการลงโทษระดับกลาง : ในมิติของกฎหมายที่รองรับการนำมาใช้” ทำให้งานศึกษาชิ้นนี้มีความสมบูรณ์และมีคุณค่ามากยิ่งขึ้น สามารถนำไปทดลองใช้ประโยชน์ได้จริงในอนาคตอันใกล้

รองศาสตราจารย์ ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์

ที่ปรึกษาและหัวหน้าโครงการ

กันยายน 2551

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยการศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกแทนการจำคุกในการลงโทษผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยเป็นโครงการที่ริเริ่มขึ้นโดยกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม และได้มอบหมายให้คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ดำเนินการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแบบจำลองการใช้มาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำความผิดแทนที่มาตรการเดิมที่มีอยู่ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

ในการทบทวนวรรณกรรมนั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาเอกสารทางวิชาการโดยครอบคลุมแนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดและการลงโทษ การแก้ไขผู้กระทำความผิดในชุมชน ความหมายขอบเขต จุดประสงค์และรูปแบบของมาตรการลงโทษระดับกลาง มาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยกฎหมาย และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

การวิจัยในครั้งนี้ แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) และการศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดยใช้แบบสอบถามบุคลากรที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมในเขตกรุงเทพมหานคร กระจายไปตามกลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง 6 กลุ่ม ได้แก่ ตำรวจ ทนายความ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์และคุมประพฤติ รวมถึงการจัดสนทนากลุ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้องใน 4 ภูมิภาคและสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้ได้มาซึ่งการกำหนดมาตรการลงโทษระดับกลางที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม จากสภาพการณ์ในปัจจุบันของประเทศไทยที่ปัญหาอาชญากรรมและการกระทำความผิดกฎหมายทวีความรุนแรง และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แต่มาตรการลงโทษที่กำหนดไว้ยังไม่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดหรือฐานความผิดบางประเภท รวมทั้งการนำมาตรการลงโทษจำคุกมาใช้เป็นหลักทำให้การแก้ไขผู้กระทำความผิดไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่มีผลเพียงพอต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด รวมถึงไม่สามารถป้องกันการกระทำผิดซ้ำของอดีตผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่สังคมคาดหวังไว้ กอปรกับการที่นานอารยประเทศได้มีการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เป็นมาตรการทางเลือกแทนการลงโทษจำคุกหรือโทษปรับ ได้กระตุ้นให้เห็นถึงความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ให้สอดคล้องกับระบบงานยุติธรรมที่เป็นอยู่ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาวิจัย ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลสำหรับการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ดังนี้

1. ข้อมูลสรุปจากแบบสอบถามความคิดเห็นต่อการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำผิด ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า

1.1 ด้านรูปแบบและวิธีการ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักมาตรการนี้มากนัก แต่เห็นด้วยอย่างมากในหลักการว่าเป็นว่ามาตรการลงโทษระดับกลางเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการลงโทษ โดยไม่จำเป็นจะต้องลงโทษโดยการจำคุกเสมอไป

1.2 ด้านข้อกำหนดและการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนใหญ่เห็นว่าการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ นั้น ควรมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเพื่อให้มีสภาพบังคับใช้และควรมีความชัดเจน

1.3 ด้านความพร้อมของหน่วยงาน กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีความพร้อมในระดับปานกลางเท่านั้น การจะนำมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานระหว่างองค์กรทั้งภายในและนอกกระบวนการยุติธรรม

1.4 ด้านแนวทางและความเป็นไปได้ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามาตรการลงโทษระดับกลางมีความเป็นไปได้มาก และจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม อีกทั้งสนับสนุนให้กระบวนการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดก่อให้เกิดผลในเชิงรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นจะเอื้อให้ศาลมีทางเลือกในการลงโทษมากขึ้น

1.5 ด้านบุคลากร กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นในระดับปานกลางว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ความเข้าใจ แต่ส่วนใหญ่จะเห็นว่าอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอต่อการใช้มาตรการลงโทษระดับกลาง

1.6 ด้านอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรการนี้จะช่วยให้ศาลมีทางเลือกในการลงโทษมากยิ่งขึ้น แต่จะต้องเพิ่มกลไกในการติดตาม และตรวจสอบการใช้มาตรการกับผู้กระทำผิด

1.7 ด้านงบประมาณ ส่วนใหญ่เห็นว่าควรใช้ทรัพยากรในชุมชนที่มีอยู่แล้วมาสนับสนุน

1.8 ด้านกฎหมาย ส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีการวางกฎเกณฑ์ในเรื่องประเภทความผิดที่จะใช้มาตรการนี้ และควรมีโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูระหว่างการใช้มาตรการดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ชัดเจน เช่นการให้ศาลสั่งใช้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยความยินยอม เช่นการสั่งให้ไปอยู่ในศูนย์เลี้ยงโทษจำคุก

1.9 ด้านผลกระทบ กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นในระดับปานกลางว่าประชาชนอาจจะไม่ให้การยอมรับโดยเห็นว่าอาจจะก่อให้เกิดอันตรายกับผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมได้

2. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากแบบสอบถามในภาพรวม

2.1 ด้านวิธีการ เห็นว่ามีความเหมาะสมสำหรับผู้กระทำผิดที่มีความคิดที่ไม่รุนแรงและไม่สมควรถูกจำคุก รวมทั้งสามารถนำมาปฏิบัติได้ ทั้งนี้ จะต้องสอบถามความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก่อนนำมาตราการดังกล่าวมาบังคับใช้อย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกัน มาตรการนี้อาจจะส่งผลให้สังคมเห็นว่าช่วยให้บุคคลกระทำความผิด (เพราะไม่ต้องถูกลงโทษ) จนนำไปสู่ความไม่เกรงกลัวกฎหมายของสังคมโดยรวมได้

2.2 ด้านการปรับใช้บทบัญญัติ เห็นว่าจำเป็นต้องมีการระบุไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน (ทั้งวิธีการและการบังคับใช้) เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการป้องกันอาชญากรรม และแก้ไขฟื้นฟูไม่ให้ผู้กระทำผิดหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก

2.3 ด้านการกระทำผิดและผู้กระทำผิด เห็นว่าเพื่อประสิทธิภาพสูงสุด ควรกำหนดนิยามของผู้กระทำความผิด ฐานความผิด และระดับโทษให้ชัดเจน

2.4 ด้านหน่วยงานและบุคลากร เห็นว่าควรดึงความร่วมมือจากทุกภาคส่วนไว้ด้วยกันอย่างเต็มที่ตาม เนื่องจากมาตรการดังกล่าวถือเป็นมาตรการใหม่สำหรับสังคมไทยและมีผลกระทบโดยตรงต่อความปลอดภัยโดยรวมของสังคมไทย จึงมีความเห็นเสนอให้มีการทดลองใช้มาตรการนี้กับบางฐานความผิดก่อน เพื่อติดตามประเมินผลว่ามาตรการดังกล่าวจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่สังคมมุ่งหวังไว้หรือไม่

3. ความเห็นและข้อเสนอแนะจากการวิพากษ์โดยผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้เห็นว่า หากศาลมีทางเลือกที่หลากหลายก็อาจจะนำไปสู่การแก้ไขและเยียวยาผู้กระทำความผิดที่เหมาะสมและจริงจังได้ ทั้งนี้ ก่อนนำมาบังคับใช้นั้นควรให้ความชัดเจนแก่สังคมก่อนว่ามาตรการดังกล่าวคืออะไร และจะนำมาใช้ในขั้นตอนใด และควรรวบรวมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา โดยในระยะแรกนั้น อาจจะทำทดลองใช้ในบางฐานความผิดก่อน เพื่อติดตามประเมินผลว่ามาตรการดังกล่าวจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่สังคมมุ่งหวังไว้หรือไม่ อีกทั้งจะต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบก่อนนำมาตราการดังกล่าวมาบังคับใช้ รวมถึงควรมีการพิจารณาเรื่องนี้ผ่าน 2 ประเด็นสำคัญ คือ ความพร้อมทั้งในเชิงของกฎหมาย และความพร้อมของหน่วยงานในเชิงของการนำไปปฏิบัติ (การบังคับใช้) ให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมมากที่สุด

4. การประชุมกลุ่มสนทนาเพื่อระดมความคิดเห็น 4 ภูมิภาค

ประเด็น	ความเห็นและข้อเสนอแนะ
1. ด้านรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสม	<ol style="list-style-type: none">1. ถือเป็นมาตรการที่ทรงประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นมาตรการที่เอื้อให้ผู้กระทำความผิดสามารถออกมาประกอบอาชีพเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวได้โดยไม่เป็นภาระแก่รัฐ รวมทั้งเอื้อให้ผู้กระทำความผิดเหล่านั้นได้มีโอกาสในการปรับปรุงแก้ไขตนเอง2. รูปแบบและวิธีการในการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับระดับโทษที่ได้กระทำลงไป (เพิ่มความเข้มงวดในการลงโทษตามระดับของโทษที่ได้รับ)3. การเน้นไปที่การคุมความประพฤติแบบเข้มงวด และการทำงานบริการสังคม จะสร้างจิตสำนึกสาธารณะในตัวผู้กระทำความผิด อีกทั้งเอื้อให้สังคมได้มองผู้กระทำความผิดในแงุ่มที่เป็นประโยชน์อันเป็นการสร้างความรู้สึกลึกซึ้งทางบวกที่สังคมจะมีต่อผู้กระทำความผิด4. กำหนดรูปแบบและวิธีการออกเป็น 2 ขั้นตอนอย่างชัดเจน คือ ในขั้นแรกเป็นการบังคับใช้ที่เข้มงวดและเข้มข้น และขั้นตอนที่สองเป็นการบังคับใช้ที่เป็นไปอย่างผ่อนปรนมากขึ้น5. ก่อนสิ้นสุดกระบวนการลงโทษนั้น ควรมี “ศูนย์กึ่งวิถี” เพื่อเตรียมความพร้อมผู้ต้องโทษก่อนออกไปสู่สังคม6. ควรมีการกระตุ้นให้สังคมหันกลับมามองผู้กระทำความผิดเหล่านี้ในฐานะ “สมาชิกหนึ่งของสังคม” ที่จะต้องดูแล มิใช่ “ส่วนเกิน” ที่จะต้องกำจัดให้หมดไปจากสังคม7. ควรมีการนำแนวทางของพระพุทธศาสนาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดโทษ เนื่องจากจะมีผลโดยตรงต่อการปรับฝังแนวคิดและปรับสภาพจิตโดยตรงให้บุคคลนั้นๆ มีความเมตตาและมีความอ่อนโยนมากยิ่งขึ้น ผลที่ทำให้จึงมั่นคงและยาวนานมากกว่า
2. ด้านมาตรการและการปรับใช้	<ol style="list-style-type: none">1. ควรมีการบัญญัติให้เป็นโทษหนึ่งในโทษทางอาญาไทย เพื่อให้มีกฎหมายในการรับรองการปฏิบัติงานและการตัดสินใจของศาลอย่างถูกต้อง สมบูรณ์

ประเด็น	ความเห็นและข้อเสนอแนะ
	<p>2. แม้ว่าจะสามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้ได้ทั้งในขั้นตอนก่อนฟ้อง-ระหว่างฟ้อง-หลังฟ้อง แต่ขั้นตอนที่สำคัญที่สุด คือ หากสามารถนำมาใช้ในขั้นตอนก่อนฟ้องได้ ก็จะเป็นการตัดตอนผลกระทบทางลบที่อาจจะตามมาทั้งหมดลงได้โดยทันที</p> <p>3. ควรกำหนดมาตรการคัดกรองผู้กระทำความผิดที่ไม่ได้เกิดจากเจตนา และไม่มีสันดานโจรออกจากกลุ่มผู้กระทำความผิดซ้ำและมีเจตนา เพื่อกำหนดมาตรการลงโทษที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะแต่ละบุคคล และกำหนดให้มีการสืบเสาะสอดส่องเพื่อประกอบเป็นข้อมูลการพิจารณาคดีในชั้นศาล</p>
3. ด้านการกระทำผิด / ผู้กระทำความผิด	<p>1. สิ่งหนึ่งที่จะต้องยอมรับ คือ ผู้กระทำความผิดเหล่านี้คือผลผลิตหนึ่งของครอบครัว ดังนั้น ครอบครัวจึงควรเข้ามามีบทบาทในมาตรการลงโทษระดับกลางด้วยเช่นเดียวกัน</p> <p>2. มาตรการลงโทษระดับกลางเป็นมาตรการที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดทุกคนที่การกระทำความผิดนั้นมิได้เกิดจากเจตนา เป็นไปโดยความประมาท และมีได้มีพฤติณีสันดานโจร โดยพิจารณาร่วมกับร่วมกับประวัติการอบรมเลี้ยงดู การศึกษา ประวัติการกระทำความผิด และสภาวะแวดล้อมของผู้กระทำความผิดนั้นๆ</p>
4. ด้านหน่วยงาน และบุคลากร	<p>1. การกำหนดหน่วยงานใหม่ขึ้นมารับผิดชอบนั้นอาจจะนำมาซึ่งความซ้ำซ้อน ลักลั่นในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ฉะนั้น ควรพิจารณาหน่วยงานเดิมที่มีขอบเขตภาระงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ อาจมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับ “กอง” ขึ้นมาทำหน้าที่ในด้านนี้เป็นการเฉพาะและให้อยู่ภายในกรมคุมประพฤติ</p> <p>2. พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานภาคีเพื่อทำหน้าที่ควบคู่กันไปกับหน่วยงานหลัก เพื่อประโยชน์ในการขจัดข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและงบประมาณจะหมดหรือลดน้อยลง</p> <p>3. จะต้องบัญญัติอำนาจและหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงานไว้อย่างชัดเจน เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน</p>
	<p>4. ควรกำหนดให้องค์กรภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้มาตรการลงโทษระดับกลาง</p>

5. การสัมภาษณ์ผู้บริหารในกระบวนการยุติธรรม

ผู้บริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมมีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่า ควรนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาบังคับใช้ ผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งควรกำหนดให้มีการทดลองดำเนินการก่อนการประกาศใช้จริง นอกจากนี้แล้ว จะต้องเตรียมความพร้อมด้านทัศนคติเชิงบวกของชุมชนในการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาบังคับใช้เพราะวิธีการนี้ส่วนใหญ่จะใช้ชุมชนเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไขในเบื้องต้นก็คือปัญหาอัตราค่าล้างของหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบ

6. ข้อมูลจากการสัมมนาทางวิชาการเสนอร่างผลการวิจัย สรุปได้ว่า

ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่าปัจจุบันศาลมีทางเลือกก่อนจำคุก คดีอาญาบางคดีถ้าศาลไม่จำคุกก็ทำได้เพียงรอลงอาญา ความประพฤติ หรือกำหนดให้ทำงานบริการสังคม เราควรคำนึงถึงผลในการทางข่มขู่ยับยั้ง ดังนั้น การที่จะมีมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ ผู้เข้าร่วมสัมมนาต่างเห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีในการลงโทษที่เหมาะสมแก่ความผิด และขณะเดียวกันก็ให้ผลในการข่มขู่ยับยั้งแก่สังคมด้วยการพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดใครสมควรใช้มาตรการดังกล่าวควรพิจารณาทั้งฐานความผิดและอัตราโทษ และควรใช้หน่วยงานเอกชนหรืออาสาสมัคร โดยเฉพาะอาสาสมัครของกระทรวงยุติธรรม หรืออาสาสมัครที่มาจากชุมชน ในการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ต้องคำนึงถึงเรื่องของบุคลากร จึงน่าจะมีการนำเสนอว่างานคุมประพฤติของแต่ละประเทศนั้นมีอัตราสัดส่วนกำลังในการปฏิบัติหน้าที่เท่าไร เนื่องจากปัจจุบันภาระหน้าที่รับผิดชอบของบุคลากรในกรมคุมประพฤตินั้นมีมาก อีกทั้งควรมีการทดลองก่อนนำมาใช้หรือก่อนบัญญัติเป็นกฎหมาย ควรมีหน่วยงานกลางที่ทำการศึกษาหรือพัฒนาในเชิงอาชญาวิทยาทำให้มีการหาแนวทางหรือมาตรการใหม่ ๆ

ในการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่ได้มาจากกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ ผู้ตอบแบบสอบถาม ผู้ทรงคุณวุฒิการประชุมสนทนากลุ่มทั้ง 4 ภูมิภาค การสัมภาษณ์ผู้บริหารในกระบวนการยุติธรรมและการสัมมนาทางวิชาการเสนอร่างผลการวิจัย ทำให้ได้ภาพรวมของผลการศึกษาวินิจฉัยมาตรการลงโทษระดับกลางในแต่ละรูปแบบ ดังนี้

มาตรการลงโทษระดับกลาง		ภาพรวมของผลการศึกษาวิธีใช้ มาตรการลงโทษระดับกลาง
1	การทำงานบริการสังคม	<ol style="list-style-type: none">1. การกำหนดให้ทำงานบริการนั้น ควรกำหนดเป็นมาตรการลงโทษแรกที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดที่มีฐานความผิดไม่ร้ายแรง ไม่รุนแรง และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมโดยรวม แต่ก็สามารถใช้เป็นมาตรการเสริมกับมาตรการอื่น ๆ ได้ด้วย2. สามารถประยุกต์ใช้มาตรการลงโทษผ่านการให้ทำงานบริการสังคม ร่วมกับการอนุญาตให้ยังคงประกอบอาชีพได้ตามปกติ เพื่อให้สามารถออกมาประกอบอาชีพเลี้ยงดูตนเอง และครอบครัวได้โดยไม่เป็นภาระแก่รัฐ3. สามารถให้อำนาจศาลสั่งใช้ได้โดยตรงแทนการจำคุก โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการรอลงอาญาก่อน จากนั้นจึงมอบหมายให้พนักงานคุมประพฤติเป็นผู้สอดส่องดูแลการทำงานบริการสังคม4. การกำหนดชั่วโมงของการทำงานบริการสังคมนั้น ควรกำหนดเพดานเป็นไม่เกิน 500 ชั่วโมง และพิจารณาเพิ่มชั่วโมงการสั่งใช้ให้มากขึ้น เพื่อให้มากพอแก่การชดเชยผลแห่งการกระทำความผิดนั้น รวมทั้งกำหนดให้การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการพิเศษที่ศาลสามารถสั่งใช้ร่วมกับการกักขังที่บ้านได้
2	การคุมความประพฤติแบบเข้มงวด	<ol style="list-style-type: none">1. ในเบื้องต้นของการนำการคุมความประพฤติแบบเข้มงวดมาบังคับนั้น อาจมีการประสานงานกับทางศาลเพื่อทดลองใช้ก่อน ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้ ศาลมีอำนาจอยู่แต่เดิม โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมาย

มาตรการลงโทษระดับกลาง		ภาพรวมของผลการศึกษาวิธีใช้ มาตรการลงโทษระดับกลาง
		<p>ใหม่ แต่อาจจะใช้การเพิ่มเติมกฎระเบียบของ ศาลยุติธรรม หรือของกระทรวงยุติธรรม เท่านั้น</p> <ol style="list-style-type: none">มาตรการนี้ เหมาะสำหรับผู้กระทำความผิดที่ มิใช่ผู้ร้ายโดยสันดาน รวมทั้งเป็นผู้กระทำ ความผิดที่ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีสามารถนำมาตรการคุมความประพฤติแบบ เข้มงวดมาบังคับใช้ควบคู่ไปกับการกำหนดให้ ทำงานบริการสังคม เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึก สาธารณะในตัวผู้กระทำความผิดควรเปิดช่องทางให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจใน การเพิ่มเติมเงื่อนไขของการคุมความประพฤติ เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาส กระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก อาทิเช่น การ กำหนดการรายงานตัวที่ถี่ขึ้นกว่าเดิม การใช้ วิธีการเพื่อความปลอดภัย เป็นต้น ทำให้คล้าย กับทำให้การคุมความประพฤติเข้มงวดมากขึ้น ในตัว
3	การกักขังที่บ้าน	<ol style="list-style-type: none">การกักขังที่บ้านควรเป็นมาตรการลงโทษที่ กำหนดไว้โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ สำหรับการป้องกันสังคมจากผู้กระทำความผิดในกรณีความผิดที่มีโทษไม่ร้ายแรง หรือเป็น การกระทำความผิดครั้งแรกที่มีได้เกิดจาก เจตนา หรือจิตใจชั่วร้ายและอาจจะกำหนดให้ พนักงานคุมประพฤติและครอบครัวเป็นผู้ ควบคุมดูแล ในอนาคต ควรส่งเสริมให้มีการ นำอุปกรณ์ควบคุมอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) มาใช้สำหรับควบคุมตัวผู้กระทำ ความผิด (โดยผู้กระทำความผิดจะต้องเป็นผู้

มาตรการลงโทษระดับกลาง		ภาพรวมของผลการศึกษาวิธีใช้ มาตรการลงโทษระดับกลาง
		<p>ออกค่าใช้จ่ายในการเช่าเครื่องมือเอง) เพื่อประโยชน์ในการลดภาระของเจ้าพนักงาน รวมทั้งลดผลกระทบทางลบอันเกิดจากประวัติการจำคุก</p> <p>3. มาตรการนี้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดที่มีอัตราการใช้โทษจำคุกประมาณ 5 ปี</p>
4	ศูนย์เลี้ยงโทษจำคุก	<ol style="list-style-type: none">1. สามารถนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาปรับประยุกต์ใช้ในรูปแบบของศูนย์เลี้ยงโทษ เพื่อประโยชน์ในการลดผลกระทบทางลบจากระบบเรือนจำ รวมทั้งป้องกันการเกิดกระบวนการเรียนรู้เชิงลบจาก “คุก”2. ศูนย์เลี้ยงโทษจำคุกสามารถนำมาใช้กับผู้ที่ได้รับโทษกักขัง ซึ่งเป็นหนึ่งในโทษทางอาญาไทยในปัจจุบัน3. รูปแบบของการลงโทษโดยศูนย์เลี้ยงโทษจำคุกนั้น สามารถดำเนินการได้ในรูปแบบคล้ายหอพักชั่วคราว ในลักษณะ “บ้านกึ่งวิถี” หรือ “ศูนย์พักพิงเพื่อพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของบุคคล” โดยจัดตั้งขึ้นในทุกๆ ภูมิภาคของสังคมไทย นอกจากนี้ ควรเก็บธรรมเนียมการเข้าพักอาศัยและค่าอาหารภายในศูนย์ด้วย และมีระยะเวลาการอยู่ในศูนย์ไม่เกิน 4 เดือน4. มาตรการนี้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดที่มีอัตราการใช้โทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี
5	การคุมความประพฤติแบบค่ายฝึกทหาร	<ol style="list-style-type: none">1. การบังคับใช้มาตรการนี้ ควรกำหนดไว้สำหรับผู้กระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมในวงกว้าง หรือเป็นความผิดจากพฤติกรรมที่ขาดระเบียบวินัย เช่น การยกพวกทะเลาะวิวาทกันระหว่างกลุ่มนักเรียนช่างกล

	มาตรการลงโทษระดับกลาง	ภาพรวมของผลการศึกษาวิธีใช้ มาตรการลงโทษระดับกลาง
		<p>แล้วส่งผลกระทบต่อบุคคลที่สามอย่างร้ายแรง หรือกลุ่มมอเตอร์ไซค์อันตราย เป็นต้น</p> <p>2. ในระยะแรกเริ่มของการดำเนินการนั้น อาจจะประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานทหาร ในระดับนโยบายผ่านการส่งเสริมและมอบงบประมาณพิเศษแก่หน่วยงานทหารที่ให้การสนับสนุน และเสริมศักยภาพของครูฝึกทหาร เหล่านี้ทางด้านความรู้ ทักษะ และทักษะในเรื่องของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดอย่างต่อเนื่องและมีแบบแผน</p> <p>3. ระยะเวลาของการกำหนดให้รับโทษผ่านการคุมความประพฤติแบบค่ายฝึกทหารนี้ ควรอยู่ระหว่าง 2 – 3 เดือน และจะจบโปรแกรมการคุมความประพฤติได้โดยจะต้องผ่านโปรแกรมการติดตามประเมินผลก่อนปล่อยตัว</p> <p>4. มาตรการนี้เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดที่มีอัตราการรับโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และเมื่อผ่านการฝึกอบรมจากค่ายฝึกฯ แล้ว อาจจะกำหนดรับเข้าโปรแกรมก่อนหน้าใน 4 โปรแกรมแรกได้ตามความเหมาะสมในแต่ละกรณี</p>

ข้อเสนอแนะ

1. ด้านรูปแบบและวิธีการ ควรนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ในรูปแบบของมาตรการแทนการจำคุก เพื่อประโยชน์ในการลดผลกระทบและข้อจำกัดอันอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตต่อตัวผู้กระทำความผิดได้แก่ การทำงานบริการสังคม (Community Service) การคุมความประพฤติหรือสอดส่องแบบเข้มงวด (Intensive Supervision), การกักขังที่บ้าน (Home Arrest), ศูนย์เลี้ยงโทษจำคุก (Diversion Center) และการเข้าค่ายฝึกแบบทหาร (Boot Camp) แต่จะต้องคำนึงถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบด้วย

2. **ด้านการปรับใช้บทบัญญัติ** ควรจะปรับใช้กฎหมายเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน หากยังไม่สามารถแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมาย เช่น การสั่งใช้โทษกักขังตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 24 โดยให้กักขังที่บ้าน(และอาจพิจารณาออบหมายให้พนักงานคุมความประพฤติช่วยสอดส่องดูแล) การทดลองใช้มาตรการคุมประพฤติแบบเข้มงวดกับผู้กระทำความผิดและมีโช้ผู้ร้ายโดยสันดานโดยใช้มาตรา 56(5) ที่ให้ศาลวางเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ศาลเห็นสมควร ส่วนในอนาคตควรแก้ไขกฎหมายให้ศาลสามารถสั่งใช้มาตรการลงโทษระดับกลาง เช่น การทำงานบริการสังคมได้โดยตรงแทนการจำคุกไม่จำเป็นต้องผ่านการรอลงอาญาก่อน

3. **ด้านการกระทำความผิดและผู้กระทำความผิด** ควรพิจารณาให้น้ำหนักไปที่ “ตัว” ผู้กระทำความผิดมากกว่า “ฐาน” ความผิด ผ่านการคัดกรองผู้กระทำความผิดโดยกระบวนการสืบเสาะและพินิจข้อมูลภูมิหลังของบุคคลนั้นอย่างละเอียด และในการกำหนดอัตราโทษผู้กระทำความผิดที่ศาลจะใช้มาตรการลงโทษระดับกลางควรกำหนดเป็นระดับให้มีความสัมพันธ์ระหว่างอัตราโทษจำคุกกับการใช้มาตรการนี้ ดังในภาพ

อัตราโทษจำคุก	มาตรการลงโทษระดับกลาง (มาตรการทางเลือกระดับกลาง)				
	ทำงานบริการสังคมไม่เกิน 500 ชั่วโมง	คุมความประพฤติแบบเข้มงวด	กักขังที่บ้าน	ศูนย์เลี้ยงโทษจำคุก	ค่ายฝึกทหาร
ไม่เกิน 3 ปี	✓	✓			
เกินกว่า 3 ปี แต่ไม่เกิน 5 ปี	✓	✓	✓		
เกินกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 7 ปี	✓	✓	✓	✓	✓

นอกจากนี้ การใช้มาตรการลงโทษระดับกลางควรจะต้องมีข้อมูลภูมิหลังของผู้กระทำความผิดรายนั้นประกอบเสมอ โดยมีระบบประเมินเพื่อจำแนกผู้กระทำความผิด ทำให้สามารถสร้างแผนการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูสำหรับผู้กระทำความผิดเฉพาะรายอย่างเหมาะสม เพื่อให้แน่ใจว่ามีโช้ผู้กระทำความผิดติดนิสัย ดังในภาพต่อไปนี้



4. **ด้านหน่วยงานและบุคลากร** ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาสำหรับการบังคับใช้มาตรการลงโทษระดับกลางเป็นการเฉพาะ โดยคำนึงถึงการบริหารจัดการองค์กรอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และคุณประโยชน์ อีกทั้งมีจำเป็นต้องใช้บุคลากรในเชิงสหวิชาชีพที่เป็นผู้มีความชำนาญจากกรมคุมประพฤติและกรมราชทัณฑ์ อย่างไรก็ตามในส่วนของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานไม่ควรใช้อำนาจมากเกินไป

5. **ด้านการบริหารจัดการ** การนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ในทางปฏิบัติ ควรได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองและผู้บริหารระดับกระทรวง และการส่งเสริมให้มีการทดลองใช้บางมาตรการที่สามารถกระทำได้และต้องบังคับใช้อย่างเคร่งครัดมีประสิทธิภาพ โดยแยกพิจารณา ดังนี้

- 5.1 การบริหารจัดการคดี
- 5.2 การบริหารจัดการด้านอัตรากำลังบุคลากร
- 5.3 การจัดเตรียมโครงสร้างการบริหารองค์กร

สารบัญ

	หน้าที่
คำนำ	-1-
บทสรุปสำหรับนักบริหาร	-2-
สารบัญ	-14-
สารบัญตาราง	-15-
สารบัญภาพ	-16-
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม.....	5
1. แนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและการลงโทษ	5
2. การแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชน	21
3. ความหมายและขอบเขตของคำว่า“มาตรการลงโทษระดับกลาง”	27
4. จุดประสงค์ของการลงโทษระดับกลาง	29
5. รูปแบบของมาตรการลงโทษระดับกลาง	32
6. มาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด มาตรการทางกฎหมายและแนวการสั่งใช้มาตรการไม่ควบคุมตัว	45
7. แนวทางการประยุกต์ใช้มาตรการลงโทษระดับกลาง	74
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	79
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	82
บทที่ 4 ผลการศึกษา	90
4.1 ข้อมูลจากแบบสอบถาม	90
4.2 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากแบบสอบถามในภาพรวม	109
4.3 ข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการวิพากษ์โดยผู้ทรงคุณวุฒิ	115
4.4 ข้อมูลการประชุมกลุ่มสนทนาเพื่อระดมความคิดเห็น 4 ภูมิภาค	136
4.5 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม	150
4.6 ข้อมูลจากการสัมมนาทางวิชาการเสนอร่างผลการวิจัย	158
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	173
บรรณานุกรม	202
ภาคผนวก(แบบสอบถาม)	207

สารบัญตาราง

ตารางที่	ตาราง	หน้าที่
1	แสดงเพศของกลุ่มตัวอย่าง	90
2	แสดงช่วงอายุของกลุ่มตัวอย่าง	91
3	แสดงระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง	92
4	แสดงระยะเวลาการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่าง	92
5	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำผิดด้านรูปแบบและวิธีการ	93
6	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำผิดด้านข้อกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย	95
7	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำผิดด้านความพร้อมของหน่วยงาน	97
8	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำผิดด้านแนวทางและความเป็นไปได้	99
9	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำผิดด้านบุคลากร	101
10	แสดงระดับความคิดเห็นต่อการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำผิดด้านอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่	103
11	ความคิดเห็นต่อการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำผิดด้านงบประมาณ	105
12	ความคิดเห็นต่อการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำผิดด้านกฎหมาย	106
13	ความคิดเห็นต่อการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำผิดด้านผลกระทบ	108

สารบัญภาพ

ภาพที่	ภาพ	หน้าที่
1	มาตรการลงโทษระดับกลาง	29
2	ตัวแบบการบริหารจัดการผู้กระทำผิดของรัฐ North Carolina	31
3	ทางเลือกในการพิพากษาคดีเพื่อใช้มาตรการลงโทษระดับกลาง ของมลรัฐจอร์เจีย	33
4	ระบบส่งสัญญาณติดต่อบนต่อเนื่อง	36
5	อุปกรณ์ส่งสัญญาณติดที่ข้อเท้าและข้อมือ	36
6	ระบบติดต่อบนกำหนด	37
7	การใช้ระบบติดต่อบนมีกำหนดการ ตรวจสอบจากนอกบ้าน	37
8	เครื่องตรวจสัญญาณแบบมือถือ	38
9	รูปแบบของ ISP/IPS	39
10	รูปแบบของ ISP/IPS (แนวใหม่)	39
11	ตารางประจำวันใน Boot Camp	44
12	ตัวอย่างอัตราโทษกับแนวการเลือกใช้มาตรการลงโทษระดับกลาง	197
13	การดำเนินการกับผู้กระทำผิด	198
14	โครงสร้างการบริหารองค์กรด้านมาตรการลงโทษระดับกลาง	200