เรื่องเสร็จที่ ๑๑๑๗/๒๕๖๖

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
เรื่อง การออกกฎหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๗ ของกรมราชทัณฑ์ ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

กรมราชทัณฑ์มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๗๐๒.๑/๒๗๔๒๗ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย สรุปความได้ว่า กรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินการสำรวจตรวจสอบกฎหมายในความรับผิดชอบ พบว่า พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๗ มีบทบัญญัติที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการออกกฎ เพราะไม่เข้าข่าย หรืออาจเข้าข่าย หรือก้ำกึ่ง ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กรมราชทัณฑ์จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า บทบัญญัติดังต่อไปนี้ เข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

๑. มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗๒ (๗) มาตรา ๗๓ (๕) และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

๒. มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๗

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหารือของกรมราชทัณฑ์ โดยมีผู้แทนจากกระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง[๑] แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่

---

[๑]มาตรา ๒๒ ฯลฯ ฯลฯ

กฎหมายที่มิใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ฯลฯ ฯลฯ

กฎหมายกำหนด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน[๒] ดังนั้น กฎที่จะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง[๓] จึงไม่รวมถึงกฎที่มีลักษณะต้องออกเมื่อมีความจำเป็นเฉพาะกรณี หรือเป็นกรณีที่ต้องออกเมื่อเข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้[๔]

สำหรับปัญหาที่หารือมานั้น แยกพิจารณาได้เป็นรายกรณี ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ มาตรา ๖[๕] แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้กรมราชทัณฑ์อาจดำเนินการให้มีมาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุม ขัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ แต่มาตรการดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจในการดำเนินการออกกฎต่อเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเห็นสมควรที่จะกำหนดกรณีอื่นใดเป็นการเพิ่มเติมจากที่กฎหมายได้มีการกำหนดไว้แล้ว การออกกฎในเรื่องนี้จึงขึ้นอยู่กับความจำเป็นและนโยบายของกรมราชทัณฑ์ กรณีจึงไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ

ประเด็นที่ ๒ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง[๖] แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดอาณาบริเวณภายนอกรอบเรือนจำซึ่งเป็นที่สาธารณะเป็นเขตปลอดภัยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา พร้อมแสดงแผนที่

---

[๒]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกกฎภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (กรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่ นร ๐๙๑๓/๒๖๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๔]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกกฎภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (กรณีพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๓/๒๔๐ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๕]มาตรา ๖ กรมราชทัณฑ์อาจดำเนินการให้มีมาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุม ขัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ แต่มาตรการดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

[๖]มาตรา ๒๗ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดอาณาบริเวณภายนอกรอบเรือนจำซึ่งเป็นที่สาธารณะเป็นเขตปลอดภัยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา พร้อมแสดงแผนที่ของอาณาบริเวณดังกล่าว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบริเวณนั้นประกอบด้วย

ในกรณีที่มีพฤติการณ์และเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลหรือยานพาหนะใดอาจส่งยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ สาระเหย อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน โทรศัพท์หรือเครื่องมือสื่อสารอื่น อุปกรณ์ของสิ่งของดังกล่าว รวมทั้งวัตถุอื่นที่เป็นอันตรายหรือกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำเข้าไปในเรือนจำ ให้เจ้าพนักงานเรือนจำมีอำนาจตรวจค้นบุคคลหรือยานพาหนะนั้นในเขตปลอดภัยตามวรรคหนึ่งได้ รวมทั้งมีอำนาจยึด ทำให้เสียหาย ทำให้ใช้การไม่ได้หรือทำลายสิ่งของและทรัพย์สินที่ใช้เป็นเครื่องมือในการนำส่งสิ่งของดังกล่าวด้วย ในกรณีที่เป็นความผิดทางอาญาให้มีอำนาจจับกุมและแจ้งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแห่งท้องที่ที่ถูกจับ เพื่อดำเนินการต่อไป

ของอาณาบริเวณดังกล่าว เพื่อให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำสามารถดำเนินการตรวจค้นบุคคลหรือยานพาหนะที่มีพฤติการณ์และเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลหรือยานพาหนะใดอาจส่งวัตถุที่เป็นอันตรายหรือกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำเข้าไปในเรือนจำ รวมทั้งมีอำนาจยึด ทำให้เสียหาย ทำให้ใช้การไม่ได้หรือทำลายสิ่งของและทรัพย์สินที่ใช้เป็นเครื่องมือในการนำส่งสิ่งของดังกล่าวด้วย และในกรณีที่เป็นความผิดทางอาญาให้มีอำนาจจับกุมและแจ้งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแห่งท้องที่ที่ถูกจับ เพื่อดำเนินการต่อไป นั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจในการดำเนินการออกกฎต่อเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเห็นสมควร แต่จากคำชี้แจงของผู้แทนกรมราชทัณฑ์ปรากฏว่าในปัจจุบันยังไม่มีสถานการณ์ความไม่สงบหรือสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัย จึงยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการนี้ โดยหากยังมิได้มีการกำหนดเขตปลอดภัย เจ้าพนักงานเรือนจำย่อมไม่มีอำนาจที่จะตรวจค้นบุคคลหรือยานพาหนะ รวมถึงไม่มีอำนาจจับกุมบุคคลหรือยานพาหนะที่ต้องสงสัยในบริเวณรอบเรือนจำได้ การไม่ออกกฎเพื่อกำหนดอาณาบริเวณภายนอกรอบเรือนจำซึ่งเป็นที่สาธารณะเป็นเขตปลอดภัยจึงไม่เป็นการก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนตามนัยของมาตรา ๒๒ วรรคสอง[๗] กรณีจึงไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ

ประเด็นที่ ๓ มาตรา ๓๑[๘] แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้มีการจำแนกประเภทหรือชั้นของเรือนจำ โดยอาศัยเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๑) เพศของผู้ต้องขัง (๒) สถานะของผู้ต้องขัง (๓) ความประสงค์ในการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง (๔) ความมั่นคงของเรือนจำ (๕) ลักษณะเฉพาะทางของเรือนจำ โดยอธิบดีจะสั่งให้จัดแบ่งอาณาเขตภายในเรือนจำออกเป็นส่วน ๆ โดยคำนึงถึงประเภทหรือชั้นของเรือนจำที่ได้จำแนกไว้และความเหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละประเภทก็ได้ นั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า การจำแนกประเภทหรือชั้นของเรือนจำและการจัดแบ่งอาณาเขตภายในเรือนจำดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการจำแนกประเภทหรือชั้นของเรือนจำโดยอาศัยเกณฑ์เกี่ยวกับ (๑) เพศของผู้ต้องขัง (๒) สถานะของผู้ต้องขัง (๓) ความประสงค์ในการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง นั้น เป็นการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง และยกระดับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังประเภทต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานสอดคล้องตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ในระดับสากลที่เกี่ยวข้อง

---

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๘] มาตรา ๓๑ การจำแนกประเภทหรือชั้นของเรือนจำ ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยอาศัยเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เพศของผู้ต้องขัง

(๒) สถานะของผู้ต้องขัง

(๓) ความประสงค์ในการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง

(๔) ความมั่นคงของเรือนจำ

(๕) ลักษณะเฉพาะทางของเรือนจำ

เพื่อประโยชน์ในการอบรม พัฒนาพฤตินิสัย และควบคุมผู้ต้องขัง อธิบดีจะสั่งให้จัดแบ่งอาณาเขตภายในเรือนจำออกเป็นส่วน ๆ โดยคำนึงถึงประเภทหรือชั้นของเรือนจำที่ได้จำแนกไว้และความเหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละประเภทก็ได้

การจัดแบ่งอาณาเขตภายในเรือนจำตามวรรคสอง จะจัดโดยให้มีสิ่งกีดกั้นหรือขอบเขตที่แน่นอนและจัดแยกผู้ต้องขังแต่ละประเภทไว้ในส่วนต่าง ๆ ที่ได้จัดแบ่งนั้นก็ได้ ในกรณีที่เรือนจำใดโดยสภาพไม่อาจดำเนินการดังกล่าวได้ ให้แยกการควบคุมให้ใกล้เคียงกับแนวทางดังกล่าว

ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ตามที่ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ กรณีจึงเข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง[๙] แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ

นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า การจำแนกประเภทของเรือนจำตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๖๑ ไม่ใช่การดำเนินการตามนัยของมาตรานี้ และกรมราชทัณฑ์ไม่อาจอ้างได้ว่าปัจจุบันยังใช้บังคับกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งกำหนดจำแนกชั้นของเรือนจำไว้อยู่แล้ว เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงมีหน้าที่ต้องเร่งดำเนินการออกกฎในเรื่องนี้โดยเร็ว เพื่อให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๗๖[๑๐] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ที่กำหนดให้หน่วยงานต้องดำเนินการออกกฎให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ประเด็นที่ ๔ มาตรา ๓๒[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้กรมราชทัณฑ์กำหนดชื่อเรือนจำ โดยใช้คำว่า “เรือนจำ” เป็นคำขึ้นต้นแล้วต่อด้วยชื่อของเรือนจำและเขตความรับผิดชอบของเรือนจำ นั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า การกำหนดชื่อและเขตความรับผิดชอบของเรือนจำ เป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายหรือการได้รับสิทธิประโยชน์ของประชาชน กรณีจึงไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ อย่างไรก็ดี กรมราชทัณฑ์สมควรเร่งรัดออกกฎดังกล่าวโดยเร็วเพื่อให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๗๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ

---

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๑๐] มาตรา ๗๖ บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ออกตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง ตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

[๑๑] มาตรา ๓๒ ให้กรมราชทัณฑ์กำหนดชื่อเรือนจำ โดยใช้คำว่า “เรือนจำ” เป็นคำขึ้นต้นแล้วต่อด้วยชื่อของเรือนจำ และเขตความรับผิดชอบของเรือนจำโดยอาจกำหนดให้ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด ทั้งนี้ ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และรองรับการดำเนินการของศาล

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงยุติธรรมและแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบด้วย

ประเด็นที่ ๕ มาตรา ๓๓[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่เป็นการกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นที่มิใช่เรือนจำให้เป็นสถานที่คุมขังเพื่อดำเนินกิจการตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์ นั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมราชทัณฑ์ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๓ แล้ว แต่ยังต้องวางระเบียบกำหนดรายละเอียดและดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ที่จะต้องวางระเบียบกำหนดรายละเอียดและดำเนินการเพิ่มเติมดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเพื่อให้สามารถเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องขังอย่างทัดเทียมเสมอภาคกัน กรณีจึงมิใช่ประเด็นที่ต้องพิจารณาตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๖ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้อธิบดีวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานในเรือนจำและสถานที่คุมขัง การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำและเจ้าหน้าที่ การแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง การปฏิบัติตัวของผู้ต้องขังแต่ละประเภท และการอื่นอันจำเป็นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจอธิบดีกรมราชทัณฑ์วางระเบียบและวิธีปฏิบัติในกรณีที่ระเบียบและวิธีปฏิบัติเดิมยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับมาตรฐานสากล สามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรานี้เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลได้ตามความจำเป็น กรณีจึงไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ

ประเด็นที่ ๗ มาตรา ๗๒ (๗)[๑๕] และมาตรา ๗๓ (๕)[๑๖] แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่เป็นการให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดสิ่งของต้องห้ามเพิ่มเติมจากที่มีอยู่

---

[๑๒] มาตรา ๓๓ การกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นที่มิใช่เรือนจำให้เป็นสถานที่คุมขังเพื่อดำเนินกิจการตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์ ให้สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๑๔] มาตรา ๓๔ เพื่อให้การบริหารงานเรือนจำและสถานที่คุมขังตามมาตรา ๓๓ ทุกแห่งเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน ให้อธิบดีวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานในเรือนจำและสถานที่คุมขัง การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำและเจ้าหน้าที่ การแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง การปฏิบัติตัวของผู้ต้องขังแต่ละประเภท และการอื่นอันจำเป็นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๕] มาตรา ๗๒ ผู้ใดกระทำด้วยประการใดให้เข้ามาหรือให้ออกไปจากเรือนจำ หรือครอบครองหรือใช้ในเรือนจำ หรือรับจากหรือส่งมอบแก่ผู้ต้องขัง ซึ่งสิ่งของต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ฯลฯ ฯลฯ

(๗) สิ่งของอื่นที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเรือนจำหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๑๖] มาตรา ๗๓ ผู้ใดกระทำด้วยประการใดให้เข้ามาหรือให้ออกไปจากเรือนจำ หรือครอบครองหรือใช้ในเรือนจำ หรือรับจากหรือส่งมอบแก่ผู้ต้องขัง ซึ่งสิ่งของต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) สิ่งของอื่นที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเรือนจำหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในปัจจุบัน เพื่อไม่ให้มีการนำเข้ามาหรือออกไปจากเรือนจำ หรือครอบครองหรือใช้ในเรือนจำ หรือรับจากหรือส่งมอบแก่ผู้ต้องขังได้ นั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจในการดำเนินการออกกฎต่อเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเห็นสมควรที่จะกำหนดสิ่งของต้องห้ามเพิ่มเติมจากที่กฎหมายได้มีการกำหนดไว้แล้ว และการไม่ออกกฎดังกล่าวไม่เป็นการก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนตามนัยของมาตรา ๒๒ วรรคสอง[๑๗] เนื่องจากเมื่อยังมิได้กำหนดให้สิ่งใดเป็นสิ่งของต้องห้ามเพิ่มเติม ประชาชนก็ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะนำสิ่งของใด ๆ ที่ไม่ได้มีกฎหมายระบุห้ามไว้ เข้ามาหรือออกไปจากเรือนจำ หรือครอบครองหรือใช้ในเรือนจำ หรือรับจากหรือส่งมอบแก่ผู้ต้องขังได้ กรณีจึงไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ

ประเด็นที่ ๘ มาตรา ๗๖[๑๘] แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่เป็นบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับบรรดากฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับที่ถูกยกเลิกไปและกำหนดให้หน่วยงานเร่งออกกฎหมายลำดับรองตามที่กฎหมายฉบับใหม่กำหนดไว้ นั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า บทบัญญัตินี้มีผลให้หน่วยงานต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล โดยบทเฉพาะกาลดังกล่าวมิได้เป็นฐานอำนาจในการออกกฎต่าง ๆ เสียเอง การจะพิจารณาว่ารัฐต้องดำเนินการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ หรือไม่นั้น ย่อมต้องพิจารณาจากบทบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ดังนั้น บทเฉพาะกาลมาตรา ๗๖ จึงมิใช่กฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามนัยมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ

อนึ่ง ในประเด็นที่กรมราชทัณฑ์ชี้แจงว่า กรมฯ ได้ดำเนินการออกกฎตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ครบถ้วนแล้ว ยกเว้นเป็นกรณีตามที่ได้หารือมา และยกเว้นเป็นกรณีที่กฎหมายตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่มีฐานอำนาจให้ไว้ แต่กฎหมายฉบับเดิมมีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ จึงจำเป็นต้องใช้บังคับกฎที่ออกตามกฎหมายฉบับเดิมอยู่ นั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า ในกรณีของการปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งทำให้พระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นภายหลังยกเลิกพระราชบัญญัติเดิมทั้งฉบับ การยกเลิกพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บทย่อมมีผลทำให้กฎทั้งหลายซึ่งได้ออกใช้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ได้ถูกยกเลิกนั้นต้องถูกยกเลิกไปด้วย โดยมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติรองรับเฉพาะกฎหมายลำดับรอง เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น และเมื่อพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นภายหลังไม่ได้ให้ฐานอำนาจในการออกกฎในเรื่องใดไว้ กฎเหล่านั้นย่อมสิ้นผลบังคับไปตั้งแต่วันที่กฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับแล้ว

ประเด็นที่ ๙ มาตรา ๗[๑๙] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่เป็นการกำหนดให้บรรดาค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับการโอนนักโทษ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นั้น กรมราชทัณฑ์ชี้แจงว่า

---

[๑๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๑๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

[๑๙] มาตรา ๗ บรรดาค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับการโอนนักโทษ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กรมฯ ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มี “คณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษ” มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาการโอนนักโทษไทยในต่างประเทศเพื่อมารับโทษต่อในราชอาณาจักร และการโอนนักโทษต่างประเทศในราชอาณาจักรเพื่อไปรับโทษต่อในประเทศผู้รับโอน ตลอดจนมีหน้าที่และอำนาจในการออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้อยู่แล้ว โดยในปัจจุบันบรรดาค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการโอนนักโทษไทย นั้น นักโทษไทยซึ่งประสงค์จะขอโอนกลับมารับโทษต่อในราชอาณาจักร หรือสามี ภรรยา ญาติ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนักโทษ จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตามแบบฟอร์มตามข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษว่าด้วยการยื่นคำขอโอนนักโทษและการดำเนินการรับมอบส่งมอบนักโทษ พ.ศ. ๒๕๒๙

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่จะต้องออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดให้ประชาชนซึ่งเป็นนักโทษไทยซึ่งประสงค์จะขอโอนกลับมารับโทษต่อในราชอาณาจักรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนักโทษที่มีอำนาจยื่นคำขอแทนนักโทษได้ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการโอนตัว และตราบใดที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าใช้จ่ายดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษหรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องย่อมไม่มีอำนาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายหรือกำหนดให้นักโทษหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการโอนตัวได้เอง กรณีจึงเป็นบทบัญญัติที่เข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง[๒๐] แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๖

[๒๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น