

การบังคับโทษจำคุก : ศึกษากรณีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม
ในการดำเนินกิจการในเรือนจำ

พันตำรวจตรีหญิง กนิษฐา รักษ์แก้ว

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2558

**The Forced Imprisonment : A Study with Private Companies
to Participate Operating in Prison**

Police Major Kanitta Rakkaew

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Laws, Dhurakij Pundit University

2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การบังคับโทษจำคุก : ศึกษากรณีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำ
ชื่อผู้เขียน	พันตำรวจตรีหญิง กนิษฐา รัศมีแก้ว
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณนารถ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง การบังคับโทษจำคุก : ศึกษากรณีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ รูปแบบ แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายบังคับโทษจำคุกของไทย ในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในกิจการของเรือนจำ และเพื่อแสวงหาความเป็นไปได้ในการให้เอกชนเข้าร่วมบริหารงานเรือนจำในประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า อุปสรรคสำคัญของการบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย มีปัญหาในเรื่องของผู้ต้องขังเรือนจำ อัตราส่วนของผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นทำให้เจ้าหน้าที่เรือนจำไม่เพียงพอกับอัตราส่วนของผู้ต้องขัง ทำให้ไม่สามารถดูแลผู้ต้องขังได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพได้ ทั้งปัญหาในเรื่องงบประมาณที่มีไม่เพียงพอในการบริหารงานราชทัณฑ์ในทุกด้าน โดยเฉพาะงบประมาณด้านการพัฒนาอบรมแก้ไขผู้ต้องขัง และงบประมาณด้านการบริหาร ทำให้งานราชทัณฑ์ไม่สามารถบริหารจัดการงานได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบังคับโทษจำคุกที่มุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดีและสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข เพื่อเป็นการบรรเทาอุปสรรคในการดำเนินงานดังกล่าวและแสวงหาแนวทางในการเสริมสร้างสมรรถภาพในการบริหารงานราชทัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นคนดี การปฏิรูปเรือนจำโดยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในกิจการของเรือนจำ จึงเป็นแนวความคิดที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งเชื่อว่าเอกชนนั้นมีความเป็นมืออาชีพมากกว่าภาครัฐ ไม่ว่าจะทางด้านการศึกษา ด้านศาสนา ด้านให้ความรู้ในการประกอบอาชีพ ด้านอุตสาหกรรม และด้านการฟื้นฟูจิตใจ ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความรู้ ความชำนาญ หรือทักษะเฉพาะทางในด้านต่างๆ ดังกล่าว และเพื่อให้ผู้ต้องขังได้มีความรู้ มีทักษะ มีอาชีพ มีจิตสำนึก เมื่อออกมาจากเรือนจำแล้ว

จะได้มีความรู้ มีอาชีพ เพื่อใช้ในการดำเนินชีวิตต่อไปภายหลังจากพ้นโทษไปแล้ว อันเป็นการแบ่งเบาภาระของเรือนจำในระยะยาว

กรมราชทัณฑ์ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายใดที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษจำคุกในเรือนจำ ซึ่งในกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะในการที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานในเรือนจำได้ ดังนั้น เพื่อพัฒนางานราชทัณฑ์ไทย โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ด้วยการนำศักยภาพของภาคเอกชน ที่มีจุดเด่นในด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารดำเนินงานในเรือนจำ จึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 โดยบัญญัติกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงานในเรือนจำ เพื่อให้มีกฎหมายบังคับใช้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

Thesis Title	The Forced imprisonment : A Study with private companies to participate Operating in prison
Author	Police Captain Kanitta Rakkaew
Thesis Advisor	Asst. Prof. Dr. Thanee Vorapatr
Department	Law
Academic Year	2014

ABSTRACT

The Enforcement of Punishment : The Study of Private Participation in Prison Affair. The purpose of this thesis is to study improvement concepts, theories, forms and guidelines about private participation in prison affair as well as possible application in Thailand.

From the study, prison overcrowding and increasing prisoners, causing non-comprehensive and inefficient observation, are main obstructive problems. Therefore, owing to insufficient administrative prison budget, especially, in development of prisoner and administration, the purposes of imprisonment enforcement, concentrated on rehabilitation for mitigation as well as efficient and effective of prison administration, are not achieved. Then, to reform, private participation having more professional in education, industry, religion, vocational training and mind-rehabilitation, is introduced for acquitted prisoner's mentioned advantage and long-term prison mitigation.

On the contrary to German, American and English Law, there is no provision about private participation in prison affair in Thailand now. That is why effective and efficient private section shall be introduced. For obvious and concrete enforcement, Corrections Act B.E. 2479 shall be revised for power and duty of private participation.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ในหัวข้อ “การบังคับโทษจำคุก: ศึกษากรณีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำ” สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์ โดยได้รับความเมตตากรุณาอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณนารถ ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำปรึกษาคำแนะนำในการศึกษาค้นคว้ามาโดยตลอด กรุณาให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขข้อผิดพลาดและให้คำแนะนำที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ที่มีความกรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณ อาจารย์ นัทธี จิตสว่าง อาจารย์ ดร.สุภชลี เทพหัสดิน ณ อยุธยา ที่ได้กรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งให้ความกรุณาช่วยเหลือ แนะนำ และให้ข้อคิดอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์ในการหาข้อมูลและให้ความสะดวกในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดามารดา และทุกคนในครอบครัว ตลอดทั้งพี่ๆ เพื่อนๆ ทุกคนของผู้เขียน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนและคอยเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าต่อไป ผู้เขียนขอมอบบูชาพระคุณแก่บิดา มารดา ตลอดจนครอบครัวและผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

พันตำรวจตรีหญิง กนิษฐา รักษ์แก้ว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๖
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. แนวคิด ทฤษฎีกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและ หลักการมีส่วนร่วมของเอกชน.....	8
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง.....	8
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายบังคับโทษ.....	32
2.3 กฎหมายรัฐธรรมนูญกับการบังคับโทษ.....	47
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการงานราชทัณฑ์.....	54
2.5 หลักการมีส่วนร่วมของเอกชน.....	75
3. การมีส่วนร่วมของเอกชนในการบังคับโทษจำคุกในเรือนจำของต่างประเทศ.....	94
3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	94
3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	117
3.3 ประเทศอังกฤษ.....	129
4. วิเคราะห์เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของเอกชนในการบังคับโทษจำคุก ในเรือนจำไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.....	138
4.1 การมีส่วนร่วมทางด้านการศึกษา.....	141
4.2 การมีส่วนร่วมทางด้านการศาสนา.....	147
4.3 การมีส่วนร่วมทางด้านการให้ความรู้ด้านอาชีพ.....	152

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.4 การมีส่วนร่วมทางด้านอุตสาหกรรม.....	158
4.5 การมีส่วนร่วมทางการฟื้นฟูจิตใจ.....	167
4.6 เหตุผลและความจำเป็นในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินกิจการในเรือนจำ.....	172
4.7 รูปแบบและวิธีดำเนินการในเรือนจำ.....	175
4.8 บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการดำเนินกิจการเรือนจำ.....	179
5. บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	182
5.1 บทสรุป.....	182
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	190
บรรณานุกรม.....	193
ประวัติผู้เขียน.....	199

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานยุติธรรมทางอาญานั้น จำเป็นอย่างยิ่งต้องดำเนินการในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมไปพร้อมๆ กัน ซึ่งไม่ว่าหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมจะได้ดำเนินการอย่างจริงจัง โดยใช้หลักทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมและหลักทฤษฎีกระบวนการยุติธรรม เพื่อลดหรือจัดปัญหาอาชญากรรมให้หมดสิ้นไปจากสังคม อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ความเป็นจริงของสังคม ยังปรากฏว่าประชาชนยังรู้สึกหวาดกลัวภัยอาชญากรรมอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้ น่าจะสืบเนื่องมาจากเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ไม่มั่นคง รวมทั้งการไม่ให้การยอมรับผู้พ้นโทษกลับสู่สังคม ทำให้ต้องกลับมากระทำผิดซ้ำอีก

กฎหมายบังคับโทษจำคุกเป็นส่วนหนึ่งในระบบกฎหมายอาญา ดังนั้น กฎหมายบังคับโทษจำคุกจึงมีบทบาทและมีความสำคัญในการส่งเสริมภารกิจของกระบวนการยุติธรรมทางอาญากว่าคือ ภารกิจของกฎหมายอาญานั้น มีภารกิจในการคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม มีภารกิจในการปราบปรามและการป้องกันการกระทำผิด รวมตลอดทั้งคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายและในการคุ้มครองคุณภาพของการกระทำซึ่งอาจได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น เหตุผลที่มีการเรียกกันว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายหลักสามส่วนจะต้องทำงานร่วมกันอย่างเป็นกระบวนการหรือเป็นระบบต่อกัน ในกระบวนการเดียวกันแต่มีหน้าที่บทบาทแตกต่างกัน บนพื้นฐานความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่เชื่อมต่อกันและขับเคลื่อนด้วยองค์กรหลายองค์กรในบทบาทที่แตกต่างกันในวัตถุประสงค์ของกระบวนการเดียวกัน จึงเรียกว่ากระบวนการทางอาญา¹ นั่นคือ ระบบงานยุติธรรมของเราในปัจจุบันได้มีการแบ่งแยกหน้าที่กันโดยเด็ดขาด คือ การสืบสวน สอบสวน และจับกุม เป็นหน้าที่ของพนักงานตำรวจและฝ่ายปกครอง การฟ้องคดีและการดำเนินคดีในศาลเป็นหน้าที่ของอัยการและทนายความ การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นหน้าที่ของศาล และการปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นหน้าที่ของกรมคุมประพฤติและกรมราชทัณฑ์

¹ จาก กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (น. 86), โดย ธาณี วรภัทร์, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

หลักการของการบังคับโทษจำคุก คือ ผู้ต้องขังต้องสามารถที่จะดำเนินชีวิตในอนาคต โดยปราศจากความผิออาญาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม การบังคับโทษต้องตอบสนองการคุ้มครองสาธารณะต่อการกระทำผิดของบุคคลนั้นว่าจะไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ต้องสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่บกพร่องในการกระทำผิดกฎหมายของผู้กระทำได้จริง มุ่งที่จะปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมชั่วหรือความบกพร่องของผู้กระทำความผิดนั้น ให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อีก โดยสามารถปรับตัวเองให้อยู่กับผู้อื่นและสามารถใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุข ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า บทบาทของกฎหมายบังคับโทษจำคุกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงเป็นเรื่องของการแก้ไขบุคคลที่ได้มีการพิชิตแล้วโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในส่วนของ การสืบสวนสอบสวน สอบและจับกุม ว่าได้กระทำความผิดจริง ในระหว่างเวลาที่อยู่ในเรือนจำมีวิธีการและขั้นตอนในการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟูในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดไม่กลับไปกระทำความผิดอีกในภายหลังเมื่อปล่อยตัวบุคคลนั้นออกจากสังคมและเข้าเป็นส่วนหนึ่งในสังคมแล้ว

สำหรับภารกิจในการบังคับโทษจำคุกผู้กระทำความผิดในลักษณะต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษและการบังคับโทษ ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมแก้ไขผู้ที่กระทำความผิดนั้นๆ มุ่งที่จะปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมหรือปรับปรุงสิ่งที่บกพร่องของผู้กระทำความผิดนั้น ให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างปกติสุขต่อไป ไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก² กฎหมายบังคับโทษจำคุก ได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่บริหารจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจของการบังคับโทษ คือ กรมราชทัณฑ์ นั่นเอง

กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมซึ่งต้องรับภาระอันหนักยิ่งในการควบคุมผู้ต้องขังตามคำพิพากษาของศาล ตลอดจนการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้เมื่อพ้นโทษ กับทั้งยังต้องให้การช่วยเหลือในด้านคุณภาพชีวิตในเรือนจำ การให้สวัสดิการ และการสงเคราะห์ในด้านต่างๆ ก็เพื่อต้องการให้ผู้กระทำความผิดซึ่งผ่านกระบวนการขจัดเกลางของกรมราชทัณฑ์แล้ว กลับเข้าสู่การดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างเช่นคนปกติ แต่ในขณะที่การบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคต่างๆ เช่น ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ปัญหาขาดแผนปฏิบัติงาน ปัญหาขาดแคลนอัตรากำลัง และอัตรากำลังที่มีอยู่ขาดประสิทธิภาพ ปัญหารูปแบบเรือนจำที่ล้าสมัยไม่เหมาะสม การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ปัญหาการขาดรูปแบบวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างชัดเจน ตลอดจนปัญหา

² จาก “ปัญหาการบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย,” โดย ธาณี วรภัทร์. (2548, กรกฎาคม-ถึงธันวาคม). *กฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์*, 5(2), น.61.

ที่ถูกสาธารณชนวิจารณ์อยู่เสมอในเรื่องบทบาทในการช่วยผู้ต้องขังให้กลับสังคมที่ยังไม่เห็นผลชัด ปัญหาเหล่านี้นับวันทวีความรุนแรงขึ้นและหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศได้

การที่ผู้ต้องขังล้นเรือนจำมีสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่ ชุมชนขาดความเข้มแข็งที่จะเป็นภูมิคุ้มกันภัยคุกคามจากสิ่งแวดล้อมที่จะหล่อหลอมหรือผลักดันให้ไปสู่การกระทำผิด นิยมใช้มาตรการทางกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมมากเกินไป ทำให้มีจำนวนคดีปริมาณมากเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมขาดกระบวนการคัดกรองคดี การใช้มาตรการอื่นแทนการใช้โทษจำคุกในคดีที่ผู้กระทำความผิดไม่สมควรจำต้องได้รับโทษจำคุก กระบวนการยุติธรรมให้ความสำคัญกับการสงเคราะห์ผู้ต้องขังเมื่อกลับคืนสู่สังคมน้อยเกินไปเมื่อพ้นโทษแล้ว อาจถูกสถานการณ์บีบบังคับ มีความกดดัน ทำให้กระทำผิดกฎหมายอีก กระบวนการยุติธรรมขาดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในเรื่องชุมชนบำบัดอย่างครบวงจร มีบทบาทในการสร้างเครือข่าย พัฒนาเอกชน และชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วม ปัญหาด้านข้อกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ซึ่งใช้ระยะเวลาในการแก้ไข ปรับปรุง หรือพัฒนาให้ทันสมัยและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมโดยรวม³

จำนวนผู้ต้องขังที่เกินความจุของเรือนจำและทัณฑสถานในปัจจุบันถือเป็นอัตราที่เกินความจุปกติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อตรงต่อการทำงาน พฤตินิสัยของผู้ต้องขัง สภาพความแออัดก่อให้เกิดความตึงเครียดในจิตใจ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพ การรักษาพยาบาลผู้ต้องขังที่ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง สภาวะความแออัดยัดเยียดผู้ต้องขังภายในเรือนจำส่งผลให้ผู้ต้องขังเจ็บป่วยได้ง่าย ปัญหาสุขภาพ โรคระบาด โรคติดต่อ ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณ การรักษาพยาบาลผู้ต้องขังทำได้เพียงการรักษาโรคทั่วไป อันเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังระบายความเครียดด้วยความรุนแรง

จากปัญหาของราชทัณฑ์กรณีเรือนจำมีผู้ต้องขังมากกว่ากำลังที่จะรับได้นั้น เป็นภาระกับงานราชทัณฑ์ไม่สามารถบริหารจัดการงานบังคับโทษได้ตามวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจำคุกได้ และมีผลกระทบกับเรื่องอื่นๆ อีกมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง งบประมาณ บุคลากร ฯลฯ การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ต้องขังอย่างรวดเร็ว และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ระบบของราชทัณฑ์ไทยได้ขยายตัวของงบประมาณและจำนวนเจ้าหน้าที่เป็นสิ่งที่ตามมา ซึ่งในส่วนของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำ การดำเนินงานราชทัณฑ์ยังประสบขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในสายวิชาชีพด้าน

³ “รายงานผลการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องปัญหาคนล้นคุกวิกฤติยุติธรรมที่ต้องแก้ไข,” โดย อุดม คู่ชนรา. (2543), *วารสารราชทัณฑ์*, 48 (1), น. 69-77.

ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนักสังคมสงเคราะห์ พนักงานอาสาสมัครคุมประพฤติ แพทย์ จิตแพทย์ พยาบาล วิชาชีพ นักจิตวิทยาประจำเรือนจำหรือทัณฑสถาน รวมทั้งขาดแคลนเจ้าหน้าที่หรือวิทยากรที่มีคุณวุฒิในการสอนผู้ต้องขัง อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมในทุกกระบวนการล้วนเผชิญปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานประกอบกับข้อจำกัดตามเงื่อนไขตามนโยบายของรัฐที่ไม่มีนโยบายเพิ่มกำลังคน

องค์กรราชทัณฑ์เป็นองค์กรที่ใหญ่ เรือนจำหลายแห่งมีจำนวนผู้ต้องขังมากกว่าที่จะยอมรับได้ในระดับสากลว่าจะสามารถบริหารดูแลได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ การแก้ไขปรับปรุงสภาพภายในเรือนจำให้ดีขึ้นกว่าปัจจุบัน รวมทั้งการกำหนดวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่เหมาะสม และการแก้ปัญหาของกรมราชทัณฑ์ด้านอื่นๆ ไปพร้อมกันนั้นเป็นเรื่องที่ต้องการระยะเวลาและการวางแผนที่ดี เนื่องจากเป็นการดำเนินการทั้งระบบ อีกทั้งยังมีอุปสรรคทางด้านความล่าช้า ขั้นตอนและความซ้ำซ้อนในการบริหารงาน นอกจากนี้กรมราชทัณฑ์ไทยยังประสบปัญหาเช่นเดียวกับกรมราชทัณฑ์ในอีกหลายๆ ประเทศทั่วโลก คือ การไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร ประกอบกับงานในส่วนของราชทัณฑ์ยังขาดการตรวจสอบ ประเมินผลที่เป็นรูปธรรมในหลายส่วนที่สำคัญ และขาดคู่แข่งที่จะมาเปรียบเทียบกับเชิงการบริหารจัดการทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างล่าช้า จึงเกิดแนวคิดในการปฏิรูปเรือนจำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของภารกิจของกรมราชทัณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขพฤติกรรมนิสัยผู้ต้องขังโดยมุ่งพัฒนาองค์กรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดีมีสุขภาพกายสุขภาพจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำ ได้รับการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพที่สุจริต และสามารถดำเนินชีวิตในสังคมภายนอกได้อย่างปกติโดยสังคมให้การยอมรับ ดังนั้น แนวคิดการปฏิรูปเรือนจำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ ตามวัตถุประสงค์ของการการบังคับโทษจำคุก ที่เราจะทำการศึกษา คือ การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเรือนจำซึ่งอาจเป็นทางเลือกหนึ่ง อันอาจจะเป็นหนทางที่แบ่งเบาภาระของเรือนจำในระยะยาว

การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการบริหารเรือนจำ จึงมีความพยายามจากหลายฝ่ายในการที่จะให้มีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการงานเรือนจำ ซึ่งมีเหตุผลสำคัญ คือ ปัญหาผู้ต้องขังล้นคุก และอาชญากร ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้จำนวนผู้ต้องขังกับจำนวนเจ้าหน้าที่เรือนจำ ไม่เพียงพอแก่การดูแลผู้ต้องขังได้ดีพอ ไม่ว่าในเรื่องการให้ความรู้ในด้านการศึกษา การให้ความรู้ในด้านอาชีพ หรือการให้คำปรึกษา ซึ่งเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะทาง เป็นต้น เหตุผลอีกประการหนึ่ง ในการให้เอกชนเข้ามาช่วย

บริหารงานในเรือนจำบางส่วนดังกล่าว มีผลในด้านของการแก้ไขฟื้นฟู ปรับพฤติกรรมเสียด้วย ทำให้ผู้ต้องขังได้สัมผัสและใกล้ชิดกับภาคเอกชนที่เข้ามาช่วยในงานบังคับโทษ ทำให้ลดความแตกต่างในระหว่างภายในกับภายนอกเรือนจำได้ อันเป็นการช่วยลดความเสียหายอันเกิดจากการบังคับโทษได้ และยังให้เกิดการบังคับโทษที่มีประสิทธิภาพในการปรับพฤติกรรมเสียผู้กระทำผิดได้ เพื่อประโยชน์แก่สังคมและช่วยให้ผู้ต้องขังกลับตัวเป็นคนดี ทั้งยังเชื่อว่าเอกชนสามารถบริหารงานได้มีประสิทธิภาพกว่ารัฐ และเชื่อมั่นว่าระบบการบริหารจัดการของเอกชนคล่องตัวกว่า ประหยัดกว่า และช่วยหยุดยั้งการขยายตัวของระบบราชการได้ ในต่างประเทศพบว่า บางประเทศให้โอกาสภาคเอกชนเข้ามาช่วยบริหารจัดการงานราชทัณฑ์ได้ด้วยในบางเรื่อง เช่น เรือนจำเอกชน งานด้านการรักษาความปลอดภัย อาหาร การฝึกงาน การศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระของภาครัฐ⁴ เหตุผลที่กรมราชทัณฑ์ของรัฐตกลงว่าจ้างให้เอกชนดำเนินงานเรือนจำ โดยมีเหตุผลตามลำดับความสำคัญ คือ เพื่อความมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพื่อลดสภาพความแออัดในเรือนจำ เพื่อความรวดเร็ว เพื่อความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เป็นต้น

การบังคับโทษโดยให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินกิจการในเรือนจำ ซึ่งจะทำให้ศึกษานี้เป็นการตัดโอนภารกิจบางอย่างให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษในเรือนจำ ได้แก่

1. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษา
2. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางด้านศาสนา
3. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการให้ความรู้ด้านอาชีพ
4. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางด้านอุตสาหกรรมในเรือนจำ
5. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการฟื้นฟูจิตใจ

ดังนั้น การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำข้างต้น ซึ่งเราจะทำการศึกษากันต่อไป เป็นทางเลือกประการหนึ่งที่ภาครัฐควรนำมาใช้ในการบรรเทาหรือแก้ปัญหาการดำเนินงานของราชทัณฑ์ เป็นรูปแบบแนวทางที่น่าศึกษา เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ให้การศึกษอบรม ฝึกอาชีพให้ผู้ต้องขัง โดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางเฉพาะด้าน ชัดเจนให้เป็นคนดี คืนกลับสู่สังคม ทำประโยชน์ให้สังคมตามคุณค่าของตนได้ ประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัวได้โดยไม่ต้องกลับไปกระทำความผิดอีก อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการบังคับโทษจำคุกและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยต่อไป

⁴ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (น. 89). เล่มเดิม.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษจำคุกของเอกชนในเรือนจำ
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในเรือนจำที่เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำของเอกชนเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษากฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษของไทย และหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายบังคับโทษจำคุกของไทยในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำ

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันแนวคิดการปฏิรูปเรือนจำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นระบบมีประสิทธิภาพ และมีมนุษยธรรม เพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังบรรลุวัตถุประสงค์ในการคืนคนดีสู่สังคม ลดการกระทำผิดซ้ำ และช่วยให้นักโทษมีความรู้ มีทักษะ อาชีพ สามารถเลี้ยงตนเองและดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ภายหลังพ้นโทษ มีหลายๆ แนวคิดในการปฏิรูปเรือนจำของไทย ซึ่งแนวคิดสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานเรือนจำมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ แนวคิดในการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของเรือนจำ เพราะเชื่อว่าเอกชนนั้นมีความเป็นมืออาชีพมากกว่าภาครัฐ เช่น ด้านการศึกษา ด้านศาสนา ด้านให้ความรู้ในการประกอบอาชีพ ด้านอุตสาหกรรม ด้านการฟื้นฟูจิตใจ เป็นต้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความรู้ ความชำนาญ หรือทักษะเฉพาะทางในด้านต่างๆดังกล่าวข้างต้น ทั้งจำนวนเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอกับอัตราส่วนของผู้ต้องขังซึ่งมีจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ต้องขังได้มีความรู้ มีทักษะ มีอาชีพ และมีจิตสำนึกเพื่อที่ว่าเมื่อออกมาจากเรือนจำแล้วจะได้มีความรู้ มีอาชีพ เพื่อใช้ในการดำเนินชีวิตต่อไปภายหลังจากพ้นโทษไปแล้ว

ดังนั้น ภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการการบังคับโทษจำคุก เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบังคับโทษจำคุกที่มุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดีและอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้มุ่งศึกษาถึง แนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษจำคุก ตลอดจนศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการราชทัณฑ์ ปัญหาและอุปสรรคอันจะนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษของเอกชนในเรือนจำ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับการบริหารงานเรือนจำของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาประยุกต์ ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายในประเทศไทย และเพื่อศึกษาหาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการบังคับโทษโดยมีเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรือนจำของประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตำราวิชาการ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และรวบรวมแนวคิด ข้อเสนอแนะ รวมทั้งผลงานของนักกฎหมาย สำหรับเป็นแนวทางในการศึกษาต่อสำหรับประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษจำคุกของเอกชนในเรือนจำ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในเรือนจำที่เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม
3. ทำให้ทราบถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนในการดำเนินกิจการในเรือนจำของต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษของไทย และแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายบังคับโทษจำคุกของไทยในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและหลักการมีส่วนร่วม ของเอกชน

ในการบริหารงานเรือนจำโดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษจำคุกให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการราชทัณฑ์ จะต้องคำนึงถึงทฤษฎีแนวคิด และหลักการต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำในประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง

เนื่องจากได้มีการรณรงค์ทางด้านสิทธิมนุษยชนจากองค์การสหประชาชาติและรัฐบาลของประเทศต่างๆ ประกอบกับความรู้ความเข้าใจในสาขาวิชาทัณฑวิทยาได้พัฒนาตามลำดับ นานาประเทศจึงได้บัญญัติกฎหมายที่ให้หลักประกันสิทธิมนุษยชนแก่ผู้ต้องขังมากขึ้น¹ ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาในการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขังที่ว่า พึงเป็นที่ตระหนักว่าโทษจำคุกและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นโทษที่หนักอยู่แล้ว ในแง่ที่ว่าเป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกแยกออกจากโลกภายนอกโดยเป็นการจำกัดอิสรภาพและเสรีภาพของผู้นั้น ดังนั้น ระบบราชทัณฑ์จึงไม่ควรจะไปเพิ่มความทุกข์ให้แก่นักโทษในเรือนจำหนักขึ้นไปกว่าโดยสภาพของโทษจำคุกนั้นอีก เว้นแต่ในกรณีของการคัดแยกประเภทของนักโทษโดยชอบธรรมหรือเพื่อการรักษาระเบียบวินัย

การที่จะทำให้บรรลุผลดังกล่าว เรือนจำพึงนำเอาการดำเนินการและรูปแบบของการช่วยเหลือทุกอย่างที่มีอยู่และเหมาะสมทั้งในด้านการแก้ไขเยียวยา การศึกษา การอบรมทางคุณธรรมและทางจิตวิญญาณมาใช้ ตลอดจนการจัดให้มีการช่วยเหลือเชิงแก้ไขเยียวยานักโทษให้เหมาะสมกับความต้องการของนักโทษรายบุคคลด้วย ก่อนที่จะถึงกำหนดเวลาพ้นโทษจำคุกทางเรือนจำจะต้องจัดมาตรการที่จำเป็นรองรับให้นักโทษผู้นั้น ได้กลับคืนสู่สังคมเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนี้ ในแต่ละกรณีจะต้องมีกระบวนการก่อนการปล่อยตัวที่จัดในเรือนจำหรือสถานที่

¹ จาก สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย (รายงานผลการวิจัย) (น. 40-42), โดย ประธาน วัฒนวานิชย์, 2526, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คุมขังอื่นที่เหมาะสมหรือการปล่อยตัวไปภายใต้การควบคุมดูแล การบำบัดแก่นักโทษไม่ได้สิ้นสุดลงเมื่อนักโทษได้รับการปล่อยตัว ดังนั้น หน่วยงานทั้งของทางราชการและเอกชนควรติดตามดูแลนักโทษอย่างมีประสิทธิภาพหลังการพ้นโทษนั้นด้วย เพื่อลดปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นแก่นักโทษและเพื่อประโยชน์ในการบำบัดฟื้นฟูทางสังคมแก่นักโทษนั้น และอนาคตหลังการพ้นโทษ ดังนั้น จึงต้องส่งเสริมและช่วยเหลือให้นักโทษยังคงมีความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลและองค์กรภายนอก ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างดีที่สุดสำหรับครอบครัวของนักโทษและต่อการบำบัดฟื้นฟูทางสังคมแก่นักโทษนั้นด้วย²

โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกัน และโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายของมนุษย์เป็นหลักการแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพของโลก และปรัชญาญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จสำหรับประชากรและประชาชาติทั้งหลาย มีการยอมรับนับถือและการปฏิบัติโดยสากลและอย่างจริงจัง

ปรัชญาญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้กล่าวถึงสิทธิซึ่งโอนมิได้หรือนัยหนึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์มีอยู่และล่วงละเมิดมิได้นั้น ความหมายของคำนี้ยังมีผู้พิจารณาและตีความแตกต่างกัน หลักปรัชญาสังคมของโทมัส ฮอบบส์ (Thomas Hobbes) ซึ่งสนับสนุนรัฐบาลที่เข้มแข็งในการปกครองและคุ้มครองเอกชนกล่าวว่า ชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน ยังมิได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิที่โอนมิได้ อันปลอดจากการเข้าแทรกแซงของรัฐแต่คงอยู่ภายใต้การควบคุมแทรกแซงด้วยความเมตตาการุณาของรัฐ อำนาจรัฐตามปรัชญาสังคมของฮอบบส์ มิได้ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายใดๆ ดังนั้น ความคิดในกฎหมายธรรมชาติของฮอบบส์ จึงเป็นเพียงการชี้แนวทางศีลธรรมให้แก่องค์อธิปัตย์ การพิจารณากฎหมายของฮอบบส์มีผู้วิจารณ์ว่ามีได้แตกต่างจากสำนักปฏิฐานนิยม

ลูควิก กุมโปลวิกซ์ (Ludwig Gumplowicz) นักสังคมวิทยาชาวออสเตรียกล่าวว่ากฎหมายเป็นการใช้อำนาจของรัฐ การแก่งแย่งอำนาจระหว่างกลุ่มบุคคลเพื่อความเป็นใหญ่ในรัฐในอันที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ ดังนั้น กฎหมายจึงเกิดจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่บุคคลมีความแตกต่างกันและมีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน กฎหมายเป็นกลไกในการรักษาสภาวะทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ที่ไม่เสมอภาคให้ดำรงอยู่ได้ตลอดไปในตัวเองกฎหมายมิได้แสดงออกทางด้านความไม่เสมอภาค แต่ดำรงอยู่เพื่อควบคุมหรือบังคับบุคคลที่ไม่มีความเสมอภาคทางเชื้อชาติและสังคมให้อยู่ร่วมกันได้ ดังนั้น คำกล่าวเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และสิทธิที่ไม่อาจโอนกันได้ จึงเป็นเรื่องแปลกประหลาดซึ่งเกิด

² จาก มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (น. 16-167), โดย ชาติ ชัยเดชสุริยะ, 2549, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

จากมโนภาพอย่างแท้จริงเช่นเดียวกับมโนทัศน์ในเรื่องเจตจำนงที่เป็นอิสระ (Free Will) หรือเหตุผล (Reason) แนวความคิดของกุ่ม โปลวิกซ์เป็นตัวอย่างของผู้ตีความหมายในแนวทางสังคมวิทยา และปฏิฐานนิยม (Sociological-Positivistic Interpretation of Law)

นักนิติศาสตร์ผู้เสนอแนวทางกฎหมายธรรมชาติและสังคมนิยมคือ ลีออน ดูกูย (Leon Duguit) ชาวฝรั่งเศส ดูกูย ปฏิเสธแนวความคิดในเรื่องสิทธิที่ไม่อาจโอนได้ของบุคคลของสำนักกฎหมายธรรมชาติในศตวรรษที่ 18 โดยพยายามจะนำหลักในเรื่องหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal Duties) มาใช้แทนที่สิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) บุคคลทุกคนจะต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคมภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สิทธิที่บุคคลจะพึงมีจึงได้แก่สิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อำนาจในการปกครองของรัฐตามความเห็นของดูกูยเป็นหน้าที่มิใช่สิทธิเช่นเดียวกับพลเมืองที่มีหน้าที่นั่นเอง อย่างไรก็ตาม นักนิติศาสตร์จำนวนมากเมื่อกล่าวถึงความยุติธรรมและเสรีภาพแล้ว ประชญากฎหมายจะเน้นอยู่ในเรื่องเสรีภาพ เพราะความปรารถนาเสรีภาพฝังรากลึกอยู่ในตัวมนุษย์

จอห์น ล็อก (John Locke) กล่าวว่า จุดมุ่งหมายของกฎหมายมิได้อยู่ที่การยกเลิกหรือเหนี่ยวรั้งเสรีภาพของบุคคลแต่เป็นการรักษาและส่งเสริมต่างหาก ส่วน โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) เชื่อมั่นว่าเสรีภาพจะผูกพันกับสิทธิที่โอนมิได้หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และนักปรัชญาอื่นๆ เช่น รูสโซ (Rousseau) คานท์ (Kant) และเฮอเบอร์ต สเปนเซอร์ (Herbert Spencer) ก็มีความคิดเห็นต่อเสรีภาพของมนุษย์อย่างเดียวกัน ดังนั้น ไม่ว่าจะพิจารณาสหิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเป็นที่เข้าใจกันว่า บุคคลมีสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ซึ่งมีอาจโอนได้ แม้ว่าบุคคลจะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐ หรือตกเป็นผู้ต้องหาจำเลย หรือผู้ต้องขังในเรือนจำ³

2.1.1 สิทธิของผู้ต้องขังตามหลักสากล

องค์การสหประชาชาติให้การรับรองสิทธิมนุษยชนทางอาญาไว้เป็นมาตรฐานสากล โดยบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966) และต่อมามาตรฐานดังกล่าวได้รับการบัญญัติรับรองสิทธิของภูมิภาคและองค์กรต่างๆ ของสิทธิมนุษยชน เช่น The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms 1950, The American Convention on Human Rights 1969 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

³ สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย (น. 18-19). เล่มเดิม.

1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) รับรองสิทธิของผู้ต้องโทษไว้ในข้อ 5 “บุคคลใดจะถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติหรือลงโทษซึ่งทารุณ โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือหยาบเถื่อนมิได้” โดยที่หลักประกันสิทธิของผู้ต้องขังได้ถูกบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งบทบัญญัติในข้อนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการมนุษยธรรมในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังให้ได้รับการเอาใจใส่มากขึ้น⁴

2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966)⁵ ได้รับรองสิทธิดังกล่าวในข้อ 7 การห้ามการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม และได้เพิ่มเติมหลักประกันสิทธิในการปฏิบัติตัวผู้ต้องโทษในข้อ 10 ดังนี้

(1) การรับรองสิทธิของผู้ต้องขัง

บุคคลจะถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือต่ำช้ามิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลจะถูกใช้ในการทดลองทางการแพทย์หรือทางวิทยาศาสตร์ โดยปราศจากความยินยอมอย่างเสรีของบุคคลนั้นมิได้ (ข้อ 7)

(2) หลักประกันสิทธิในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

บุคคลทั้งหลายที่ถูกตรวนเสรีภาพต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (ข้อ 10(1))

พึงจำแนกผู้ต้องหาออกจากผู้ต้องโทษในเรือนจำและพึงได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมแก่สถานะอันมิใช่เป็นผู้ต้องโทษ (ข้อ 10(2) (ก))

พึงแยกตัวผู้ต้องหาว่ากระทำผิดที่เป็นเยาวชนออกจากผู้ใหญ่และให้นำตัวขึ้นพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ (ข้อ 10(2) (ข))

ระบบราชทัณฑ์พึงประกอบด้วยปฏิบัติต่อนักโทษด้วยความมุ่งหมายสำคัญที่จะให้มีการกลับเนื้อกลับตัวและการฟื้นฟูทางสังคม พึงจำแนกผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชนออกจากผู้ใหญ่และได้รับการปฏิบัติตามความเหมาะสมแก่วัยและสถานะทางกฎหมาย (ข้อ 10(3))

3) ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังคดีอาญา (Standard of Minimum Rules For the Treatment of Prisoners) ดังนี้

⁴ แหล่งเดิม.

⁵ (ฉบับแปลและเรียบเรียงโดยกระทรวงการต่างประเทศ). สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2558, จาก

(1) การแยกประเภทของผู้ต้องขัง ควรแยกผู้ต้องขังเหล่านี้ออกจากกัน คือ ผู้ต้องขังเพศชายกับเพศหญิง ผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างการพิจารณากับนักโทษเด็ดขาด ผู้ต้องโทษกักขังเกี่ยวกับหนี้สินหรือคดีแพ่งอื่นๆ กับผู้ต้องโทษคดีอาญา ผู้ต้องขังที่เป็นเยาวชนกับผู้ใหญ่

(2) ห้องพัก ไม่ควรใช้ห้องนอนรวมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปและจะต้องมีพื้นที่แสงสว่าง ห้องน้ำตลอดจนควรมีการทำความสะดวกสะอาดอยู่เสมอ

(3) อนามัยส่วนบุคคล ผู้ต้องขังควรได้รับบริการน้ำดื่ม กระจายชำระ และสิ่งอื่นที่ใช้รักษาความสะดวกในร่างกาย

(4) เสื้อผ้าและที่นอน

ผู้ต้องขังที่มีได้รับอนุญาตให้ใช้เสื้อผ้าของตนเอง จะได้รับบริการเสื้อผ้าที่เหมาะสมและบริการซักปรัดตามที่กำหนด

ผู้ต้องขังที่อยู่นอกเรือนจำได้รับอนุญาตที่จะใช้เสื้อผ้าของตนเอง ผู้ต้องขังทุกคนควรได้รับที่นอนส่วนตัวและสะอาด

(5) อาหาร ผู้ต้องขังควรได้รับประทานอาหารที่ถูกสุขอนามัย ตลอดจนได้ดื่มน้ำเมื่อร่างกายต้องการ

(6) การออกกำลังกายและเล่นกีฬา ผู้ต้องขังทุกคนที่มีได้ทำงานกลางแจ้ง ควรจะมีเวลาออกกำลังกายกลางแจ้งอย่างน้อยวันละหนึ่งชั่วโมง ส่วนผู้ต้องขังที่เป็นเยาวชนจะได้รับ การฝึกกายบริหาร

(7) การให้บริการทางการแพทย์

ในทุกเรือนจำควรมีแพทย์รักษาโรคทั่วไปและพ้อมีความรู้ทางจิตเวช ตรวจรักษาอยู่เป็นประจำ

ผู้ต้องขังซึ่งจำเป็นต้องได้รับการรักษาพยาบาลเป็นกรณีพิเศษจะได้รับการส่งตัวไปรักษาพยาบาล ณ โรงพยาบาลซึ่งรักษาประชาชนทั่วไปหรือได้รับการรักษาในที่ที่จัดไว้โดยเฉพาะ

ควรมีทันตแพทย์ให้บริการแก่ผู้ต้องขังทุกคน

ควรมีการให้บริการดูแลหญิงมีครรภ์โดยพยาบาลผดุงครรภ์

ผู้ต้องขังทุกคนควรได้รับการตรวจร่างกายหลังจากถูกส่งตัวเข้ามาในเรือนจำ ส่วนผู้ต้องขังที่พบว่ามิโรคติดต่อต้องแยกขัง

แพทย์ต้องตรวจร่างกายแก่ผู้ต้องขังทุกวันไม่ว่าจะได้รับการร้องขอ หรือถูกส่งตัวมา ให้รักษา

แพทย์ต้องรายงานต่อพัศดีในกรณี สุขภาพของผู้ต้องขังอาจเป็นอันตรายจากการที่จะให้จำคุกต่อไป หรือภายใต้การรับอาหาร อนามัย ที่นอน หรือเสื้อผ้าภายในเรือนจำ

(8) วินัยและการลงโทษ

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการวินัยของผู้ต้องขังไม่ควรจะเคร่งครัดไปกว่าที่จำเป็นเพื่อให้เขาอยู่ภายใต้การควบคุมและปฏิบัติตามคำสั่ง

ห้ามใช้ผู้ต้องขังคนใดทำงานเกี่ยวกับการรักษาวินัย

การกระทำใดถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดวินัย และการรับโทษต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับ รวมทั้งผู้ต้องขังสามารถต่อสู้ข้อกล่าวหาได้

ห้ามมิให้ลงโทษแก่ผู้ต้องขังในลักษณะที่ทารุณ โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือลดความเป็นมนุษย์ลง ซึ่งหมายรวมถึงการเยียด การขังในห้องมืด

ก่อนที่จะลงโทษต่อร่างกายของผู้ต้องขังต้องปรึกษาแพทย์ก่อนว่าการลงโทษดังกล่าวจะมีผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทางกายหรือจิตใจของผู้ต้องขังหรือไม่

(9) การใช้เครื่องพันธนาการห้ามใช้กุญแจมือ ช้อน คา และเสื่อทรมาน หรือเครื่องพันธนาการอื่นๆ เพื่อการลงโทษ และห้ามมิให้ใช้โซ่หรือตรวนเป็นเครื่องพันธนาการ เว้นแต่จะป้องกันการหลบหนีในระหว่างย้ายผู้ต้องขังเพื่อเหตุผลทางการแพทย์ หรือโดยคำสั่งของผู้บัญชาการเรือนจำเพื่อป้องกันการทำลายทรัพย์สิน

(10) สิทธิในการได้รับแจ้งและการร้องทุกข์

เมื่อแรกรับเข้ามาในเรือนจำ ผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับการแจ้งในเรื่องเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับในเรือนจำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่เองหรือโดยการร้องขอของตน

ผู้ต้องขังมีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการเรือนจำในท้องที่นั้น หรือในส่วนกลาง หรือต่อศาลอย่างเป็นทางการโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบในเรื่องราวที่ร้องทุกข์ และมีโอกาสที่จะแจ้งด้วยวาจาต่อพนักงานสอบสวนในเรื่องนี้โดยปราศจากการควบคุมของเจ้าหน้าที่เรือนจำ

เว้นแต่จะปรากฏหลักฐานไม่เพียงพอ คำร้องทุกข์ทุกฉบับจะต้องได้รับการดำเนินการโดยทันทีและได้รับคำตอบโดยไม่ชักช้า

(11) การติดต่อกับภายนอก

ผู้ต้องขังได้รับการอนุญาตให้ติดต่อกับครอบครัวและเพื่ออย่างสม่ำเสมอทั้งทางจดหมายและการเยี่ยมชม

ผู้ต้องขังซึ่งเป็นชาวต่างประเทศมีสิทธิติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของสถานทูตของตนหรือขององค์การระหว่างประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับตน

ผู้ต้องขังจะต้องได้รับข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์ประจำวันหรือที่น่าสนใจหนังสือเรือนจำทุกแห่งจะต้องมีห้องสมุดสำหรับให้ผู้ต้องขังได้อ่าน

(12) หนังสือ เรือนจำทุกแห่งจะต้องมีห้องสมุดสำหรับให้ผู้ต้องขังได้อ่าน

(13) ศาสนา

ถ้าเรือนจำใดมีผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาเดียวกันมากพอสมควรจะต้องมีการตั้งศาสนาจารย์นั้นๆ เป็นอนุศาสนาจารย์ เพื่อให้บริการแก่ผู้ต้องขัง

ผู้ต้องขังจะไม่ถูกบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา หรือปฏิบัติไม่เข้าร่วมพิธีกรรมทางศาสนา

ถ้าสามารถปฏิบัติได้ ผู้ต้องขังทุกคนจะต้องได้อนุญาตดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับศาสนาของตนจนเป็นที่พอใจและสามารถครอบครองหนังสือที่เกี่ยวกับศาสนานั้นได้

(14) การดูแลทรัพย์สินของผู้ต้องขัง

เงินหรือของมีค่าของผู้ต้องขัง ซึ่งไม่ได้รับการอนุญาตให้เก็บไว้เป็นส่วนตัว จะได้รับการเก็บรักษาในที่ปลอดภัยจนกว่าจะได้รับการปล่อยตัว

เงินหรือสิ่งของอื่นที่ผู้ต้องขังได้รับจากบุคคลภายนอกจะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับข้อ (10.1)

แพทย์จะเป็นผู้วินิจฉัยว่า ผู้ต้องขังสามารถนำยาประจำตัวเข้ามาในเรือนจำได้หรือไม่

(15) การแจ้งเกี่ยวกับการตาย เจ็บป่วย หรือการโอนตัวผู้ต้องขัง

คู่สมรสหรือญาติของผู้ต้องขังจะได้รับการแจ้งว่าผู้ต้องขังถึงแก่ความตาย หรือเจ็บป่วยอย่างหนัก หรือการส่งตัวผู้ต้องขังไปยังเรือนจำเพื่อการบำบัดทางจิต

ผู้ต้องขังจะได้รับการแจ้งข่าวการตายหรือเจ็บป่วยอย่างหนักของญาติสนิทของตนในกรณีที่ญาติเจ็บป่วยอาการหนักมาก ผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับอนุญาตให้ไปเยี่ยมได้

ผู้ต้องขังทุกคนมีสิทธิแจ้งให้ครอบครัวของตนทราบในทันทีที่ถูกส่งตัวไปในเรือนจำหรือเมื่อถูกโอนไปยังเรือนจำอื่น

(16) การย้ายผู้ต้องขัง

การย้ายผู้ต้องขังเข้าหรือออกเรือนจำ พึงระวังให้อยู่ในสายตาของประชาชนน้อยที่สุด และการควบคุมจะต้องกระทำไปในทางที่มีให้ผู้ต้องขังได้รับการดูแลหรือเหยียดหยาม

ยานพาหนะที่ใช้ลำเลียงผู้ต้องขัง อย่าให้อับลม มีดทับ หรือเป็นการทรมานร่างกายโดยไม่จำเป็น

การลำเลียงผู้ต้องขังนี้ ทางราชการต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

(17) การตรวจเรือนจำ

ควรให้ผู้ตรวจราชการที่ทรงคุณวุฒิและชำนาญงานไปตรวจเรือนจำอย่างสม่ำเสมอ และผู้มีอำนาจบริหารตามกฎหมายเป็นผู้แต่งตั้งผู้ตรวจราชการเรือนจำให้มีหน้าที่โดยเฉพาะในการ

ตรวจเพื่อให้เรือนจำบริหารงานไปตามกฎหมายและข้อบังคับที่ตราไว้ และตรงตามความมุ่งหมายของการลงโทษและวิธีการอบรมแก้ไข

4) กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมสำหรับเยาวชน (United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice: The Beijing Rules 1985)

ข้อ 26 สรุปสาระสำคัญได้ว่า “การฝึกอบรมและบำบัดฟื้นฟูเยาวชนภายในสถานที่คุมขังสำหรับเยาวชนหรือสถานพินิจนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการดูแลและคุ้มครอง ให้การศึกษาและเสริมสร้างทักษะทางวิชาชีพเพื่อช่วยให้เยาวชนดังกล่าวสามารถที่จะกลับไปมีบทบาทที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อสังคมเยาวชนในสถานที่ดังกล่าวจึงพึงได้รับการดูแลและช่วยเหลือทั้งในด้าน สังคม การศึกษา การฝึกอบรมอาชีพ จิตวิทยา การดูแลทางการแพทย์และสุขภาพให้เหมาะสม ตามอายุ เพศ บุคลิกภาพ และประโยชน์ในเชิงพัฒนาศักยภาพของเยาวชนผู้นั้น การร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่างกระทรวงและต่างกรมกันเพื่อการคุ้มครองดูแลเยาวชนที่ถูกคุมขังหรือจำคุกให้ได้รับการศึกษาและการฝึกอบรมทางวิชาชีพที่เพียงพอเป็นสิ่งที่จำเป็นและจะต้องดำเนินการ เพื่อเป็นหลักประกันว่าเยาวชนที่ถูกคุมขังหรือจำคุกดังกล่าวจะไม่สูญเสียโอกาสทางการศึกษา⁶

5) กฎขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองเยาวชนที่ถูกจำกัดอิสรภาพ (United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty 1990)

ข้อ 37-51 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญหลายประการในรายละเอียดเพื่อส่งเสริมให้เยาวชนที่ถูกคุมขังได้รับการดูแลคุณภาพชีวิต ทั้งในด้านอาหาร การศึกษา การแสวงหาความรู้ในห้องสมุด การฝึกอาชีพ การออกกำลังกาย กีฬาและสันทนาการ การเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาและการดูแลด้านสุขภาพ

6) หลักการพื้นฐานว่าด้วยการปฏิบัติต่อนักโทษ

หลักการฉบับนี้ได้มีการรับรองและประกาศโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 45/111 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1990 มีรายละเอียด ดังนี้

(1) นักโทษทุกคนพึงได้รับการปฏิบัติอย่างเคารพต่อศักดิ์ศรีและคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์

(2) การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่นๆ แห่่งกำเนิดทางชาติหรือสังคม สถานะทางทรัพย์สิน กำเนิดหรือทางอื่นใดนั้นจะกระทำมิได้

⁶ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (น. 165-167). เล่มเดิม.

(3) เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะเคารพต่อความเชื่อทางศาสนาและกฎเกณฑ์ทางวัฒนธรรมของกลุ่มชนที่นักโทษเป็นสมาชิกอยู่ตามที่เงื่อนไขของสังคมนั้นกำหนด

(4) ความรับผิดชอบของเรือนจำในการคุมขังนักโทษและในการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมจะต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงสังคมในด้านอื่นของรัฐ และความรับผิดชอบขั้นพื้นฐานของรัฐ ในการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีและการพัฒนาของสมาชิกทั้งหมดของสังคม

(5) เว้นแต่ข้อจำกัดซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่ามีความจำเป็นเนื่องจากข้อเท็จจริงว่าจะต้องจำกัดอิสรภาพของนักโทษนั้น นักโทษทุกคนพึงได้รับการคุ้มครองในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งกำหนดโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ตลอดจนกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิความเป็นพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และพิธีสารตามสิทธิฉบับอื่นๆ ซึ่งประเทศนั้นได้ตกลงเป็นภาคี อีกทั้งนักโทษทุกคนพึงได้รับการคุ้มครองสิทธิอื่นๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับอื่นขององค์การสหประชาชาติด้วย

(6) นักโทษทุกคนพึงมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการศึกษา ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์

(7) มาตรการลงโทษประเภทคุมขังให้โดดเดี่ยวนั้นควรถูกยกเลิกหรือถูกจำกัดการใช้ลง ซึ่งความพยายามที่จะยกเลิกหรือจำกัดการคุมขังให้โดดเดี่ยวดังกล่าวพึงได้รับการผลักดันและส่งเสริม

(8) พึงดำเนินการให้นักโทษสามารถทำงานที่มีคุณภาพประโยชน์และได้รับค่าตอบแทน ซึ่งจะเอื้อต่อการเตรียมความพร้อมที่จะกลับไปทำงานในสังคมเมื่อพ้นโทษต่อไป อีกทั้งยังจะเป็นการทำให้นักโทษมีรายได้เงินเจือตนเองและครอบครัว

(9) นักโทษพึงมีสิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์ที่มีอยู่ในประเทศโดยปราศจากการรังเกียจเหยียดฉันท้จากการที่มีฐานะเป็นนักโทษ

(10) นักโทษที่พ้นโทษแล้วพึงได้รับโอกาสและการปฏิบัติที่จะทำให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมในสถานะที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ด้วยการมีส่วนร่วมและความช่วยเหลือของชุมชนและองค์กรต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้เสียหายนั้นด้วย

(11) หลักการทุกประการดังกล่าวข้างต้นพึงมีการปฏิบัติอย่างเที่ยงธรรม

7) หลักการเพื่อการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหรือถูกจำคุก (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment 1988)

ข้อ 33 กำหนดว่า “ผู้ที่ถูกคุมขังหรือจำคุกหรือที่ปรึกษาของผู้นั้นมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งที่เขาได้รับการปฏิบัติโดยเฉพาะกรณีที่มีการกระทำทรมาน การปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่เป็นการทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้โดยยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวต่อองค์กรต้นสังกัดของหน่วยงานที่คุมขังหรือจำคุกหรือองค์กรที่เหนือขึ้นไปรวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องในกรณีจำเป็นเพื่อให้ทบทวนหรือแก้ไขการปฏิบัติที่มีชอบนั้น ในกรณีที่ผู้ที่ถูกคุมขังหรือจำคุก หรือบุคคลอื่นที่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนั้นเป็นผู้มีสิทธิดำเนินการดังกล่าวแทน องค์กรที่รับคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวนั้นจะต้องเก็บรักษาคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นความลับ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวนั้น องค์กรที่รับคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวจะต้องดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและให้คำตอบแก่ผู้ยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวโดยไม่ต้องชักช้า หากคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวนั้นถูกปฏิเสธหรือไม่ได้รับการตอบสนองในเวลาอันสมควร ผู้ยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวมีสิทธิที่จะนำคดีไปยื่นต่อองค์กรศาลหรือองค์กรอื่น การกระทำใดๆ ที่จะเป็นการคุกคามต่อผู้ที่ถูกคุมขังหรือจำคุกหรือต่อผู้ที่ได้ยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวนั้นถือเป็นการต้องห้ามทั้งสิ้น”⁷

8) Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, 1990

ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของการใช้อาวุธปืนต่อผู้ถูกจับหรือนักโทษไว้ ดังนี้

(1) รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะต้องตราข้อบังคับและบังคับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้

(2) ควรพัฒนาอาวุธที่ไม่เป็นอันตรายต่อชีวิต

(3) ในการปฏิบัติการตามหน้าที่เจ้าพนักงานจะต้องพยายามใช้วิธีที่ไม่ประทุษร้ายก่อน และถ้าจำเป็นต้องใช้กำลังเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3.1) กระทำให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของความผิดและมีวัตถุประสงค์ที่
ชอบ

(3.2) พยายามให้ได้รับอันตรายน้อยที่สุด และรักษาไว้ซึ่งชีวิตของมนุษย์

(3.3) ต้องให้การรักษาพยาบาลโดยด่วนหลังจากการใช้กำลัง

(3.4) จะต้องแจ้งให้ญาติ หรือเพื่อนสนิทของผู้ได้รับบาดเจ็บโดยด่วน

⁷ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (น. 145-147). เล่มเดิม.

(3.5) ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นจากการใช้อาวุธปืนจะต้องรายงานผู้บังคับบัญชาโดยพลัน

(3.6) รัฐบาลจะต้องบัญญัติโทษทางอาญาสำหรับเจ้าพนักงานผู้ใช้กำลังโดยพลการหรือใช้อำนาจเกินขอบเขตในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอาจยกเว้นมาตรการดังกล่าวได้

นอกจากกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของการใช้อาวุธปืนต่อผู้ถูกจับหรือนักโทษแล้ว ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อาวุธปืน โดยเฉพาะไว้ด้วย มีรายละเอียดดังนี้

(1) การใช้อาวุธจากเจ้าหน้าที่ที่จะต้องกระทำเฉพาะในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันสิทธิของผู้กระทำของผู้อื่นหรือเพื่อป้องกันชีวิตหรืออันตรายต่อร่างกายของผู้อื่น และต้องกระทำโดยวิธีทางน้อยที่สุดที่จะป้องกันผลดังกล่าว ในการใช้อาวุธนี้ เจ้าพนักงานต้องแสดงตัวและเตือนผู้นั้นว่าจะใช้อาวุธปืนก่อน และหากหลีกเลี่ยงไม่ได้จึงต้องใช้อาวุธปืน

(2) การใช้กำลังของตำรวจกับผู้ถูกควบคุมหรือกักขัง

(2.1) ห้ามการใช้อาวุธปืนต่อผู้ถูกควบคุมหรือต้องขัง เว้นแต่ จำเป็นเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือมีการข่มขู่ต่อชีวิตเกิดขึ้น

(2.2) ห้ามใช้อาวุธปืน เว้นแต่ใช้ป้องกันตัวหรือป้องกันอันตราย

(3) การอบรมเจ้าพนักงาน

(3.1) การคัดเลือกเจ้าพนักงานจากผู้ที่มีความเหมาะสมทั้งด้านศีลธรรมจิตใจ และร่างกายที่รับการอบรมอย่างต่อเนื่อง

(3.2) เจ้าพนักงานต้องอบรมจิตใจให้มีความรู้เข้าใจในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยเข้าใจพฤติกรรมของการรวมกลุ่ม รวมทั้งวิธีการจูงใจและการต่อรองซึ่งจะต้องมีความเข้าใจสำหรับการใช้อาวุธปืน

9) The European Convention of Human Right

ข้อ 3 ได้รับความคุ้มครองหลักประกันเสรีภาพที่จะไม่ได้รับการกระทำโดยทรมาน (Torture) หรือไร้มนุษยธรรม (Inhuman) หรือปฏิบัติหรือลงโทษอย่างหยามเกียรติ (Degrading) ไว้ ความเป็นว่า “บุคคลทุกคนจะไม่ถูกทรมาน หรือการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรมและไม่ถูกลงโทษอย่างหยามเกียรติ”

“การปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรม หมายถึง การกระทำที่มีผลเสียหายต่อร่างกาย หรือจิตใจของบุคคลโดยไม่ชอบ ส่วนคำว่า “ทรมาน” นั้น มักจะได้นำมาใช้เป็นกรณีหนึ่งของการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรม เช่น การบังคับให้รับสารภาพหรือให้การอย่างไร้ทางเลือก หรือการลงโทษต่อร่างกายซึ่งมักจะเป็นกรณีที่ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมอย่างร้ายแรง ส่วนการปฏิบัติหรือลงโทษบุคคล

อย่างหยาบเกียตนั้นเป็นกรณีที่ปฏิบัติต่อผู้นั้นในลักษณะที่ทำให้ผู้นั้นตกต่ำกว่าบุคคลอื่น หรือ บังคับให้บุคคลนั้นต้องกระทำการที่ขัดต่อเจตจำนงหรือจิตสำนึกของผู้นั้น”

สำหรับกรณีที่ได้เคยวินิจฉัยตามหลักนี้มีดังต่อไปนี้ สภาพในเรือนจำต้องจัดให้มี สถานที่ ไม่ทำลายบุคลิกภาพและจิตใจของผู้ต้องขัง ผู้ที่ถูกคุมขังหรือจำคุกเป็นเวลานานจะต้อง ได้รับการตรวจสภาพจิตใจจากแพทย์ การแยกขังเดี่ยว การควบคุมนักโทษโดยระบบวงจรปิด การ ไม่อนุญาตให้ฟังวิทยุหรือดูโทรทัศน์ การไม่อนุญาตให้ออกกำลังกายนั้น จะกระทำได้เฉพาะนักโทษ ที่มีพฤติการณ์น่าอันตรายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อให้มีการรักษาวินัยของเรือนจำเคร่งครัดขึ้นเท่านั้น การใส่กุญแจมือนักโทษเข้าไปในเมือง หรือการพานักโทษโดยให้สวมชุดของเรือนจำนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สมควร แต่ไม่ถึงกับเป็นการหยาบเกียตผู้ต้องขัง

สิทธิของผู้ต้องขัง⁸ (Prisoners' Rights) อาจกล่าวได้ว่ามีที่มาจากสิทธิมนุษยชนและการ รับรองสิทธิจาก European Convention ซึ่งไม่มีสภาพบังคับแน่นอน สิทธิมนุษยชน มีที่มาจากสิทธิ ของมนุษย์ (The Rights of Man) และ Bills of Rights ของอังกฤษและคำประกาศและอิสรภาพของ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแนวความคิดทางการเมืองที่มีผู้กล่าวอ้างอยู่เสมอ ในการนี้ที่ประชุมว่าด้วย สิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพต่างๆ เช่น เสรีภาพจากความเป็นทาส การ ทรมาน การบังคับแรงงาน ความคิด จิตสำนึก ศาสนา การแสดงความคิดเห็นและการประชุม

ระบบการลงโทษในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอย่าง ชัดเจนว่า “ผู้กระทำความผิดในคดีอาญาจะสูญเสียสิทธิต่างๆ” ส่วนในประเทศอังกฤษและสกอตแลนด์ได้ กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ผู้กระทำความผิดในคดีอาญาจะสูญเสียสิทธิในการเลือกตั้งในระหว่างต้องโทษ จำคุก และผู้ต้องโทษในคดีนี้ถือโอกาสถูกศาลตัดสินสิทธิเป็นกรรมการในบริษัท” รวมทั้งผู้เคยต้องโทษ มาแล้วจะถูกตัดสิทธิมิให้ได้รับใบอนุญาต เช่น มีอาวุธปืน แต่การจำกัดสิทธิโดยกฎและระเบียบ ข้อบังคับของฝ่ายบริหารซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดเนื่องจากอยู่ภายใต้การบังคับและ ควบคุมของเจ้าหน้าที่ซึ่งควบคุมได้ยาก เช่น การติดต่อกับทนายความหรือที่ปรึกษาทนายความ และการร้องทุกข์ต่างๆ โดยเฉพาะการคุ้มครองผู้ต้องขังจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม การทำร้ายและลงโทษทางวินัยโดยไม่มีเหตุผลสมควร นอกจากนี้ ผู้ต้องขังควรมีสิทธิที่จะได้รับการ ดูแลตามสมควรอย่างน้อยเพียงใดและสิทธิของผู้ต้องขังควรมีขอบเขตเพียงใด การคุ้มครองสิทธิ ของผู้ต้องขังในสหรัฐอเมริกาอ้างว่า นักโทษมีสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชน ซึ่งอยู่ภายนอกเรือนจำทุกประการ ยกเว้นการใช้สิทธินั้นจะขัดกับการปฏิบัติงานของเรือนจำ ดังนั้น

⁸ เรื่อง สิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษใน คดีอาญา (รายงานผลการวิจัย) (น. 15-20), โดย ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, 2540, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

เรือนจำจึงจำเป็นต้องแสดงเหตุผลว่า เหตุใดจึงมีความจำเป็นจะต้องตัดสิทธิบางประการของนักโทษมากกว่าที่จะให้นักโทษเป็นผู้กล่าวอ้างว่า เหตุใดตนจึงไม่ควรถูกตัดสิทธิ ซึ่งเห็นได้จากได้การจำกัดสิทธิในการเยี่ยมเยียนของทนายความ คู่สมรส และการสื่อสารทางจดหมายกับโลกภายนอก การบังคับให้ทำงานในโรงงาน การรังเกียจเคียดฉุนทั้งทางเชื้อชาติ ผิวเผ่าพันธุ์ ความเชื่อทางศาสนาและเหตุอื่น ดังนั้น บุคคลซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมไม่ว่าเป็นผู้ต้องขังหรือนักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ยังคงมีสิทธิในฐานะพลเมือง ยกเว้นสิทธินั้นจะถูกจำกัดและลิดรอนโดยกฎหมาย สิทธิบางประการและเอกสิทธิของพลเมืองถูกเพิกถอนเนื่องจากบุคคลกระทำความผิดอาญา แต่ไม่เคยมีกฎหมายบัญญัติให้เพิกถอนสิทธิของการเป็นพลเมืองหรือไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย

ในขณะเดียวกันผู้บริหารงานราชทัณฑ์ก็มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขัง ป้องกันการหลบหนีและการทำร้ายระหว่างผู้ต้องขังด้วยกันเอง รวมทั้งการแก้ไข บำบัดผู้ต้องขังก่อนที่จะปลดปล่อย ในด้านการคุ้มครองสิทธิ ศาลมีหน้าที่จะต้องให้หลักประกันสิทธิของพลเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น รวมทั้งเข้าแทรกแซงในกรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือกรณีการถูกควบคุมตัวโดยมิชอบ

2.1.2 สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย

สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองจากบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ต้องขังในเรื่องต่างๆ ซึ่งต้องเป็นสิทธิขั้นมูลฐานที่ผู้ต้องขังพึงได้รับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ฉบับต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550⁹ ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ดังนี้

(1) การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล (มาตรา 4) เป็นการรับรองหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในรัฐ ซึ่งรวมทั้งผู้ที่ต้องรับโทษจำคุกด้วย

(2) ประชาชนชาวไทยต้องรับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน (มาตรา 5) เป็นหลักที่รับรองความเท่าเทียมกันของประชาชนในรัฐ ไม่ว่าจะต้องโทษจำคุกหรือเป็นบุคคลทั่วไปก็ตาม

⁹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 1-127 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2550.

(3) การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต้องคำนึงถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ (มาตรา 26) องค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล

(4) การคุ้มครองการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (มาตรา 28)

“มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้วให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้”

(5) บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางร่างกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ (มาตรา 30)

(6) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 32) ดังข้อความต่อไปนี้

“มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อสั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นว่านั้น รวมทั้งกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้”

(7) การคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ (มาตรา 34) บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมืองหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

(8) การคุ้มครองเสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา 36)

(9) การคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา 37) ในเรื่องนี้บุคคลทั่วไปและบุคคลที่อยู่ในฐานะผู้ต้องขัง ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียมกัน ในการมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา นิายของศาสนา หรือลัทธินิยมของศาสนา มีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การใช้เสรีภาพดังกล่าวนี้ บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อ แตกต่างจากบุคคลอื่น

(10) การคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ (มาตรา 43)

(11) การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน (มาตรา 45) รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญและคุ้มครองในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพในเรื่องนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

(12) การคุ้มครองเสรีภาพในทางการศึกษา ทางวิชาการ ในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 49 และมาตรา 50 ซึ่งคุ้มครองผู้ต้องขังด้วย คือ

“มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาของรัฐจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

(13) การคุ้มครองความเสมอภาคกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน (มาตรา 51)

“มาตรา 51 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้ มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสม โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์”

(14) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา 59) และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในเรื่องนี้การที่ผู้ต้องขังมีสิทธิยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ได้เป็นสิ่งที่ดีและยกระดับมาตรฐานเรือนจำไทยได้อย่างมาก ทั้งเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญด้วย

(15) การคุ้มครองการบริโภคของบุคคล (มาตรา 61) ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กล่าวถึงเพื่อคุ้มครองและต้องการยกระดับการบริโภคให้ดีขึ้น

(16) หน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 68) ในหมวดที่ 4 หน้าที่ของชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในเรื่องการเลือกตั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นหน้าที่ แม้ว่าจะไม่เป็นบทบัญญัติที่เด็ดขาดและมีสภาพบังคับทางกฎหมายที่รุนแรง

2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติมาตรการ ในการให้ความคุ้มครองผู้ที่ถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายไว้ว่า “เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล บุคคลเหล่านั้นมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยคือ บุคคลที่ถูกเข้าเช่นนั้น สามีภริยาหรือญาติของผู้นั้นหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง พนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำหรือพัศดี เมื่อได้รับคำร้อง ดังนั้น ให้ศาลหมายเรียกเจ้าพนักงานหรือบุคคลอื่นซึ่งก่อให้เกิดการควบคุม ขัง หรือจำคุก และผู้ที่ถูกควบคุม ขัง หรือจำคุกมาพร้อมกัน ถ้าเป็นที่พอใจศาลว่า การควบคุมหรือการขังนั้นผิดกฎหมายหรือการจำคุกนั้น ผิดจากคำพิพากษาก็ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้นั้นไป” จากบทบัญญัติดังกล่าวได้รับรองและคุ้มครองให้ผู้ต้องขังรวมทั้งบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนดโดยเปิดโอกาสให้สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อทำการไต่สวนได้ ซึ่งหากปรากฏว่าการควบคุมหรือการขังนั้นผิดกฎหมายหรือการจำคุกนั้นผิดจากคำพิพากษาก็จะปล่อยตัวไป

3) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

(1) สิทธิในการได้รับประทานอาหารอย่างเพียงพอ

การจัดบริการอาหารแก่ผู้ต้องขังถือว่ามีคามจำเป็นสำคัญยิ่งต่อผลสำเร็จในการอบรมแก้ไขผู้ต้องขังและความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำและทัณฑสถาน ทั้งยังเป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกับมนุษยธรรมที่พึงปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง สำหรับการจัดเลี้ยงผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ ของไทยให้เป็นการถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 1) ระเบียบกรมราชทัณฑ์และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้กำหนดรับรองสิทธิของผู้ต้องหาไว้ เช่น ข้อ 77 ให้จัดให้ผู้ต้องขังรับประทานอาหารอย่างน้อย 2 มื้อคือ เช้าและเย็น อาหารมื้อหนึ่งๆ ให้ประกอบ ด้วยข้าว หรือสิ่งอื่นที่แทนข้าว และกับข้าว หรือสิ่งอื่นแทนกับข้าว แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงกรมราชทัณฑ์ได้จัดเลี้ยงผู้ต้องขังวันละ 3 เวลา คือ อาหารมื้อเช้าเวลา 7.00 น. มื้อกลางวันเวลา 12.00 น. และมื้อเย็น เวลา 15.30 น. เฉพาะอาหารมื้อเช้าและเย็น มีข้าวสวยและกับข้าว 1 อย่างส่วนมื้อกลางวันเป็นข้าวต้มและกับ 1 อย่าง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเนื่องจากงบประมาณค่าอาหารผู้ต้องขังมีจำนวนเพียง 21 บาทต่อคนต่อวัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นทุกวันแล้ว จะเห็นได้ว่างบประมาณที่ได้รับต่ำมาก ดังนั้น เรือนจำจึงไม่จัดอาหารที่มีปริมาณและคุณภาพสูงกว่างบประมาณที่ได้รับ แต่อย่างไรก็ตาม เรือนจำต่างๆ ได้รับอนุญาตให้ญาตินำอาหารมาฝากผู้ต้องขังได้

(2) การดูแลสภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำ

ความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในเรือนจำนับเป็นสิ่งจำเป็นแก่การรักษาความสะอาดและอนามัย ตลอดจนเป็นการฝึกฝน อบรมรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการแต่งกายและวินัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีกำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 1) ดังนี้

ข้อ 69 โดยปกตินักโทษเด็ดขาดและคนต้องขังระหว่างอุทธรณ์ฎีกาต้องแต่งเครื่องแต่งกายตามแบบที่อธิบดีกำหนด

ข้อ 70 โดยปกติในปีหนึ่งๆ ให้จ่ายเครื่องนุ่งห่มหลับนอนแก่นักโทษเด็ดขาดและคนต้องขังระหว่างอุทธรณ์ฎีกา ดังนี้

(ก) ถ้าเป็นชายให้จ่ายเสื้อและกางเกง 2 สำหรับ ผ้าอาบน้ำ 1 ผืน ผ้าห่มนอน 1 ผืน เสื้อปูนอน 1 ผืน

(ข) ถ้าเป็นหญิงให้จ่ายเสื้อและเครื่องนุ่ง 2 สำหรับ ผ้าห่มนอน 1 ผืน เสื้อปูนอน 1 ผืน สิ่งใช้เฉพาะหญิงตามที่อธิบดีเห็นจำเป็น สำหรับการจัดสถานที่หลับนอน จัดให้ผู้ต้องขังนอนรวมบนพื้นห้องขังโดยใช้เสื้อปูนอน ห้องนอนใช้มุ้งลวดกันยุงพร้อมกับฉีดยา ดี.ดี.ที เพื่อกันยุงเป็นประจำ นับเป็นการปฏิบัติที่พอเหมาะแก่สถานการณ์โดยทั่วไปของประเทศแล้ว การจัดบริการเกี่ยวกับการบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจ การจัดให้มีการละเล่นและพักผ่อนหย่อนใจในเรือนจำและทัณฑสถานถือเป็นกิจกรรมสำคัญส่วนหนึ่ง เนื่องจากว่าผู้ต้องขังเป็นผู้ที่ถูกจำกัดอิสรภาพย่อมต้องดิ้นรนและแสวงหาสิ่งทดแทน การที่เรือนจำและทัณฑสถานจัดให้มีกิจกรรมประเภทนี้ขึ้นจึงเป็นการช่วยลดหย่อนความตึงเครียดของผู้ต้องขังโดยตรง ทั้งเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมและการรักษาระเบียบวินัยของเรือนจำและทัณฑสถานอีกด้วย

(3) สิทธิในการรับการดูแลด้านสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรา 29 บัญญัติว่า “ให้ผู้ต้องขังที่เจ็บป่วยหรือเป็นหญิงมีครรภ์ได้รับการรักษาพยาบาลตามสมควร” และมาตรา 30 “เมื่อแพทย์ผู้ควบคุมการอนามัยของผู้ต้องขังยื่นรายงานแสดงความเห็นว่าผู้ต้องขังเจ็บป่วย และถ้าคงรักษาพยาบาลอยู่ในเรือนจำจะไม่ทุเลาดีขึ้น อธิบดีจะอนุญาตให้ผู้ต้องขังคนนั้นไปรักษาตัวในสถานที่อื่นใดนอกเรือนจำโดยมีเงื่อนไขอย่างใดแล้วแต่จะเห็นสมควรก็ได้... นอกจากนี้ ในมาตรา 10 ยังระบุว่า “ให้แพทย์ตรวจอนามัยของผู้ที่ถูกรับตัวเข้าไว้ใหม่...”

มาตรการดังกล่าวได้วางหลักเกี่ยวกับการดูแลอนามัยของผู้ต้องขัง การสุขภาพิบาลเรือนจำและการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังป่วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ยังขาดแคลนแพทย์อยู่มาก แต่ได้แก้ปัญหานี้โดยได้จัดให้มีผู้ช่วยพยาบาล ซึ่งได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรผู้ช่วยพยาบาลให้อยู่ประจำปฏิบัติหน้าที่รักษาพยาบาลเบื้องต้นแก่ผู้ต้องขังที่เจ็บป่วย นอกเหนือจาก

แพทย์จากสาธารณสุขจังหวัดหรืออำเภอ ซึ่งจะเข้ามาตรวจรักษาในเรือนจำตามควรแก่กรณี เว้นแต่ในเรือนจำส่วนกลางขนาดใหญ่ซึ่งได้สร้างสถานพยาบาลซึ่งมีแพทย์ประจำขึ้นเพื่อให้การดูแลรักษาผู้ต้องขังโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 38 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่เด็กหรือเยาวชนอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจ ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้เด็กหรือเยาวชนได้ศึกษาเล่าเรียนวิชาสามัญอย่างน้อยให้พออ่านออก เขียนได้ ฝึกอาชีพหรือวิชาชีพ หรือให้ปฏิบัติงานอื่นใด เพื่อมิให้มีเวลาว่างโดยไม่จำเป็นให้เหมาะสมกับจิตใจและสุขภาพของเด็กหรือเยาวชนนั้น

(6) อนุญาตให้เด็กหรือเยาวชนในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเด็ดขาดแล้วออกไปศึกษาในสถานศึกษาประเภทไปมานอกสถานพินิจตามที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด หรือผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว แล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว” ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังในเรือนจำและเยาวชนในสถานพินิจมุ่งหมายที่จะแสวงหาหนทางให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสได้รับการศึกษาอบรม พร้อมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตตามวิถีและสภาพที่จะเป็นไปได้ เพื่อมิให้เสียเปรียบแก่บุคคลทั่วไปมากจนเกินไปและเตรียมความพร้อมสำหรับบุคคลเหล่านั้นสามารถที่จะกลับคืนสู่สังคมได้เมื่อพ้นโทษหรือออกจากสถานที่ดังกล่าวไปแล้ว อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ที่มุ่งหมายให้ทางราชการออกกระเบียบและข้อบังคับในรายละเอียดมารองรับ ซึ่งอาจมีการพัฒนาต่อไปตามกาลเวลาตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติฉบับที่เกี่ยวข้องได้ให้รายละเอียดในประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับสวัสดิภาพของผู้ถูกคุมขัง ผู้ต้องขัง และเยาวชนที่ถูกคุมขังนั้นไว้อย่างชัดเจนมากอันควรจะเป็นแนวทางที่ดีประกอบการพิจารณาเพื่อการพัฒนากฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป¹⁰

(4) การได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายหรือติดต่อกับทนาย¹¹

ผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดีอยู่ในเรือนจำโดยเฉพาะผู้ต้องขังที่เข้าใหม่และไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนจะประสบปัญหาความวุ่นวายในเรื่องคดีเป็นอย่างยิ่งในการพิสูจน์

¹⁰ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (น. 165-167). เล่มเดิม.

¹¹ จาก “การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องขัง.” เอกสารการเสวนาทางวิชาการเรื่องการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องขังและจำเลย: การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย”, โดย นัทธี จิตสว่าง, 2546, กรุงเทพฯ: นิติบัณฑิตยสภา.

ความบริสุทธิ์ของตนเองหรือหาทางลดหย่อนผ่อนโทษ จึงเห็นได้ว่า การให้บริการช่วยเหลือด้านกฎหมายต่อผู้ต้องขังถือเป็นการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการพิชิตความบริสุทธิ์ของตนเอง อย่างไรก็ตาม กรมราชทัณฑ์ยังไม่มีหน่วยงานช่วยเหลือทางกฎหมายให้ผู้ต้องขังโดยตรง แต่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังติดต่อผ่านเรือนจำกับหน่วยงานช่วยเหลือทางกฎหมายนอก ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้ปรับปรุงการช่วยเหลือทางกฎหมายต่อผู้ต้องขังอย่างเป็นระบบและครบวงจรอย่างเป็นทางการมากขึ้น โดยมีการสืบหาผู้มีปัญหาทางกฎหมาย การจัดบริการให้คำปรึกษา การเปิดโอกาสและอำนวยความสะดวกให้พบทนายความการจัดมุมหนังสือกฎหมาย และการจัดบรรยายทางกฎหมายโดยวิทยากร เพื่อให้การถูกจองจำไม่เป็นการตัดโอกาสผู้ต้องขังในการที่จะต่อสู้คดีอย่างเท่าเทียมกัน ในการต่อสู้คดีของผู้ต้องขังส่วนใหญ่มักพึ่งพาทนายความส่วนตัว โดยเรือนจำจะเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้พบทนายความได้สะดวกตามระเบียบโดยพบในสถานที่เฉพาะแยกจากการเยี่ยมญาติอื่นๆ เพื่อมิให้เสียจากญาติอื่นๆ มารบกวน โดยที่ผู้ต้องขังที่มีฐานะเท่านั้นที่จะมีโอกาสหาทนายความส่วนตัวได้ ในขณะที่ผู้ต้องขังบางส่วนอาจขอรับบริการจากทนายขอแรงแต่ยังมีผู้ต้องขังในเรือนจำอีกจำนวนมากที่ไม่มีทนายความหรือนักกฎหมายให้ความช่วยเหลือแนะนำในคดีความ การขาดบริการช่วยเหลือทางกฎหมายอาจทำให้ผู้ต้องขังหมดโอกาสที่จะต่อสู้คดี โดยเฉพาะหากเป็นผู้ที่ไม่มีกำลังทรัพย์ด้วยแล้ว มีบางกรณีที่ผู้ต้องขังยอมรับโทษทั้งที่ไม่ได้ทำผิดเพื่อที่จะรับโทษน้อยแทนการต่อสู้คดีที่เสียค่าใช้จ่ายสูง เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหาการจำคุกโดยไม่ได้ทำผิด (Wrongful Conviction) จึงเกิดมีความเป็นไปได้สูง

(5) สิทธิในการประกอบกิจการทางศาสนา

สถาบันทางศาสนาถือได้ว่ามีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อการขัดเกลาความคิดและพฤติกรรมของผู้ต้องขังอย่างมาก การอบรมทางศาสนาแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานมีข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 8 เรื่องการศึกษาและอบรมผู้ต้องขังวางข้อกำหนดเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ต้องขังในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและการอบรมทางศาสนาในข้อ 5 กำหนดว่า เรือนจำต้องพยายามหรือให้ความสะดวกผู้ต้องขังได้ประกอบพิธีกรรมในวันพระและพิธีสำคัญในทางศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถือตามที่เห็นสมควร ในทางปฏิบัติหากเป็นผู้ต้องขังในคริสต์ศาสนา ก็จะจัดให้พระคริสต์มาอบรมกล่อมเกลาคิดใจ ถ้าเป็นผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาอิสลามก็จะอนุญาตให้ปฏิบัติศาสนกิจ หรือถือบวชตามแนวความเชื่อถือของศาสนาอิสลาม ส่วนผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาพุทธ ซึ่งมีประมาณร้อยละ 90 ของผู้ต้องขังทั้งหมด กรมราชทัณฑ์ได้จัดให้มีอนุศาสนาจารย์รับผิดชอบในการอบรม นอกจากนั้นยังได้ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังที่สนใจในหลักธรรมของพุทธศาสนาอย่างแท้จริงเข้าสอบธรรมศึกษาตรีตามแนวการสอนพระปริยธรรมสนามหลวง

(6) สิทธิในการศึกษาอบรมหรือฝึกอาชีพ

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2479 มาตรา 27 และ 28 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการศึกษาอบรมหรือฝึกอาชีพไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ

มาตรา 27 บัญญัติว่า “อธิบดีมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาและอบรมผู้ต้องขัง” ซึ่งกรมราชทัณฑ์ก็ได้มีข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ฉบับที่ 8 กำหนดให้จัดการศึกษาอบรมผู้ต้องขังเป็น 3 สาขา คือ พุทธศึกษา ได้แก่ การศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพ จริยศึกษา ได้แก่ การอบรมศีลธรรมจรรยาและหน้าที่พลเมือง และพลศึกษา ได้แก่ การศึกษาการอนามัยและสุขาภิบาล ตลอดจนการออกกำลังกาย และการเล่นออกกำลังกายต่างๆ

ในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ให้ความสำคัญต่อการให้การศึกษาทั้งสามสายเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในการศึกษาพุทธศึกษามีการจัดการศึกษาสายสามัญถึงระดับมหาวิทยาลัย ในสายวิชาชีพจัดให้มีการฝึกวิชาชีพในแขนงต่างๆ เช่น ช่างเย็บผ้า ช่างปูน ช่างแกะสลัก ช่างเหล็ก ช่างปลูกกระเบื้อง และช่างไม้ ในส่วนของจริยศึกษาก็มีการนิมนต์พระและอนุศาสนาจารย์มาเทศน์หรืออบรมอยู่เป็นประจำ และในด้านพลศึกษาก็จัดให้มีการดูแลด้าน อนามัย และการออกกำลังกายของผู้ต้องขังทุกเช้าในทุกเรือนจำ

(7) สิทธิในการเยี่ยม การติดต่อญาติพี่น้องและบุคคลภายนอก

ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 33 บัญญัติว่า “ให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทนายความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ภายใต้ข้อบังคับที่อธิบดีวางไว้”

การเยี่ยมและการติดต่อในกรณีนี้ หมายถึง การติดต่อโดยทั่วไปของญาติมิตร บุคคลในครอบครัว สามี ภรรยา บิดามารดา พระภิกษุสงฆ์ นักบวชในนิกายต่างๆ ทนายความ ตลอดจนการติดต่อเพื่อการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขังภายในกรอบ และระเบียบข้อบังคับที่ได้บัญญัติไว้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ซึ่งในเรื่องนี้กรมราชทัณฑ์ได้มีข้อบังคับอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 1) เรื่อง “การเยี่ยมเยียนและติดต่อของบุคคลภายนอกต่อผู้ต้องขัง” ลงวันที่ 24 มีนาคม 2482 และข้อบังคับฉบับที่ 2 เรื่อง “การเข้าคู่มือการหรือติดต่อกับการทำงานของเรือนจำและกงสุลเข้าเยี่ยมผู้ต้องขัง” ลงวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2480 เพื่อกำหนดระเบียบในการเข้าเยี่ยมเยียนติดต่อกับผู้ต้องขังให้เป็นระเบียบ

(8) การร้องทุกข์ของผู้ต้องขัง

สิทธิในการร้องทุกข์ของผู้ต้องขังเป็นสิ่งจำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในด้านอื่นๆ มิให้ถูกละเมิด ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 34 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติในภาค 7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยน

โทษหนักเป็นเบาและลดโทษ ผู้ต้องขังยังมีสิทธิในอันที่จะยื่นคำร้องทุกข์หรือเรื่องราวใดๆ ต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือตุลาเถลล้าวายุฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้”

การยื่นคำร้องทุกข์หรือเรื่องราวใดๆ ของผู้ต้องขังถือเป็นมาตรการหนึ่งในการวางระบบให้งานราชทัณฑ์มีการตรวจสอบและดูแลจากองค์กรภายนอกและสังคมมากขึ้น ทำให้ผู้ต้องขังที่รู้สึกว่าคุณไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยภายในเรือนจำหรือหน่วยงานราชทัณฑ์ยังมีทางออกที่จะเรียกร้องหาความเป็นธรรมต่อไปได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการสะท้อนจากบุคคลภายนอกที่อาจมีส่วนส่งเสริมการพัฒนาางของราชทัณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังอีกทางหนึ่งด้วย¹²

(9) การตรวจเรือนจำ

การตรวจเรือนจำโดยบุคคลภายนอกเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง เนื่องจากจะเสริมสร้างและควบคุมตรวจสอบให้กิจกรรมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การตรวจเรือนจำอย่างสม่ำเสมอของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะเป็นการดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง ซึ่งตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 44 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งคณะกรรมการเรือนจำและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการตรวจพิจารณากิจกรรมของเรือนจำและคำแนะนำแก่เจ้าพนักงานเรือนจำ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการตรวจเรือนจำจากบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะจากหน่วยงานอื่นๆ ในกระบวนการยุติธรรมและรวมถึงนักวิชาการ กลุ่มศาสนาหรือนักสิทธิมนุษยชนตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควรได้

(10) สิทธิในการที่จะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างทารุณโหดร้าย

ในการพิจารณาถึงการปฏิบัติอย่างทารุณโหดร้ายครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การใช้เครื่องพันธนาการเพื่อเป็นการประจานหรือลงโทษหรือให้ได้รับความยากลำบาก การใช้อาวุธในการทำร้ายผู้ต้องขัง และการลงโทษทางวินัยต่อผู้ต้องขังโดยการปฏิบัติต่อเนื้อตัวและการทรมาน พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 14 บัญญัติเกี่ยวกับการใช้เครื่องพันธนาการไว้ว่า “ห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เว้นแต่

- (1) เป็นบุคคลที่น่าจะทำอันตรายต่อชีวิต หรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น
- (2) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตไม่สมประกอบ อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อผู้อื่น
- (3) เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม

¹² มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (น. 145-147). เล่มเดิม.

(4) เมื่อถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมเป็นการสมควร ที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ

(5) เมื่อรัฐมนตรีสั่งว่าเป็นการจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการ เนื่องแต่ สภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น

ภายใต้บังคับอนุมาตรา (4) และ (5) แห่งมาตรานี้ให้พัศดีเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ใช้ เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังและที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงถึงการให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังเกี่ยวกับการ ใช้เครื่องพันธนาการไว้พอสมควร กล่าวคือ เจ้าพนักงานเรือนจำจะใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง ไม่ได้ นอกจากจะเข้ากรณีขเว้นที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อาวุธต่อผู้ต้องขัง พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 16 บัญญัติให้เจ้าพนักงานเรือนจำใช้อาวุธ นอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

(1) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังกำลังหลบหนี หรือพยายามจะหลบหนีและไม่มีทาง จะป้องกันอย่างอื่นนอกจากใช้อาวุธ

(2) เมื่อผู้ต้องขังหลายคนก่อการวุ่นวาย หรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตูรั้ว หรือกำแพงเรือนจำ

(3) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังจะใช้กำลังทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น บทบัญญัติ ดังกล่าวให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในระดับหนึ่ง มิให้ถูกทำร้ายโดยใช้อาวุธ กล่าวคือ เจ้าพนักงานเรือนจำจะใช้อาวุธต่อผู้ต้องขังไม่ได้ จะใช้ได้ต่อเมื่อเข้ากรณีที่กำหนดไว้เท่านั้น และ จะต้องมิใช้อาวุธปืน การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้เป็นการป้องกันมิให้เจ้าพนักงานที่มีความโกรธ แค้นผู้ต้องขังเป็นการส่วนตัว อาจหาเรื่องลงโทษผู้ต้องขังโดยใช้อาวุธ นอกจากนี้ ยังเป็นคุ้มครอง ผู้ต้องขังที่พยายามหลบหนีหรือก่อความวุ่นวาย หรือเหตุการณ์สงบลงแล้วจะใช้อาวุธทำร้าย ผู้ต้องขังที่ก่อเหตุโดยพลการไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้บัญญัติ ให้เจ้า พนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ ถ้าเข้ากรณี

(1) ผู้ต้องขังไม่ยอมวางอาวุธเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้วาง

(2) ผู้ต้องขังที่กำลังหลบหนีไม่ยอมหยุด ในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุดและไม่มีทางอื่น ที่จะจับกุมได้

(3) ผู้ต้องขังตั้งแต่สามคนขึ้นไปก่อการวุ่นวาย หรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลาย ประตูรั้ว หรือกำแพงเรือนจำ หรือใช้กำลังทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น และไม่ยอมหยุดในเมื่อ เจ้าพนักงานสั่งให้หยุด

ถ้ามีเจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีอำนาจเหนือตนอยู่ในที่นั้นด้วย จะใช้อาวุธปืนได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานผู้นั้นแล้วเท่านั้น

แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติให้เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธได้ แต่ก็มีข้อจำกัดพอสมควรเป็นการให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในระดับหนึ่ง ในทางปฏิบัติโอกาสเกิดกรณีการใช้อาวุธปืนเพื่อยับยั้งการหลบหนีของผู้ต้องขังจะเกิดขึ้นได้ไม่บ่อยนัก ทั้งนี้เนื่องจากในเวลากลางวัน เจ้าพนักงานเรือนจำจะนำอาวุธปืนเข้าไปในเรือนจำไม่ได้ ส่วนในเวลากลางคืนจะใช้อาวุธในเวลาอยู่เวรยามเท่านั้น โอกาสที่ผู้ต้องขังจะแหกหักเรือนจำออกมาปะทะกับเจ้าพนักงานเรือนจำจึงมีน้อย ส่วนในกรณีที่ผู้ต้องขังหลบหนีออกนอกเรือนจำไปแล้วเกิน 24 ชั่วโมง อำนาจการติดตามจับกุมเป็นของตำรวจในเรื่องการลงโทษผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัย มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 บัญญัติว่า “เมื่อผู้ต้องขังคนใดกระทำผิดวินัย ให้เจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีหน้าที่พิจารณาโดยถ่องแท้แล้วลงโทษสถานหนึ่งสถานใดหรือหลายสถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) งดการเลื่อนชั้น โดยมีกำหนดระยะเวลา
- (3) ลดชั้น
- (4) ตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อไม่เกินสามเดือน เว้นไว้แต่ในกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- (5) ลดหรืองดประโยชน์และรางวัลทั้งหมด หรือแต่บางส่วน บางอย่าง
- (6) ขังเดี่ยวไม่เกินสามเดือน
- (7) ขังห้องมืดไม่มีเครื่องหลับนอน ไม่เกินสองวันในสัปดาห์หนึ่ง โดยความเห็นชอบของแพทย์
- (8) เข็มยกราวหนึ่งไม่เกินยี่สิบที ในการควบคุมของแพทย์ แต่ห้ามเข็มยกราวต่อไป เว้นแต่จะล่วงพ้นเวลาสามสิบวันนับจากวันเข็มยกราวที่แล้ว ถ้าผู้ต้องขังเป็นหญิงห้ามเข็ม
- (9) ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32(6) ในกรณีและเงื่อนไขอย่างใดจะลงโทษดังระบุไว้ข้างต้นให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

จะเห็นว่าบทบัญญัติข้างต้นยังมีการอนุญาตให้ลงโทษต่อเนื่องตัวหรือเป็นการทรมานอยู่ กล่าวคือ การขังห้องมืดตามข้อ (7) และการเข็มยกราวตามข้อ (8) แม้ในทางปฏิบัติมาตรการลงโทษทางวินัยทั้ง 2 ประเภทนี้ไม่ได้มีการนำมาใช้แล้วก็ตาม กล่าวคือ เรือนจำที่ก่อสร้างหรือปรับปรุงใหม่ในปัจจุบันได้ยกเลิกการสร้างห้องขังเดี่ยวไปแล้ว ส่วนในเรื่องเข็มยกราวก็ได้มีการนำมาใช้ในการลงโทษทางวินัยต่อผู้ต้องขังต่อไปแล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในเรื่อง

นี้ชัดเจนยิ่งขึ้น และมีให้การลงโทษที่ทารุณโหดร้ายปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายและปิดช่องทางที่จะให้มีการลงโทษตามกฎหมาย จึงควรที่จะได้มีการยกเลิกบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

การที่บุคคลต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกและผู้นั้นตกเป็นนักโทษตามคำพิพากษาแล้ว ไม่ได้หมายความว่าภารกิจของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสิ้นสุดลง เนื่องจากงานราชทัณฑ์ก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อีกทั้งยังคงเป็นขั้นตอนที่มีการใช้อำนาจรัฐต่อบุคคลและอาจมีการกระทำที่ส่งผลในทางละเมิดสิทธิของบุคคลได้เช่นกัน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง เพื่อป้องกันและยับยั้งการละเมิดสิทธิ ซึ่งการคุ้มครองสิทธิในข้อนี้มีได้หมายความว่าถึงการพิจารณาคดีที่ใช้ในศาล หากแต่หมายความว่าถึงการกระทำผิดวินัยซึ่งจะเป็นผลให้ผู้ต้องขังถูกลดชั้น ไม่ได้รับการลดวันต้องโทษและประโยชน์อื่น เช่น การเยี่ยม การลา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยรับฟังพยานหลักฐาน รวบรวมและบันทึกหลักฐานไว้สำหรับผู้ตรวจเรือนจำตรวจดูได้ ในกรณีที่ผู้ต้องขังมีอาการบกพร่องทางจิตหรือประสาทย่อมไม่ควรถูกตัดสิทธิและประโยชน์ที่ควรจะได้รับ เช่น ลดวันต้องโทษ

โดยสรุป สิทธิของผู้ต้องขังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและควรได้รับการพัฒนาในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้นำมาใช้ปฏิบัติและยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในประเทศไทยด้วยในการดำเนินกิจการเรือนจำในประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและเป็นไปอย่างประสิทธิภาพจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน แนวคิดด้านทัณฑวิทยา รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิผู้ต้องขัง ตามที่กล่าวถึงข้างต้น นอกจากการสามารถประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการการดำเนินการกิจการเรือนจำโดยเอกชนแล้ว การราชทัณฑ์ก็ถือเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินกิจการเรือนจำโดยเอกชน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายบังคับโทษ

กฎหมายบังคับโทษ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเป็นส่วนหนึ่งของสาขากฎหมายอาญาในความหมายของกฎหมายอาญาในความหมายอย่างกว้าง ในส่วนเริ่มต้นนี้ จึงต้องเริ่มจากนิยามความหมายของกฎหมายอาญา ก่อน ซึ่งแยกพิจารณาเป็น ๒ แบบ คือ

1. กฎหมายอาญาในความหมายอย่างแคบ คือ กฎหมายอาญาสารบัญญัติ
2. กฎหมายอาญาในความหมายอย่างกว้าง จะหมายถึง

กฎหมายอาญาสารบัญญัติ หรือกฎหมายอาญา (Criminal Law) ซึ่งเป็นกฎหมายเนื้อหา

กฎหมายอาญาวิธีสบัญญัติ หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Procedure Law) ซึ่งเป็นกฎหมายสำหรับวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินคดี

กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษหรือกฎหมายราชทัณฑ์ (Strafvollzugsrecht/Prison Law)¹³

การบังคับโทษจำคุกเป็นศาสตร์อย่างหนึ่ง มีองค์ความรู้เฉพาะที่มีการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และพัฒนาการเป็นกฎหมายหรือเป็นหลักการที่แฝงอยู่ในกฎหมาย ดังเช่นปรากฏวิชากฎหมายบังคับโทษในคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนีที่มีวิชากฎหมายบังคับโทษโดยเฉพาะ และมีประมวลกฎหมายบังคับโทษปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน (Strafvollzugsgesetz, StVollzG) มีกฎหมายบังคับโทษที่มีเฉพาะของแต่ละมลรัฐ เช่น Bayern, Hamburg, Niedersachsen เป็นต้น

สภาพของศาสตร์ในการบังคับโทษมีลักษณะที่เป็นศาสตร์ เนื่องจากการบังคับโทษจะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษหรือไม่ ต้องใช้ความรู้ในหลายแขนงมาประกอบกัน การบังคับโทษจำคุกและกฎหมายบังคับโทษจำคุกมีเป้าหมายที่ชัดเจน มีเหตุมีผลของวิชาการและทางปฏิบัติที่มีระบบและระเบียบที่เป็นวิทยาศาสตร์ มีหลักการแนวคิดทฤษฎีที่เป็นนามธรรมและสิ่งที่เป็นรูปธรรม คือ กฎหมายที่สอดคล้องกับสมการทางความคิดทั้งหลายที่เกี่ยวกับการบังคับโทษจำคุก อันนำไปสู่การปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกัน และผลของการดำเนินการอันเป็นปรากฏการณ์หรือปฏิกิริยาที่ปรากฏภายหลังดำเนินการบังคับโทษจำคุกผ่านพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ต้องสามารถประเมินผลได้ตามตัวชี้วัดที่อาจกำหนดขึ้นได้ ยกตัวอย่างเช่น การบังคับโทษจำคุกมิได้หมายความว่าเอาคนไปขังเพื่อจำกัดเสรีภาพของเขาเท่านั้น แต่จะต้องมีการปรับพฤติกรรมเสีย โดยการสร้างจิตสำนึกให้รู้สึกและรับรู้ได้ในความถูกต้องความผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม¹⁴

2.2.1 ความหมายของการบังคับโทษ

“การบังคับโทษ” ตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Penalty” มีการให้นิยามความหมายตาม Black’s Law Dictionary¹⁵ ไว้ว่า “การบังคับโทษ” เป็นการลงโทษที่มีกำหนดโทษผู้กระทำความผิดโทษจำคุกในเรือนจำ หรือการปรับและวิธีอื่นๆ รวมถึงการลงโทษเป็นจำนวนเงินที่พิจารณาตาม

¹³ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 19), โดย ธาณี วรภัทร์, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁴ แหล่งเดิม.

¹⁵ Bryan A Garner. (2004). *Black’s Law Dictionary*. 8 Edition. USA. : Tomson. p. 1168 (อ้างถึงใน ธาณี วรภัทร์. เล่มเดิม. น. 19).

ความเสียหายของแต่ละความผิดที่ได้กระทำกับรัฐหรือพลเรือน เป็นเรื่องของการทดแทนชดเชยให้กับคู่กรณีฝ่ายที่รับความเสียหายและสูญเสียจากการกระทำอาชญากรรมที่เกิดขึ้น

คำว่า “การบังคับโทษ” เป็นมาตรการในการดำเนินการที่เกี่ยวกับโทษจำคุกและโทษอื่นๆ หรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล¹⁶ การบังคับโทษจะต้องดำเนินตาม “กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ” (Strafvollzugsrecht หรือ Penalty Law หรือ Prison Law) กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษของประเทศไทยที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว¹⁷

สำหรับคำว่า “โทษ” ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในสาขากฎหมายอาญาจะมีการเรียนการสอนเป็นวิชาเลือกเพิ่มขึ้นอีกวิชาหนึ่งเป็นวิชาว่าด้วยโทษทางอาญา (Sanction/Strafrechtliche Sanktionen) แยกต่างหาก

“โทษ” ถ้าพิจารณาลักษณะภายนอกของโทษ จะหมายถึง ผลร้ายที่ผู้กระทำได้รับเนื่องจากผลร้ายที่เขาได้ก่อให้เกิดขึ้น (Malum passionis quod infligitur ob malum actionis)¹⁸ นอกจากนั้น “โทษ” ยังเป็นลักษณะของการสนองตอบทางสังคมว่าโทษจะต้องเกิดขึ้นกับบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย โดยจะต้องถูกกำหนดและใช้โดยผู้ที่มีอำนาจต้องเป็นผลร้ายต่อผู้กระทำผิด ซึ่งแสดงถึงการดำเนินผู้กระทำผิด

ดังนั้น โทษจำต้องก่อให้เกิดผลร้ายหรือความเจ็บปวดกับผู้กระทำผิดกฎหมาย หรือผลอย่างอื่นที่จะก่อให้เกิดความไม่พอใจ เพื่อตอบแทนความผิดแก่ผู้กระทำความผิดหรือสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิด ผู้กำหนดโทษต้องเป็นเจ้าพนักงานที่กฎหมายให้อำนาจลงโทษเท่านั้น

โทษถูกกำหนดขึ้นโดยที่ผู้ที่มีอำนาจในการลงโทษได้รับผลร้าย ในทางกฎหมายอาญานั้น เนื้อความของกฎหมายจะกำหนดว่าอะไรบ้างเป็นโทษ ซึ่งนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติแล้วก็จะไม่ใช่โทษ และรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้ลงโทษตามกฎหมาย ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามวิธีที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ดังที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย มาตรา 2 ความว่า “มาตรา 2 บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติ

¹⁶ เปรียบเทียบ Etwa Claus Roxin. Strafvollzugsrecht, 24 Auflage. p. 430-431 (อ้างถึงใน คณิต ฌ นคร, 2555, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 8) (น. 46), กรุงเทพฯ: วิญญูชน).

¹⁷ จาก กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 8) (น. 45), โดย คณิต ฌ นคร, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁸ Walter Moberly. (1968). *The Ethics of Punishment*. London : Faber and Faber. p. 35 (อ้างถึงใน ธานี วรภัทร์. เล่มเดิม. น. 20).

เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

หลักในมาตรา 2 นี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติรองรับไว้เช่นเดียวกันว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”¹⁹ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับหลักการนี้ไว้ มีผลในทางกฎหมาย รัฐไม่อาจออกกฎหมายใดมาลบล้างหลักของมาตรา 2 ในประมวลกฎหมายอาญาได้ เพราะเท่ากับเป็นการลบล้างหลักของรัฐธรรมนูญนั่นเอง²⁰

เช่นเดียวกันกับในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ว่าอำนาจตามกฎหมายที่ทำให้รัฐสามารถที่จะลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดได้นั้น เริ่มมาจากประมวลกฎหมายอาญา²¹ มาตรา 1²² บทบัญญัตินี้คือหลัก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (nullum crimen, nulla poena sine lege) หรือหลักนี้ในทางวิชาการเรียกว่า “หลักไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” อันเป็น “หลักประกันในกฎหมายอาญา” และเป็น “หลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญ”

โทษจำคุก²³ เป็นโทษทางร่างกายอย่างหนึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดเสรีภาพของบุคคล ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาให้จำคุก พบหลักฐานในอดีตคือ กฎหมายตราสามดวง ในกฎหมายดังกล่าวเรียกสถานที่คุมขังต่างๆ กัน ได้แก่ ตรู เรือนจำ คุก ตะราง และการลงโทษจำคุกแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ จำคุกตลอดชีวิต และ จำคุกมีกำหนดระยะเวลา

โทษ “จำคุก” เป็นโทษชนิดหนึ่งในประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น อำนาจในการที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดได้ อันเป็นผลให้บุคคลคนหนึ่งจะต้องถูกบังคับโทษจำคุกในเรือนจำ จะต้องมาจากหลักการพื้นฐานของหลักรัฐธรรมนูญและหลักประกันในทางกฎหมายอาญา เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายอาญากำหนดฐานความผิดและโทษไว้อย่างชัดเจน ศาลก็มี

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 39 วรรคหนึ่ง.

²⁰ จาก *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 3). (น. 59-72), โดย คณิต ณ นคร, 2551, กรุงเทพฯ: วิญญูชน. น. 59-72.

²¹ *Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB)*. As promulgated on 13 November 1998 Federal Law Gazette I, p. 945, p.3322 (อ้างถึงใน ธานี วรภัทร์. (น. 21). เล่มเดิม).

²² Section 1 No punishment without a law (อ้างถึงใน ธานี วรภัทร์. (น. 21). เล่มเดิม).

²³ จาก *ประวัติการราชทัณฑ์ 200 ปี* (น. 69), โดย กรมราชทัณฑ์, 2525, กรุงเทพฯ: ราชทัณฑ์. .

อำนาจพิพากษาลงโทษได้²⁴ ประเทศไทยปัจจุบันโทษตามกฎหมายอาญามี 5 ประการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 คือ ประหาร จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน

สำหรับการบังคับโทษจำคุกนั้น กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุกของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 (Strafvollzugsgesetz [StVollzG]/Execution of sentence Law) แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด ค.ศ.2001 และใช้บังคับมาถึงจนปัจจุบัน ปรากฏสาระสำคัญดังนี้

การบังคับโทษ (Strafvollzug) มีความหมายเช่นเดียวกับ Corrections หรือ Penal System ในภาษาอังกฤษ ซึ่งหมายความถึงบริบทของการลงโทษทางอาญาเพื่อแก้ไขพฤติกรรมที่ผิดให้ถูกต้อง โดยการจำกัดเสรีภาพของบุคคล การบังคับโทษตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีความแตกต่างจากการบังคับโทษในความหมายปกติ (Strafvollstreckung/Execution of sentence) เพราะหมายถึงเฉพาะแต่การบังคับโทษด้วยวิธีการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่กระทำความผิด ไม่รวมถึงมาตรการลงโทษอื่นๆ เช่น โทษปรับ โทษปรับ ริบทรัพย์สิน

สำหรับการบังคับโทษตามความหมายของนักวิชาการด้านทัณฑวิทยาสามารถอธิบายได้ดังนี้

“กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ” หมายความถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับโทษ และการบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ซึ่งเป็นคำแปลจากชื่อกฎหมายโดยตรง StVollzG²⁵

“การบังคับโทษ” คือ ส่วนหนึ่งของเครื่องมือทางกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล อันเกี่ยวข้องกับวิธีการจำกัดเสรีภาพของบุคคลไว้ในเรือนจำ

“การบังคับโทษ” คือ การจำกัดเสรีภาพจากการกระทำความผิดอาญา โดยทั่วไปเป็นที่เข้าใจได้ว่า การบังคับโทษ คือ วิธีการและขั้นตอนของการจำกัดเสรีภาพจากการกระทำความผิดอาญา และการเข้าสู่รูปแบบของการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลตลอดจนถึงการปล่อยตัวผู้ต้องขังหลังพ้นกำหนดโทษ การบังคับโทษเป็นการบรรยายให้เห็นถึงขั้นตอนที่เป็นไปตามความจริงของการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล และทำให้เห็นถึงความแตกต่างของการบังคับโทษจำคุกกับการบังคับโทษมาตรการอื่นๆ การบังคับโทษจำคุกมีองค์ประกอบ 4 ประการ ต่อไปนี้

²⁴ See. Bernd Schunemann. (1978). *Nulla poena sine lege?*. Berlin : Waltwe de Gruyter (อ้างถึงในธานี วรภัทร์. (น. 21). เล่มเดิม).

²⁵ Gesety uber den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (อ้างถึงในธานี วรภัทร์. (น. 22). เล่มเดิม).

1) การบังคับโทษจำคุก จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะแต่การจำกัดเสรีภาพบุคคลจากการกระทำความผิดอาญา

2) การบังคับโทษจำคุกไม่ได้เป็นเพียงโทษจำกัดเสรีภาพ แต่รวมถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัยว่าด้วยการจำกัดเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันด้วย

3) การบังคับโทษจำคุก ต้องประกอบด้วยกระทำความผิดอาญา

4) การบังคับโทษจำคุกต้องเป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ และกฎหมายอาญา เป็นไปตามคำนิยามจากหนังสือ Strafvollzug

“การบังคับโทษจำคุก” คือ ขั้นตอนการจำกัดเสรีภาพอันเป็นกระบวนการตามคำตัดสินของศาล ทั้งในความหมายของโทษจำกัดเสรีภาพและวิธีการเพื่อความปลอดภัยว่าด้วยการจำกัดเสรีภาพ เป็นการทำให้บทลงโทษตามกฎหมายเกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นคำนิยามจากหนังสือนิยามความหมายพื้นฐานในทางกฎหมายอาญา

“กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ” คือ กฎหมายว่าด้วยมาตรการลงโทษซึ่งบัญญัติถึงการบังคับโทษจำกัดเสรีภาพในเรือนจำ เนื่องจากอำนาจในการบังคับโทษเป็นอำนาจของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ จึงถือว่าเป็นกฎหมายปกครองพิเศษ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุกมีความแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษมาตรการอื่นๆ เพราะมีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะถึงวิธีการและขั้นตอนการจำกัดเสรีภาพ

จึงอาจกล่าวได้ว่าความหมายของการบังคับโทษจำคุกตามแนวของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีความสอดคล้องกับกฎหมายบังคับโทษจำคุกของประเทศไทย แต่เนื่องจากแนวทางของกฎหมายเยอรมันมุ่งเน้นในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ตามแนวแห่งรัฐธรรมนูญจึงใช้คำว่า “การบังคับโทษจำกัดเสรีภาพ” แทน “การบังคับโทษจำคุก” และแบ่งแยกกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพออกจากกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษมาตรการอื่นๆ²⁶

“บุคคลที่ต้องถูกบังคับโทษจำคุก” คือ ผู้ต้องขัง ที่มีสถานะเป็นนักโทษเด็ดขาด ได้แก่ บุคคลที่ถูกขังตามหมายจำคุก ตามคำพิพากษาถึงที่สุดและบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษ²⁷

²⁶ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (น. 21-23). เล่มเดิม.

²⁷ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แก้ไขตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ยกเลิกความใน (3) ของมาตรา 4.

ในการบังคับโทษจำคุกต้องช่วยทำให้ผู้ต้องขังนั้น สามารถที่จะดำเนินชีวิตของตนในอนาคตได้โดยปราศจากการกระทำความผิดอาญาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งการบังคับโทษจะต้องตอบสนองการคุ้มครองสาธารณะต่อการกระทำความผิดใดๆ ต่อไป ไปด้วย²⁸

2.2.2 วัตถุประสงค์ของการบังคับโทษ

การลงโทษ คือ การปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้ที่ได้รับการปฏิบัตินั้นต้องได้รับผลร้าย เนื่องจากการที่ผู้นั้นได้ฝ่าฝืนแนวปฏิบัติอันเป็นกติกาของสังคม ตามบทบัญญัติของกฎหมายอาญา แลบทบัญญัติตามกฎหมายได้กำหนดโทษไว้ขณะกระทำนั้นว่าเป็นความผิด โดยที่รัฐจะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการให้ผู้กระทำผิดได้รับผลร้ายนั้นๆ มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ได้รับโทษรู้สึกสำนึกว่าการกระทำของตนเป็นการกระทำผิด เป็นพฤติกรรมที่ตนในสังคมส่วนใหญ่ไม่ประสงค์ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้น และเข้าสู่กระบวนการแก้ไขพฤติกรรมมนุษย์เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ไม่ดีนั้นเสีย ในทางทฤษฎีหรือปรัชญาการลงโทษได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่สำคัญมีดังนี้

2.2.2.1 การลงโทษเพื่อเป็นการทดแทน²⁹

แนวคิดของการลงโทษเพื่อเป็นการทดแทน (Retribution) ตามวัตถุประสงค์นี้ การลงโทษจะเป็นไปเพื่อความยุติธรรม ผู้ใดกระทำความผิดก็จะต้องได้รับโทษเป็นการทดแทน หรือจะพูดอีกอย่างหนึ่งคือ การกระทำความผิดเป็นกรรมชั่ว เมื่อผู้ใดกระทำความผิดก็ต้องชดใช้กรรมของตนโดยการรับโทษ นักปรัชญาชาวเยอรมัน Immanuel Kant ได้ให้เหตุผลสนับสนุนความคิดตามทฤษฎีนี้ และยังมีความคิดว่า ถ้าสังคมไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดก็เท่ากับสังคมยอมรับรองการกระทำของเขา และด้วยเหตุผลอันนั้นก็เหมือนว่าสังคมเป็นผู้สนับสนุนให้กระทำผิด และท่านได้กล่าวไว้ในหนังสือ Philosophy of Law ว่า “จะใช้การลงโทษเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้ ไม่ว่าจะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ลงโทษเองหรือแก่สังคมเป็นส่วนรวมก็ตาม การลงโทษในทุกกรณีจะต้องเนื่องมาจากเหตุว่าบุคคลที่ถูกลงโทษได้กระทำผิดเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเป็นการไม่บังควรที่จะปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่ง เพียงเพื่อจะเป็นเครื่องมือให้บังเกิดผลแก่บุคคลอื่น ทุกคนมีสิทธิในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ในอันที่จะไม่ถูกปฏิบัติเช่นนั้น” ความผิดที่ได้กระทำ และโทษที่ได้รับจะต้องเป็นสัดส่วนที่เหมาะสม ซึ่งมีแนวคิดเป็น 2 ทางคือ

²⁸ มาตรา 2 กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและบังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.

²⁹ Clemens Bartollas. (2002). Invitation to Correction. pp. 71-72 (อ้างถึงใน ธาณี วรภัทร์. (น. 34). เล่มเดิม).

แนวทางแรก เป็นแนวคิดในสมัยดั้งเดิมว่า ถ้าความผิดที่กระทำลงก่อให้เกิดผลร้ายแรงเพียงใด โทษที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับก็จะรุนแรงเพียงนั้น ดังเช่น Lex Talionis หรือหลักตาต่อตา ฟันต่อฟัน เช่นที่ Kant กล่าวว่าผู้ที่ฆ่าคนตายจะต้องถูกประหารชีวิตนั้นเป็นผลของหลักทดแทน ซึ่งเป็นหลักเหตุผลที่ไม่อาจโต้แย้งได้และไม่มีข้อยกเว้น

แนวทางที่สอง มีแนวคิดที่ละเอียดอ่อนขึ้น โดยเน้นหนักไปในทางศีลธรรมไม่ได้มองผลของความผิดอย่างแนวทางแรก แต่มุ่งดูสภาพจิตใจของผู้กระทำผิดมากกว่าดูผลของความผิดพิจารณาจากหลักศีลธรรมที่ว่าทุกคนจะต้องได้รับผลที่ตนพึงได้ ผู้ที่ทำดีย่อมได้รับผลดี ผู้ที่ทำชั่วจะต้องได้รับการประณามและโทษ

ในทางปฏิบัติจริงๆ ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันก็ยังต้องใช้ทฤษฎีนี้มาโดยตลอด เพียงแต่นำมาเป็นหลักในการพิจารณาลงโทษมากขึ้นหรือน้อยลงเท่านั้น จะเห็นไปตามสภาพสังคมและนโยบายของผู้ปกครองตามยุคสมัย ประกอบกับในสภาพจิตใจของมนุษย์ทั่วไปคงปฏิเสธไม่ได้ว่ายังมีความต้องการให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนด้วยเสมอ

ปัญหามีอยู่ว่าทำไมสังคมต้องเข้าไปลงโทษผู้กระทำผิด การที่รัฐเข้ามารับหน้าที่ลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อเป็นการทดแทนเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการแก้แค้นกันเอง ทำให้สังคมวุ่นวาย เพราะจะมีการแก้แค้นกันเองโดยไม่สิ้นสุด ซึ่งแสดงถึงความไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในขณะที่เดียวกันก็เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ที่อ่อนแอกว่าให้ได้รับความเป็นธรรมด้วย โดยการลงโทษผู้กระทำผิดให้ได้รับผลร้ายที่สาสม และทดแทนกันอย่างยุติธรรม วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อเป็นวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับความรู้สึกร่วมของประชาชน ปมว่าจะปมว่าวัตถุประสงค์ที่ลดความสำคัญลงเพราะสังคมมีเหตุ หรือวัตถุประสงค์อื่นในการที่จะต้องลงโทษผู้กระทำผิดเข้ามาประกอบ และวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนก็มีจุดอ่อนหลายประการ คือ³⁰

1) การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนไม่ได้มองถึงประโยชน์ในอนาคต คือไม่ได้พิจารณาถึงว่าการลงโทษนั้นจะมีผลในการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีกหรือไม่ การลงโทษเพื่อการทดแทนมิได้ทำให้เกิดผลอะไรกลับคืนมา

2) การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นของสังคม แต่คำนึงถึงความเหมาะสมของโทษกับความผิดที่กระทำ ฉะนั้นเมื่อได้ลงโทษผู้กระทำผิดตามอัตราโทษแล้วก็ต้องปล่อยตัวออกมาต่างๆที่ยังเป็นอันตรายต่อสังคมอยู่ หรือเช่นกรณีการตัดมือผู้กระทำผิดฐานลักทรัพย์ สังคมจะไม่ได้อะไรจากการลงโทษดังกล่าว นอกจากคนพิการ เป็นภาระของสังคมในการเลี้ยงดูต่อไป

³⁰ จาก *หลักทฤษฎีอาญา* (น. 24-25), โดย นัทธี จิตสว่าง, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์.

3) เป็นการยากที่จะวัดขนาดความรุนแรงของโทษกับความผิดว่ามีความเท่าเทียมกันจริงหรือไม่ เพราะในสภาพความเป็นจริง สังคมยังไม่สามารถมีมาตรการใดที่จะลงโทษให้ได้ สัดส่วนกับความผิดอย่างแท้จริงได้ เช่นกรณีลักทรัพย์ การจะลงโทษอย่างไรจึงจะสาสม หากจะใช้โทษจำคุกจำต้องจำคุกก็ปีจึงจะทดแทนกันได้ เป็นเรื่องของความรู้สึกทั้งสิ้น ยังไม่มีมาตรฐานใดๆ ที่จะวัดได้ว่าทดแทนกันได้ ปัญหาจึงเกิดว่าผู้กระทำผิดถูกลงโทษอย่างยุติธรรมหรือผู้เสียหายได้รับการตอบแทนที่ยุติธรรมหรือไม่

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เป็นผลทำให้ วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนลดความสำคัญลงในปัจจุบัน แต่ก็ยังคงมีอยู่ทั้งนี้เพราะยังสอดคล้องกับความรู้สึกของผู้เสียหายและประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้ผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษเพื่อแก้แค้นให้สาสม

2.2.2.2 การลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่³¹

แนวคิดในการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ (Deterrence) มองว่าการลงโทษจะคำนึงถึงแต่เพียงผลของการลงโทษต่อตัวผู้กระทำผิดเท่านั้นไม่ได้ แต่จะต้องคำนึงถึงผลต่อประชาชนทั่วไปด้วย วัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดก็เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อให้มีผลแก่ตัวผู้กระทำความผิดเอง ทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งถูกลงโทษมีความเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก

ประการที่สอง เพื่อเป็นตัวอย่างให้กับคนทั่วไปเห็นว่า เมื่อกระทำความผิดแล้วจะต้องได้รับโทษ เพื่อคนทั่วไปจะได้ทราบจะได้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดขึ้นอีก

เมื่อผู้กระทำความผิดถูกลงโทษไปแล้ว สิ่งที่ยังคงเหลืออยู่คือความเกรงกลัวของผู้ถูกลงโทษและผู้ที่ได้รู้เห็นถึงการลงโทษนั้น อันจะทำให้เกิดความยับยั้งชั่งใจไม่กล้ากระทำความผิด เช่นนั้นอีก ความกลัวที่จะถูกลงโทษนอกจากจะทำให้หลายคนไม่กล้ากระทำความผิดแล้ว ยังมีผลทำให้คนทั่วไปคิดว่า การกระทำความผิดเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำและพึงหลีกเลี่ยงอันจะยังผลให้บุคคลไม่กล้าที่จะกระทำความผิด แต่การที่จะทำให้การลงโทษมีผลในการข่มขู่และยับยั้งนั้น เรย์ เจฟเฟอร์รี่ กล่าวไว้ว่า จะต้องทำให้การลงโทษมีความแน่นอน รวดเร็ว เสมอภาค และโทษที่เหมาะสม กล่าวคือ มีลักษณะ 4 ประการ³²

1. การลงโทษต้องมีความแน่นอนในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ กล่าวคือเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว จะต้องทำให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสหลุดรอดจากการถูกจับกุมลงโทษไปได้

³¹ Stephen Livingstone and Tim Owen, A. (1999). *Prison Law*. pp. 415-416. And Clemens Bartollas A (2002). *Invitation to Corrections*. pp. 28-29 (อ้างถึงใน ธาณี วรภัทร์. (น 35). เล่มเดิม).

³² *หลักทัณฑ์วิทยา* (น. 26-27). เล่มเดิม.

ยาก ซึ่งจะมีผลในการข่มขู่และยับยั้งให้คนทั่วไปและผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าเสี่ยงกระทำผิดขึ้นอีก เพราะทำผิดแล้วก็ถูกจับก็ไม่คุ้มค่า

2. การลงโทษจะต้องกระทำอย่างรวดเร็ว เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นแล้วจะต้องสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างรวดเร็วให้ “เห็นผลทันตา” จึงจะทำให้ผู้กระทำความผิดและคนทั่วไปเห็นเป็นตัวอย่างว่าเมื่อกระทำผิดแล้วจะได้รับผลร้ายอย่างไร ในทางตรงกันข้ามหากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นแล้วอีก 3 ปีต่อมาจึงสามารถจับกุมตัวผู้ต้องหาได้ หรืออีก 5 ปีต่อมา กว่าศาลจะลงโทษผู้กระทำความผิด ก็จะทำให้คนทั่วไปลืมถึงเรื่องราวการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น และทำให้การลงโทษไม่มีผลในการข่มขู่ยับยั้งเพราะไม่เห็นผลทันตา ดังนั้น หากเป็นกรณีการกระทำผิดในคดีสะท้อนขวัญประชาชนหรือคดีที่ประชาชนให้ความสนใจ กระบวนการยุติธรรมโดยตำรวจ อัยการ ศาล อาจร่วมมือกันในการเร่งดำเนินคดีเพื่อให้ผู้ต้องหาได้รับการพิจารณาตัดสินโดยเร็ว ก็จะให้การลงโทษมีผลในการข่มขู่ยับยั้งมากขึ้น

3. การลงโทษต้องมีความเสมอภาค โดยที่ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่คิดจะทำผิดไม่มีโอกาสแก้ตัว หรือหาทางหลีกเลี่ยงหรือหาข้อยกเว้นจากการถูกลงโทษถ้าทำผิด การลงโทษจึงจะมีผลในการข่มขู่ยับยั้ง หากเมื่อมีการกระทำผิดแล้วบางคนได้รับโทษ บางคนมีข้อยกเว้น ก็จะทำการลงโทษไม่ศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ต่างหาช่องทางที่จะหลบหนีหรือหาข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องรับโทษ ทำให้ไม่มีความเกรงกลัวต่อโทษ

4. การลงโทษจะต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและตัดเทียบกับความผิด หากบทลงโทษเบาเกินไปไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิด ก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดและคนทั่วไปไม่เกิดความเกรงกลัวและคุ้มค่าที่จะเสี่ยงกระทำผิด แต่หากบทลงโทษหนักเกินไปก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดพยายามปกปิดการกระทำของตนเอง โดยการทำร้ายเหยื่อหรือทำให้เหยื่อได้รับผลร้ายมากขึ้น เช่น หากใช้โทษประหารชีวิตกับการปล้นหรือข่มขืน จะมีการกระตุ่นให้มีการปล้นแล้วฆ่าเจ้าทุกข์หรือข่มขืนแล้วฆ่าเพื่อปกปิดการกระทำผิดของตนเองเพราะโทษเท่ากัน ในขณะเดียวกัน กระบวนการยุติธรรมจะต้องทำงานหนักมากขึ้นในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพราะยังมีโทษหนักยังต้องมีการพิสูจน์หรือมีพยานหลักฐานที่ชัดเจน ศาลจึงจะส่งลงโทษ หากพยานหลักฐานหรือการฟ้องร้องดำเนินคดีไม่รัดกุมพอก็จะเป็นโอกาสให้ผู้กระทำความผิดหลุดรอดจากการถูกลงโทษไปได้ ดังนั้น โทษจึงต้องมีความเหมาะสม และตัดเทียบกับการกระทำผิดจึงจะมีผลในการข่มขู่ยับยั้ง

2.2.2.3 การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข³³

การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขนั้น มีแนวคิดว่าการลงโทษตามทฤษฎีปรับปรุงแก้ไขประสงค์เพียงเพื่อจะป้องกันให้บุคคลที่ได้กระทำผิดมาแล้วเกิดความยับยั้งชั่งใจไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งทฤษฎีนี้เกิดขึ้นภายหลังทฤษฎีที่ 1 และ 2 ที่กล่าวมาแล้ว แนวคิดทฤษฎีนี้เห็นว่าการทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความยากลำบากหรือได้รับผลร้ายด้วยการลงโทษไม่น่าจะทำให้คนประพฤติตัวดีขึ้น ประกอบกับการลงโทษเพื่อการข่มขู่ไม่มีผลเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษแล้วกลับใจไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ไม่ได้เป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้กระทำความผิดมีความสามารถที่จะกลับตัวเป็นคนดีได้ ซึ่งในวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษในข้อนี้จะไปสัมพันธ์หรือไปขยายผลในวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษในหัวข้อต่อไป

2.2.2.4 การลงโทษเพื่อเป็นการตัดโอกาสกระทำความผิดได้อีก³⁴

แนวคิดของทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการตัดโอกาสกระทำความผิดได้อีกนี้ (Incapacitation) เป็นทฤษฎีที่มุ่งป้องกันการกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก โดยทำให้ผู้กระทำความผิดหมดโอกาสกระทำความผิดได้อย่างดีที่สุด วิธีการตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำอีก อาจได้แก่ การจำคุกผู้กระทำความผิดไว้ตลอดชีวิต การประหารชีวิต เป็นต้น โดยประสงค์จะกำจัดผู้กระทำความผิดให้ออกไปจากสังคมโดยถาวร อันเป็นการป้องกันคนในสังคมให้อยู่ได้อย่างปลอดภัย การกำจัดต้นเหตุแห่งภัยตั้งแต่เริ่มแรกจะทำให้ประชาชนไม่ต้องหวาดระแวงภัยจากบุคคลนั้นๆ อีกต่อไป

วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามที่กล่าวมาแล้ว เป็นพื้นฐานสำคัญในการลงโทษทางอาญา โดยในการนำไปใช้นั้น จะเน้นหนักไปในทางใดก็จะเป็นไปตามลักษณะของวัฒนธรรมของกลุ่มชนนั้น สภาพชีวิตความเป็นอยู่ ศาสนา และแนวนโยบายแห่งรัฐ ในบางช่วงเวลาแนวคิดของทฤษฎีต่างๆ เหล่านี้อาจเป็นเครื่องมือของรัฐในการคุ้มครองป้องกันสังคมในสถานการณ์ที่วิกฤติได้ หากเราพิจารณาประวัติการลงโทษทางอาญาตั้งแต่อดีตของประเทศไทย ในยุคสุโขทัย อยุธยา เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จะพบว่าการนำทฤษฎีต่างๆ มาใช้อย่างเห็นได้อย่างชัดเจน การนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ นั้น จะผสมกลมกลืนกันอยู่หลายแนวคิดทฤษฎี ปรากฏในโทษและวิธีการบังคับโทษในทางอาญา

³³ Stephen Livingstone and Tim Owen. B. (1999). Op.cit. p.452. and Clemens Bartollas B (2002).Op.cit.pp.52-54 (อ้างถึงใน ธาณี วรรกัทธิ์. (น. 37). เล่มเดิม).

³⁴ Clemens Bartolles C (2002). Op.cit. pp 71-75. And Joan Petersilia. (2003). When Prisoners Come Home. pp. 12-13, 64-65 (อ้างถึงใน ธาณี วรรกัทธิ์. (น. 37). เล่มเดิม).

สำหรับวิธีการลงโทษที่สนองต่อวัตถุประสงค์นี้ และใช้กันแพร่หลายในปัจจุบันก็คือ การจำคุก โดยการแยกผู้กระทำผิดออกไปจากสังคมทำให้สังคมปลอดภัย แต่การจำคุกเป็นวิธีที่แยกผู้กระทำผิดออกจากสังคมเป็นการชั่วคราว เพราะการลงโทษจำคุกเพื่อสนองต่อวัตถุประสงค์นี้ไม่ได้เป็นวิธีที่ดีที่สุด เนื่องจากผู้กระทำผิดยังคงต้องกลับมาอยู่ในสังคมในท้ายที่สุด แม้จะเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตซึ่งมักจะมีการลดโทษ และเมื่อกลับมาแล้ว ผู้กระทำผิดอาจมีความโกรธแค้นสังคมมากยิ่งขึ้น เป็นผลต่อเนื่องจากการลงโทษที่เขาได้รับ หรือปรับตัวเข้ากับสังคมยากขึ้น เพราะสังคมไม่ยอมรับเนื่องจากมีตราบาปเป็นคนจี้คุก³⁵

2.2.3 วัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจำคุก

วัตถุประสงค์ของการบังคับโทษ หรือจุดมุ่งหมายของการบังคับโทษ จะไม่เหมือนกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ที่มุ่งเน้นที่จะลงโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นหลัก หากแต่วัตถุประสงค์ของการบังคับโทษเป็นการพัฒนาการจากแนวคิดในอดีตในการลงโทษเข้ามาสู่ยุคใหม่ ที่มีแนวคิดเป็นเสรีนิยมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาก มุ่งที่จะปรับเปลี่ยนบำบัดฟื้นฟูหรือแก้ไขพฤติกรรมของบุคคลที่บกพร่องในเรื่องต่างๆ เป็นเหตุให้กระทำผิดกฎหมายอาญาอันเป็นกติกาสังคม ถึงขนาดไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับคนในสังคมปกติได้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องนำคนที่มึลักษณะดังกล่าวนี้ไปปรับปรุง ซ่อมแซมยกระดับความเจริญทางจิตใจและพฤติกรรม ให้อยู่ในระดับเกณฑ์มาตรฐานคนสังคมปกติในสังคมนั้นๆ ได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

2.2.3.1 เพื่อให้ผู้ต้องขังในการดำรงชีวิตในอนาคตโดยปราศจากการกระทำความผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคม³⁶

วัตถุประสงค์ของข้อนี้มุ่งเน้นการดำรงชีวิตในอนาคต โดยปราศจากการกระทำความผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งเป็นข้อสำคัญที่สุดและตรงกับความเป็นจริงในการบังคับโทษ ในทัศนสถานที่ว่า “เมื่อมีการลงโทษจำคุกผู้กระทำผิดครบระยะเวลาแล้ว ผู้นั้นก็จะออกมาดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมปกติอีกครั้ง” ดังนั้น ในหลายประเทศในโลก เช่น ประเทศญี่ปุ่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น ต่างก็มีกฎหมายและหรือแนวนโยบายในการลงโทษจำคุก ที่จะต้องหลีกเลี่ยงผลเสียหายในการบังคับโทษจำคุก กล่าวคือ ต้องไม่ทำลายบุคลิกภาพของคนปกติและต้องสอดคล้องกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ อยู่บนพื้นฐานของการบังคับโทษ

³⁵ หลักทัณฑวิทยา (น. 29). เล่มเดิม.

³⁶ มาตรา 2 กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและบังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.

ตามหลักความใกล้เคียงของชีวิตภายในและภายนอกเรือนจำ นักโทษทุกคนมีโอกาสกลับเข้าสู่สังคม

การลงโทษอย่างมีเหตุผลย่อมไม่ลงโทษเพียงเนื่องจากว่าได้มีการกระทำผิดขึ้นเท่านั้น เพราะสิ่งใดที่เกิดขึ้นแล้วอาจแก้ไขให้กลับเป็นดังเดิมได้ แต่เขาย่อมลงโทษโดยคำนึงถึงอนาคต เพื่อให้ทั้งผู้กระทำความผิดเองและผู้รู้เห็นว่าผู้กระทำความผิดถูกลงโทษไม่กระทำความผิดขึ้นอีก โดยสรุปมีหลักเกณฑ์พื้นฐานการบังคับโทษที่ต้องนำมาใช้ ดังนี้³⁷

1. หลักความใกล้เคียงของชีวิตภายในและชีวิตภายนอกเรือนจำ กล่าวคือ รัฐต้องพยายามบริหารจัดการต่างๆ ให้การใช้ชีวิตของผู้ต้องขังภายในเรือนจำมีความใกล้เคียงกับการใช้ชีวิตของบุคคลทั่วไปภายนอกเรือนจำ นอกคุกในคุกต้องใกล้เคียงกัน มิฉะนั้น จะทำให้ผู้ได้รับโทษจำคุกเสียบุคลิกภาพหรือวัฒนธรรมการดำเนินชีวิตของการอยู่ร่วมกันของสังคมภายนอกไป ทำให้ไม่สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ เป็นการทำลายวัฒนธรรมการใช้ชีวิตปกติของมนุษย์

2. หลักการหลีกเลี่ยงจากผลเสียจากการบังคับโทษ หมายความว่า มาตรการหรือกลไกต่างๆ ในการลงโทษและบังคับโทษจะต้องหลีกเลี่ยงผลเสียจากการบังคับโทษ อันเป็นการทำลายบุคลิกลักษณะของความเป็นมนุษย์ เช่น การไม่ให้เกิดวัฒนธรรมคุกโดยไม่จำเป็นที่จะเป็นผลมาลายุติกรรมของผู้ต้องขัง การตัดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารภายนอกคุก การลงโทษด้วยวิธีทารุณโหดร้ายภายในเรือนจำ เป็นต้น เป็นการกระทำที่ทำให้ผู้ต้องขังรู้สึกว่าเขาดีกว่าหรือดกต่ำกว่าคนอื่นทั่วไป เช่น การเรียกชื่อหรือการใช้สรรพนามต่างๆ ในการเรียกผู้ต้องขัง เป็นต้น

3. พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำความผิดต้องประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะ หรือบุคลิกภาพประจำตัวของคนนั้นๆ กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำความผิดถูกคุมขังในเรือนจำ ย่อมเสื่อมเสียฐานะและชื่อเสียงในสายตาของคนทั่วไป ทำให้โอกาสที่จะกลับตัวเป็นคนดีด้อยลง ประกอบกับในกรณีที่ผู้กระทำผิดได้รับโทษจำคุก ผู้กระทำความผิดจะต้องมาอยู่ปะปนกับผู้กระทำความผิดที่เป็นอาชญากรอาชีพ ที่มีอิทธิพลที่สามารถครอบงำบุคคลอื่นได้ง่าย เพราะคนเราย่อมซึมซับความเลวได้ง่ายกว่าสิ่งที่ดีขึ้น ทำให้ผู้ที่พอจะกลับตัวได้หมด โอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงเป็นพฤติกรรมที่ดี และคนในสังคมส่วนใหญ่พึงประสงค์ไม่ได้ วิธีการป้องกันอาจได้แก่ การปล่อยตัวผู้กระทำความผิด โดยการไม่ลงโทษจำคุก โดยพยายามใช้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการรอกการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ หรือพยายามใช้โทษปรับเป็นหลักเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุกโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะโทษจำคุกระยะสั้น การปล่อยตัวก่อนรับโทษจำคุกครบกำหนดเวลา เป็นอำนาจ

³⁷ มาตรา 3 กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและบังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ พ.ศ. 1976 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.

ของเจ้าพนักงานในส่วนราชทัณฑ์ที่จะพิจารณาปล่อยตัวผู้ต้องโทษก่อนครบกำหนด หากเห็นว่าความเหมาะสมในอันที่จะมีชีวิตอยู่ในสังคมของผู้นั้นจะเสื่อมทรามลงหากจำคุกอยู่ในเรือนจำต่อไปอีก และการปล่อยตัวผู้นั้นออกมาจะไม่เป็นอันตรายต่อสังคม

การแยกประเภทนักโทษ เช่น การแยกนักโทษโดยการพิจารณาจากอายุ แยกผู้ที่กระทำ ความผิดครั้งแรกออกจากพวกที่กระทำผิดมาแล้วหลายครั้ง เป็นต้น

4. หลักการคืนคนดีสู่สังคม การบังคับโทษมุ่งผลสำเร็จในการสร้างจิตสำนึก ความรู้ผิดชอบชั่วดี ให้เกิดขึ้นกับบุคคลที่ต้องโทษให้ได้

2.2.3.2 เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม³⁸

การคุ้มครองสังคมเป็นการเกี่ยวเนื่องกับภารกิจของกฎหมายอาญา เมื่อเป็นที่แน่ชัดแล้วโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิด ส่วนของการบังคับโทษก็จะจำกัดเสรีภาพของนักโทษผู้นั้นเพื่อเข้าสู่มาตรการในการแก้ไขชนิดต่างๆ ตามระยะเวลาที่สมควร โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยต่างๆ เกี่ยวกับความบกพร่องของนักโทษคนนั้น ให้เป็นไปตามแผนการบังคับโทษ เมื่อบำบัดรักษาเป็นปกติดีแล้วจึงปล่อยบุคคลนั้นกลับเข้าสู่สังคม วัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจึงเป็นการคุ้มครองสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ภารกิจของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ การเอาคนผิดกฎหมายเข้าคุก แต่ภารกิจของกฎหมายบังคับโทษแก้ไขพฤติกรรมชั่วของคนที่ทำผิดกฎหมายอาญาให้เป็นคนดีของสังคม

2.2.3.3 เพื่อปรับปรุงแก้ไข บำบัด พฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย³⁹

การยกระดับสามัญสำนึกและพฤติกรรมที่ตกต่ำของผู้กระทำความผิด ให้ขึ้นมาสู่ระดับปกติ โดยมีหลักการที่มนุษย์เป็นประติสัมพันธ์ที่ธรรมชาติสร้างขึ้นเป็นพิเศษให้สามารถเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ได้ และสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยและพฤติกรรมได้จึงต้องมีการส่งเสริมคุณค่าในตัวบุคคล ส่งเสริมความสามารถของบุคคล ต้องแสดงผลลัพธ์ของความคิดและการกระทำรวมทั้งผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจสำหรับความเป็นไปได้ที่จะสามารถหาเลี้ยงชีพ เพื่อชดเชยจุดอ่อนหรือสิ่งบกพร่องของแต่ละคน ซึ่งการบำบัดปรับปรุงแก้ไขนี้นักโทษแต่ละคนจะไม่เหมือนกัน ต้องมีการวิเคราะห์หาสาเหตุและวางแผนการบังคับโทษเป็นรายไป อันจะยังผลสุดท้ายให้เกิดคือ เมื่อนักโทษพ้นโทษแล้วไม่กระทำความผิดซ้ำอีก

³⁸ See Joan Petersilia. (2003). When Prisoners Come Home. New York: Oxford (อ้างถึงใน ธาณี วรภัทร์ (น. 41). เล่มเดิม).

³⁹ See Clemens Bartollas. (2002). Invitation to Correction. Boston : USA. Allyn & Bacon (อ้างถึงใน ธาณี วรภัทร์ (น. 41). เล่มเดิม).

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขผู้กระทำผิดในปัจจุบัน แม้จะมีแนวทางที่ยอมรับกันในวงการราชทัณฑ์โดยทั่วไป แต่ก็ยังเป็นที่ยังสงสัยว่าจะได้รับผลตามประสงค์เพียงไร เพราะการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดมีอุปสรรคหลายประการ กล่าวคือ⁴⁰

1. ผู้กระทำผิดได้สูญเสียบุคคลิกภาพไปแล้ว เพราะได้ถูกการหล่อหลอมและขัดเกลาให้มีบุคลิกลักษณะเช่นนั้นมาเป็นเวลานาน แต่ใช้เวลาในเรือนจำไม่นาน ในการที่จะแก้ไขฟื้นฟูให้ฟื้นคืนกลับมา และปรับตัวเข้ากับคนโดยทั่วไปในสังคมนั้นทำได้ยาก

2. การลงโทษเพื่อการแก้ไขขัดความรู้สึกของคนในสังคม ในส่วนที่ว่าผู้กระทำผิดไม่สมควรได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่าคนทั่วไปตามหลักของเบนธัม (Bentham) ที่เรียกว่า “หลักการได้รับประโยชน์ที่น้อยกว่า” (Principle of eligibility) ทั้งนี้เพราะคนโดยทั่วไปจะเห็นว่าเป็นการไม่เป็นธรรมที่ผู้กระทำผิดจะได้รับประโยชน์มากกว่าคนทั่วไป เช่น ผู้กระทำผิดจะได้รับการอบรมแก้ไขฝึกวิชาชีพ สวัสดิการ อาหาร ที่อยู่อาศัย ตลอดจนการจัดการศึกษา การหางาน ในขณะที่คนทั่วไปในสังคมจำนวนมากไม่ได้รับบริการดังกล่าว ความรู้สึกของคนทั่วไปดังกล่าวเห็นได้ว่าขัดกับหลักการแก้ไขฟื้นฟู

3. การแก้ไขฟื้นฟูเหมาะสมกับผู้กระทำผิดบางประเภทเท่านั้น เช่น ผู้กระทำผิดครั้งแรก ซึ่งได้กระทำผิดไปเพราะอารมณ์ชั่ววูบหรือโดยพลั้งพลาด หรือทำไปเพราะความจำเป็น การแก้ไขฟื้นฟูไม่ได้กระทำผิดซ้ำขึ้นอีกย่อมมีทางสำเร็จได้มาก แต่สำหรับผู้กระทำผิดที่เคยกระทำผิดและถูกลงโทษมาหลายครั้งแล้ว หรือพวกอาชญากรอาชีพหรือพวกทำผิดติดนิสัย โอกาสที่จะแก้ไขฟื้นฟูให้กลับตัวยอมเป็นไปได้อย่างดี ดังนั้น การแก้ไขฟื้นฟูจึงไม่สามารถจะทำให้ผู้กระทำผิดกลับตัวได้ทุกกรณีไป ในระหว่างการคุมขังนั้นก็ควรมีการปรับปรุงและอบรมให้ดีขึ้นเพื่อที่จะได้ไม่เกิดกระทำผิดขึ้นอีก และสามารถที่จะจงดเว้นไม่กระทำผิดขึ้นอีกด้วย วิธีการปรับปรุงผู้ต้องโทษในระหว่างคุมขังต่างๆ ซึ่งอาจได้แก่

1) การฝึกหัดอาชีพ เป็นการสร้างทักษะในการประกอบอาชีพด้านต่างๆ ให้ผู้ถูกคุมขังและยังเป็นการสร้างรายได้ และสร้างโอกาสในการดำรงชีวิตใหม่ต่อไป

2) การศึกษาโดยทั่วไป ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในระหว่างที่ถูกคุมขังอยู่ และเมื่อพ้นจากการคุมขังก็สามารถนำวิชาความรู้ดังกล่าวไปประกอบอาชีพได้ เช่น การจบปริญญาตรี เป็นต้น

3) การอบรมทางศาสนาและศีลธรรม เป็นการทำให้ผู้ถูกคุมขังรู้สึกชอบชั่วดี แยกผิดแยกถูกได้ด้วยตนเอง

4) การรักษาพยาบาลทางกายหรือทางจิตที่เป็นสาเหตุให้เกิดการกระทำผิด ให้การรักษาเพื่อแก้ไขความผิดปกติ

⁴⁰ หลักทัณฑ์วิทยา (น. 29). เล่มเดิม.

การแก้ไขสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะภายในครอบครัวของผู้ถูกคุมขังเพื่อให้สมาชิกในครอบครัวมีความเข้าใจผู้กระทำความผิดดีขึ้น และมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปรับปรุงตัวของผู้กระทำความผิดให้เข้ากับสังคมได้อันจะยังให้เกิดความรักความเข้าใจ แลความอบอุ่นในชีวิตความเป็นอยู่ของผู้กระทำความผิดและไม่กระทำความผิดซ้ำอีก การให้การช่วยเหลือหลังพ้นโทษ อาจได้แก่ การให้คำแนะนำในการดำเนินชีวิตและให้ความช่วยเหลือในด้านอาชีพ รวมตลอดทั้งการให้การสนับสนุนทุนทรัพย์ซึ่งอาจมาจากการทำงานในระหว่างถูกคุมขังหรือจากภาครัฐหรือจากที่อื่นๆในการใช้จ่ายก่อนที่จะมีงานทำและมีรายได้

2.3 กฎหมายรัฐธรรมนูญกับการบังคับโทษ

ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อการปกครองหลายครั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความแปรผันมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ผ่านมา จุดสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดรับรองสิทธิและเสรีภาพมากกว่ากฎหมายฉบับอื่น คือ การหนดรับรองความเป็นมนุษย์ไว้ ด้วยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิที่มาจากธรรมชาติและมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน ถือได้ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิในชีวิต หมายถึง สิทธิในการดำรงชีวิตโดยไม่มีอำนาจใดมาพรากไปได้ แม้อำนาจรัฐก็ตาม

ปัจจุบันคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือคสช. ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557⁴¹ ซึ่งมีทั้งหมด 48 มาตรา โดยมีการบัญญัติในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนไว้ในมาตรา 4 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”⁴² อันเป็นบทบัญญัติที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการบังคับโทษจำคุก และเพื่อให้สามารถเห็นถึงการบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ความเป็นมนุษย์ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด จึงจะขอ ยกเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวทางที่คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขังมากและได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้ในแต่ละมาตราแล้ว

⁴¹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 131. ตอนที่ 55 ก. น. 1-17. ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2557.

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557, มาตรา 4.

การบังคับโทษ ถือเป็น การละเมิดต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขัง จะต้องมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดตาต่อตาฟันต่อฟัน หรือการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนความผิดเพียงอย่างเดียว ด้วยเหตุว่าทั้งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงปัจจัยภายนอกประเทศ ความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลฯ กติกา หรือตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อาทิ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for Treatment of Prisoners-SMR)

การบังคับโทษจะต้องบังคับผู้ต้องโทษให้อยู่ในเฉพาะเรือนจำโดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมราชทัณฑ์ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษ โทษจำคุกจึงทำให้อาจไม่สอดคล้องกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ ต่อการปฏิบัติงานของราชทัณฑ์ของผู้ต้องขัง ด้วยเหตุที่ความคิดในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาจากการติดตามความคิดเสรีนิยมของประชาชนในอดีตที่รัฐไม่เคยให้ความเคารพในสิทธิหรือเกียรติของประชาชนเลย กลับกลายเป็นความคิดมาเป็นว่ารัฐไม่มีอำนาจที่จะกระทำการใดอันเป็นการละเมิดต่อความมีเกียรติของประชาชน ในการดำเนินชีวิตส่วนตัวในสังคมนอกแห่งของข้อบัญญัติที่กำหนดให้ต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อาจมีความหมายว่าเป็นการให้การยกย่องหรือเชิดชู “คุณค่าสากล” ของความเป็นมนุษย์มากกว่าเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ การที่มนุษย์ผู้หนึ่งได้กระทำการอันเป็นการลดคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่นลงในแง่หนึ่ง นอกจากความเท่าเทียมกันในสังคมและในทางกฎหมายที่ผู้ถูกละเมิดได้รับการปฏิบัติโดยไม่เท่าเทียมกันกับสมาชิกคนอื่นๆ ในสังคม โดยที่ไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นเพราะสถานะในทางสังคมที่แตกต่างกันแล้ว การกระทำเช่นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้นได้ เช่น การใช้อำนาจของพนักงานสอบสวน ที่กระทำต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเสมือนเป็นบุคคลที่กระทำความผิดก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิด ย่อมเป็นการกระทำที่มีขอบ เช่น การวิสามัญฆาตกรรม หรือการนำตัวผู้ต้องหามาแถลงข่าวต่อหน้าสื่อมวลชน เป็นต้น ในการพิจารณา “คุณค่า” ของความเป็นมนุษย์นั้นสามารถที่จะพิจารณาเนื้อหาในการปฏิบัติ ว่าหากมาตรฐานที่ใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ได้ถูกนำมาเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป หรือถูกนำมาเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติต่อตัวเองแล้วจะสามารถยอมรับได้หรือไม่ อาจกล่าวได้ว่าความหมายของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในแง่ของวัฒนธรรมและกฎหมายเป็นเป็นกระบวนการในทางความคิดที่พัฒนามาจาก ศีลธรรมและจิตใจที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพที่อยู่เหนือตัวบุคคลเหนือ

เรื่องส่วนบุคคลใดๆ เป็นส่วนประกอบพิเศษที่อยู่ในตัวมนุษย์โดยธรรมชาติ เป็นศีลธรรมขั้นสูงและเป็นหลักประกันในการดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคม⁴³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติหลักการที่ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในมาตรา 4 มาตรา 26 และมาตรา 28 และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษจำคุก ดังต่อไปนี้

1. ประชาชนชาวไทยต้องรับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน⁴⁴ เป็นหลักที่รับรองความเท่าเทียมกันของประชาชนในรัฐ ไม่ว่าจะต้องโทษจำคุกหรือเป็นบุคคลทั่วไปก็ตาม และรัฐธรรมนูญยังกำหนดต่อไปอีกว่า บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางร่างกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้⁴⁵ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

2. การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล⁴⁶ เป็นการรับรองหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในรัฐ ซึ่งรวมทั้งผู้ที่ต้องรับโทษจำคุกด้วย ดังนั้น กฎหมายราชทัณฑ์และการบริหารงานราชทัณฑ์ต้องเป็นไปตามหลักการที่สำคัญในรัฐธรรมนูญ

3. การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ⁴⁷ บทบัญญัตินี้เป็นการตอกย้ำให้ลึกซึ้งลงไปอีกว่า องค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นรวมถึงงานราชทัณฑ์ด้วย กรมราชทัณฑ์ หน่วยงานต่างๆ ในเรือนจำ ในสังกัดกรมราชทัณฑ์ ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

⁴³ จาก การแปรรูปเรือนจำในประเทศไทย (รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์) (น. 19), โดย นคร วัลลิภากร, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 5.

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 30.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 4.

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 26.

4. การคุ้มครองการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล⁴⁸ หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรองรับไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ สิทธิอันนี้ก็ต้องชัดเจนและได้รับการอำนวยความสะดวกกับผู้ต้องขังในทัณฑสถานด้วย

5. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย⁴⁹ เรื่องนี้เป็นบทบัญญัติที่สำคัญกับงานบังคับโทษจำคุกมาก ดังข้อความต่อไปนี้

“มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อสั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้”

จากบทบัญญัติมาตรา 32 จะเห็นได้ว่าบทบาทของงานราชทัณฑ์ โดยเฉพาะการลงโทษจำคุก ต้องปรับเปลี่ยนตามรัฐธรรมนูญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กฎหมายต่างๆ แนวการปฏิบัติต่างๆ ที่เดิมเคยทำมา การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของเจ้าพนักงานเรือนจำที่ขัดหรือแย้งกับบทมาตรานี้จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง มิฉะนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ

6. การคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่⁵⁰ บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมืองหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ กรณีของการบังคับโทษจำคุกนั้น ถือเป็นข้อยกเว้นที่สามารถบังคับโทษได้ แต่ก็เป็นที่น่าสงสัยว่าถ้าผู้ต้องขังขอย้ายไปอยู่ในเรือนจำจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งจะสามารถทำได้

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 28.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 32.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 34.

หรือไม่ ตัวอย่างเช่น นาย ก ติดคุกที่บางขวาง แต่มีภูมิลำเนาที่จังหวัดพัทลุง ญาติพี่น้อง บิดามารดา ไม่สามารถเดินทางมาเยี่ยมได้ นาย ก จะสามารถขอย้ายไปติดคุกที่เรือนจำจังหวัดพัทลุงได้หรือไม่

7. การคุ้มครองเสรีภาพในการสื่อสาร⁵¹ ในเรื่องนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 36 ความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลติดต่อถึงกันจะกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

ตามบทบัญญัตินี้เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ในการลงโทษจำคุก เสรีภาพในการสื่อสารตามรัฐธรรมนูญนั้นคุ้มครองบุคคลทุกคนในประเทศ การที่กฎหมายหรือข้อบังคับอื่นๆ เกี่ยวกับงานราชทัณฑ์จะออกมาเป็นข้อกเว้นนั้น ต้องยกเว้นเฉพาะเท่าที่จะเป็นในเงื่อนไขเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น การออกกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นๆ ของกรมราชทัณฑ์จะต้องคำนึงถึงรัฐธรรมนูญมาตรานี้เช่นกัน

8. การคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนา⁵² ในเรื่องนี้บุคคลทั่วไปและบุคคลที่อยู่ในฐานะผู้ต้องขัง ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียมกัน ในการมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา นิชายของศาสนา หรือลัทธินิยมของศาสนา มีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การใช้เสรีภาพดังกล่าวนี้ บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิชายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อ แตกต่างจากบุคคลอื่น

บทบาทของกรมราชทัณฑ์ โดยเฉพาะในเรื่องจำต้องส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนาอย่างมาก เพราะนอกจากจะปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้วยังเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้พฤตินิสัยที่ได้ผลค่อนข้างมาก

9. การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน⁵³ ในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญและคุ้มครองในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพในเรื่องนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดย

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 36.

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 37.

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 45.

อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทราม ทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

ในเรื่องนี้บทบาทของกฎหมายราชทัณฑ์ก็ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรานี้ด้วย ในการที่ผู้ต้องขังต้องมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน ฯลฯ ในขณะเดียวกัน ผู้ต้องขังก็ยังได้รับความคุ้มครองตามข้อยกเว้นของบทบัญญัตินี้ด้วย

10. การคุ้มครองเสรีภาพในทางวิชาการ⁵⁴ การศึกษา⁵⁵ ในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน มาตรา 50 และมาตรา 49 ซึ่งคุ้มครองผู้ต้องขังด้วย กล่าวคือ

“มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษายอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

“มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

การจัดการศึกษาของรัฐจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในเรื่องนี้ จึงเป็นภารกิจที่งานราชทัณฑ์ต้องจัดให้กับผู้ต้องขัง ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีที่ผู้ต้องขังคนใดยังไม่ได้ผ่านการศึกษาขั้นพื้นฐาน การให้การศึกษายอบรมต่างๆ ในด้านวิชาการ หรือในการประกอบอาชีพต่างๆ

11. การคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ⁵⁶ ผู้ต้องขังก็ได้รับการคุ้มครองด้วย เช่นกัน การทำงานของผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ ก็ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นกัน

12. การคุ้มครองความเสมอภาคกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน⁵⁷ ผู้ต้องขังต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญที่จะมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทาง

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 50.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 49.

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 43.

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 51.

สาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การป้องกันและการขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า และทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในเรื่องนี้เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายราชทัณฑ์หรือกฎหมายบังคับโทษต้องบัญญัติให้สอดคล้องกัน และให้ได้มาตรฐานตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันทุกเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ

13. การคุ้มครองการบริโภคของบุคคล⁵⁸ ซึ่งรวมทั้งผู้ต้องขังด้วยในการคุ้มครองการบริโภคที่มีมาตรฐานในด้านงานสุทกรรม อาจกล่าวได้ว่าการบริโภคของผู้ต้องขังในเรือนจำปัจจุบันดีขึ้นมากเมื่อเทียบกับในอดีต แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กล่าวถึงเพื่อคุ้มครองและต้องการยกระดับการบริโภคให้ดีขึ้น

14. สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์⁵⁹ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในเรื่องนี้การที่ผู้ต้องขังมีสิทธิยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ได้เป็นสิ่งที่ดีและยกระดับมาตรฐานเรือนจำไทยได้อย่างมาก ทั้งเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญด้วย แต่ในเรือนจำและทัณฑสถานต้องมีวิธีปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกเรือนจำ จึงเป็นเรื่องที่ต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์

15. หน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง⁶⁰ ในหมวดที่ 4 หน้าที่ของชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง และการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในเรื่องการเลือกตั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นหน้าที่ แม้ว่าจะไม่เป็นบทบัญญัติที่เด็ดขาดและมีสภาพบังคับทางกฎหมายที่รุนแรง แต่ก็เป็นสิ่งสำคัญที่งานราชทัณฑ์ต้องดูแลและให้ความสะดวก ซึ่งมีผลต่อการบังคับโทษด้วย

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 61.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 59.

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 68.

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญชั่วคราวแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557 ซึ่งประกาศใช้โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือคสช. อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ลึกลง โดยให้ใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557 บังคับไปพลางก่อน และจะได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ซึ่งในกรณีการศึกษานี้ต้องอ้างอิงกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษจำคุก จึงได้ยกเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาเทียบเคียงแทน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีแนวทางที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาก ในขณะที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับได้บัญญัติขึ้นมาก่อนหน้าและมีมาเป็นเวลานานแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดกรอบอันเป็นสาระสำคัญไว้หลายประการ ดังนั้น การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 จำเป็นต้องนำกฎหมายรัฐธรรมนูญมาพิจารณาเป็นเบื้องต้นด้วย โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง ซึ่งผู้ต้องขังก็เป็นบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป สิทธิต่างๆ ที่คนในประเทศจะได้รับ ผู้ต้องขังก็จะได้รับสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วยเช่นกัน เช่น การคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนา การคุ้มครองเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษา เป็นต้น การพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จึงต้องอยู่ในกรอบแนวทางของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นบทบัญญัตินั้นๆ ย่อมตกเป็นโมฆะ คือนำมาใช้บังคับไม่ได้⁶¹

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการงานราชทัณฑ์⁶²

ระบบงานราชทัณฑ์เป็นระบบงานในการจัดการหรือปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด เมื่อมีการกระทำผิดขึ้นในสังคม สังคมจะจัดการอย่างไรอย่างหนึ่งต่อบุคคลที่ละเมิดต่อกฎหมาย แนวคิดดั้งเดิมต้องการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดด้วยมาตรการที่เข้มงวดและรุนแรง เพื่อเป็นการข่มขู่ ยับยั้ง ให้เกิดความเกรงกลัวการกระทำผิดตามแนวคิดอาชญาวิทยาดั้งเดิม (Classic School of Criminology) ต่อมาเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้แนวคิดการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงไปด้วย

⁶¹ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (น. 84-84). เล่มเดิม.

⁶² จาก เอกสารชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรม หน่วยที่ 9 -15 (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 466-472), โดย ประเสริฐ เมฆมนต์, 2529, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

กล่าวคือ การลงโทษที่รุนแรงโหดร้ายยิ่งจะทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเคียดแค้นชิงชังและกลับเป็นอันตรายต่อสังคมมากยิ่งขึ้น การกระทำความผิดมีการใช้วิธีการอันแยบยลและพยายามหลบหนีให้พ้นจากจับกุม การลงโทษในลักษณะดังกล่าวจึงไม่เป็นผลดีต่อสังคม สังคมเริ่มคิดว่าผู้กระทำผิดมีความผิดปกติหรือเกิดจากสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความจำเป็นและกดดันอันนำไปสู่การกระทำผิด ดังนั้น การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด จึงมุ่งแก้ไขความบกพร่องหรือความผิดปกติดังกล่าวเพื่อป้องกันสังคมจากการกระทำผิด โดยการอบรมแก้ไขผู้กระทำผิดให้กลับไปใช้ชีวิตในสังคม สามารถปรับตัวให้เข้ากับกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของสังคมได้

ราชทัณฑ์เป็นสถาบันลำดับสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม โดยมีกรมราชทัณฑ์เป็นศูนย์กำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ เพื่ออำนวยความสะดวกและทัณฑสถานซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบหลักในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาของศาลหรือกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้และได้กำหนดเป้าหมายการบริหารไว้อย่างชัดเจน ประกอบด้วย การลงโทษ การควบคุม การให้การศึกษา อบรมฝึกวิชาชีพ การบำบัดรักษา การสงเคราะห์และการจัดสวัสดิการแก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังในฐานะที่เป็นพลเมืองดีภายใต้รูปแบบการลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล ประเภทของอาชญากร ลักษณะความร้ายแรงแห่งอาชญากรรม และนโยบายอาญาของรัฐบาลที่สอดคล้องกับภาวะแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและระบบความเชื่อในสังคมเป็นแนววินิจฉัยการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด โดยมุ่งประสานผลประโยชน์ระหว่างการแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีกับคุ้มครองพิทักษ์ความปลอดภัยของประชาชน ดังนี้

- 1) การลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย
- 2) การลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดต้องคำนึงถึงหลักจิตวิทยาในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล
- 3) การลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมส่วนรวมและควรเน้นในหลักการป้องกันมากเป็นพิเศษ
- 4) การลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดไม่อาจยึดถือในรูปแบบหรือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเป็นบรรทัดฐาน
- 5) การจับกุมผู้กระทำผิดด้วยความรวดเร็วและแน่นอนตลอดถึงการบังคับโทษที่เหมาะสมเป็นสิ่งที่จะต้องคำนึงต่อการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม
- 6) ความสงบเรียบร้อยและสถิติอาชญากรรมที่เกิดขึ้นเป็นเครื่องทดสอบประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในสังคม

งานราชทัณฑ์เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง ซึ่งลักษณะงานราชทัณฑ์เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของผู้ต้องขัง จึงต้องมีระบบหรือกระบวนการดำเนินงานที่มีความละเอียดอ่อนรอบคอบอย่างมาก เพื่อมิให้เกิดความบกพร่องในการที่จะกระทบกับสิทธิเสรีภาพอื่นๆ ที่ผู้ต้องขังพึงมี โดยการกำหนดมาตรฐานเรือนจำ (Prison Standard) ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้หน่วยงานหรือองค์กรมีคุณภาพและสามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสามารถสัมฤทธิ์ผลตามจุดมุ่งหมายหรือวิสัยทัศน์ของหน่วยงานหรือองค์กรงานราชทัณฑ์มีหน่วยงานในการดำเนินการคือ เรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งมาตรฐานเรือนจำที่ดี ควรประกอบด้วยความสะดวกคล้อยกับหลักอาชญาวิทยา ทัณฑวิทยา และต้องสามารถปฏิบัติได้ เนื้อหาที่ครอบคลุมงานราชทัณฑ์ทั้งหมด สามารถปรับเปลี่ยนได้ง่ายต่อความเข้าใจต่อผู้ปฏิบัติงาน และมีมาตรการหรือตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้

2.4.1 ความหมายของการบริหารงานราชทัณฑ์

สถานะของกฎหมายราชทัณฑ์ไทยอยู่ในระดับ “พระราชบัญญัติ” ซึ่งก็เทียบเท่ากับประมวลกฎหมายอาญา⁶³ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁶⁴

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4 (1) บัญญัติว่า “เรือนจำ” หมายถึง “ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขังกับสิ่งต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมถึงที่อื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าโดยชัดแจ้ง” ฉะนั้น คำว่า “เรือนจำ” ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ย่อมหมายถึง

- 1) สถานที่ควบคุมผู้ต้องขังอันได้แก่ นักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝากขัง รวมทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน ซึ่งน่าจะหมายถึง อาคารสถานที่ทำการเรือนจำ กำแพง ป้อมยาม เป็นต้น
- 2) ที่อื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งบังคับบัญชากรมราชทัณฑ์ได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าโดยชัดแจ้ง⁶⁵ ย่อมหมายถึง อาคารและบริเวณสถานที่ซึ่งใช้ประโยชน์ในกิจการเรือนจำ ซึ่งได้ทำแผนที่แสดงอาณาเขตกำหนดไว้เป็นการแน่นอน และได้ประกาศไว้อย่างชัดแจ้งในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

⁶³ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 73 ตอนที่ 95 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2499.

⁶⁴ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2477 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 น. 598 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2478.

⁶⁵ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งบังคับบัญชากรมราชทัณฑ์ ตามความหมายในมาตรา 4 (7) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479.

สำหรับทางปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ในทางทัณฑวิทยา⁶⁶ ได้แบ่งทฤษฎีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ทฤษฎีที่มุ่งต่อการลงโทษกับทฤษฎีที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟู กล่าวคือ ในยุคแรกการบริหารงานราชทัณฑ์ในอดีต ยึดถือทฤษฎีที่มุ่งต่อการลงโทษปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงควรเลือกใช้แนวคิดทางด้านการบริหารที่เน้นงาน กล่าวคือ นำหลักการบริหารทางด้านการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของ เทเลอร์ หลักการบริหารและหน้าที่ทางด้านการบริหารของฟาโยล์ กุลลิค และเออร์วิค และแนวคิดทางด้านอำนาจหน้าที่และระบบราชการหรือองค์การแบบมีแบบแผนเวเบอร์มาใช้เป็นหลักในการบริหารงาน บริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ แต่ในปัจจุบันได้ยึดถือทฤษฎีที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด จึงเลือกใช้แนวความคิดทางด้านการบริหารที่เน้นการบริหารในเชิงระบบและการบริหารในเชิงสถานการณ์ กล่าวคือ นอกจากจะนำหลักการบริหารดังกล่าวมาใช้แล้วยังจะต้องใช้หลักเกณฑ์ทางวิทยาการจัดการระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ

งานราชทัณฑ์คนทั่วไปจะคิดถึงเรื่องคุกหรือตาราง ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลผู้ที่สังคมไม่ต้องการ เพราะกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ควรจะต้องถูกควบคุมหรือลงโทษชดใช้การกระทำของตนให้สาสมกับการกระทำผิด เพื่อต้องการให้เกิดความหลากหลายมิให้กระทำผิดอีกต่อไป บางครั้งจะต้องมีการลงโทษ เช่น การประหารชีวิต เพื่อให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อยและมีให้ผู้อื่นเกิดพฤติกรรมเลียนแบบ ซึ่งความคิดดังกล่าวถือว่าไม่ผิดแต่ก็ไม่ถูกต้องทั้งหมด เพราะในสภาพปัจจุบันการนำอาชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ได้รับความนิยมสูงขึ้นโดยชุมชนมีส่วนร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขและพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขัง ดังนั้น งานราชทัณฑ์มิได้จำกัดอยู่แต่งานควบคุมและลงโทษผู้ต้องขังให้สาสมกับความผิดเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาและแก้ไขพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขังให้สังคมเกิดการยอมรับและผู้ต้องขังสามารถปรับตัว รวมถึงการไม่กระทำผิดซ้ำอีกจนเกิดปัญหาเชิงลูกโซ่ต่อไป ดังนั้น การบริหารงานราชทัณฑ์ หรือ Correctional Administration หมายถึง “การดำเนินการของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการเกี่ยวกับผู้ต้องขังและบุคลากรของกรมราชทัณฑ์ เพื่อต้องการให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยจะมีการประสมประสาน (integration) ทรัพยากรอย่างเหมาะสม”

⁶⁶ จาก *การบริหารงานราชทัณฑ์* (น. 5-7), โดย ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, เฉลิมพล มีสมนัย, กอบเกียรติ กลสิวิวัฒน์, 2540, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา.

2.4.2 วัตถุประสงค์ของการบริหารงานราชการ

การบริหารงานราชการที่มีวัตถุประสงค์ที่อาจแบ่งได้ 3 ประการ ได้แก่

2.4.2.1 ผลผลิต (Product) ถ้าเป็นภาครัฐกิจแล้วผลผลิตก็คือสินค้าและบริการนั่นเอง ซึ่งผลผลิตนี้ควรจะต้องเพิ่มขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพให้เกิดเป็นที่พึงพอใจกับลูกค้าที่มาติดต่อกับธุรกิจนั้น แต่ในด้านงานราชการนั้นผลผลิตก็ได้แก่ผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมและแก้ไขพัฒนาพฤติกรรม ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับภาครัฐกิจแล้วผลผลิตของงานราชการมุ่งไปที่คุณภาพเป็นสำคัญ ผู้ต้องขังที่ได้รับการปลดปล่อยออกมาสู่สังคมภายนอก ถ้าหากมีคุณภาพที่ดี กล่าวคือ ไม่กลับไปก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคม แต่กลับประพฤติตนให้สังคมยอมรับการดำเนินการด้านงานราชการ ก็จะได้รับ การสนับสนุนจากชุมชนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาอาสาสมัครคุมประพฤติ การบริหารงานบ้านกึ่งวิถี การบริจาคน การร่วมกิจกรรมกับกรมราชทัณฑ์และอื่นๆ

2.4.2.2 ประโยชน์ (Profit) การบริหารงานราชการควรจะคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมเป็นที่ตั้ง ดังนั้น อาจจะมีกิจกรรมต่างๆ เพื่อทำประโยชน์ให้กับสังคม เช่น การขุดลอกคูคลอง หรือกิจกรรมที่ใช้แรงงานอื่นๆ เป็นต้น การดำเนินการที่ก่อให้เกิดกับประโยชน์กับสังคมนี้แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ง่าย เป็นนามธรรมและใช้เวลานาน ก็เป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อให้สังคมอยู่ด้วยความปกติสุขและเกิดความสงบเรียบร้อย

2.4.2.3 บุคลากร (People) แม้ว่าจะได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากชุมชน รวมถึงการดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งไม่น้อยกว่ากัน ได้แก่ บุคลากรหรือพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านงานราชการ ซึ่งบุคลากรเหล่านี้ควรจะมีขวัญกำลังใจที่ดี บุคลากรเกิดความพึงพอใจ รู้สึกว่างานราชการเป็นงานที่น่าสนใจน่าท้าทาย มีเกียรติยศและศักดิ์ศรี ควรจะพัฒนาบุคลากรให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดี (quality of life) หาทางกระตุ้นและจูงใจให้บุคลากรเกิดความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและสมัครใจ งานราชการก็จะมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและประหยัด

2.4.3 การกิจในการบริหารงานราชการ⁶⁷

ภารกิจของรัฐบาลนั้นมีจุดสำคัญตรงที่การดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ถูกต้องและเหมาะสม ความต้องการของประชาชนอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ ความต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความต้องการความสะดวกสบาย ดังนั้น รัฐบาลมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการก่อให้เกิดความปลอดภัย เพราะถ้าสังคมใดสมาชิกในสังคม

⁶⁷ การบริหารงานราชการ (น. 10-11). เล่มเดิม.

เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงและปลอดภัยแล้ว สมาชิกของสังคมจะเรียกร้อง เพราะเขาเป็นเจ้าของสังคม ซึ่งถ้ารัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตอบสนองได้อย่างทันที่และเหมาะสมเพียงพอ สมาชิกก็จะเรียกร้องให้มีการตอบสนองได้อย่างทันที่และเพียงพอ สมาชิกก็จะเรียกร้องให้เปลี่ยนรัฐบาลซึ่งจะกลายเป็นประเด็นทางการเมืองต่อไป และบางครั้งเมื่อสมาชิกเห็นว่ารัฐบาลไม่สามารถดำเนินการอันก่อให้เกิดความปลอดภัยได้แล้ว สมาชิกของสังคมก็อาจจะโยกย้ายไปอยู่สังคมอื่นที่สมาชิกของสังคมพิจารณาเห็นว่า จะช่วยทำให้เกิดความปลอดภัยซึ่งจะเป็นผลเสียต่อสังคมที่สมาชิกของสังคมย้ายออกไปเพราะปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ได้แก่ แรงงาน ทุนและผู้ประกอบการขาดเพียงที่ดินเท่านั้น จะมีการนำหรือยักย้ายถ่ายเทไปสู่สังคมใหม่ที่สมาชิกสังคมพิจารณาแล้วเห็นว่าดีกว่าและปลอดภัยมากกว่า

การดำเนินการตอบสนองด้านความปลอดภัยต่อสมาชิกของสังคมจะต้องอาศัยกลไกที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมซึ่งราชทัณฑ์เป็นกลไกหนึ่งนอกเหนือจากตำรวจ ศาลและอัยการ และการคุมประพฤติ งานราชทัณฑ์ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับผู้ต้องขัง โดยการบริหารงานราชทัณฑ์ให้บรรลุผลตามต้องการ

2.4.4 การกึ่งในการบริหารงานเรือนจำและทัณฑสถาน

ในฐานะที่เป็นส่วนราชการกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงยุติธรรม การบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ได้ยึดถือพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เป็นแนวทางในการบริหารงานตลอดมา ในส่วนของกรบริหารเรือนจำและทัณฑสถานซึ่งเป็นหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งในสังกัดของกรมราชทัณฑ์ มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่อยู่ในความรับผิดชอบตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายราชทัณฑ์ โดยในระยะแรกมุ่งปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวดและเน้นการลงโทษเพื่อให้คนกลัว เรือนจำส่วนใหญ่จึงมีลักษณะสกปรก เต็มไปด้วยความทารุณโหดร้ายและโรคติดต่อต่างๆ เปรียบเสมือนนรกบนดิน การบริหารงานเรือนจำในยุคนั้นจึงมุ่งที่จะใช้เรือนจำเป็นที่ลงโทษนักโทษ โดยเน้นในเรื่องการคุมขังไว้ให้อยู่เท่านั้น มิได้มีการบริหารงานในเรื่องการดูแลสุขภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังให้ถูกสุขลักษณะหรือมีการอบรมแก้ไขนักโทษแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อแนวความคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดเปลี่ยนจากการแก้แค้นทดแทนมาเป็นการอบรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ในปัจจุบันจึงได้มีการปฏิรูปโดยมีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดแบบมีมนุษยธรรมมากขึ้น ปรับปรุงสภาพเรือนจำและทัณฑสถานให้ดีขึ้น มีการอบรมแก้ไขผู้ต้องขังเพื่อให้สามารถกลับสู่สังคมได้และไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานนั้นผู้บริหารงานจะต้องบริหารงานในด้านต่างๆ 3 ด้านหลัก

ได้แก่ การบริหารงานที่เกี่ยวกับคน การบริหารงานระบบงานของเรือนจำ และการบริหารงานเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพย์สิน และอาคารสถานที่ของเรือนจำและทัณฑสถาน กล่าวคือ

1) การบริหารงานที่เกี่ยวกับคน ซึ่งจะมีอยู่ 3 กลุ่ม คือ

1.1) เจ้าพนักงานเรือนจำ มีกิจกรรมทางด้านการบริหารงานบุคคลที่จะต้องปฏิบัติได้แก่ การสรรหาบุคคลเข้ามาทำงาน การปฐมนิเทศและการฝึกอบรม การส่งเสริมสนับสนุนให้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน การปกครองบังคับบัญชาด้วยความยุติธรรมและการเอาใจใส่ดูแลในเรื่องสวัสดิการ

1.2) ผู้ต้องขัง ซึ่งผู้บริหารจะต้องเอาใจใส่ดูแลให้ผู้ต้องขังมีความเป็นอยู่ที่ดีตามควรแก่สภาพซึ่งจะต้องบริหารด้านเรือนนอนของผู้ต้องขัง โรงฝึกวิชาชีพ โรงเลี้ยงและโรงครัว ให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อยและมีความเหมาะสมต่อการอบรมแก้ไขผู้ต้องขัง

1.3) บุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำ ได้แก่ ทนายความ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวน พนักงานกงสุล ญาติมิตรของผู้ต้องขัง บุคคลภายนอกที่เข้าศึกษาดูงานกิจการเรือนจำและบุคคลภายนอกที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้วางระเบียบปฏิบัติสำหรับบุคคลกลุ่มนี้ไว้เพื่อถือปฏิบัติแล้ว

2) การบริหารระบบงานของเรือนจำ ประกอบด้วย

2.1) การบริหารงานทั่วไป ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับงานธุรการ งานการเงินและบัญชี งานการเจ้าหน้าที่และสวัสดิการข้าราชการ งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ งานประชาสัมพันธ์ และงานพัสดุและอาคารสถานที่

2.2) การบริหารงานทัณฑปฏิบัติ ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับงานทะเบียนประวัติ ผู้ต้องขัง งานทัณฑปฏิบัติ งานจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง และงานคุมประพฤติ

2.3) การบริหารงานควบคุมและรักษาการณ์ ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับงานควบคุมและงานรักษาการณ์

2.4) การบริหารงานฝึกวิชาชีพ ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับงานฝึกวิชาชีพ งานเงินทุนผลประโยชน์ งานพาณิชย์ งานวัสดุฝึกวิชาชีพ งานยานพาหนะ และงานสาธารณชนนอกเรือนจำ

2.5) การบริหารงานการศึกษาอบรม ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับงานการศึกษาและงานอบรมผู้ต้องขัง

2.6) การบริหารงานสวัสดิการ ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับสุททกรรม งานเยี่ยมญาติ งานเงินฝากผู้ต้องขัง งานร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขัง งานสังคมสงเคราะห์ งานสันตนาการและงานสุขภาพ

3) การบริหารงานเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพย์สิน และอาคารสถานที่ของเรือนจำและทัณฑสถาน ประกอบด้วย

3.1) การบริหารงานเกี่ยวกับที่ดินของเรือนจำ ได้แก่ การจัดหาที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน การบำรุงรักษาและการป้องกันการบุกรุกจากคนภายนอก

3.2) การบริหารเกี่ยวกับทรัพย์สินของเรือนจำและทัณฑสถาน ได้แก่ ทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจากเงินงบประมาณแผ่นดินและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจากเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยเคร่งครัด

3.3) การบริหารเกี่ยวกับอาคารสถานที่ของเรือนจำและทัณฑสถาน ได้แก่ การบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยและมั่นคงแข็งแรงอยู่เสมอ ปรับปรุงซ่อมแซมอาคารที่มีอยู่เดิม การก่อสร้างอาคารสถานที่เพิ่มเติมตามความจำเป็น

ในการบริหารงานตามภารกิจทั้ง 3 ด้านของเรือนจำและทัณฑสถานดังกล่าวนี้ให้บรรลุนิติสัมพันธ์จำเป็นต้องทำหน้าที่ทางด้านการบริหาร 7 ประการหลัก ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organization) การจัดหาคนเข้ามาทำงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordination) การรายงาน (Reporting) การงบประมาณ (Budgetting) ซึ่งเป็นหน้าที่ทางด้านการบริหารตามแนวความคิด POSDCORB ของกูลิคและเออร์วิค

2.4.5 ภารกิจในการบริหารงานราชทัณฑ์ในชุมชน⁶⁸

สำหรับในกรณีของประเทศไทยนั้นแม้ว่าการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในปัจจุบันจะเน้นในเรื่องการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยใช้เรือนจำเป็นหลัก แต่ก็ได้มีการพัฒนางานราชทัณฑ์ไปสู่การราชทัณฑ์ในเชิงก้าวหน้า โดยยึดหลักการบริหารงานราชทัณฑ์สมัยใหม่ที่ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในชุมชน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดที่มีความประพฤติดีต้องจำอยู่ในเรือนจำมาแล้วในระยะหนึ่งได้มีโอกาสออกมาใช้ชีวิตกับสังคมภายนอกเรือนจำ เช่น การพักการลงโทษ การนำผู้ต้องขังออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ การคุมประพฤติ และงานบ้านกึ่งวิถี ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในชุมชนนั้นผู้บริหารงานราชทัณฑ์จะต้องบริหารงานในด้านต่างๆ 4 ด้านคือ

1) การบริหารงานด้านการพักการลงโทษ การพักการลงโทษ คือ การปล่อยตัวผู้ต้องขังอย่างมีเงื่อนไขโดยคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษจะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยว่าผู้ต้องขังรายใดสมควรได้รับการพักโทษ ในการพิจารณาและวินิจฉัยนั้น คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามที่กรมราชทัณฑ์กำหนด ฉะนั้น การบริหารงานด้านการพัก

⁶⁸ การบริหารงานราชทัณฑ์ (น. 28-29). เล่มเดิม.

การลงโทษจึงเป็นการวางแผน อำนาจการ และควบคุมให้คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษได้พิจารณาและวินิจฉัยผู้ต้องขังที่สมควรได้รับการพักการลงโทษตามหลักเกณฑ์ที่กรมราชทัณฑ์กำหนดและให้มีการดำเนินงานพักการลงโทษตามวิธีการที่กำหนด รวมทั้งการกำกับตรวจสอบการดำเนินงานซึ่งเป็นมาตรการในการควบคุมด้วย

2) การบริหารงานด้านการนำผู้ต้องขังออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ การให้ผู้ต้องขังทำงานสาธารณะแทนการจำคุกนั้นเป็นการเลือกใช้วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในชุมชนอีกวิธีหนึ่ง โดยมอบหมายให้ผู้ต้องขังทำงานสาธารณะ นอกจากจะเป็นการลงโทษอย่างหนึ่งและเป็นการอบรมแก้ไขฟื้นฟูจิตใจแล้ว ยังเพื่อเป็นการชดใช้ความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อขึ้นแก่ชุมชนด้วย การรับใช้หรือการให้บริการชุมชนในรูปแบบต่างๆ โดยไม่มีค่าจ้างเป็นการตอบแทน นอกจากนี้ยังเป็นการให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้ติดต่อสัมพันธ์กับสมาชิกของชุมชน ดังนั้น ในการบริหารงานด้านการนำผู้ต้องขังออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ จะต้องมีการวางแผนดำเนินงาน และควบคุมให้นำผู้ต้องขังออกไปทำงานสาธารณะตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยโทษ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๓)

3) การบริหารงานด้านการคุมประพฤติ การคุมประพฤติเป็นมาตรการหนึ่งในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในชุมชน โดยการอบรมแก้ไขและฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้ได้มีโอกาสกลับตนเป็นคนที่ไม่มียกยต่อสังคม การคุมประพฤติเป็นวิธีการที่ให้โอกาสแก่ผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดี ตั้งใจรับการศึกษอบรม ประพฤติตนอยู่ในกรอบของระเบียบวินัย และได้จำคุกมาแล้ว ในระยะเวลาหนึ่ง ได้ออกไปใช้ชีวิตกับครอบครัวและสังคมภายนอกเรือนจำก่อนพ้นโทษ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของพนักงานคุมประพฤติ เพราะฉะนั้นในการบริหารงานทางด้านการคุมประพฤติจึงต้องมีการวางแผนและควบคุมให้มีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามกระบวนการขั้นตอนของการคุมประพฤติ ทั้งในขั้นตอนการสืบเสาะข้อเท็จจริงและการติดตามสอดส่องดูแล

4) การบริหารงานบ้านกึ่งวิถี บ้านกึ่งวิถีเป็นที่พักอาศัยชั่วคราวของผู้พ้นโทษที่มีความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยไร้ที่พำนัก โดยการใช้นบ้านกึ่งวิถีในรูปแบบของการสงเคราะห์ บ้านกึ่งวิถีในประเทศไทยได้ให้บริการแก่ผู้พ้นโทษในด้านต่างๆดังนี้

- 4.1) ให้ที่พักอาศัยชั่วคราวแก่ผู้พ้นโทษ
- 4.2) ขณะที่พักอยู่ในบ้านกึ่งวิถีจะจัดหาอาหารให้สองมื้อ
- 4.3) ติดต่อจัดหางานให้ทำ
- 4.4) จัดส่งกลับภูมิลำเนา โดยจ่ายค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงให้ผู้พ้นโทษรายที่ได้รับ

ความเดือดร้อน

4.5) ให้ทุนประกอบอาชีพตามความจำเป็น

4.6) ให้การสงเคราะห์ในเรื่องอื่นๆ เช่น การให้คำปรึกษาแนะนำ หรือเมื่อเจ็บไข้ได้ป่วยก็ส่งไปรับการรักษายังสถานพยาบาล

ดังนั้น ในการบริหารบ้านกึ่งวิถีจึงต้องบริหารงานเหมือนเช่นองค์กรต่างๆ ไป กล่าวคือ จะต้องมีการวางแผน มีการจัดหน่วยงาน จัดหาคนเข้ามาทำงาน การอำนวยความสะดวกและการควบคุมให้บ้านกึ่งวิถีสามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง คือการให้ความช่วยเหลือ การให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้พ้นโทษที่เดือดร้อนได้ อันจะเป็นการป้องกันมิให้ผู้พ้นโทษได้หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก

2.4.6 การบริหารงานราชทัณฑ์

ในการบริหารงานราชทัณฑ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์ในฐานะหน่วยราชการที่มีภารกิจดังกล่าว จะต้องดำเนินการบริหารจัดการกิจการเรือนจำหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ การแยกขัง การจำแนกลักษณะของผู้ต้องขัง การจัดการศึกษา การฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขัง การทำงานสาธารณะ ด้านอาคารสถานที่ การสงเคราะห์ผู้ต้องขังและผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้ว และการประสานงานกับสถาบันทางสังคมอื่น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) การแยกขัง

การลงโทษผู้กระทำผิดในสมัยก่อนจะให้ผู้ต้องขังอยู่ปะปนกันในห้องขังตามสภาพแห่งเรือนจำ ซึ่งย่อมมีทั้งเด็ก ผู้ใหญ่ คนป่วย คนพิการ และนักโทษที่มีความชัดเจนในการประกอบอาชญากรรม โดยมีได้แยกผู้ต้องขังออกจากกันตามประเภทความผิด อายุ กำหนดโทษหรือแม้แต่การแยกผู้ที่ศาลได้พิพากษาตัดสินคดีแล้วกับผู้ที่ยังไม่ได้มีพิพากษาตัดสินคดี ซึ่งถือว่ายังไม่ใช่ผู้กระทำผิด โดยมีการแบ่งแยกนักโทษชายและนักโทษหญิงออกจากกันเท่านั้น ต่อมาเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นเพื่อแก้ไขฟื้นฟู การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นผลร้าย ทำให้มีการถ่ายเทนิสัยชั่วร้ายสู่บรรดาผู้ต้องขังด้วยกันอันเป็นอุปสรรคในการกลับตนเป็นพลเมืองดี เนื่องจากการอยู่ร่วมกันในสถานที่ที่จำกัด จึงได้มีการนำเอาวิธีการแยกขังมาใช้อย่างจริงจังในเรือนจำหลายประเภท

การแยกขัง⁶⁹ (Segregation of Prisoners) หมายถึง การแยกขังผู้ต้องขังออกตามประเภทความผิด ลักษณะความร้ายแรงแห่งอาชญากรรม เพศ และอายุ นับตั้งแต่วาระแรกที่ผู้ต้องขังถูกนำตัวเข้ามาควบคุมในเรือนจำ โดยอาจจัดผู้ต้องขังออกเป็นประเภท ดังนี้

⁶⁹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, มาตรา 11, มาตรา 12.

- 1.1) ผู้ต้องขังหญิง
- 1.2) ผู้ต้องขังที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปี และต้องโทษเป็นครั้งแรก
- 1.3) ผู้ต้องขังที่ต่อโทษสำหรับความผิดที่กระทำอนาจาร
- 1.4) ผู้ต้องขังที่ต่อโทษสำหรับความผิดที่ประทุษร้ายแก่ชีวิตและร่างกาย
- 1.5) ผู้ต้องขังที่ต่อโทษสำหรับความผิดที่ประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน
- 1.6) ผู้ต้องขังซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย
- 1.7) ผู้ต้องขังที่ไม่อยู่ในจำพวกที่ได้ระบุนมาแล้ว

การแยกขังผู้ต้องขังเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการควบคุม การรักษาความปลอดภัย การฝึกอบรมวิชาชีพ และการป้องกันการถ่ายทอดนิสัยหรือเลียนแบบระหว่างผู้ต้องขังด้วยกัน ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในข้อ 8 ที่วางหลักการให้แยกนักโทษต่างประเภทออกจากกัน โดยคำนึงถึงอายุ เพศ ประวัติในทางอาชญากรรม เหตุผลในทางคดี และความจำเป็นทางทัณฑวิทยา

2) การจำแนกลักษณะของผู้ต้องขัง⁷⁰

การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง หมายถึง กระบวนการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล โดยการศึกษา วิเคราะห์ประวัติ ภูมิหลัง บุคลิกลักษณะ สภาพทั่วไปของผู้ต้องขัง ประวัติการทำความผิด รวมทั้งสาเหตุแห่งการทำความผิด เพื่อให้สามารถกำหนดแผนการบำบัดรักษา อบรม แก้ไขและฟื้นฟูจิตใจผู้ต้องขังได้อย่างถูกต้องเหมาะสมตามสภาพของผู้ต้องขังแต่ละคน (Individual Treatment)

2.1) วิธีจำแนกลักษณะของผู้ต้องขัง

การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเป็นวิธีการดำเนินงานของคณะบุคคลที่ร่วมกันศึกษาวิจัย และให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล ด้วยการสืบเสาะชีวประวัติและสิ่งสัมพันธกับบุคคลทั้งในอดีตและปัจจุบันอันมีอิทธิพลต่อบุคลิกภาพของผู้ต้องขังแต่ละคนอย่างละเอียดและต่อเนื่อง เพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุของความบกพร่องและกำหนดวิธีแก้ไขฟื้นฟูบุคลิกภาพ รวมทั้งดำเนินการแก้ปัญหาของแต่ละบุคคล เพื่อให้สามารถกลับเข้าอยู่ร่วมสังคมอย่างปกติสุขภายหลังได้รับการปลดปล่อย กิจกรรมการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังจึงสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules For The Treatment of Prisoners) ซึ่งได้กล่าวถึงการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง (Prisoner Classification) เมื่อได้รับผู้ต้องขังเข้าเรือนจำไว้

⁷⁰ สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย (น. 41-42). เล่มเดิม.

การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังถือเป็นกิจกรรมอันดับแรกที่จะต้องดำเนินการซึ่งเป็นกระบวนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลที่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีปฏิบัติ สภากาชาดของการคุมขัง การอบรมและฝึกอาชีพ ทั้งนี้ มีการศึกษาวิเคราะห์ประวัติของผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลจากประวัติ ฐานโทษ กำหนดโทษ พฤติการณ์ และสาเหตุของการกระทำผิด จิตใจ นิสัย ความถนัด ความประพฤติและสุขภาพของผู้ต้องขัง ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการจำแนกผู้ต้องขัง เพื่อกำหนดแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างต้องโทษและพ้นโทษ เมื่อจำแนกลักษณะผู้ต้องขังแล้ว จะได้ข้อมูลต่างๆ เพื่อตัดสินใจแยกขังผู้ต้องขังได้ตามความเหมาะสม ซึ่งในการควบคุมและพัฒนา วินัยของผู้ต้องขัง มีการกำหนดมาตรการควบคุมและรักษาระเบียบวินัยของเรือนจำ และทัณฑสถาน เพื่อป้องกันการหลบหนี ก่อเหตุร้าย รวมทั้งให้ผู้ต้องขังรักษาระเบียบวินัยของเรือนจำและทัณฑสถาน

2.2) รูปแบบของการจำแนกลักษณะของผู้ต้องขัง

สำหรับการจำแนกประเภทผู้ต้องขังในเรือนจำประกอบด้วยผู้บัญชาการเรือนจำ คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่จะได้รับอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาส่งนักโทษไปควบคุมขัง เรือนจำใด รวมทั้งการย้ายผู้ต้องขังไปยังที่ใดได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในทางทฤษฎี การจำแนกประเภทผู้ต้องขังมี 4 รูปแบบ ได้แก่

(1) ศูนย์แรกรับและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์ นักจิตวิทยา ทำหน้าที่วินิจฉัยและให้คำแนะนำโครงการแก้ไขบำบัดให้แก่ผู้บริหารเรือนจำ

(2) คณะกรรมการจำแนกประเภทผู้ต้องขัง โดยคณะกรรมการจำแนกประเภทมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารเรือนจำดำเนินการตามที่คณะกรรมการจำแนกประเภทผู้ต้องขังได้ตรวจ วินิจฉัย ผู้ต้องขัง และเสนอแนะโครงการแก้ไขบำบัดผู้ต้องขัง ไว้แล้ว

(3) ศูนย์ตรวจวินิจฉัยแรกรับ ผู้ต้องขังทุกคนจะถูกส่งมาที่ศูนย์ตรวจวินิจฉัยแรกรับ เพื่อการตรวจจำแนกประเภทและดำเนินการต่างๆ เพื่อส่งไปยังเรือนจำที่เหมาะสม

(4) การจำแนกผู้ต้องขังในชุมชน เป็นวิธีที่ใช้อย่างจำกัดในงานเกี่ยวข้องกับการรอกองลงโทษและพักการลงโทษ การรวบรวมประวัติทางสังคมของผู้ต้องขัง และวิธีการอื่นที่ใช้ สำหรับการแก้ไขบำบัดโดยชุมชน

การจำแนกประเภทผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้การแก้ไขบำบัดผู้ต้องขัง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ต้องขังทุกคนจะได้รับการจำแนกประเภทเพื่อการควบคุม หรือการรักษาความปลอดภัย เช่น ผู้กระทำผิดที่เป็นอันตรายจะถูกส่งไปอยู่เรือนจำที่มีความมั่นคงแข็งแรงสูง การจำแนกประเภทจะส่งผลกระทบต่อในด้านประโยชน์ต่อผู้ต้องขังรวมถึงโอกาสที่จะได้รับในขณะถูกจำคุกที่มีความเหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละประเภท ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีการจำแนกประเภทผู้ต้องขังอย่างจำกัดตามความสามารถและงบประมาณที่มีอยู่ ทำให้ในการ

ปฏิบัติงานจำแนกลักษณะผู้ต้องขังประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการ⁷¹ เช่น ผู้รับผิดชอบยังไม่สามารถนำข้อมูลในการศึกษาเฉพาะรายมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังได้มากนัก กล่าวคือ ยังไม่มีการนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์พฤติกรรม และหาจุดบกพร่องของผู้ต้องขังแต่ละคน รวมทั้งการวางแผนแก้ไขฟื้นฟูอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบประวัติยังขาดความรู้ความเข้าใจในวิธีการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังและไม่ได้ดำเนินการตามวิธีการที่เหมาะสมจึงอาจทำให้การวินิจฉัยข้อมูลผิดพลาดได้ ประกอบกับข้อจำกัดในการประสานงานด้านข้อมูล วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ไม่เพียงพอที่จะควบคุมกักขังผู้ต้องขังที่ยังมิได้ผ่านการจำแนกกับผู้ต้องขังที่ผ่านการจำแนกแล้วอย่างชัดเจน

3) การจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ต้องขังในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกในสังคม จึงสมควรส่งเสริมให้ได้รับโอกาสทางการศึกษา ซึ่งเป้าหมายหลักในการจัดการศึกษาแก่ผู้ต้องขังคือ การพัฒนาผู้ต้องขังให้มีทัศนคติที่ดี มีทักษะในการประกอบอาชีพและสามารถปรับสภาพชีวิตให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมส่วนรวม ซึ่งในการจัดการศึกษาอบรมผู้ต้องขังสามารถจำแนกได้เป็น 3 สาขา ได้แก่⁷²

3.1) พุทธศึกษา คือการศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพ ในด้านวิชาสามัญ มีกรมการศึกษาออกโรงเรียนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ วิทยากร และหลักสูตร ปัจจุบันมีสถานศึกษาอยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานและมีจำนวนผู้ต้องขังเข้ารับการศึกษาวินิจฉัยในระดับต่างๆ

สำหรับการจัดการศึกษาวิชาชีพ มีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการศึกษานอกโรงเรียนให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ วิทยากร และหลักสูตร โดยจัดการเรียนการสอนวิชาชีพทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติตามที่เรือนจำจัดให้แก่ผู้ต้องขัง ซึ่งในการศึกษาหลักสูตรวิชาชีพพระยะสั้น หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช./ปวส.) มีผู้ต้องขังได้รับการฝึกอบรมและจบหลักสูตร นอกจากนี้ กรมราชทัณฑ์ยังจัดดำเนินการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและการศึกษาต่อเนื่องตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ซึ่งแบ่งออกเป็นหลักสูตรโครงการการศึกษาต่อเนื่อง (สัมฤทธิบัตร) และหลักสูตรปริญญาตรี

⁷¹ จาก “การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง: มิติที่ถูกลืม,” โดย ศักดิ์ชาย สระแก้ว, (2540), *วารสารราชทัณฑ์* 45 (3), น. 57.

⁷² จาก *ส่วนมาตรการควบคุมผู้ต้องขัง สำนักทัณฑวิทยา* (น. 86). คู่มือเจ้าพนักงานเรือนจำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง, 2542, กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการข้าราชการกรมราชทัณฑ์.

3.2) จริยศึกษา คือ การศึกษาด้านศีลธรรมจรรยา และหน้าที่พลเมืองที่ดี โดยผู้ต้องขัง จะได้รับการอบรมโดยให้ฟังพระธรรมเทศนาตามลัทธิศาสนาที่ตนนับถือ ซึ่งนำหลักธรรมของ ศาสนาต่างๆ เช่น ศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม เข้ามาอบรมสั่งสอนให้ผู้ต้องขังน้อม นำไปปฏิบัติ รวมทั้งเรือนจำยังต้องพยายามให้ความสะดวกในการประกอบพิธีกรรมในวันสำคัญ หรือพิธีสำคัญในทางศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถือตามที่เห็นสมควร

3.3) พลศึกษา คือ ด้านการอนามัย สุขภาพ และการออกกำลังกาย โดยเรือน จำต้องจัดให้ผู้ต้องขังได้รับคำแนะนำในเรื่องดังกล่าวตามสมควร จัดให้ผู้ต้องขังเล่นกีฬา ฝึกหัด ระเบียบแถวตามที่เรือนจำจัดให้ในการจัดการศึกษาแก่ผู้ต้องขังประสบปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรม ส่วนตัวของผู้ต้องขัง ระยะเวลาแห่งการต้องโทษจำคุก การขาดครูผู้มีความรู้ และงบประมาณที่มีอยู่ จำกัด ซึ่งจะต้องประสานงานขอความร่วมมือจากในการจัดโครงการศึกษาของผู้ต้องขังกับ กระทรวงศึกษาธิการหรือสถาบันรับผิดชอบในการศึกษาอย่างใกล้ชิด ทั้งในแง่การจัดวิทยากร การ ประเมินผลการศึกษา และการช่วยเหลือเกื้อกูลในด้านอื่นๆ ที่จำเป็น⁷³

4) การฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขัง

การฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขังหมายถึง การจัดกิจกรรมเพื่อฝึกวิชาชีพแก่ ผู้ต้องขังและการใช้แรงงานโดยเจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถานภายใต้หลักการและวิธีการปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขังประกอบด้วยเป้าหมายหลาย ประการ ได้แก่ การลงโทษ ปลูกฝังนิสัยรักการทำงาน ชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศเนื่องจากก่อให้เกิดการหมุนเวียนในด้านการผลิตและบริโภคทดแทนกัน ชำรงไว้ซึ่งการ ปกครองและรักษาระเบียบวินัยของผู้ต้องขัง ใช้เวลาว่างในระหว่างถูกควบคุมตัวให้เป็นประโยชน์ ทำให้เกิดความรู้ ความชำนาญในวิชาชีพที่อบรมสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์เมื่อพ้นโทษ การ ฝึกอบรมวิชาชีพจึงเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ต้องขังได้รู้ถึงคุณค่าและประโยชน์ของการประกอบอาชีพโดย สุจริต และสามารถปรับตัวอยู่ร่วมกับสังคมโดยสงบสุขซึ่งเป็นผลในระยะยาวต่อการป้องกันการ กระทำผิดซ้ำอีก

1) ลักษณะของการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังและการใช้แรงงานลักษณะการฝึกวิชาชีพ ผู้ต้องขังและการใช้แรงงานที่มีปรากฏอยู่ทั่วไปในการราชทัณฑ์มีลักษณะเด่นชัดอยู่ 4 ประการดังนี้

(1) การฝึกวิชาชีพเบ็ดเตล็ดโดยทั่วไป เป็นการใช้แรงงานผู้ต้องขังที่เกี่ยวกับการ รักษาความสะอาด อนามัย สุขภาพ การบำรุงซ่อมแซมเรือนจำและทัณฑสถาน การใช้แรงงาน ตามความถนัดเฉพาะตัว การใช้แรงงานเพื่อประโยชน์สาธารณะนอกเรือนจำและทัณฑสถานหรือ

⁷³ จาก *หลักทัณฑ์วิทยา* (น. 470), โดย ประเสริฐ เมฆมณี, 2522, กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

เป็นการทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งการจัดกิจกรรมแก่ผู้ต้องขัง
ลักษณะนี้มีกำหนดไว้ในมาตรา 22 และ 23 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2497

(2) การใช้แรงงานและฝึกวิชาชีพในสาขาเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ การใช้แรงงาน
และฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในลักษณะนี้ กระทำได้กว้างขวางและประหยัด ส่งผลดีต่อด้านสุขภาพ
อนามัยและลดความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังได้ส่วนหนึ่ง เช่น การนำผู้ต้องขังทำการเพาะปลูก
เลี้ยงสัตว์ ในเนื้อที่ภายในของเรือนจำ ทัณฑสถานเปิดหรือเรือนจำชั่วคราว

(3) การฝึกวิชาชีพอุตสาหกรรมในเรือนจำและทัณฑสถาน การฝึกวิชาชีพหลักที่เป็น
ประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพของผู้ต้องขัง ภายหลังจากปลดปล่อยและเป็นผลดีในด้านการ
เพิ่มพูนเงินทุนฝึกวิชาชีพต่อผู้ต้องขัง อันเกิดขึ้นจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ราชทัณฑ์ รวมทั้ง
สามารถแก้ไขปัญหาการว่างงานของผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำเป็นอย่างดี เช่น การฝึก
วิชาชีพช่างไม้ ช่างมุก ช่างหวาย แนวการฝึกอาชีพด้านนี้จะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เนื่องจากวัตถุดิบและ
ทรัพยากรธรรมชาติจะมีปริมาณลดลงและราคาสูงขึ้น มีผลกระทบต่อกิจการฝึกอาชีพของกรม
ราชทัณฑ์ ดังนั้น จึงสมควรที่จะได้จัดเตรียมแผนงานการฝึกวิชาชีพ เพื่อรองรับแนวการฝึกวิชาชีพ
ในระบบอุตสาหกรรม

(4) การส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพในระบบกึ่งอาชญากรรม การดำเนินงานในลักษณะนี้ได้
กำหนดทิศทางปฏิบัติอยู่ 2 ประการคือ การจัดตั้งเรือนจำและทัณฑสถานเพื่อการฝึกวิชาชีพโดยเฉพาะ
เช่น การจัดระบบเรือนจำอุตสาหกรรมในสหรัฐอเมริกา สวีเดน ซึ่งมีการฝึกวิชาชีพช่างเหล็ก
ช่างยนต์ ช่างวิทยุ ซึ่งเป็นงานทำรายได้แก่เรือนจำอย่างมาก รวมทั้งการจัดตั้งเรือนจำชั่วคราว
เคลื่อนที่โดยคัดเลือกผู้ต้องขังที่ประพฤติตนดีและสนใจในการทำงานเพื่อปลูกป่าหรือสร้างทางแก่
ส่วนราชการที่ขอมา และประการที่ 2 คือ การส่งเสริมให้ผู้ต้องขังที่มีความรู้ความสามารถ มีความ
สนใจในการฝึกวิชาชีพได้มีโอกาสศึกษาและฝึกฝนพัฒนางานวิชาชีพในสถาบันการศึกษา วิธีการนี้
ถือปฏิบัติอย่างกว้างขวางในญี่ปุ่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

2) รูปแบบการใช้แรงงานและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับระบบ
การราชทัณฑ์ไทยมีอยู่ 4 ระบบ⁷⁴ ดังนี้

(1) ระบบการใช้แรงงานผู้ต้องขังผลิตภัณฑ์ราชทัณฑ์ เป็นการใช้แรงงานผู้ต้องขังที่
อยู่ในความรับผิดชอบของเรือนจำและทัณฑสถาน ทั้งในด้านการผลิตและจำหน่ายและ ได้แบ่งเงิน
รางวัลปันผลแก่ผู้ต้องขังตามคุณค่าแห่งการทำงาน ซึ่งมีใช้ค่าจ้าง

⁷⁴ คู่มือการราชทัณฑ์: การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน (น. 71-72), โดย
ประเสริฐ เมฆมณี, 2532, กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์.

(2) ระบบรัฐเกื้อกูล โดยรัฐส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการต่างๆ เป็นผู้สั่งจ้างหรือจัดซื้อผลิตภัณฑ์จากฝีมือของผู้ต้องขังโดยตรง เช่น การทำรองเท้าหรือเครื่องแบบราชการทหารตำรวจ เป็นการช่วยประหยัดเงินงบประมาณของรัฐ และเป็นผลดีในการพัฒนาส่งเสริมการฝึกวิชาชีพและการว่างงานผู้ต้องขังได้

(3) ระบบการใช้แรงงานผู้ต้องขังทำงานโยธาและกิจการสาธารณะ โดยการใช้แรงงานผู้ต้องขังในกิจการสาธารณะหรืองานโยธา เช่น การซ่อมแซมถนน การขุดคลอง ระบายน้ำ สาธารณะและปลูกสวนป่า

(4) ระบบการใช้แรงงานผู้ต้องขังทางเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ โดยการใช้แรงงานและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังทางเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ในเรือนจำเปิดหรือทัณฑสถานเปิดและเรือนจำชั่วคราว

3) วัตถุประสงค์ของการใช้แรงงานผู้ต้องขัง ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางกฎหมาย ระเบียบ หรือการปฏิบัติ ซึ่งวัตถุประสงค์โดยทั่วไปดังนี้

(1) ให้ผู้ต้องขังได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และได้สำนึกในความผิด

(2) สร้างหรือเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถของผู้ต้องขัง เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีเกียรติ หลังจากที่ได้รับปลดปล่อยแล้ว

(3) จัดหาการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบการค้า

การที่ผู้ต้องขังต้องมาถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ ย่อมทำให้สูญเสียแรงงานและช่างฝีมือ ภายนอกในด้านการพัฒนาจึงได้คาดหมายกันว่า ควรจะได้นำแรงงานนี้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐ และนอกจากนั้นยังจะเป็นการลดรายจ่ายได้ทางหนึ่ง การใช้แรงงานเพื่อเป็นการแก้ไขผู้กระทำผิดโดยยึดหลักปฏิบัติตามแนวข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติด้วยการให้การฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังไปพร้อมกับการใช้แรงงาน ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีข้อกำหนดการใช้แรงงานแก่ผู้กระทำผิดในลักษณะต่างๆ กันตามความเหมาะสม เช่น การใช้แรงงานหญิง ก็ให้เป็นงานเบาต่างจากการใช้แรงงานชาย คนที่เจ็บป่วยก็จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำงาน ผู้ต้องขังระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา ก็จะถูกจัดให้ใช้แรงงานอีกประเภทหนึ่งซึ่งแตกต่างไปจากผู้ต้องขังเด็ดขาด เพราะถือว่ายังไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดโดยแท้จริง อาจได้รับการปลดปล่อยจากศาลได้ สำหรับผู้ต้องขังเด็ดขาดบุคคลประเภทนี้เป็นผู้ที่ถือว่าได้กระทำความผิดจริง และเป็นพวกที่ถูกใช้แรงงานอย่างเต็มที่ตามระบบการใช้แรงงานและในขณะเดียวกันก็จะได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพไปด้วย เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถในวิชาชีพให้สามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพภายหลังพ้นโทษได้

5) การทำงานสาธารณะ

5.1) แนวคิดและหลักการในการทำงานสาธารณะของผู้ต้องขัง

การทำงานสาธารณะเป็นมาตรการหนึ่งของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน (Community-Based Corrections) หรือการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (Non-Institutional Treatment) ที่ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยผ่านกระบวนการของศาลและราชทัณฑ์ที่มีความมุ่งหมาย เพื่อเป็นการลดความเสียหายของโทษจำคุกระยะสั้น หรือลดรอยมลทินแก่ผู้ต้องขังที่กระทำผิดอันเป็นผลมาจากการถูกคุมขังในเรือนจำ รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้ปรับสภาพชีวิตในชุมชนอิสระให้ดียิ่งขึ้นและเป็นการลดการแออัดขังเหยียดของสถานที่คุมขังและประหยัดเงินงบประมาณของรัฐที่ต้องสูญเสียในการควบคุมกักขังผู้ต้องขังบางประเภทเกินความจำเป็น

การส่งผู้ต้องขังออกทำงานสาธารณะ หมายถึง การที่กรมราชทัณฑ์ได้อนุมัติให้นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วระยะหนึ่ง เหลือโทษจำคุกต่อไปอีกไม่เกิน 2 ปี และต้องเป็นผู้ต้องขังตั้งแต่ชั้นกลางขึ้นไป จนถึงชั้นเยี่ยมและเป็นผู้มีความประพฤติดีไม่เป็นผู้ที่ต้องโทษในลักษณะความผิดที่ต้องห้ามโดยผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการให้ส่งออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำได้ ซึ่งได้แก่ งานที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน เงินของราชการ การบริหารส่วนท้องถิ่น เงินของรัฐวิสาหกิจ หรืองานสาธารณะอื่นใดที่ไม่มีผลประโยชน์ตอบแทนด้วย เช่น งานที่ดำเนินการให้วัดวาอารามหรือหน่วยงานทางศาสนาหรือมูลนิธิต่างๆ

5.2) ประโยชน์ในการทำงานสาธารณะของผู้ต้องขัง

การส่งผู้ต้องขังออกทำงานสาธารณะนอกเรือนจำเป็นการเพิ่มกิจกรรมการฝึกอบรม และใช้แรงงานนักโทษเด็ดขาดขึ้นมาอีกลักษณะหนึ่ง ให้เกิดประโยชน์อันมีคุณค่าแก่สังคมประเทศชาติและกิจการสาธารณะในชุมชน อีกทั้งยังเป็นการจูงใจให้นักโทษเด็ดขาดประพฤติดีอยู่ในระเบียบวินัย มีความอดสาหัสตั้งใจรับการฝึกอบรมและทำงานขยันขันแข็งยิ่งขึ้น เพื่อเตรียมตัวกลับสู่สังคมเมื่อพ้นโทษ รวมทั้งยังเกิดประโยชน์แก่ตัวนักโทษเด็ดขาดเองในการที่จะได้รับเงินรางวัลปันผลจากกำไรสุทธิของงานที่ทำร้อยละ 80 และยังได้รับวันลดวันต้องโทษจำคุกเท่ากับจำนวนวันที่ออกทำงานสาธารณะนั้น จะทำให้ได้รับการปล่อยตัวกลับออกมาสู่สังคมภายนอกเร็วขึ้น อันเป็นการช่วยลดภาวะความกดดันทางจิตใจสำหรับผู้ต้องโทษระยะยาว หรือผู้ที่กระทำผิดโดยประมาทหรือไม่ได้ตั้งใจ ให้ได้รับการปล่อยตัวออกมาสู่สังคมและครอบครัวเร็วขึ้น และยังเป็นการประหยัดเงินงบประมาณในการเลี้ยงดู และลดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้อีกทางหนึ่งด้วย เป็นการช่วยให้ผู้ต้องขังได้ออกไปสัมผัสกับสังคมภายนอกก่อนที่จะได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ ทำให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้ง่ายขึ้น ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึที่ดีแก่ผู้ต้องขังว่า

สังคมยังเห็นความสำคัญและยังให้การต้อนรับเขาอยู่ ตลอดจนเป็นการหารายได้เพิ่มให้กับเรือนจำ เพื่อการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขัง สร้างชื่อเสียงให้กับกรมราชทัณฑ์เพื่อให้ประชาชนสนใจและเข้ามา มีส่วนร่วมในกิจการราชทัณฑ์เพิ่มมากขึ้น⁷⁵

สำหรับการทำงานสาธารณะของผู้ต้องขังประสบปัญหาบางประการ เช่น การส่ง ผู้ต้องขังออกทำงานสาธารณะไม่ต่อเนื่อง มีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการติดต่องานให้ผู้ต้องขังทำ มีข้อจำกัดทางกฎหมายให้รับงานสาธารณะเฉพาะภาครัฐหรือองค์กรสาธารณกุศลเท่านั้น ทำให้ ไม่สามารถรับงานจากภาคเอกชนได้ สำหรับในด้านการปฏิบัติงานมีปัญหาในเรื่องของการติดต่อ ประสานงาน การคัดเลือกงานที่เหมาะสม การจัดแบ่งอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไปควบคุมผู้ต้องขัง ลักษณะงานไม่สัมพันธ์กับความรู้ความสามารถของผู้ต้องขัง ความล่าช้าในขั้นตอนของหนังสือและ การสั่งการ การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ จ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า ผู้ต้องขังที่เข้าหลักเกณฑ์มี จำนวนน้อย นอกจากนี้ การออกทำงานสาธารณะมีผลกระทบต่อควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำ และการขาดการประชาสัมพันธ์ต่อเนื่อง เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการทำงานสาธารณะ ของผู้ต้องขังด้วย

6) อาคารสถานที่

อาคารหรือสถานที่⁷⁶ หมายถึง ที่ทำการหรือที่ซึ่งใช้ควบคุม กักขังผู้ต้องขัง และให้หมาย รวมถึงทุกสิ่งทุกอย่างและสิ่งก่อสร้าง ที่ตั้งอยู่ในอาณาบริเวณทั่วไปของเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนด และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามความใน มาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เช่น ห้องเยี่ยมญาติซึ่งอยู่ติดกับตึกที่ทำการ ด้านนอกของเรือนจำหรือร้านค้าด้านนอกเรือนจำ ตลอดจนบริเวณมุมอับด้านนอกตึกกักขัง หรือใน ร่องสวนพืชผัก ที่อยู่ในอาณาบริเวณรอบนอกกำแพงเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งง่ายต่อการหลบหนี หรือห่างไกลจากสายตาของเจ้าหน้าที่ ก็นับเนื่องเป็นอาณาเขตของเรือนจำและทัณฑสถาน กำแพง หรือรั้วของเรือนจำและทัณฑสถาน

กำแพงหรือรั้ว เป็นเครื่องแสดงอาณาเขตการควบคุม ยับยั้งสกัดกั้นการหลบหนี และการแหกหักเรือนจำและทัณฑสถานได้อย่างมาก นั่นคือ หากสถานที่ควบคุมใดมีกำแพงหรือรั้ว ที่สร้างด้วยคอนกรีตเสริมเหล็ก หรือก่ออิฐถือปูนมั่นคงแข็งแรง ย่อมจะมีผลต่อขวัญของ เจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถาน

⁷⁵ จาก รายงานประจำปี 2530 (น. 2-4), โดย กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, 2530, กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์.

⁷⁶ คู่มือการราชทัณฑ์: การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน (น. 83-84). เล่มเดิม.

ตัวแบบโครงสร้างอาคารสถานที่ของเรือนจำจะต้องสอดคล้องกับการจัดระดับความมั่นคงแข็งแรงของเรือนจำและการควบคุมผู้ต้องขังในแต่ละประเภทเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาก่อสร้างหรือปรับปรุงซ่อมแซมเรือนจำให้มีมาตรฐานที่สมบูรณ์แบบ มีอาคารและสถานที่ที่เหมาะสมกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง เช่น ในเรือนจำขนาดใหญ่ที่มีความจุผู้ต้องขังไม่เกิน 3,000 คน จึงต้องมีการแบ่งบริเวณที่คุมขังผู้ต้องขังให้เหมาะสมกับลักษณะผู้ต้องขังและกิจกรรมเรือนจำที่มีผู้ต้องขังโทษสูงมีลักษณะเสี่ยงต่อการหลบหนี ต้องการรักษาความปลอดภัยสูง อาจตั้งห่างชุมชนได้ สำหรับเรือนจำขนาดกลางและขนาดเล็กที่ควบคุมผู้ต้องขังไม่เกิน 1,500 คน อาจมีที่ตั้งใกล้ชุมชน เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในชุมชน หากเป็นเรือนจำเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเกษตรกรรม อาคารควรมีลักษณะเป็นบ้านหรือกระท่อมเล็กๆ มีความจุ 10-20 คน เพื่อให้ผู้ต้องขังทำงานภายในพื้นที่เรือนจำ โดยเรือนจำต้องมีมาตรการด้านการควบคุมและรักษาความปลอดภัย เช่น หอควบคุมการปฏิบัติงานทรงสูงสำหรับเจ้าพนักงานใช้ในการสอดส่องดูแลความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขังได้อย่างชัดเจน รวมทั้งเป็นการสร้างระบบรักษาความปลอดภัยในการทำงานแก่เจ้าพนักงานเรือนจำอีกด้วย⁷⁷

ความสอดคล้องระหว่างทำเลที่ตั้งอาคารสถานที่และอัตราความจุผู้ต้องขัง ในระบบราชทัณฑ์ก้าวหน้ามีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า การเลือกทำเลที่ตั้ง การกำหนดอัตราความจุผู้ต้องขัง การออกแบบแปลนอาคารสถานที่ และลักษณะความมั่นคงของเรือนจำและทัณฑสถานเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการบริหารงานเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งในเรื่องนี้ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง กับข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติ คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานและเป้าหมายงานอาญายุติธรรมแห่งสหรัฐอเมริกาและสถานที่ปรึกษากิจการทั่วไปแห่งยุโรปก็ได้ประกาศรับรองเห็นพ้องด้วยกับหลักการดังกล่าวข้างต้น

7) การสงเคราะห์ผู้ต้องขังและผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้ว

7.1) การสงเคราะห์ผู้ต้องขัง⁷⁸

งานสังคมสงเคราะห์เป็นงานสำคัญและสามารถช่วยให้งานราชทัณฑ์ดำเนินไปอย่างสัมฤทธิ์ผลเป็นประโยชน์ต่อสังคม ประเทศชาติ และผู้กระทำผิด เนื่องจากทฤษฎีและหลักการปฏิบัติของงานสังคมสงเคราะห์ประกอบด้วยเทคนิคต่างๆ ซึ่งหน้าที่ส่วนใหญ่ของนักสังคม

⁷⁷ จาก “ตัวแบบเรือนจำที่เหมาะสมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในประเทศไทย,” โดย आयुคัม สิ้นทพันธ์, 2545, *วารสารราชทัณฑ์*, 50, 2, น. 59.

⁷⁸ จาก “การสังคมสงเคราะห์กับกิจการราชทัณฑ์”, โดย สกานต์ ตามไท (2540, มกราคม- กุมภาพันธ์), *วารสารราชทัณฑ์*, 27, น. 62.

สงเคราะห์ในเรือนจำ คือ การให้ความช่วยเหลือผู้ต้องโทษภายใต้ขอบเขตของกฎเกณฑ์ของเรือนจำ สร้างสรรค์กิจกรรมต่างๆ ช่วยสร้างสัมพันธ์ภาพทางสังคม ช่วยให้ผู้ต้องขังเข้าใจตนเองมีความรู้สึกถึงภาระความรับผิดชอบของตนให้เกิดความมุ่งมั่นที่จะรับดำเนินการภาระรับผิดชอบตลอดจนให้ผู้ต้องขังได้เรียนรู้การใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่น มิใช่เก็บตัวลำพังแต่ผู้เดียว

หน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ในงานราชทัณฑ์มีดังนี้ เป็นผู้ทำทะเบียนประวัติ ภูมิหลัง เป็นพนักงานคุมประพฤติ พนักงานควบคุมการลงโทษ เตรียมประวัติของผู้ต้องโทษ (Case Histories) เพื่อจะได้เข้าใจในปัญหาและสามารถวินิจฉัย ให้การบำบัดได้อย่างเต็มที่ตามสติกกำลังช่วยเหลือผู้ต้องขังที่มีปัญหา ช่วยในด้านการฝึกอาชีพให้เป็นไปตามความเหมาะสมและความสามารถของผู้ต้องขัง เพื่อเป็นแนวทางการให้ความช่วยเหลือหลังจากปลดปล่อย เป็นสื่อกลางระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าหน้าที่อื่นๆ ในการประสานงานกัน เขียนรายงานซึ่งมีคุณค่าต่อการปฏิบัติงาน และการให้การบำบัดการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำเป็นงานที่มุ่งช่วยให้ผู้ต้องขังกลับเข้าสู่สังคม จึงเป็นงานที่ต้องปรับให้เข้ากับข้อจำกัดของการควบคุมในเรือนจำซึ่งประสบปัญหาหลายประการ เช่น การยอมรับจากผู้บริหารงานเรือนจำและเจ้าหน้าที่อื่นๆ การยอมรับและเชื่อถือของผู้ต้องขังต่อนักสังคมสงเคราะห์ ขาดทีมงานที่จะดำเนินงานร่วมกัน การประเมินผลสำเร็จของงาน เนื่องจากผู้ต้องขังพ้นโทษแล้วจึงเป็นการยากที่จะติดตามตรวจสอบความประพฤติปริมาณงานที่มีมาก ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

7.2) การสงเคราะห์ผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้ว

หน้าที่ของกรมราชทัณฑ์น่าจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้ต้องขังครบกำหนดพ้นโทษหรือได้รับพักการลงโทษ เนื่องจากเรือนจำหรือทัณฑสถานควรจะมีหน้าที่อยู่แต่ภายในกำแพงของเรือนจำหรือทัณฑสถานเท่านั้น แต่โดยที่ทางราชการมีความมุ่งหมายที่จะแก้ไขอาชญากรให้กลับคนเป็นคนดี มีประโยชน์ต่อสังคมโดยตลอดไป จึงได้ช่วยเหลือแก่ผู้ต้องขัง ซึ่งปรัชญาของการสงเคราะห์ผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยดังนี้⁷⁹

- (1) Resocialization คือ การฟื้นฟูบูรณาภาพทางสังคมของผู้กระทำผิด
- (2) Rehabilitation คือ การฟื้นฟูปรุงแต่งจิตใจและอาชีพของผู้กระทำผิดหลังปล่อย
- (3) Readjustment คือ การปรับสภาพของผู้กระทำผิดภายหลังการปล่อยซึ่งเกี่ยวกับการที่นักโทษจะปรับสภาพภายหลังการออกจากเรือนจำให้เป็นพลเมืองดี ซึ่งการที่จะช่วยเหลือนักโทษ

⁷⁹ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม. (2528, พฤศจิกายน). รายงานการสัมมนา การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อย. จัดโดยคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 10.

ขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ส่วน คือ การช่วยเหลือบุคคลที่ควรช่วยเหลือและการพึงระมัดระวังในการช่วยเหลือผู้กระทำผิดที่ควรช่วยเหลือ จึงจะมีผลในการแก้ไขผู้กระทำผิดความผิดซ้ำ

ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้วหลายประการ เช่น จ่ายเงินรางวัลปันผลอันเกิดจากการผลิตเนื่องในการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังเท่าที่ผู้นั้นมีส่วนจะพึงได้โดยจ่ายให้เมื่อยังต้องโทษอยู่ส่วนหนึ่งกับจ่ายให้ทันทีเมื่อพ้นโทษอีกส่วนหนึ่ง จ่ายค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงให้เพียงพอที่จะเดินทางถึงภูมิลำเนาเดิม โดยไม่จำกัดว่าใกล้หรือไกลเพียงใด จ่ายเครื่องแต่งกายอย่างคนไทยทั่วไป ไปใช้ คือ ชายให้เสื้อเชิ้ตแขนสั้น กางเกงขาสั้น ส่วนหญิงให้เสื้อใน เสื้อนอก และผ้าถึงคนละ 1 ชุด ถ้าผู้พ้นโทษคนใดไม่ประสงค์จะกลับภูมิลำเนา แต่ประสงค์จะประกอบอาชีพ กรมราชทัณฑ์ก็จะติดต่อขอให้กรมแรงงานจัดหางานให้ทำ ผู้ต้องขังคนใดมีความตั้งใจ ที่จะมิที่ดินไว้เป็นกรรมสิทธิ์ สำหรับใช้ประกอบอาชีพทางเกษตรเมื่อพ้นโทษ กรมราชทัณฑ์ก็จะติดต่อไปยังกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อขอให้ช่วยเหลือรับเข้าเป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเอง แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเทียบกับความจำเป็นแล้วก็นับว่า การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษที่ได้ทำอยู่ยังไม่เป็นการเพียงพอ

นอกจากนี้ กรมราชทัณฑ์ได้จัดตั้งมูลนิธิขึ้นเป็นแบบองค์การกึ่งราชการ (Semi-Official) เมื่อ พ.ศ. 2499 มีชื่อว่า “มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์” ตามตราสารของมูลนิธิพิบูลสงเคราะห์มีจุดประสงค์จัดสวัสดิการแก่บรรดาผู้ต้องขังและผู้พ้นโทษ ซึ่งต้องราชทัณฑ์ตามกฎหมายแห่งประเทศไทย โดยสงเคราะห์ให้กระทำทุกวิถีทางตามมติของคณะกรรมการของมูลนิธิ เช่น การให้เครื่องอุปโภคบริโภค การศึกษา ที่อยู่อาศัย ค่าพาหนะเบี้ยเลี้ยงกลับภูมิลำเนา การจัดหาอาชีพ ตลอดจนเงินทุนและเครื่องมือในการประกอบอาชีพ คณะกรรมการของมูลนิธิพิบูลสงเคราะห์มีจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้ง แต่เนื่องจากมูลนิธิดังกล่าวมีทุนน้อย ในการปฏิบัติงานจึงเป็นไปได้แต่เพียงร่วมดำเนินการกับกรมราชทัณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการสงเคราะห์

การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษนับว่าเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นยิ่งขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากสภาพของสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ประเพณีที่เคยใช้อยู่ในสมัยก่อนเกี่ยวกับการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระหว่างญาติมิตร ในสมัยนี้ทำได้ยาก เพราะฐานะทางเศรษฐกิจไม่อำนวย สำหรับผู้พ้นโทษที่มีหลักฐานทรัพย์สินอยู่ก็ย่อมช่วยตนเองได้ ส่วนผู้ที่มีฐานะยากจนเมื่อพ้นโทษแล้วมักจะมิมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ เพราะในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่ผู้ต้องขังก้าวพ้นออกจากประตูเรือนจำหรือทัณฑสถาน หากไม่มีที่หวังว่าจะไปอยู่ที่ไหน ประกอบอาชีพอะไร ชีวิตย่อมมีดมน อาจเห็นผิดเป็นชอบ และอาจหวนกลับไปประกอบอาชีพกรรมอื่นอีกก็ได้ เมื่อก้าวพ้นจากเรือนจำหรือทัณฑสถาน อันเป็นการช่วยเหลือในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อก่อนที่จะก้าวออกไปสู่โลกภายนอกหรือที่เรียกว่า “Half

way-House” ให้ได้เดินทางถึงฟากฝั่งหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งช่วยให้ผู้พันโทช่วยตนเองได้ต่อไปในทุกวิถีทาง เช่น ช่วยให้มีที่พักอาศัย ช่วยให้ได้มีงานทำอย่างน้อยในช่วงระยะหนึ่งที่เขาจะพึงก้าวไปสู่ชีวิตภายหน้าด้วยความมั่นใจ

8) การประสานงานกับสถาบันทางสังคมอื่น

การปฏิบัติภารกิจของกรมราชทัณฑ์ในฐานะกลไกสำคัญสุดท้ายแห่งกระบวนการยุติธรรมนับเป็นสถาบันสังคมย่อยที่มีส่วนรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและการบังคับใช้กฎหมายภายใต้หลักนิทรรศน์ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ ได้แก่ ตำรวจ หน่วยงาน อัยการ ศาล สำหรับหน้าที่หลักของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งประกอบด้วย การลงโทษ การควบคุม การให้การศึกษาอบรมวิชาสามัญ ศิลธรรมจรยา ฝึกหัดอาชีพและการสงเคราะห์ผู้ต้องขัง เพื่อให้กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีที่ยึดมั่นในหลักการลงโทษ เพื่อแก้ไขความประพฤติผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลและมุ่งลงโทษอันเป็นการสนองผลกรรมแก่ผู้กระทำผิดเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างอีกด้วย ดังนั้น การปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์ไม่ว่าในส่วนกลางหรือส่วนเรือนจำและทัณฑสถานไม่อาจตั้งอยู่โดยโดดเดี่ยวปราศจากการร่วมมือประสานงาน ทั้งจากหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอก ซึ่งได้แก่ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องขอความร่วมมือช่วยเหลือจากชุมชนและประชาชนโดยทั่วไป ลักษณะการประสานงานของกิจการราชทัณฑ์สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ การประสานงานภายในหน่วยงานราชทัณฑ์ การประสานงานกับหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป และการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.5 หลักการมีส่วนร่วมของเอกชน

การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการเฉพาะภารกิจหลักที่มีความจำเป็น ส่งเสริมเอกชนที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจที่เอกชนสามารถดำเนินการแทนได้ ทำให้ภาครัฐมีขนาดและความซับซ้อนลดลง สามารถมุ่งเน้นการพัฒนาในภารกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

2.5.1 ความหมายของการให้เอกชนดำเนินกิจการ

การให้ภาคเอกชนดำเนินกิจการในเรือนจำแทนรัฐ หรือ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมเอกชน มีความหมายหลากหลายแล้วแต่วัตถุประสงค์ของการใช้ ซึ่งมุมมองในเชิงการเมืองและเศรษฐกิจ คือ “การขยายบทบาทของเอกชนในภาครัฐ” หรือ “การฟ้องถ่ายให้

ภาคเอกชนได้เข้าทำหน้าที่แทนรัฐ” การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐหรือการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ จึงสะท้อนถึงบทบาทที่มากขึ้นของภาคเอกชนโดยเปรียบเทียบกับภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ การโอนกิจการของรัฐเป็นของเอกชน หรือ Privatization⁸⁰ เป็นกรณีหรือกระบวนการโอนความเป็นเจ้าของธุรกิจ วิชาธุรกิจ หน่วยงาน บริการสาธารณะหรือทรัพย์สินจากภาครัฐ (รัฐหรือรัฐบาล) มาเป็นภาคเอกชน (ธุรกิจซึ่งดำเนินการเพื่อกำไรส่วนตัว) หรือองค์การไม่แสวงหาผลกำไร เอกชน คำดังกล่าวยังใช้ในความหมายที่แตกต่างออกไปด้วย โดยหมายถึง การที่รัฐบาลจ้างบริษัทเอกชนทำงานแทน เช่น การเก็บรายได้และภาษีอากร การบังคับใช้กฎหมาย การรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ และการจัดการเรือนจำหรือสถานคุมขังกักกัน การแปรรูปกิจการของรัฐโดยทั่วไปเชื่อกันว่าจะเพิ่มผลผลิต กำไรและประสิทธิภาพขององค์การที่ถูกแปรรูป

คำว่า “Privatization” หมายถึง กระบวนการใดๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและในบางครั้งอาจมีขอบเขตกว้างขวางถึงคำว่า Divestiture ซึ่งหมายถึง การปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สิน หรือหุ้นส่วนของกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือดำเนินการอยู่⁸¹ ซึ่งการพิจารณาเรื่อง Privatization ทั้งในระดับกว้างและสัมพันธ์กับระบบอื่นๆ จะต้องพิจารณาประเด็นที่สำคัญ 3 ประการคือ การเป็นเจ้าของกิจการ การควบคุมกิจการโดยรัฐบาลและแหล่งที่มาของเงินทุน ทั้งนี้ เพราะประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเรื่องบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล ระบบการตลาด การระดมเงินทุนและการกำหนดราคา

อาจกล่าวได้ว่า หน้าที่ (Functional)⁸² เป็นเครื่องช่วยอธิบายเป้าหมายสูงสุดของการ Privatization คือ การทดแทนหน้าที่ของรัฐบาลด้วยการใช้ระบบการตลาดเป็นเครื่องมือ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น อาจมีการแปรสภาพกิจการได้โดยไม่ต้องลดบทบาทหรือเปลี่ยนแปลงการเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลก็ได้ซึ่งเรียกว่า “Functional Substitute for Privatization” อันหมายถึง การให้เอกชนรับเหมาดำเนินการ ซึ่งอาจจะต้องมีลดความเคร่งครัดหรือปล่อยให้มีความเป็นอิสระและเกิดการแข่งขันในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

Privatization เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงด้านความคิดและสภาวะทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของการตลาด บทบาทของรัฐต่อสภาวะเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลง

⁸⁰ การโอนกิจการของรัฐเป็นของเอกชน. สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2558, จาก www.wikipedia.org/wiki/

⁸¹ จาก การศึกษาเปรียบเทียบ เรื่อง PRIVATISATION : ในประเทศสหราชอาณาจักรกับประเทศไทย (น. 1), โดย พิพัฒน์ ไทอารี, 2528.

⁸² Sato Seizaburo, (1985, 31 January-1 February). Privatization in Industrialized Conference : The Experience of Japan, Conference on Privatization Policies, Methodes and Procedures, A sian Development Bank, Manila, Philippines.

หลักการเชิงสังคมนิยมเป็นหลักการด้านเสรีนิยมหรือทุนนิยม การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้มักจะปรากฏในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว สำหรับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายแนวคิดนี้เกิดขึ้นจากความไม่มั่นใจในประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการของรัฐบาลที่มีขอบข่ายในเชิงเศรษฐกิจ หรือต้องการนำแนวทางด้านการตลาดเป็นเกณฑ์ปฏิบัติ นอกจากนี้ อาจเกิดขึ้นจากความพลาดพลังในเชิงนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาในอดีตอันเป็นผลต่อกระบวนการบริหาร การบริหารการเงินการคลัง และภาวะปัญหาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การภาครัฐบาล จนทำให้รัฐบาลไม่อาจหารายได้เพียงพอต่อรายจ่ายหรือไม่อาจปรับกิจการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านการตลาดของสินค้าและบริการ ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วและต้องการตอบสนองโดยฉับพลัน ทำให้องค์การบางประเภทไม่สามารถดำเนินการได้ทันต่อเงื่อนไขเหล่านี้ ตลอดจนภารกิจของภาครัฐบาลที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การพัฒนาการศึกษา การส่งเสริมสุขภาพอนามัย และการบริการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ย่อมเป็นภาระต่อฐานะการเงินการคลังของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลในช่วงเวลาปัจจุบันไม่อาจรับภาระอื่นๆ เพิ่มขึ้นได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องปลดปล่อยภาระบางประเภท โดยแสวงหารูปแบบความเหมาะสมของโครงสร้างองค์การและการดำเนินงาน และแหล่งที่มาของเงินทุนที่กว้างขวางขึ้น

Privatization จึงเป็นเรื่องที่มีขอบเขตรอบคลุมถึงนโยบายต่างๆ ที่มีอยู่มากมาย ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องประเมินให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้นำหลักเกณฑ์เหล่านี้มาใช้ประโยชน์เพื่อลดบทบาทของรัฐด้วยการกล่าวอ้างประเด็นเสรีภาพและประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติ Privatization อาจแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1) การนำระบบการตลาดมาใช้ในกิจการที่มีได้ค้ำนึ่งถึงระบบการตลาดมาก่อน โดยเหตุที่ว่า มีกิจกรรมหลายอย่างหลายประเภทที่รัฐบาลหรือหน่วยงานการกุศล ดำเนินการอยู่ซึ่งมิได้ค้ำนึ่งถึงคุณลักษณะของตลาดหรือเชิงธุรกิจ การเปลี่ยนแปลงหรือจัดระบบการตลาดใหม่ทีจําเป็นจะต้องค้ำนึ่งถึงคุณลักษณะ โครงสร้างขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะกิจกรรมเพื่อเปลี่ยนแปลงจากกิจกรรมของภาครัฐบาลเป็นกิจกรรมภาคเอกชน การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้แสดงถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของเงินทุนด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของเงินทุนจากแหล่งที่มาจากภาษีอากรเป็นการคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการ ประเด็นสำคัญ คือ การนำระบบราคาหรือค่าธรรมเนียมมาใช้ประโยชน์เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุน

2) การแปรรูปกิจการของรัฐสู่ภาคเอกชนนั้น อาจกระทำโดยการแปรเปลี่ยนด้านการดำเนินการหรือการผลิตโดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเงิน อาจพิจารณาได้จากลักษณะการ

จ้างดำเนินการ การจ้างทำของ หรือการให้สัมปทาน ดังนั้น การที่รัฐบาลจะเลือกดำเนินการตามแนวทางเช่นนี้ขึ้นอยู่กับแนวโน้มนโยบายและการวิเคราะห์ปัญหา

3) การแปรสภาพกิจการของรัฐหรือการผลัดภาระ (Load-Shedding) ซึ่งหมายถึง การขายกิจการรัฐวิสาหกิจและการลดหรือเลิกบทบาทของรัฐบาลที่มีได้คำนึงถึงการตลาด อาจมีความหมายถึงการปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจกรรม (Divestiture) หรือการโอนสภาพการเป็นเจ้าของ (Ownership Transfer)

4) การเปิดโอกาสหรือเปิดการค้าโดยเสรี (Liberalization) สามารถพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ ในลักษณะอย่างกว้างเป็นการมุ่งเน้นการตลาดที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของโลก ดังเช่นการพิจารณาการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนให้สอดคล้องกับภาวะของตลาดและการกำหนดราคาที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจทั่วโลก และในลักษณะเฉพาะเรื่องหรืออย่างแคบมีลักษณะมุ่งเน้นในเรื่องการลดหย่อน ยกเลิกข้อกำหนดทั้งทางกฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ เพื่อให้เกิดการแข่งขันในกิจการรัฐวิสาหกิจ

กรอบความคิดเรื่อง Privatization เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน และคาบเกี่ยวกันหลายเรื่อง นับแต่ระบบความคิดทางการเมือง กลไกทางการเมือง ระบบกฎหมาย กระบวนการทางเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนทัศนคติทางสังคมของมหาชน ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแปรเปลี่ยนสถานะ หรือภาระที่รัฐบาลมีต่อกิจการหลายประเภทให้มีคุณลักษณะดำเนินงานเชิงธุรกิจเอกชนอันจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายภาระทางการคลังและการควบคุม ดำเนินการของรัฐบาล และสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากประชาชนโดยตรง

วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐอาจแบ่งเป็น 2 ระดับ กล่าวคือ วัตถุประสงค์ระดับมหภาค ได้แก่ การขยายตัวของภาคเอกชนในฐานะเป็นปัจจัยที่ขับเคลื่อนความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ การเพิ่มภาวะการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของบทบาทของภาครัฐและภาคเอกชน การเพิ่มประสิทธิภาพในภาครัฐ การลดอัตราขยายตัวของรายจ่ายสาธารณะ สำหรับวัตถุประสงค์ระดับจุลภาคเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีเนื่องจากกิจกรรมแต่ละกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการมีความแตกต่างกัน เช่น การกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ถือหุ้น ย่อมเป็นการลดภาระทางการเงินของรัฐบาล มีการนำระบบการบริหารงานแบบมืออาชีพมาใช้ ทำให้คุณภาพและการให้บริการสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐต้องพิจารณาในฐานะที่เป็น “เครื่องมือ” (Mean หรือ Instrument) เพื่อจุดมุ่งหมายบางประการ

2.5.2 รูปแบบของการดำเนินกิจการ

การให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของรัฐสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้⁸³

1) การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ (Withdrawal from Service Provision)

การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ คือ การที่รัฐไม่สนใจจัดผลิต (Public Provision) สินค้าหรือบริการบางประเภทต่อไปอีก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะสินค้าหรือบริการดังกล่าวไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป หรือได้มีการเรียกร้องผ่านกลไกทางการเมืองไม่ให้จัดผลิตอีกต่อไป หรือรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดผลิตต่อไปอีกหรือไม่มีอุปสงค์สำหรับสินค้าหรือบริการนั้นๆ หรือเอกชนเองก็ได้มีการจัดผลิตสินค้าหรือบริการนั้นสนองผู้บริโภคอยู่แล้ว หากสินค้าหรือบริการที่รัฐเลิกจัดผลิตนี้ยังคงเป็นสินค้าหรือบริการที่มีคุณค่าและผู้บริโภคยังมีความต้องการอยู่ จะมีกลไกบางอย่างเกิดขึ้นตามครรลองระบบตลาดที่ทำให้เอกชนร่วมมือกันจัดผลิตสินค้าหรือบริการ ซึ่งในกรณีนี้ผู้บริโภคก็ต้องเสียค่าบริการแก่ผู้ผลิตเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการที่ตนต้องการ

2) การขายกิจการ (Divestiture)

การขายกิจการ คือ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐในรูปแบบการขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่เอกชน จัดเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่เอกชน โดยปกติแล้วทรัพย์สินของรัฐนี้ จะหมายถึงรัฐวิสาหกิจ การขายกิจการจึงเป็นการขายรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ โดยรัฐวิสาหกิจที่วานี้ อาจเป็นรัฐวิสาหกิจที่ยึดมาจากเอกชน ทำให้การขายเป็นกระบวนการแบบ Denationalization หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาโดยการริเริ่มของรัฐ การขายกิจการนี้อาจครอบคลุมบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นการขายกิจการทั้งหมดก็ได้สุดแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการขายกิจการทั้งหมด รัฐปลดเปลื้องภาระที่จะดำเนินการเองโดยสมบูรณ์ ทำให้รัฐมีรายได้จำนวนหนึ่งจากการขายกิจการ ถ้าหากเป็นกิจการที่มีกำไรและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในกรณีของการขายกิจการที่ขาดทุน รัฐก็ได้ประโยชน์ในรูปของการออมเงินที่จะต้องจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กิจการที่ขาดทุนดังกล่าว

การขายกิจการของรัฐมีหลายลักษณะด้วยกัน ในกรณีที่ขายกิจการทั้งกิจการการขาย ก็อาจมาในรูปของการแตกกิจการนั้นเป็นกิจการย่อยหลายกิจการแล้วขายเป็นรายกิจการไปในกรณีที่ขายกิจการเป็นเพียงบางส่วน รัฐอาจแยกกิจการที่ต้องการขายออกเป็นหลายๆ กิจการ แล้วขายเฉพาะส่วนของกิจการที่สมควรขายและมีโอกาสในการขายได้ ในกรณีที่รัฐต้องการให้เอกชนเข้ามา

⁸³ จาก การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ. รวมบทความเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ (น. 164-167), โดย ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, 2533, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ถือหุ้นในกิจการของรัฐ โดยที่รัฐไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงกิจการในแง่ใดแง่หนึ่งเลย รัฐก็สามารถขายหุ้นสามัญประเภทออกเสียงบริหารได้และออกเสียงไม่ได้ในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าเหมาะสมและในราคาที่ดึงดูดใจผู้ลงทุน สำหรับสัดส่วนของหุ้นที่ขายรูปแบบของหุ้นที่ขายและวิธีการขายหุ้นนั้นสามารถผสมผสานกันในลักษณะต่างๆ ซึ่งลักษณะที่เลือกใช้ มักจะถูกกำหนดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกิจการนั้นเป็นหลัก

รูปแบบสุดขีดของการขายกิจการคือ การเลิกกิจการ (Liquidation) กิจการที่เลิกดำเนินการโดยปกติแล้วมักอยู่ในฐานะการเงินที่ไม่มั่นคง เช่น มีผลประกอบการขาดทุน มีหนี้สินเป็นจำนวนมาก หรือการเลิกกิจการเนื่องจากไม่เหมาะสมที่รัฐจะมีบทบาทในกิจการนั้นในฐานะเป็นผู้ประกอบการเป็นสำคัญ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านไม่เห็นด้วยกับการรวมรูปแบบ “การเลิกกิจการ” นี้ไว้ในรูปแบบของการขายกิจการ โดยวินิจฉัยว่า น่าจะนำไปรวมอยู่ในรูปแบบแรกคือ การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ก็จะถือเอาการยอมรับของนักวิชาการส่วนใหญ่ โดยจัดเอาการเลิกกิจการเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการขายกิจการ ด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่อรัฐเลิกรัฐวิสาหกิจซึ่งมักจะมีสิทธิผูกขาดการให้บริการอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้ว ตลาดบริการดังกล่าวก็ขาดผู้ผลิตย่อมเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดผลิตแทน ซึ่งโดยปรัชญาของการให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐแล้ว สภาวะว่างผู้ผลิตในตลาดจะไม่คงอยู่นาน และจะต้องมีผู้ประกอบการเอกชนซึ่งพร้อมที่จะเข้าดำเนินการทันที

3) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Joint Public-Private Venture)

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน คือ การที่รัฐดำเนินการ โดยร่วมลงทุนกับเอกชนในสัดส่วนต่างๆ เพื่อประสานความเชี่ยวชาญและเงินทุนของเอกชนและของรัฐในกิจการที่รัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกิจการที่รัฐควรมีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น ถือเป็นการร่วมดำเนินการระหว่างรัฐกับเอกชนในกิจการเช่นเดียวกับกรณีที่รัฐขายกิจการของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นบางส่วนซึ่งการร่วมลงทุนในลักษณะนี้ อาจเป็นการจัดตั้งกิจการใหม่โดยตรงระหว่างรัฐและเอกชนก็ได้ หรือการที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกิจการใหม่ในเครือโดยมีเอกชนเข้าร่วมลงทุนในสัดส่วนอีกด้วยก็ได้ สำหรับสัดส่วนของการร่วมลงทุนแปรได้หลายลักษณะซึ่งเป็นประเด็นรายละเอียดที่จะต้องวินิจฉัยเป็นรายกรณี

4) การจ้างเหมา (Contracting Out)

การจ้างเหมา คือ การให้บริการโดยรัฐในรูปแบบที่รัฐให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตเอกชนแทนกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่รัฐจ้างเหมาเอกชนให้เป็นผู้ผลิต (Contracting Out) ซึ่งการให้บริการรูปแบบนี้มีหลักการและแนวปฏิบัติที่เพิ่มความนิยมมากขึ้นในทุกวันนี้ นอกจากจะเป็นการจ้างเหมาให้เป็น

ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการแล้ว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจจ้างเอกชนเป็นคณะผู้จัดการดำเนินกิจการแทนก็ได้ ทั้งนี้ การจ้างเหมาในบริบทของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐนี้ผู้รับจ้างไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการเอกชนแต่อย่างใดอาจเป็นหน่วยงานเอกชนอื่นที่ไม่แสวงหากำไร เช่น มูลนิธิ

สำหรับการให้เอกชนรับจ้างเหมาเพื่อดำเนินกิจการที่จะก่อให้เกิดผลดีที่ต่อเมื่อกระบวนการคัดเลือกผู้ประกอบการเพื่อการนี้ ได้เปิดโอกาสให้แข่งขันกันประมูลงานอย่างโปร่งใสเป็นธรรม ผู้ใดเสนอราคาจ้างที่ต่ำที่สุดซึ่งสามารถทำงานตามเงื่อนไขที่กำหนดก็จะเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ดำเนินการ ความมีประสิทธิภาพจากการจ้างเหมาจึงจะบังเกิดขึ้นแก่รัฐ การให้เอกชนรับจ้างทำงานให้แก่รัฐไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่และก็นิยมทำกันอยู่แล้วก่อนที่กระแสความคิด “การให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ” จะโดดเด่นอยู่ในปัจจุบัน เช่น ส่วนราชการจ้างเอกชนให้ซ่อมและบำรุงรักษาลิฟท์เป็นรายปี รัฐวิสาหกิจจ้างเหมาที่ปรึกษาให้ ฝึกอบรมเจ้าพนักงาน แต่กิจการว่าจ้างเหมาให้ทำในบริบทนี้โดยมากแล้วจะเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นสินค้าขั้นกลาง (Intermediate Product) เพื่อการผลิตสินค้าปลายทาง (Final Product) อีกต่อหนึ่ง และมีอยู่บ้างที่เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าปลายทาง เช่น ทางหลวงสายต่างๆ ที่กรมทางหลวง จ้างเหมาให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ก่อสร้าง แต่โดยที่เจตนารมณ์ภายในกรอบของกระแสความคิด “การให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ” คือ การชี้ให้เห็นว่าการจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินกิจการปลายทางในขอบเขตที่กว้างขวางและในขนาดที่ใหญ่มากขึ้นกว่าที่ได้ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันและสามารถนำมาใช้ได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นกับการผลิตสินค้าปลายทางที่เป็นกิจกรรมการผลิตของรัฐบาลอยู่ในปัจจุบัน

5) การให้สัมปทาน (Concession)

การให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมของรัฐ กล่าวคือ แทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวด้วยการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและเป็นผู้รับภาระด้านการเงิน รัฐโดยดำเนินการผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ดูแลเอกสิทธิ์ดังกล่าว จะให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการแทน โดยผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่างพร้อมทั้งให้ประโยชน์แก่รัฐในรูปของค่าภาคหลวงหรือค่าตอบแทนในลักษณะเดียวกัน เอกสิทธิ์ที่ผู้ประกอบการเอกชนได้รับนี้อาจเป็นสิทธิโดยสมบูรณ์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นสิทธิในลักษณะที่ทำให้ผู้ประกอบการเอกชนกลายเป็นผู้ผูกขาดหรือเป็นสิทธิที่ต้องร่วมใช้กับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ก็ได้ โดยรัฐจะได้รับประโยชน์สูงสุดที่ต่อเนื่องเกิดการแข่งขันกันในระหว่างผู้ประกอบการเอกชน เพื่อแย่งชิงเอกสิทธิ์ที่รัฐจะมอบให้โดยรัฐจะมอบเอกสิทธิ์ให้แก่ผู้ประกอบการที่เสนอให้ประโยชน์แก่รัฐสูงสุดและสามารถดำเนินการได้ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดไว้ กรณีดังกล่าวเป็นการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนเพื่อมีเอกสิทธิ์ในการผลิตสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งแทนรัฐเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในฐานะ

ผู้บริโภค ดังนั้น ผู้บริโภคจะได้รับบริการจากผู้ประกอบการเอกชนก็ต่อเมื่อจ่ายค่าบริการตามที่กำหนดไว้ การให้สัมปทานในลักษณะนี้จึงเป็นการปลดเปลื้องภาระของการผลิตสินค้าหรือบริการของรัฐให้แก่เอกชนอีกวิธีหนึ่ง โดยรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลควบคุมให้เอกชนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่มีอยู่กับรัฐ

การให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อดำเนินการแทนรัฐนี้ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าหรือบริการให้แก่ผู้บริโภคเท่านั้น อาจเป็นการให้สัมปทานเพื่อผลิตบริการให้แก่รัฐโดยตรงก็ได้กล่าวคือ เอกชนประมูลเอกสิทธิ์ที่จะให้บริการแก่รัฐ เช่น การเก็บค่าปรับจราจร การเก็บค่าจอดรถริมถนน โดยสัญญาว่าจะให้บริการดังกล่าวเป็นมูลค่าระดับหนึ่ง วิธีการให้บริการดังกล่าวและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเป็นภาระของผู้ประกอบการเอกชนเอง ถ้าผู้ประกอบการเอกชนบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่ามูลค่าประโยชน์ที่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐ ผู้ประกอบการเอกชนก็มีกำไรอันเป็นผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการจะพึงได้รับ แต่ถ้าค่าใช้จ่ายสูงกว่าประโยชน์ที่ต้องให้แก่รัฐผู้ประกอบการเอกชนก็ขาดทุนและต้องแบกภาระขาดทุน เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ประกอบการเอกชนก็ต้องพยายามดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นต้นทุนของการประกอบการให้ลดลง และเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้สัมปทานที่เรียกว่า “Farming Out” และเป็นวิธีการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศไทยในยุคต้นรัตนโกสินทร์ ทำให้มีระบบเจ้าภาษีนายอากรเกิดขึ้น

การให้สัมปทานจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐก็ต่อเมื่อมีผู้ประกอบการเอกชนแข่งขันกันประมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวเช่นเดียวกับกรณีการจ้างเหมา แต่มีลักษณะของการประมูลที่แตกต่างกันกล่าวคือ การจ้างเหมาเน้นผู้เสนอค่าบริการที่ต่ำที่สุด ส่วนการให้สัมปทานเน้นผู้เสนอที่ให้ประโยชน์แก่รัฐสูงสุด

6) การให้เช่า (Leasing)

การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐ เช่น ที่ดิน โรงงาน สำนักงาน กิจการก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ทรัพย์สินที่จะให้เช่านั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่โดยการดำเนินการของรัฐ หรือถูกปล่อยให้อยู่ว่างเปล่าเนื่องจากไม่มีแนวคิดหรือไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนาสินทรัพย์ดังกล่าว การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินจึงเป็นทางเลือกทางหนึ่งของรัฐ การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินคำนึงถึงความชั่วคราวของการโอนภาระการจัดการทรัพย์สินจากองค์กรในภาครัฐ ไปอยู่ในมือขององค์กรในภาคเอกชน ทำให้รัฐสามารถลดระดับทรัพยากรที่จะต้องทุ่มเทกับการจัดการทรัพย์สินชิ้นนั้น ในขณะที่เดียวกันก็สามารถรับประกันรายได้จำนวนหนึ่งที่แน่นอนซึ่งรัฐจะได้รับจากการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้น โดยสามารถเรียกคืนทรัพย์สินเพื่อมาจัดการเองหรือเพื่อทำประโยชน์อื่นใดได้เมื่อสถานการณ์เหมาะสม สำหรับ

เงื่อนไขการให้เช่าและค่าเช่าทรัพย์สินก็เป็นสิ่งที่รัฐสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่มีต่อการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้น

วิธีแบบเทิร์นคีย์ (Turn-Key) ในความหมายกว้างจัดได้ว่าเป็นการให้เช่าในรูปแบบหนึ่ง การให้เช่าแบบเทิร์นคีย์หรือการเช่าสมบูรณ์เป็นวิธีที่รัฐให้ออกชนจัดการดำเนินการทรัพย์สิน เช่น ที่ดิน นับตั้งแต่ขั้นพัฒนาจนให้อยู่ในสภาพที่สามารถดำเนินการได้ โดยผู้ประกอบการเอกชน จะต้องแบกรับค่าใช้จ่ายพัฒนา การลงทุน รวมทั้งการก่อสร้าง จนทรัพย์สินนั้นได้รับการพัฒนา ตามที่มีข้อตกลงกันไว้ เช่น พัฒนาที่ดินเป็นศูนย์การค้า เป็นศูนย์บริการท่าอากาศยาน โรงงานผลิต กระแสไฟฟ้า โดยได้ดำเนินการกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งรัฐในฐานะเป็นเจ้าของ ทรัพย์สินพื้นฐานก็จะได้ค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งเป็นเงินก้อนหรือเป็นเงินรายปีภายในระยะเวลา หนึ่ง เมื่อสิ้นสุดเวลาเช่ารัฐก็ได้ทรัพย์สินชิ้นนั้นคืนในสภาพที่ได้มีการพัฒนาแล้ว โดยนับแล้วค่าเช่า ส่วนหนึ่งที่รัฐพึงจะได้รับรวมทั้งรายได้ในการดำเนินการนั้นเป็นระยะเวลาหนึ่งจะตกเป็นของผู้ประกอบการเอกชนเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและก่อสร้างรวมทั้งการบริหารจัดการวิธี แบบเทิร์นคีย์หรือวิธีเช่าสมบูรณ์แบบเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้ออกชนดำเนินการแทนรัฐที่ลด ภาระทางการเงินของรัฐในการพัฒนาและบริหารทรัพย์สิน

7) การให้ตัวรับบริการและเงินอุดหนุน (Voucher and Grant)

การให้ตัวรับบริการแก่ผู้บริโภค (Voucher) เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือบริการที่กำหนดไว้ใน ตัวรับบริการก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้ออกชนดำเนินการแทนรัฐ ตัวรับบริการเป็นคูปองที่มี มูลค่าตามที่กำหนดไว้ที่รัฐแจกจ่ายให้แก่ผู้บริโภคที่มีสิทธิได้รับสินค้าหรือบริการตามที่ได้กำหนด ไว้ในตัวรับบริการ ผู้บริโภคสามารถใช้ตัวรับบริการดังกล่าวไปใช้ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ผลิต เอกชนในตลาดเฉพาะที่ยินยอมรับตัวรับบริการดังกล่าว ในกรณีนี้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อจาก ผู้ประกอบการเอกชนที่ให้บริการได้ดีที่สุด เช่น มีคุณภาพดีที่สุดในราคาต่ำที่สุด ผู้ผลิตเอกชนก็ย่อม ต้องแข่งขันกันเช่นกรณีอื่นๆ เพื่อให้ได้ลูกค้ามากที่สุด ตัวรับบริการที่ได้มาจากการขายสินค้าหรือ บริการก็นำไปแลกเปลี่ยนเงินสดจากรัฐ วิธีการนี้รัฐยังคงเป็นผู้จัดผลิตหรือจัดหาสินค้าหรือบริการนั้น เพียงแต่ไม่ยอมเป็นผู้ผลิตเองโดยตรง ผู้บริโภคก็ยังคงมีเสรีภาพในการเลือกใช้บริการจากระบบ ตลาด อันเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสนับสนุนการขยายตัวของบทบาทผู้ผลิตเอกชนในการ ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคโดยรัฐยังคงเป็นผู้ถือหุ้นทางการเงิน แต่ไม่ต้องมีภาระในการ ผลิต

การให้เงินอุดหนุน (Grant) เป็นรูปแบบของการให้ออกชนดำเนินการแทนรัฐใน ทำนองเดียวกับการให้ตัวรับบริการแต่การให้เงินอุดหนุน โดยเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิต สินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในขณะที่ผู้บริโภคต้องซื้อหาสินค้าหรือบริการจากผู้ผลิตโดย

จ่ายราคาตามที่ตลาดกำหนด อย่างไรก็ตาม ราคาดังกล่าวจะเป็นราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นจริง เนื่องจากผู้ผลิตได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้วเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดไป วิธีการนี้ใช้หลักการทำนองเดียวกับการให้ตัวรับบริการโดยรัฐสนับสนุนให้มีการจัดผลิตสินค้าหรือบริการ แต่รัฐไม่ได้ผลิตเองกลับให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนเงินอุดหนุนที่ให้แก่ผู้ผลิตเอกชน ซึ่งอาจเป็นเพียงรายเดียวหรือหลายรายก็ได้แล้วแต่ลักษณะของสินค้าหรือบริการรวมทั้งขนาดของการผลิต (Scale) ที่เหมาะสมจะเจือจุนส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการผลิตเท่านั้น คือ ส่วนต่างระหว่างราคาที่ควรขายกับราคาที่ขายจริง จะเห็นได้ว่า การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตเอกชนจัดเป็นวิธีหนึ่งที่รัฐสามารถลดภาระของรัฐที่จะต้องดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการเอง

8) การเก็บค่าบริการ (User Charge)

การเก็บค่าบริการเป็นวิธีการที่ใช้ในภาคเอกชนในการจัดผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค ค่าบริการที่เก็บได้จะเป็นเงินที่นำไปเจือจุนค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวของผู้บริโภค การให้บริการของรัฐเพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภคโดยปกติจะอยู่ในรูปของการจัดผลิตและแจกจ่ายให้ประชาชนโดยไม่เรียกเก็บค่าบริการแต่อย่างใด สำหรับเงินที่ใช้จุนเจือค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงานมาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนที่ใช้บริการที่รัฐจัดผลิตซึ่งอาจเสียเงินเพียงเล็กน้อย เช่น ค่าธรรมเนียมหรือไม่เสียเลยก็ได้

เมื่อรัฐหันมาใช้วิธีการของเอกชน โดยเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบริโภคบริการนั้นๆ ทำให้ผู้บริโภคกลุ่มนี้เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นทั้งหมดตามหลัก Full-Cost Recovery หรือบางส่วนก็ได้สุดแล้วแต่นโยบายที่เลือกใช้โครงสร้างของราคาค่าบริการที่รัฐเรียกเก็บ โดยอาจเป็นค่าบริการราคาเดียวหรือในลักษณะที่ซับซ้อน โดยมีหลายราคาตามประเภทของผู้บริโภคและตามปริมาณของการใช้ประโยชน์ การเสียค่าบริการโดยตรงนี้จะช่วยให้ผู้บริโภคเห็นมูลค่าของรายจ่ายในการผลิตบริการนั้นๆ และมีการปรับตัวในเชิงปริมาณที่ใช้ตามระดับราคาที่เรียกเก็บ รัฐในฐานะผู้ผลิตโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถรับรู้ระดับปริมาณที่ควรผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

9) การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ (Liberalization)

การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ มีความหมายเกี่ยวกับการยกเลิก ผ่อนคลายระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ในระบบ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินการของระบบ ทำให้การแข่งขันในระบบตลาดไม่บังเกิดขึ้นหรือมีการ

แข่งขันเพียงเล็กน้อย หรือทำให้การบริหารงานขององค์กรขาดความคล่องตัวเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค

การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการมีความหมายที่ใกล้เคียงกับ “การยกเลิกการควบคุม” (Deregulation) มักนิยมใช้ควบคู่กันไปในบริบทของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐการยกเลิกการควบคุมนี้ใช้ในสภาพการณ์ที่อุตสาหกรรมหนึ่งกิจการหนึ่งที่ถูกรัฐเข้าควบคุมในแง่มุมต่างๆ เช่น จำนวนผู้ประกอบการ ระดับราคาที่เรียกเก็บจากผู้บริโภค อัตรากำไร ทิศทางการขยายตัวของกิจการ จนทำให้อุตสาหกรรมนั้นดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพ ไม่มีการพัฒนาการเท่าที่ควร ผู้บริโภคได้รับบริการที่คุณภาพต่ำ หรือไม่ได้รับการตอบสนองในลักษณะที่เพิ่มสวัสดิการของผู้บริโภค ระเบียบกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดนี้โดยทั่วไปทำให้เกิดภาวะการผูกขาดของผู้ผลิตเอกชน อันเป็นอุปสรรคของการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นผลเสียต่อผู้บริโภค ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ผลิตผูกขาดเสียเอง ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นก็ไม่แตกต่างไปจากกรณีของผู้ผลิตเอกชน ดังนั้น แนวความคิดของ “การยกเลิกการควบคุม” ครอบคลุมไปถึงกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดด้วย ซึ่งในกรณีที่รัฐเป็นผู้ผลิตผูกขาดซึ่งผ่านรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งสำคัญ การยกเลิกการควบคุมคือการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาแข่งขันได้เพื่อผลิตบริการสนองความต้องการของผู้บริโภคอันเป็นการลดภาระของรัฐในการที่ต้องลงทุนขยายกิจการและการกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงกิจการเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชนอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยรวม

การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจยังรวมถึงการยกเลิกหรือการผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้กำกับดูแลการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานและความคล่องตัวในการปรับตัวแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชน การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการและการยกเลิกการควบคุมเป็นรูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ผลิตเพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้บริโภค โดยการยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคของการแข่งขันซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตและการเพิ่มพูนประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ที่ผู้บริโภคพึงได้รับ โดยที่การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการและการยกเลิกการควบคุมนี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงการยุบเลิกกฎเกณฑ์ที่เป็นการให้หลักประกันหรือเพิ่มผลประโยชน์ของผู้บริโภค เช่น คุณภาพของสินค้าหรือบริการที่กระทบกับสวัสดิภาพของผู้บริโภค กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของสินค้าหรือบริการซึ่งยังต้องมีอยู่และต้องมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดตามสภาพที่ควรจะเป็น

จากแนวความคิดการดำเนินกิจการของภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน รัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทให้เหมาะสมโดยดำเนินการเฉพาะในภารกิจที่ภาครัฐควรดำเนินการ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้แก่ภาคเอกชนมีส่วนร่วมเป็นผู้ดำเนินการ (Operator) ในภารกิจทั่วไปที่เอกชนมีศักยภาพและมี

ความสามารถดำเนินการให้บริการได้ โดยรัฐเป็นเพียงผู้กำหนดแนวทางและนโยบาย (Policy Maker) ในการดำเนินการแก่เอกชน ซึ่งการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการมีหลายรูปแบบตามรายละเอียดข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการในภารกิจของรัฐต้องคำนึงถึงสถานะแวดล้อมหลายประการที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อจำกัดโดยลักษณะภารกิจ ข้อจำกัดทางด้านองค์กรของภาครัฐและเอกชน หรือข้อจำกัดจากภายนอกประการอื่น⁸⁴

2.5.3 มาตรการควบคุมเอกชนในการดำเนินกิจการในเรือนจำ

1) มาตรการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด⁸⁵ เพื่อให้มีความมั่นใจว่าการบริหารงานของเอกชนจะต้องมีมาตรฐานไม่น้อยกว่าของรัฐ ได้แก่ การออกข้อกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน (Operational Specifications) ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังไว้ทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่รับตัวจนถึงปล่อยตัว ซึ่งครอบคลุมถึงด้านการศึกษา การฝึกวิชาชีพการรักษาพยาบาล ฯลฯ นอกจากนี้ยังรวมถึงด้านเจ้าหน้าที่ และการบริหารด้านอื่นๆ โดยฝ่ายเอกชนจะใช้ข้อกำหนดนี้เป็นคู่มือปฏิบัติงาน และฝ่ายรัฐบาลใช้เป็นคู่มือในการตรวจสอบ

การกำกับดูแลการดำเนินงานของเอกชนเป็นมาตรการสำคัญที่ภาครัฐใช้ในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังตามหลักเกณฑ์สากลของสหประชาชาติ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ที่วางหลักเกณฑ์ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิไว้ สำหรับตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพการดำเนินงานของเรือนจำที่เอกชนดำเนินการ (Key Performance Indicator) อาจกำหนดเพื่อประเมินการดำเนินงานในด้านต่างๆ เช่น จำนวนการหลบหนี การทำร้ายตนเอง การพยายามฆ่าตัวตาย จำนวนผู้ต้องขังตายในเรือนจำ การถูกทำร้ายจากผู้ต้องขังด้วยกันและจากเจ้าหน้าที่ อัตราการตรวจสอบพบสารเสพติดในเรือนจำ จำนวนชั่วโมงที่ได้รับการฝึกอบรมของผู้ต้องขัง จำนวนโปรแกรมที่ดำเนินการ จำนวนชั่วโมงการทำงานของผู้ต้องขัง

เมื่อรัฐตรวจสอบ (Monitoring) พบว่า การดำเนินกิจการเรือนจำของเอกชนไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ จะมีมาตรการลงโทษในระดับต่างๆ เช่น ว่ากล่าวตักเตือน การส่งรายงาน การว่ากล่าวตักเตือนอย่างเป็นทางการ ภาคทัณฑ์ 3 ครั้ง ปรับ ยกเลิกสัญญา หากตกลงกันไม่ได้ก็ต้องเลิกสัญญา⁸⁶

⁸⁴ Rehfuss, J.A. (1989). Contracting Out in Government. 1st ed. Jossey-Bass, Inc. California. p. 66.

⁸⁵ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2548). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาเพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชน. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. บทที่ 8-37.

⁸⁶ จาก “เรือนจำเอกชน ถึงเวลาหรือยัง,” โดย นัทธี จิตสว่าง, (2544, 15 มีนาคม), มติชน, น. 6.

2) สำหรับการประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการดำเนินงานที่ไม่ควรต่ำกว่าการดำเนินกิจการเรือนจำโดยรัฐ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ เช่น ด้านคุณภาพ ผลการดำเนินงาน เพื่อพิจารณาประสิทธิภาพของการดำเนินกิจการเรือนจำ⁸⁷ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ด้านการจัดระบบความปลอดภัย พิจารณาถึงมาตรการด้านความปลอดภัย การใช้สารเสพติดในเรือนจำ เหตุการณ์รุนแรงต่างๆ ในเรือนจำ ความเหมาะสมของจำนวนเจ้าพนักงาน

ด้านความปลอดภัย พิจารณาถึงความปลอดภัยของผู้ต้องขัง ความปลอดภัยของเจ้าพนักงาน สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปภายในเรือนจำ

ด้านกิจกรรมของผู้ต้องขัง พิจารณาถึงการทำงาน การฝึกอาชีพ การให้การศึกษา การฝึกอบรมกิจกรรมสันทนาการ การให้บริการทางศาสนา

ด้านการอำนวยความสะดวก พิจารณาถึงควมมีคุณธรรมของเจ้าพนักงานการควบคุม การใช้กำลังต่อผู้ต้องขัง อัตราความพึงพอใจของผู้ต้องขัง มาตรการด้านระเบียบวินัยกฎหมาย ระเบียบที่นำมาปฏิบัติ ความรวดเร็วหรือล่าช้าในการอำนวยความสะดวก

ด้านระบบการควบคุม พิจารณาถึงการละเมิดกฎ ระเบียบของผู้ต้องขัง การใช้กำลังหรือความรุนแรงต่อผู้ต้องขัง ความเข้าใจและความเข้มงวดในระบบการควบคุมและการใช้กำลัง

ด้านการให้บริการ พิจารณาถึงการให้การรักษาพยาบาล ความเจ็บป่วย ความเครียด การดูแลสุขภาพ การให้บริการคำปรึกษา การมีทีมที่ปรึกษา

ด้านสภาพแวดล้อมทั่วไป พิจารณาถึงขนาดพื้นที่ความจุต่อผู้ต้องขัง ความหนาแน่นของผู้ต้องขัง ความเป็นส่วนตัว การให้บริการและการดูแลในเรื่องอาหาร เสี่ยงรบกวน การเยี่ยมชม ทั้งสุจริตโดยทั่วไป

ด้านการบริหารจัดการ พิจารณาถึงความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ความเครียด การลาออกของเจ้าพนักงาน ทัศนคติหรือประสบการณ์ของผู้บริหาร การให้โอกาสเจ้าพนักงานในการศึกษาอบรม อัตราเงินเดือน ค่าจ้างนอกเวลา

3) การจำแนกผู้ต้องขัง รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการจำแนกผู้ต้องขังเองเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ และการใช้อำนาจในทางที่ผิด ขณะเดียวกันเรือนจำเอกชนก็มีสิทธิที่จะส่งตัวผู้ต้องขังบางรายที่ยากต่อการควบคุม หรือมีพฤติกรรมหลบหนี หรือไม่น่าไว้วางใจ กลับมาคุมขังในเรือนจำของรัฐได้ตลอดเวลา

⁸⁷ From *Prison Performance Measure* (p.55), By Chales H. Logan, 1998, Oxford University Press.

4) ค่าตอบแทน เอกชนจะได้รับค่าตอบแทนตามระดับการมีส่วนร่วมในโครงการ หากเป็นเพียงการออกแบบก่อสร้างก็จะได้รับค่าตอบแทนตามจำนวนและระยะเวลาที่ตกลงกันได้ สำหรับกรณีที่เอกชนเป็นผู้บริหารเรือนจำนั้นจะได้รับค่าตอบแทน 2 ประการ ได้แก่ ค่าตอบแทนคิดตามจำนวนผู้ต้องขัง (Per Diem) และค่าตอบแทนในการรับบริหารเรือนจำ (Recurrent Costs) และอาจรวมถึงเงินรางวัลพิเศษ (Bonus) ตามที่ตกลงกันในสัญญา

5) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เอกชนผู้ได้ทำสัญญากับรัฐในการบริหารงานเรือนจำจะได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งหากมีการประพฤตินิชอบ หรือใช้อำนาจในทางที่ผิดก็สามารถดำเนินคดีอาญาได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐทุกประการ ในกรณีที่ผู้ต้องขังหลบหนี หรือมีกรณีบกพร่องไม่ปฏิบัติตามสัญญา มาตรการในการลงโทษคือ การปรับจนกระทั่งถึงการบอกเลิกสัญญา

6) แรงงานผู้ต้องขัง ผลงานอันเกิดจากการฝึกวิชาชีพหรือการทำงานของผู้ต้องขังถือว่าเป็นรายได้ของรัฐ เนื่องจากเกรงว่าจะมีการใช้ประโยชน์จากแรงงานผู้ต้องขังไปในทางที่ผิด แต่ก็มี การกำหนดมาตรฐานในด้านความปลอดภัยในการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานไว้ด้วย เพื่อประโยชน์ทางด้านสุขอนามัยของผู้ต้องขัง

2.5.4 ข้อจำกัดในการให้เอกชนดำเนินกิจการในเรือนจำ⁸⁸

ความเหมาะสมของการให้เอกชนดำเนินการในกิจการที่เป็นภารกิจของรัฐขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมต่างๆ หลายประการประกอบกัน การที่เอกชนจะได้รับประโยชน์สัมฤทธิ์ผลตามที่ควรจะได้ก็ต่อเมื่อมีการจัดการอย่างเป็นระบบ สภาพของตลาดที่จะรองรับที่จะทำให้องค์กรมีโอกาสได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการ รวมทั้งสามารถจัดหาสถานะของตลาดเหล่านั้นได้โดยเสียค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล ซึ่งมีข้อจำกัดในการให้เอกชนดำเนินการในกิจการที่เป็นภารกิจของรัฐ ดังนี้

1) ความสามารถในการตรวจรับงาน

ปัจจัยสำคัญเบื้องต้นของการทำให้เอกชนมีโอกาสประสบความสำเร็จประการหนึ่งคือการกำหนดข้อกำหนดของสัญญา (Specification) จะต้องทำอย่างรอบคอบ เพื่อให้ผู้รับจ้างตามสัญญานั้นสามารถที่จะทำตามได้ และในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถที่จะควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งสัญญาได้ ลักษณะของสัญญาที่ดีจะต้องทำให้รัฐสามารถควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการได้ ในขณะเดียวกันยังทำให้เอกชนมีความยืดหยุ่น เป็นอิสระง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องตามสถานการณ์ที่

⁸⁸ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). การเพิ่มบทบาทให้เอกชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและบำรุงรักษา. น. 18-23.

เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งลักษณะของภารกิจบางประเภทเป็นการยากที่จะวัดหรือประเมินคุณภาพจากผลงานโดยตรง ในกรณีดังกล่าวการกำหนดเงื่อนไขในสัญญาจำเป็นจะต้องระบุเป็นข้อกำหนดที่ชัดเจนในการทำงาน และการวัดหรือประเมินผลงานจะประเมินที่ขั้นตอนการทำงานแทนที่ผู้รับจ้างได้ดำเนินการครบถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดหรือไม่ ซึ่งการกำหนดขั้นตอนการทำงานให้กับผู้รับจ้างเช่นนี้ ทำให้ผู้รับจ้างไม่ สามารถใช้ความรู้ความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่สามารถนำวิธีการแนวความคิดใหม่เข้ามาใช้ในการดำเนินการได้

2) การแข่งขันระหว่างภาคเอกชน

การแข่งขันอย่างเต็มที่ระหว่างภาคเอกชน คือ จำนวนของผู้ที่เข้ามารับจ้างต้องมีจำนวนมากพอให้เกิดการแข่งขันระหว่างกัน ซึ่งจะทำให้ภาครัฐสามารถคัดเลือกเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การสมยอมกันระหว่างภาคเอกชนทำให้ไม่เกิดการแข่งขันกันอย่างเต็มที่ย่อมส่งผลให้ภาครัฐจะไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควรเป็น หากภาครัฐมีหน่วยงานที่สามารถดำเนินการเองได้ จะทำให้ลดปัญหาดังกล่าวลงได้ เนื่องจากภาครัฐมีทางเลือกที่มากขึ้น

ในกรณีที่กระบวนการคัดเลือกผู้รับจ้างไม่ได้ใช้การพิจารณาเพียงแค่การเสนอราคา ประมูลที่ต่ำสุดแต่มีการนำเอาคุณสมบัติ ประสบการณ์ในอดีต ความน่าเชื่อถือ และศักยภาพจิตความสามารถเข้ามาพิจารณาด้วยนั้น ซึ่งมีความยืดหยุ่น ทำให้สามารถสรรหาผู้รับจ้างได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็อาจเสี่ยงต่อการทุจริตได้ จากการศึกษาข้อมูลของการจ้างเหมาพบว่า แม้ว่าการแข่งขันระหว่างภาคเอกชนจะทำให้ราคาของการจ้างต่ำลง แต่ไม่ได้ส่งผลให้คุณภาพการทำงานลดลงแต่ประการใด นอกจากนี้ การจ้างเหมาที่จะประสบความสำเร็จต้องมีการแข่งขันของตลาดรองรับทั้งที่เป็นตลาดจริงๆ และตลาดที่มีแนวโน้มว่าจะเข้ามาแข่งขันได้ในอนาคต

3) การควบคุมงาน

การควบคุมงานมีความสำคัญมากในกระบวนการจัดจ้างภาคเอกชน ซึ่งต้องพิจารณาถึงแนวโน้มของทรัพยากรและระยะเวลาที่ต้องใช้ รวมทั้งการควบคุมงานมักจะทำได้ก่อนข้างยากลำบาก เนื่องจากทักษะฝีมือที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบงานแตกต่างจากทักษะฝีมือที่ใช้ในการดำเนินการในภารกิจดังกล่าว ทำให้บุคลากรภาครัฐที่สามารถดำเนินการภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจไม่สามารถทำการควบคุมตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ถึงแม้ว่าขั้นตอนการควบคุมงานทำให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น แต่การไม่ควบคุมตรวจสอบงาน อาจทำให้เกิดความเสียหายที่มากกว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าว กระบวนการควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพและซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งควบคุมตรวจสอบเรื่องการเงินเพื่อให้มั่นใจว่าการจ่ายเงินได้ดำเนินการอย่างถูกต้อง ผู้รับจ้างได้รับเฉพาะในส่วนที่ควรจะได้รับตามเจตนารมณ์แห่งสัญญา

จากปัจจัยต่างๆ ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลอย่างมากต่อความสำเร็จในการดำเนินการของภาคเอกชนในภารกิจต่างๆ ได้แก่ ความสามารถในการจัดจ้างที่มีการระบุข้อกำหนดในสัญญาให้ชัดเจน การควบคุมงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการแข่งขันของภาคเอกชนรองรับ

2.5.5 ประโยชน์ของการให้เอกชนดำเนินการในเรือนจำ⁸⁹

จากลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้เมื่อเอกชนดำเนินการแทนในภารกิจที่ภาครัฐเคยดำเนินการอยู่ย่อมเกิดผลดีและผลเสียที่แตกต่างกันตามมา การพิจารณาว่าภารกิจใดควรให้ภาคเอกชนดำเนินการจึงควรพิจารณาถึงแนวโน้มของผลดี ผลเสีย ไม่ว่าจะเป็นการประหยัดงบประมาณรายจ่าย ความคล่องตัวในการบริหารงาน การควบคุมหรือความรับผิดชอบในการดำเนินการกิจ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การประหยัดงบประมาณรายจ่าย

การจ้างเหมาให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนนั้นมีโอกาสเป็นไปได้ทั้งการประหยัดงบประมาณหรือการสิ้นเปลืองงบประมาณมากกว่าการที่รัฐดำเนินการเอง ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและข้อจำกัดต่างๆ แต่โดยทั่วไปภาครัฐมีโอกาสในการประหยัดงบประมาณจากการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการอยู่ 2 ประการคือ การประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและการหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการลงทุนเบื้องต้น

การที่ภาคเอกชนอาจมีโอกาประหยัดค่าใช้จ่ายกว่าภาครัฐดำเนินการเอง เนื่องจากปัจจัย 3 ประการ คือ การดำเนินการปริมาณมากทำให้ได้เปรียบเชิงปริมาณงาน ความแตกต่างในการใช้แรงงานและการแข่งขันกันระหว่างผู้ให้บริการการดำเนินการปริมาณมากนั้น ทำให้สามารถมีอำนาจต่อรองในการหาวัตถุดิบต้นทุนในราคาต่ำกว่า และทำให้มีโอกาใช้เครื่องมือเครื่องจักรอย่างคุ้มค่า นอกจากนี้ ยังมีโอกาสในการลงทุนเพื่อนำเทคโนโลยีหรือว่าวิธีการทำงานที่ดีกว่ามาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิตด้วย การดำเนินการในปริมาณมากทำให้มีโอกาที่จะดำเนินการอบรมเพื่อเพิ่มทักษะฝีมือแรงงานได้อย่างคุ้มค่า และทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้ สำหรับแรงจูงใจในการทำงานของภาคเอกชนว่าส่วนหนึ่งมาจากข้อสัญญาที่ทำให้เอกชนต้องพยายามดำเนินการให้ได้ตามสัญญา ในขณะที่โครงสร้างของภาครัฐว่าขาดลักษณะแรงจูงใจในการทำงานเนื่องจากมีลักษณะผูกขาดไม่ต้องคำนึงเรื่องความอยู่รอดทางธุรกิจ จากการสำรวจเกี่ยวกับลักษณะการใช้แรงงานของภาคเอกชนว่า ถึงแม้จะไม่คำนึงถึงประเด็นเรื่องแรงจูงใจ

⁸⁹ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 : ศึกษากรณีการดำเนินการเรือนจำเอกชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), โดย ฉิศจิตติ กิตติภูมิชัย, 2549, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ในการทำงานของบุคลากรในภาคเอกชน ภาคเอกชนมีแนวโน้มในการใช้แรงงานอย่างคุ้มค่ามากกว่าภาครัฐ การแข่งขันกันเองระหว่างผู้ให้บริการก็เป็นแรงผลักดันที่สำคัญประการหนึ่งในการที่ทำให้ภาคเอกชนต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

แม้ว่าภาคเอกชนมีผลกำไรที่ได้จากการประกอบการเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่แรงจูงใจในการทำงานที่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐและเอกชนว่า แรงจูงใจของการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมิได้มีแต่เฉพาะจากการหวังผลกำไรเพียงอย่างเดียว ถึงแม้ว่าภาครัฐจะไม่มีประเด็นเรื่องผลกำไรเข้ามาเกี่ยวข้องแต่บุคลากรภาครัฐก็มีแรงจูงใจที่ต่างออกไป ไม่ว่าจะเป็นเกียรติ ศักดิ์ศรี หรืออำนาจชื่อเสียงตามระบบราชการ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นแรงผลักดันส่วนบุคคลที่สำคัญ เช่น การที่บุคคลจำนวนไม่น้อยยอมเสียโอกาสในการรับรายได้สูงในภาคเอกชนแล้วเข้ามาทำงานในภาครัฐซึ่งถือว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติทางสังคม ดังนั้น จึงไม่จำเป็นเสมอไปที่บุคลากรภาคเอกชนจะมีแรงจูงใจในการทำงานดีกว่าบุคลากรภาครัฐ

การที่ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการยังทำให้รัฐสามารถได้รับบริการจากเอกชนในงานประเภทที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญเฉพาะทาง หรือในงานประเภทที่มีการดำเนินการเป็นครั้งคราวหรือไม่ได้มีการดำเนินการเป็นประจำ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการนำเทคโนโลยีและวิธีการใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการดำเนินการ โดยที่ภาครัฐสามารถสงวนงบประมาณเอาไว้ลงทุนในเรื่องที่จำเป็นอื่นได้ แต่ในขณะที่เดียวกัน การที่ภาคเอกชนต้องมีการลงทุนสูงในการเข้ามาดำเนินการก็มีโอกาสที่ทำให้ภาคเอกชนต้องพยายามทำกำไร รวมทั้งข้อกำหนดในสัญญาเรื่องการติดตามควบคุมการทำงาน ซึ่งต้องอาศัยทั้งทรัพยากรและระยะเวลา นอกจากนี้ เอกชนยังมีความเสี่ยงในการเกิดความเสียหายจากการที่เอกชนอาจไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรืออาจประหยัดค่าใช้จ่ายในเรื่องสถานะการทำงานของคนงาน ซึ่งการประหยัดต้นทุนของภาคเอกชนอาจทำให้คุณภาพงานต่ำลง เพื่อชดเชยการลงทุน ผลที่ตามมาคือทำให้ต้องมีการให้สัญญาในระยะยาว ทำให้การแข่งขันระหว่างภาคเอกชนมีน้อยลง ราคาของสินค้าหรือบริการอาจสูงขึ้น ดังนั้น ในกิจการที่มีลักษณะที่ต้องการการลงทุนน้อยมักมีโอกาสนในการประสบความสำเร็จในการจัดซื้อจัดจ้างมากกว่าภารกิจที่ต้องการการลงทุนสูง

จากที่กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การถ่ายโอนภารกิจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนดำเนินการนั้นมีทั้งโอกาสในการประหยัดค่าใช้จ่ายงบประมาณได้มากกว่าภาครัฐดำเนินการเอง และขณะเดียวกันก็มีโอกาสในการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่ารัฐดำเนินการเองได้เช่นกัน ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจ สภาพแวดล้อมและข้อจำกัดประการอื่นประกอบกัน

2) ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการบริหารงาน

นอกจากที่ภาครัฐมีโอกาสรักษาประหยัคงบประมาณจากการจ้างภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินการแล้วนั้น การจ้างภาคเอกชนเปิดโอกาสให้รัฐเกิดความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น สามารถรองรับต่อปริมาณงานที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจากบางภารกิจมีปริมาณงานเปลี่ยนแปลง บางช่วงเวลาปริมาณงานมาก บางช่วงเวลาปริมาณงานน้อย การให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการจึงเป็นผลดี เนื่องจากบุคลากรของภาครัฐจะถูกจำกัดด้วยกฎระเบียบในการทำงาน การเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่การเลื่อนขั้น ในขณะที่บุคลากรจากภาคเอกชนสามารถถ่ายเทเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ได้อย่างดี การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในภารกิจของรัฐยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกฎระเบียบและรูปแบบปฏิบัติที่เคร่งครัดของภาครัฐ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถหลีกเลี่ยงความยุ่งยากซับซ้อนของระบบราชการ ทำให้มีโอกาที่จะมุ่งเน้นความสนใจไปที่งานที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนได้

นอกจากนี้ยังทำให้ภาครัฐสามารถจำกัดขอบข่ายงานที่ภาครัฐควรเข้าไปดำเนินการเองได้ เช่น ในบางกรณีมีปริมาณงานน้อยเกินไปจนไม่คุ้มค่าในการที่ภาครัฐดำเนินการเอง ทำให้หน่วยงานรัฐสามารถจำกัดขอบข่ายให้สามารถบริหารงานได้อย่างเหมาะสม ซึ่งสามารถลดภาระที่จะต้องดูแลจัดการควบคุมพนักงานที่ปฏิบัติงาน ทำให้การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่พนักงานและการควบคุมตรวจสอบการทำงานของพนักงานเป็นไปตามเป้าหมายมากขึ้นยอมทำให้ภาครัฐมีทางเลือกในการบริหารงานเพิ่มมากขึ้น

3) การเปรียบเทียบการดำเนินการ

การที่เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการกับรัฐยอมทำให้เกิดการเปรียบเทียบระหว่างกัน ทำให้ทั้งรัฐและเอกชนมีมาตรฐานหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินการของตนเอง นอกจากนี้ การที่รัฐดำเนินการในภารกิจเพียงลำพังยอมมีโอกาสดำเนินการด้วยมาตรฐานที่เกินความจำเป็นได้ ซึ่งในการดำเนินการของเอกชนจะทำให้มีการแบ่งแยกบทบาทของผู้ให้บริการและผู้รับบริการออกจากกัน ต่างจากเดิมที่ภาครัฐต้องดำเนินการทั้งสองบทบาทควบคู่กันเป็นรัฐดำเนินบทบาทของผู้รับบริการจากภาคเอกชน โดยกำหนดความต้องการในสัญญาทำให้สามารถปรับปรุงการให้บริการให้ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริง ซึ่งภาครัฐจะซื้อบริการจากภาคเอกชนเฉพาะที่ควรซื้อเท่านั้น พร้อมทั้งกำกับดูแลการดำเนินการของเอกชนให้สอดคล้องกับสัญญาและนโยบายของรัฐในการให้บริการแก่ประชาชน ทำให้การดำเนินการได้รับการทบทวนตรวจสอบและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่ามากขึ้น

4) การสูญเสียความสามารถในการดำเนินการ

รัฐอาจสูญเสียความรู้ความเชี่ยวชาญที่รัฐเคยมีอยู่ในการดำเนินการตามภารกิจที่เคยปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การให้เอกชนดำเนินการไม่ได้ทำให้ความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการภารกิจใดๆ ที่ภาครัฐเคยมีอยู่สูญหายไป เนื่องจากความรู้ความเชี่ยวชาญดังกล่าวได้ถูกถ่ายทอดไปสู่ภาคเอกชนในที่สุด ซึ่งการที่ความรู้ความเชี่ยวชาญได้ถ่ายทอดไปสู่ภาคเอกชนนี้ย่อมมีโอกาที่จะทำให้ได้รับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นไปอีก ด้วยความสามารถของภาคเอกชนที่สามารถจะนำไปใช้ได้อย่างหลากหลายมากขึ้นกว่าที่ภาครัฐเคยใช้ แต่สิ่งที่ต้องพึงระมัดระวังมากกว่าการสูญเสียความเชี่ยวชาญก็คือ การที่ภาคเอกชนมีโอกาสนในการตัดทอนความสามารถในการดำเนินการของภาครัฐ โดยยอมลงทุนเสนอราคาประมูลต่ำในช่วงแรกเพื่อแลกกับการผูกขาดการดำเนินการเอาไว้ ซึ่งการที่ภาคเอกชนกลุ่มเดียวเป็นผู้ผูกขาดการดำเนินการภารกิจใดก็ตามย่อมส่งผลเสียร้ายแรงกว่าการที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเองเพียงลำพัง เพื่อเป็นการป้องกันการผูกขาดของภาคเอกชน จึงควรมีการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน รวมทั้งกำหนดให้การดำเนินการตามสัญญามีช่วงระยะสั้นๆ หรือมีการแบ่งส่วนสัญญาออกเป็นส่วนใหญ่กลางเพื่อให้มีเอกชนเข้ามาดำเนินการหลายกลุ่มในเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การให้เอกชนดำเนินการยังคงมีข้อจำกัดในภารกิจที่เกี่ยวกับความเร่งด่วนหรือฉุกเฉิน ซึ่งทำให้รัฐยังคงต้องรักษาความสามารถในการดำเนินการในภารกิจที่จำเป็นเร่งด่วนเอาไว้เช่นเดิม

บทที่ 3

การมีส่วนร่วมในการบังคับโทษจำคุกของเอกชนในเรือนจำต่างประเทศ

การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำเป็นทางเลือกประการหนึ่งที่ภาครัฐนำมาใช้ในการบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาค่าเนื้องานราชทัณฑ์ ซึ่งในต่างประเทศได้นำมาใช้เป็นเวลานานแล้ว จึงมีรูปแบบแนวทางที่น่าสนใจ เพื่อเป็นการแสวงหาแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้กฎหมายในระบบ Civil Law ที่เป็นต้นแบบที่หลายๆ ประเทศลอกเลียนแบบมาใช้ มีแนวคิดทฤษฎีและหลักการต่างๆ ที่เป็นแนวทางในการดำเนินการทางกฎหมายที่น่าสนใจหลายประการรวมถึงเรื่องของการบังคับโทษ ซึ่งรวมทั้งการดำเนินการบังคับโทษโดยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

3.1.1 ลักษณะงานราชทัณฑ์โดยทั่วไป

อำนาจตามกฎหมายที่ทำให้สามารถที่จะลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดได้นั้น เริ่มมาจากประมวลกฎหมายอาญา¹ มาตรา 1² บทบัญญัตินี้เป็นหลัก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (nullo crimen, nulla poena sine lege) หรือหลักนี้ในทางวิชาการเรียกว่า “หลักไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” อันเป็น “หลักประกันในกฎหมายอาญา” และเป็น “หลักรัฐธรรมนูญ” ประกอบกับโทษจำคุกเป็นโทษชนิดหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น อำนาจในการที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดได้อันเป็นผลให้บุคคลหนึ่งต้องถูกบังคับโทษจำคุกในเรือนจำ จะต้องมาจากหลักพื้นฐานของหลักรัฐธรรมนูญ และหลักประกันในกฎหมายอาญา เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายอาญากำหนดฐานความผิดและโทษไว้อย่างชัดเจน ศาลก็มีอำนาจพิพากษาได้

¹ Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB). As promulgated on 13 November 1998 Federal Law Gazette I, p. 945, p. 3322. กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (น. 152). อ้างถึงใน ธานี วรภัทร์, 2553,

² Section 1 No punishment Without a Law.

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะเริ่มจากตำรวจ ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและจับกุมเมื่อเจ้าพนักงานตำรวจทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง อันเป็นความจริงแท้เบื้องต้นแล้ว ก็จะจัดส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ อัยการ จะดำเนินการค้นหาความจริงเพิ่มเติมเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงแห่งคดี และเพื่อเป็นการแสวงหา พยานหลักฐานให้เพียงพอต่อการเสนอฟ้องต่อศาล เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าน้ำหนักพยานหลักฐาน พอสมควรแก่การดำเนินคดีแล้ว ก็จะมีคำสั่งให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป

สำหรับระบบศาลนั้นผู้พิพากษาสามารถเข้ามาค้นหาพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริง แท้ได้ ศาลชั้นต้นเป็น “ศาลพิจารณา” (Trial Court) กล่าวคือ เป็นศาลที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและ เมื่อข้อเท็จจริงฟังยุติอย่างไร ศาลชั้นต้นก็จะวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นข้อกฎหมายในเรื่องนั้นต่อไป ซึ่งการที่ศาลชั้นต้นจะฟังข้อเท็จจริงเป็นยุติอย่างไรนั้นตามปกติก็ต้องอาศัยพยานหลักฐานเป็น สำคัญ การโต้แย้งคัดค้านข้อเท็จจริงซึ่งจะนำไปสู่การวินิจฉัยในข้อกฎหมายนั้นนั้น จะกระทำได้ ครั้งเดียว กล่าวคือใน “ศาลพิจารณา” หรือชอบที่จะมีอย่างมาเพียงสองชั้นเท่านั้น คือ ศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ เพราะมีฉะนั้นแล้วผลเสียก็จะเกิดแก่ทั้งคู่ความและรัฐ ดังนั้น กระบวนการ ยุติธรรมของประเทศทั้งหลายจึงมี “ศาลพิจารณา” (Trial Court) เพียงสองชั้นคือ “ศาลชั้นต้น” และ “ศาลอุทธรณ์”³

เพื่อประกันความถูกต้องในปัญหาข้อกฎหมายกรณีจึงเห็นกันโดยทั่วไปว่าข้อกฎหมาย นั้นชอบที่จะได้รับการทบทวนอีกครั้งหนึ่งโดยศาลสูง เหตุนี้ศาลสูงสุดเป็นศาลที่เกี่ยวกับ “การ ทบทวนข้อกฎหมาย (Revision หรือ revision)” หรือเป็น “ศาลทบทวนกฎหมาย (Revisionsgericht หรือ Review Court)” เท่านั้น เมื่อศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วและคู่ความยังคงคิดใจ เพียงข้อกฎหมายในกรณีเช่นนี้กฎหมายของหลายประเทศได้เปิดโอกาสให้มีการทบทวน ข้อกฎหมายก้าวกระโดด (Sprungrevision หรือ Leapfrogging) กล่าวคือ ให้สามารถนำข้อกฎหมาย ขึ้นสู่ศาลสูงสุดได้เลยทีเดียว

คำพิพากษาของศาลที่ลงโทษจำคุกนั้น มีอิทธิพลต่อการบังคับโทษและการบริหารงาน เรือนจำมาก ศาลจะใช้นโยบายการเลี้ยงโทษจำคุก โดยการกำหนดเงื่อนไขในคำพิพากษาให้แปลง โทษจำคุกเป็นโทษชนิดอื่น เช่น พิพากษาลงโทษจำคุกแต่ให้รอการลงโทษ หรืออาจเลี้ยงโทษจำคุก โดยใช้โทษชนิดอื่น ที่ใช้มากคือโทษปรับ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการที่ศาลพิพากษาลงโทษ ใน ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 ถึงค.ศ. 2003 พบว่าคำพิพากษาของศาล

³ จาก กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 8) (น. 609-611), โดย คณิต ฌ นคร, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จะรอการลงโทษมากกว่าการลงโทษจำคุกจริงทุกปี และรอการลงโทษในอัตราส่วนที่มากขึ้นโดยตลอด

ในการลงโทษตามนโยบายการบริหารจัดการคดีอาญา จะมีหลักการของการบังคับโทษหลักทั่วไปของกฎหมายอาญาที่มุ่งเน้นการใช้โทษปรับและโทษจำคุก (ใช้หรือไม่ใช้วิธีการรอการลงโทษหรือการคุมประพฤติ) กฎหมายอนุญาตในการกำหนดโทษเพิ่มในการห้ามกระทำบางอย่าง เช่น การห้ามขับรถ ห้ามเข้าเขตกำหนด การให้รายงานตัวต่อเจ้าพนักงานมีกำหนดระยะเวลา เป็นต้น ถ้าผู้ที่ถูกกล่าวหาถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกมีกำหนดโทษไม่เกิน 2 ปี การดำเนินการตามคำพิพากษาจะสามารถรอการลงโทษและหรือให้ผู้ต้องโทษจำคุกเข้าสู่ระบบในการคุมประพฤติได้ ระยะเวลาการคุมประพฤติและเงื่อนไขการคุมประพฤติต่างๆ นั้นจะกำหนดโดยศาล ซึ่งระบุไว้ในคำพิพากษาของผู้ต้องโทษแต่ละคน บุคคลที่ต้องโทษคำพิพากษาต้องพิสูจน์จนเป็นที่พอใจต่อศาลว่า จะไม่กระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต มาตรการในการเลี้ยงโทษจำคุกทำให้บุคคลคนนั้นมีชีวิตที่ไม่ต้องรับโทษจำคุก มีงานทำ ยังมีชีวิตอยู่กับครอบครัว และมีสังคมอยู่ต่อไป แต่ถ้าหากผู้ต้องโทษจำคุกนั้นกระทำความผิดอาญาซ้ำอีกหรือกระทำความผิดเงื่อนไขที่ศาลกำหนดในระหว่างคุมประพฤติ ผู้นั้นจะถูกถอนการพักการลงโทษจำคุกและบุคคลนั้นจะถูกนำตัวไปจำคุกต่อไป⁴

การจำคุกที่มีกำหนดโทษสูงในความผิดร้ายแรงระยะเวลายาวนาน การจะพักการลงโทษจำคุกได้จะต้องมีการพิจารณามาก ถ้าศาลพิพากษาลงโทษจำคุกต่ำกว่า 6 เดือน ปกติศาลสั่งพักการลงโทษจำคุกไว้ได้ทันที (สั่งรอการลงโทษ) เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นที่ต้องเอาตัวผู้กระทำความผิดไว้เพื่อป้องกันเหตุอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้ ถ้าโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 1 ปี ศาลจะใช้วิธีเดียวกัน เว้นแต่ มีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความปลอดภัย ศาลอาจสั่งควบคุมบุคคลนั้นไว้ก็ได้ การจำคุก 1-2 ปี การพักการลงโทษก็อาจทำได้ โดยต้องพิจารณาจากสภาพข้อหาและฐานความผิดตลอดทั้งพฤติการณ์ ความหนักเบา รวมทั้งเหตุผลอื่นๆ ด้วย

การคุมประพฤติ เป็นมาตรการที่นำมาใช้กับผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษจำคุก โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะไม่ให้ผู้ที่รับการพักการลงโทษจำคุกไปกระทำความผิดซ้ำอีก

ในการลงโทษจำคุกนั้น ถ้ากำหนดโทษตามคำพิพากษาไม่สามารถใช้วิธีการพักการลงโทษและคุมประพฤติได้หรือถูกเพิกถอน เช่น ไปกระทำความผิดซ้ำอีก ผู้นั้นต้องถูกนำเข้าไปสู่การจองจำในเรือนจำหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกลับมารับโทษจำคุก

หลักการทั่วไปในการลงโทษจำคุก ผู้ต้องขังคนใดต้องโทษจำคุกมาแล้ว 2 ใน 3 ส่วน เวลาที่เหลืออาจได้รับการพักการลงโทษจำคุกและมีการคุมประพฤติแทนได้ เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ต้องขังผู้นั้นมีพัฒนาการปรับพฤติกรรมดีขึ้นแล้ว และอยู่ในระดับที่สามารถกลับเข้ามาใช้

⁴ Jorg-martin Juhle. (2005). Ibid. p. 29 (อ้างถึงใน ธาณี วรภัทร์, น. 154. เล่มเดิม).

ชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมได้ การปล่อยตัวผู้นั้นจะเป็นประโยชน์ในเรื่องความปลอดภัยของสังคมด้วย ในกรณีที่มีเหตุอันควรอภัย ผู้ต้องโทษจำคุกจำคุกมาแล้ว 50 เปอร์เซ็นต์ของกำหนดโทษก็สามารถพักการลงโทษได้

สำหรับโทษจำคุกตลอดชีวิต จะพักการลงโทษจำคุกได้ก็ต่อเมื่อได้จำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ซึ่งพิจารณาจากพฤติการณ์แล้วไม่จำเป็นต้องเก็บผู้นั้นไว้ในเรือนจำอีก และเหตุอันสมควรที่เหมาะสมที่ควรจะให้ได้รับอิสรภาพ นอกจากนั้นยังมีมาตรการอื่นๆ ที่สามารถมาใช้เพื่อฟื้นฟูและป้องกันสังคมนำมาใช้กับผู้ต้องโทษจำคุก เช่น การเอาตัวผู้ต้องขังที่มีอาการโรคจิตไปไว้ในโรงพยาบาลโรคจิตหรือสถานที่พักฟื้น สถานกักขังพิเศษ เป็นต้น

ในปี ค.ศ. 2003 จำนวนคดีทั้งหมด 634,735 คดี คดีที่ศาลพิพากษาตามกฎหมายอาญาโทษที่ใช้มากเป็นโทษปรับ 80 เปอร์เซ็นต์ จำนวน 507,086 คน ที่เหลือเป็นโทษที่ศาลพิพากษาจำคุก และจำนวนผู้ต้องขังที่ได้พักการลงโทษมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 1970-2003 แสดงให้เห็นว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้นโยบายการเลี้ยงโทษจำคุกอย่างต่อเนื่องและมีผลมาก ทำให้สามารถควบคุมปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำได้เป็นอย่างดี

กรณีผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้เยาว์ตามกฎหมายแบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ เด็กอายุ 14-17 ปี (juvenile offender) และเยาวชนอายุ 18-20 ปี (young adult) กฎหมายอาญากำหนดมาตรการลงโทษผู้เยาว์ไว้ ประการแรกได้แก่ การให้การศึกษา และการกระทำเชิงคุณธรรม ประการที่สองได้แก่ การจำคุกผู้เยาว์แต่มีเงื่อนไขของการพักการลงโทษและคุมประพฤติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับปรุงพฤตินิสัยของผู้เยาว์เสียมากกว่าที่จะพิจารณาในเชิงลงโทษ และการดำเนินคดีอาญาที่ผู้เยาว์ได้กระทำความผิดนั้นจะต้องใช้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาสำหรับเยาวชน

การให้การศึกษาแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้เยาว์ เช่น ในการสั่งให้ผู้เยาว์ต้องเข้ารับการอบรมบางหลักสูตรหรือให้เข้าร่วมกิจกรรมบริการสังคมในชุมชนที่อาศัยอยู่ ส่วนการกระทำเชิงคุณธรรมนั้น ได้แก่ การกำหนดเงื่อนไขความประพฤติ การขอขมาผู้เสียหาย การปรับ หรือการทำงานชดเชย เป็นต้น

ส่วนมาตรการในการจำคุกผู้เยาว์นั้น จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าการกระทำของผู้เยาว์เป็นความผิดร้ายแรงจริงๆ ตามปกติศาลมักจะไม่พิพากษาลงโทษจำคุกผู้เยาว์แต่ให้ใช้มาตรการอย่างอื่นแทน เว้นแต่การกระทำของผู้เยาว์เป็นความผิดรุนแรงจริงๆ

การคุมประพฤติ⁵ (Probation) ในการคุมประพฤตินั้นจะนำมาใช้เมื่อมีกระบวนการลงโทษหรือพักการลงโทษหลังจากที่ได้จำคุกไปแล้ว หรือในกรณีเมื่อมีการเปลี่ยนรูปแบบการลงโทษ (Detention) สามารถควบคุมตัวผู้กระทำความผิดนอกเขตเรือนจำได้ อาจควบคุมที่

⁵ Jorg-martin Juhle. (2005). Ibid. p. 41, 42 (อ้างถึงใน ธาณี วรภัทร์, น. 161, เล่มเดิม).

สถานพยาบาล สถาบันต่างๆ หรืออาจเป็นที่อยู่อาศัยของผู้นั่นเอง ภายใต้เงื่อนไขแห่งการคุมประพฤติ (Supervision of Conduct) และผู้กระทำผิดจะถูกควบคุมความประพฤติโดยเจ้าพนักงานคุมประพฤติ (Probation Officers) การคุมประพฤติใช้ได้กับผู้ใหญ่รวมทั้งเด็กและเยาวชนด้วย กระบวนการคุมประพฤติจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อผู้กระทำผิดได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการคุมประพฤติอย่างถูกต้องครบถ้วนตามเวลาที่กำหนดหรืออาจจะสิ้นสุดเมื่อผู้กระทำผิดฝ่าฝืนเงื่อนไขแห่งการคุมประพฤติและต้องถูกนำมาลงโทษจำคุกอีกครั้ง

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะคำนึงผลเสียของการลงโทษจำคุกที่มีกำหนดระยะเวลาที่สั้นอย่างมาก ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 38 จึงได้บัญญัติว่าโทษจำคุกนั้นต้องจำคุกอย่างน้อยหนึ่งเดือน และในวรรคสองกำหนดโทษจำคุกไว้สูงสุดไว้เพียง 15 ปี⁶

กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด ค.ศ. 2001 ซึ่งบังคับมาจนถึงปัจจุบัน มีสาระสำคัญดังนี้

1. หลักเกณฑ์พื้นฐานการบังคับโทษจำคุก⁷

1.1 ภารกิจของการบังคับโทษจำคุก มี 5 ประการ ดังนี้

1) ผู้ต้องขังต้องสามารถที่จะดำเนินชีวิตในอนาคตต่อไปโดยปราศจากความผิดอาญาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม

2) การบังคับโทษจำคุก ต้องตอบสนองการคุ้มครองสาธารณะต่อการกระทำ ความผิดในต่อไปด้วย

3) การดำเนินชีวิตของบุคคลในการบังคับโทษ ต้องให้เป็นไปตามปกติธรรมดาให้มากที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้

4) ผลร้ายทั้งหลายจากการสูญเสียเสรีภาพจะต้องหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดขึ้น

5) การบังคับโทษจักต้องกระทำเพื่อช่วยเหลือให้ผู้ต้องขัง สามารถกลับมาใช้ชีวิตที่มีเสรีภาพต่อไปได้

1.2 ฐานะตามกฎหมายของผู้ต้องขัง⁸

⁶ จาก *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 5) (น. 375), โดย คณิต ณ นคร, 2556, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

⁷ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 2 และมาตรา 3.

⁸ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 2 และมาตรา 4.

1) ผู้ต้องขังต้องร่วมมือในการกำหนดการบำบัดของตน และในการบรรลุซึ่งจุดมุ่งหมายของการบังคับโทษ ความพร้อมของผู้ต้องขังสำหรับการบำบัดจึงต้องได้รับการปลูกเร้าและส่งเสริมให้เกิดขึ้น

2) ผู้ต้องขังต้องอยู่ภายใต้การจำกัดเสรีภาพตามกฎหมายนี้ ถ้ากฎหมายนี้มีได้ระบุหลักเกณฑ์พิเศษอย่างใดไว้ ข้อจำกัดต่างๆ ที่จะกำหนดใช้กับผู้ต้องขังจะต้องเป็นข้อจำกัดสำหรับการรักษาความมั่นคงปลอดภัย หรือใช้สำหรับการจัดการก่อกวนที่ร้ายแรงต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเรือนจำที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

2. การวางแผนการบังคับโทษ

ในการรับตัวผู้ต้องขังจะกระทำโดยมีผู้ต้องขังอื่นอยู่ร่วมด้วยไม่ได้ ผู้ต้องขังต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของเขา หลังจากการรับตัว ผู้ต้องขังจะต้องได้รับการตรวจร่างกายทันทีและต้องแนะนำตัวผู้ต้องขัง ไปพบผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาการเรือนจำหรือหัวหน้าแผนกรับตัว

2.1 การสำรวจเพื่อบำบัดหลังจากที่ได้มีการรับตัวผู้ต้องขังแล้วจะต้องเริ่มด้วยการค้นหาบุคลิกภาพและความเป็นไปของชีวิตของผู้ต้องขัง การค้นหาดังกล่าวอาจละเว้นได้ เมื่อคำนึงถึงระยะเวลาของการบังคับโทษแล้วกรณีไม่เปิดช่องให้กระทำเช่นนั้นได้

การตรวจสอบต้องครอบคลุมพฤติกรรมทั้งหลาย ซึ่งการได้รู้ถึงข้อนี้จำเป็นสำหรับการบำบัดผู้ต้องขังอย่างมีแผนในการบังคับโทษและสำหรับการกลับเข้าสู่สังคมหลังการพ้นโทษของผู้ต้องขัง⁹

2.2 แผนในการบังคับโทษ จำต้องกำหนดจากผลของการสำรวจเพื่อบำบัด ต้องจัดให้สอดคล้องกับการพัฒนาการของผู้ต้องขัง กำหนดระยะเวลาที่คาดหมายได้

2.3 การย้ายและการเปลี่ยนที่คุมขัง¹⁰ ผู้ต้องขังอาจถูกย้ายที่คุมขังไปบังคับโทษในเรือนจำอื่น เพื่อบำบัดหรือเตรียมการกลับเข้าสู่สังคม หรือจำเป็นต้องกระทำเนื่องจากเหตุผลของการจัดองค์การบังคับโทษ หรือเหตุผลอื่นๆ ที่สำคัญ

2.4 การบังคับโทษที่เปิดและปิด ด้วยความยินยอมของผู้ต้องขังอาจถูกส่งตัวไปบังคับโทษในสถานที่เปิดเป็นการเหมาะสม และไม่เป็นที่เกรงว่าจะหลบหนี หรือใช้โอกาสไปกระทำความผิดอาญาอีก ในกรณีอื่นผู้ต้องขังต้องอยู่ในการบังคับโทษปิด

⁹ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 6 (2) และมาตรา 7.

¹⁰ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 8-9.

2.5 การผ่อนปรนการบังคับโทษ อาจกำหนดให้ผู้ต้องขังออกไปนอกเรือนเพื่อทำงานภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ หรือปราศจากการควบคุม การผ่อนปรนต้องกระทำด้วยความยินยอมของผู้ต้องขังเมื่อไม่เป็นที่เกรงว่าจะหลบหนีหรือไปกระทำความผิดอาญา

2.6 การลาการคุมขัง ผู้ต้องขังอาจได้รับการลาการคุมขังได้ไม่เกิน 21 วัน ต่อหนึ่งปี เมื่อถูกจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน กรณีจำคุกตลอดชีวิตจะลาจำคุกได้เมื่อรับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี นับวันลาเป็นวันที่ถูกบังคับโทษด้วย

2.7 การเตรียมการปล่อย ผู้ต้องขังจะได้รับการผ่อนปรน และอาจถูกย้ายไปอยู่เรือนจำเปิด ระหว่างระยะเวลา 3 เดือนก่อนปล่อยตัวอาจอนุญาตให้ลาเป็นพิเศษไม่เกิน 1 สัปดาห์ เพื่อเตรียมการปล่อยได้ ผู้ที่ออกจากเรือนจำโดยไม่ต้องควบคุมในระหว่างเวลา 9 เดือนก่อนการปล่อยตัว อาจได้รับอนุญาตให้ลาเป็นพิเศษไม่เกิน 6 วันต่อเดือน

2.8 วันเวลาปล่อย ผู้ต้องขังต้องได้รับการปล่อยตัวในวันสุดท้ายของเวลาการจำคุก ต้องกระทำตอนเช้าตรู่ กรณีจะอย่างไรก็ตามต้องกระทำก่อนเที่ยงวัน กรณีติดวันหยุด ผู้ต้องขังอาจได้รับการปล่อยในวันนั้นหรือวันทำงานวันสุดท้าย วันเวลาปล่อยอาจเลื่อนขึ้นไปได้ไม่เกิน 2 วัน เมื่อมีเหตุผลสำหรับการปล่อยนั้น

3. ที่พักและสิทธิของผู้ต้องขัง¹¹

3.1 ที่พักระหว่างการทำงานและการใช้เวลาว่าง

3.2 ที่พักระหว่างการพักผ่อน

3.3 การจัดห้องขังและการครอบครองทรัพย์สินผู้ต้องขัง

3.4 อาหาร

3.5 การซื้อสิ่งของ

4. การติดต่อสื่อสาร และการออกนอกเรือนจำ¹²

หลักเกณฑ์พื้นฐานในเรื่องนี้ ต้องได้รับการส่งเสริม ภายใต้กฎหมายนี้

4.1 การเยี่ยมและห้ามเยี่ยม

4.2 การสื่อสารทางจดหมาย

4.3 โทรศัพท์และโทรเลข

¹¹กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796. ลักษณะที่ 3 มาตรา 17-22.

¹²กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, ลักษณะที่ 4 มาตรา 23-36.

4.4 พัสคูปริยณีย์

4.5 การลา การออกนอกเรือนจำและการนำตัวออกนอกเรือนจำ

5. การทำงาน การศึกษาและการศึกษาเพิ่มเติม¹³

5.1 การมอบหมาย เป็นการใช้การทำงานเพื่อบำบัด การอบรมและการศึกษาอบรมเพิ่มเติม ต้องตอนสนองจุดมุ่งหมายให้ผู้ต้องขังสามารถยึดเป็นอาชีพหลังการปล่อยตัวได้ ผู้ต้องขังที่มีความสามารถต้องได้รับโอกาสในการฝึกวิชาชีพได้จะต้องมอบหมายงานอื่นให้ ถ้าผู้ต้องขังไม่สามารถทำงานที่มีการได้ต้องให้เขาทำงานที่เป็นการบำบัดแทน

5.2 การศึกษา ผู้ต้องขังที่ยังไม่จบชั้นมัธยม ต้องมีการศึกษาในวิชาที่จะนำไปสู่การจบการศึกษา การศึกษาต้องกระทำระหว่างการทำงาน

5.3 การทำงาน ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกทำงาน ฝึกวิชาชีพ หรืออบรมอาชีพเพิ่มเติม นอกเรือนจำได้อย่างอิสระ ถ้าสิ่งดังกล่าวอยู่ในแผนการบังคับโทษที่ตอบสนองจุดมุ่งหมาย เพื่อให้มีความสามารถทำ หรือยึดเป็นอาชีพหลังการปล่อยตัวและไม่ขัดต่อเหตุผลของการบังคับโทษในใบรับรองการจบการศึกษา หรือการศึกษาเพิ่มเติมจะต้องไม่ปรากฏข้อความว่าเป็นความสำเร็จในระหว่างการคุมขังของผู้ได้รับ

5.4 เงินออม เงินรายได้ให้แยกฝากไว้เป็นเงินออมสำหรับช่วยเหลือผู้ต้องขังในการดำรงชีพที่จำเป็นและเป็นค่าอุปการะเลี้ยงดูให้เพียงพอสำหรับ 4 สัปดาห์หลังการปล่อย เงินออมให้จ่ายเมื่อปล่อยตัว เจ้าหน้าที่บังคับโทษอาจ โอนเงินทั้งหมดหรือบางส่วนให้ผู้คุมประพฤติหรือองค์กรช่วยเหลือผู้ต้องขัง เพื่อพิจารณาว่าเงินดังกล่าวจะใช้อย่างไรใน 4 สัปดาห์แรกหลังการปล่อยตัว โดยต้องแยกเงินดังกล่าว

6. การปฏิบัติกิจในทางศาสนา¹⁴

6.1 การฝึกจิต การปฏิบัติกิจในทางศาสนาจะถูกปิดกั้นมิได้ ต้องได้รับการช่วยเหลือในการติดต่อกับนักบวชในทางศาสนา ผู้ต้องขังมีสิทธิครอบครองหนังสือเกี่ยวกับศาสนา กรณีอาจถูกยึดหากใช้โดยมิชอบ และอาจมีวัตถุทางศาสนาได้ตามสมควร

6.2 พิธีกรรมในทางศาสนา ผู้ต้องขังมีสิทธิเข้าร่วมในพิธีกรรมศาสนาตามความเชื่อของตนได้รับอนุญาตให้ฟังสวดหรือร่วมกิจกรรมของศาสนาอื่นเมื่อนักบวชศาสนานั้นเห็นชอบบางกรณีอาจต้องห้ามไม่ให้ร่วมสวด หรือมีกิจกรรมทางศาสนาอื่น เมื่อเป็นภัยร้ายแรงต่อความปลอดภัย

¹³ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 38-41.

¹⁴ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 53-55.

และความสงบเรียบร้อย อย่างไรก็ตามจะต้องฟังความเห็นของนักบวชแห่งศาสนาก่อนการปฏิบัติเช่นนั้น

7. การดูแลสุขภาพอนามัย¹⁵

หลักการทั่วไป สุขภาพอนามัยทางการและทางจิตใจของผู้ต้องขัง จะต้องได้รับการดูแลไม่ถูกกระทบกระเทือน ได้รับการดูแลด้วยมาตรการที่จำเป็นในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยและความสะอาด

8. การใช้เวลาว่าง¹⁶

ผู้ต้องขังต้องได้รับโอกาสทำกิจกรรมในเวลาว่าง ได้รับโอกาสในการหาความรู้ตลอดถึงการกีฬา การศึกษาทางไกล การสมาคมเป็นกลุ่มในเวลาว่าง หนังสือพิมพ์และวารสาร วิทยุและโทรทัศน์ การครอบครองสิ่งของสำหรับกิจส่วนตัว เป็นต้น

9. การสังคมสงเคราะห์¹⁷

ผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์จากเรือนจำ เพื่อแก้ปัญหาส่วนตัวของตน เช่น ความช่วยเหลือในการรับตัว ความช่วยเหลือระหว่างการบังคับโทษ ความช่วยเหลือในการปล่อยตัว เป็นต้น

10. การบังคับโทษผู้ต้องขังหญิง¹⁸

การทำงานของผู้ตั้งครรภ์และที่เป็นแม่ ผู้ต้องขังที่กำลังตั้งครรภ์และที่เพิ่งคลอดบุตร ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแม่ที่ทำงานอันเกี่ยวกับการจัดการสถานที่ทำงานมาใช้บังคับโดยอนุโลม ระหว่างการตั้งครรภ์ มีสิทธิที่จะได้รับการดูแลทางการแพทย์และการผดุงครรภ์ในเรือนจำ

ในการทำคลอดต้องกระทำในโรงพยาบาลนอกเรือนจำ ถ้าไม่อาจทำได้เนื่องจากเหตุผลพิเศษ ให้ทำคลอดในเรือนจำที่มีแผนกทำคลอด

¹⁵ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 56.

¹⁶ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 67-70.

¹⁷ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 71-75.

¹⁸ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 78-80.

11. การใช้กำลังบังคับ¹⁹

ความทั่วไป การที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการบังคับโทษและมาตรการความมั่นคงปลอดภัย ภายกิจดังกล่าวนี้ไม่อาจจะใช้วิธีอื่นใดได้แล้ว จึงจะมีอำนาจใช้กำลังบังคับได้ การใช้กำลังบังคับอาจใช้กับบุคคลอื่นที่มีผู้ต้องขังได้ด้วย ถ้าบุคคลนั้นๆ ได้กระทำการใดๆ เพื่อที่จะให้ผู้ต้องขังหลบหนี หรือมีการบุกรุกเข้ามาในเรือนจำ หรือเข้ามาอยู่ในเรือนจำ โดยไม่มีอำนาจโดยชอบ การใช้กำลังบังคับ หมายถึง การใช้กำลังที่มีผลโดยตรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สินโดยการใช้อาวุธ การใช้อุปกรณ์ช่วยและการใช้อาวุธ โดยการใช้อาวุธ หมายความว่า การกระทำการใดๆ ที่มีผลต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน อุปกรณ์ในการใช้อาวุธ เช่น เครื่องพ่นธนาการ อาวุธ ซึ่งอาจได้แก่ ตะบอง อาวุธปืน สารที่มีผลต่อร่างกาย

12. การช่วยเหลือทางกฎหมาย²⁰

ผู้ต้องขังต้องได้รับ โอกาสในการมีสิทธิในการร้องเรียนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ต่อผู้บังคับบัญชาการเรือนจำ ซึ่งต้องจัดเวลาให้พบด้วย ผู้แทนผู้ตรวจการเรือนจำตรวจเรือนจำ จะต้องมีหลักประกันว่าผู้ต้องขังคนหนึ่งคนใดสามารถบอกกล่าวเกี่ยวกับเรื่องของตนต่อเขาได้

13. สถานบำบัดทางสังคม²¹

สถานบำบัดทางสังคมแยกต่างหากจากเรือนจำ หากมีเหตุผลพิเศษจะจัดตั้งแผนกบำบัดพิเศษในเรือนจำอื่นก็ได้ สำหรับแผนกเหล่านี้ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานบำบัดพิเศษมาใช้บังคับ

14. การลาเพื่อเตรียมการปล่อย

ผู้บัญชาการเรือนจำอาจอนุญาตให้ผู้ต้องขังคนใดลาพิเศษเพื่อเตรียมการปล่อยตัวได้ไม่เกิน 6 เดือน คำสั่งกับผู้ลาสำหรับการลาให้กระทำได้ ซึ่งอาจได้รับคำสั่งว่าต้องอยู่ในความดูแลของบุคคลใดโดยเฉพาะและให้กลับมาในเรือนจำในระยะเวลาสั้นๆ การลาอาจถูกยกเลิกได้เมื่อการยกเลิกจำเป็นสำหรับการบำบัดต่อผู้ต้องขัง

ผู้ที่เคยเป็นผู้ต้องขัง อาจยื่นคำร้องให้ตนได้รับการบำบัดรักษาในสถานบำบัดทางสังคมเป็นการชั่วคราวได้ เมื่อเป้าหมายของการบำบัดเขาจะไม่ปลอดภัยและการเข้าอยู่ในเรือนจำเนื่องด้วยเหตุนี้เป็นสิ่งจำเป็น จะใช้มาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการใช้กำลังโดยตรงกับเขาไม่ได้

¹⁹ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 94-101.

²⁰ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 108-112.

²¹ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 123-126.

การรับตัวนี้จะเพิกถอนเสียเมื่อไรก็ได้ และด้วยคำร้องต้องปล่อยตัวผู้ที่รับเข้ามาโดยไม่ชักช้า

15. การดูแลหลังการปล่อยตัว

จะต้องมีจำนวนนักวิชาการ สำหรับสถานบำบัดทางสังคมมากพอที่จะดูแลผู้ต้องขังหลังการปล่อยตัว ครอบคลุมการบำบัดยังไม่เป็นที่มั่นใจพอที่จะปล่อยตัวออกสู่สังคม

การหางาน²² โอกาสการฝึกงาน เจ้าหน้าที่บังคับโทษโดยการร่วมมือของสมาคมและสถาบันแรงงานและเศรษฐศาสตร์ต้องจัดหางานให้กับผู้ต้องขังที่มีความสามารถทำงานได้ ได้ทำงานที่มีรายได้เหมาะสม และจักต้องช่วยเหลือ แนะนำและติดต่อในเรื่องอาชีพ

สถานที่ทำงาน สถานที่ฝึกอาชีพ เรือนจำต้องจัดให้มีสถานที่ทำงาน สถานที่ฝึกอาชีพ และกิจกรรมการบำบัดด้วยการทำงาน

สถานที่ทำงานและสถานที่ฝึกอาชีพและสถานที่บำบัด จักต้องมีความสัมพันธ์กับภายนอกเรือนจำ บทบัญญัติการคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัยในการทำงานจะต้องได้รับการพิจารณาด้วย

การฝึกอาชีพและกิจกรรมบำบัดด้วยการทำงาน อาจกระทำในสถานที่ของผู้ประกอบการเอกชนก็ได้ อาจมีการโอนการควบคุมทางเทคนิคและวิชาการให้ผู้ประกอบการเอกชนดูแลได้

เจ้าพนักงานบังคับโทษ²³ เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติการกิจของเรือนจำยุติธรรมเมื่อมีเหตุผลพิเศษอาจมีการมอบหมายภารกิจให้เจ้าพนักงานอื่นปฏิบัติได้ หรือให้บุคคลในตำแหน่งหน้าที่อื่น หรือบุคคลที่มีหน้าที่ตามสัญญาปฏิบัติก็ได้ เรือนจำแต่ละแห่งต้องจัดผู้ทำงานที่เหมาะสม มีกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้นว่า กลุ่มทั่วไป กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มโรงงาน กลุ่มจิตวิทยา กลุ่มแพทย์ กลุ่มครู นักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์

การดูแลทางด้านจิตใจ การแต่งตั้งหรือการว่าจ้างผู้สอนศาสนาต้องได้รับความเห็นชอบจากศาสนา กรณีที่จำนวนผู้นับถือศาสนาใดมีไม่มากพอสำหรับผู้สอนศาสนาหนึ่ง อาจจัดการดูแลทางด้านจิตใจ โดยวิธีอื่นได้ ด้วยความเห็นชอบของผู้บังคับบัญชาเรือนจำ ผู้สอนศาสนาอาจให้ผู้ช่วยสอนแทนได้และสำหรับการสวดมนต์ตลอดจนกิจกรรมทางศาสนาอื่นอาจใช้ผู้สอนศาสนาภายนอกได้

²² กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 139-150.

²³ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 154-161.

การดูแลทางการแพทย์ แพทย์ใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบดูแลทางการแพทย์ การดูแลทางการแพทย์อาจมอบหมายให้แพทย์รองหรือแพทย์ที่มีสัญญาจ้างปฏิบัติหน้าที่แทนได้

การรักษาผู้ป่วยจะต้องกระทำโดยผู้มีใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์ ตามกฎหมายว่าด้วยสถานโรงพยาบาล ในกรณีที่บุคคลตามประเภทนี้ไม่เพียงพอ ให้ใช้เจ้าหน้าที่บังคับโทษที่ได้รับการอบรมเกี่ยวกับความรู้ในการดูแลผู้ป่วยแทนได้

3.1.2 การให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในเรือนจำ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรือนจำเป็นระยะเวลานานแล้ว ซึ่งมีจะรายละเอียดในให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตของการแปรรูปเรือนจำให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบังคับโทษ²⁴

การมอบอำนาจในการบังคับโทษที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและการดำเนินการตามกฎหมายการบังคับโทษทางอาญา ไม่ได้หมายความรวมถึงการกำหนดรูปแบบการบังคับโทษในรายละเอียด ซึ่งถือเป็นกิจการของแต่ละรัฐตามมาตรา 83 รัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงไม่รวมถึงการมอบอำนาจในการบริหารงานเรือนจำของรัฐไปให้เอกชน จึงส่งผลให้มีการผลักดันการนำระบบเรือนจำเอกชนที่ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณในการดำเนินการบังคับโทษ การแก้ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายของการขาดแคลนบุคลากรของรัฐและการเกิดปัญหานักโทษล้นเรือนจำ

สถานที่สำหรับดำเนินการบังคับโทษจำนวนหนึ่งได้มีการดำเนินการอยู่แล้วโดยบริษัทเอกชนขึ้นอยู่กับรูปแบบการจัด รัฐจะจ่ายเงินค่าเช่าคงที่ให้กับบริษัทเอกชนต่อจำนวนนักโทษและวันจำคุก หรือผู้ประกอบการจะดำเนินการดูแลเรือนจำของตนบนความเสี่ยงของตนเอง โดยอาศัยผลกำไรจากการขายผลิตภัณฑ์ที่นักโทษผลิตได้

กลับไปในยุค 80 ที่ได้เริ่มมีการพัฒนาจากการที่เรือนจำของรัฐมีการคุมขังนักโทษอย่างแออัด และจากการกดดันของศาลต่อข้อร้องเรียนเรื่องการประพฤติมิชอบในเรือนจำ รวมทั้งความกังวลต่อสภาพชีวิตภายในเรือนจำที่ต่ำกว่ามาตรฐานซึ่งจะต้องได้รับการดูแล การก่อสร้างเรือนจำเอกชนที่ใหม่ สะอาดและมีความพร้อมมากกว่าในสหรัฐฯ ทำให้เกิดการอภิปรายเรื่องการแปรรูปเรือนจำแพร่กระจายไปยังยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งมีแนวโน้มที่คล้ายคลึงกันที่สามารถมองเห็นได้ ในช่วงปลายปี 1997 มีจำนวนสถานที่สำหรับจำคุกผู้ต้องขังซึ่งดำเนินการโดยเอกชนทั่วโลก 85,201 คน โดย 91% จากทั้งหมดอยู่ในอเมริกาเหนือ ในปี 1999 จำนวนเรือนจำ

²⁴ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 25.

ที่ดำเนินการโดยเอกชนได้เพิ่มจำนวนขึ้น โดยเฉพาะในสหรัฐฯ มีจำนวน 137 แห่งซึ่งสามารถจำคุกผู้ต้องขังได้ 93,789 คน จำนวนตัวเลขที่เพิ่มขึ้นแสดงให้เห็นว่า การแปรรูปของเรือนจำในสหรัฐฯ ได้เกินจุดสูงสุดไปแล้ว ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2001 มีนักโทษ 6.6% ได้ถูกบังคับโทษในเรือนจำเอกชน ใน วันที่ 30 มิถุนายน 2002 จำนวนผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำเอกชนลดลงเหลือ 6.3% ในขณะที่เดียวกันความรุนแรงของการขาดทุนในการดำเนินธุรกิจเรือนจำเอกชนเพิ่มมากขึ้น

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีการพัฒนาของการแปรรูปกิจการการบังคับโทษ ในรูปแบบแนวทางการดำเนินการทางธุรกิจมีผลตอบรับที่น้อย แม้ว่าในเยอรมันเองก็มุ่งเป้าในการจัดรูปแบบการดำเนินการบังคับโทษที่มีประสิทธิภาพและประหยัดงบประมาณ จากประสบการณ์การดำเนินการในอเมริกาเหนือยังคงมีประเด็นที่ไม่สามารถอธิบายได้ว่า การแปรรูปกิจการราชทัณฑ์ได้มีผลในการประหยัดค่าใช้จ่ายอย่างมีนัยยะสำคัญหรือไม่ เนื่องจากรัฐจะต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นโดยมีค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบการดำเนินการบังคับโทษในเรือนจำเอกชน ซึ่งจะต้องรวมเข้าไปในค่าใช้จ่ายทั้งหมด คำถามสำคัญที่เปิดกว้างคือ ประสิทธิภาพในการบังคับโทษได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากเหตุผลจากแรงจูงใจในการทำงานที่มากกว่าของผู้คุมที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาว่า การดำเนินการบังคับโทษ โดยภาครัฐเองสามารถบรรลุประสิทธิภาพที่ดีกว่าทางเศรษฐศาสตร์หรือไม่ ซึ่งเกิดจากการใช้วิธีการเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการแบบใหม่

ทั้งนี้ กฎหมายอาญาเยอรมัน ได้อนุญาตให้มีการมีส่วนร่วมในการบังคับโทษโดยเอกชน ตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 35 BtMG ได้มีการอนุญาตให้สถาบันที่ดำเนินการปรับปรุงผู้ต้องขังในระหว่างการบังคับโทษสามารถดำเนินการในรูปแบบเอกชนได้ตามกฎหมาย หลังจากนั้นจึงมีการอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะโทษจำคุกที่มีระยะเวลาบังคับโทษไม่เกิน 2 ปี เมื่อเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการคิดสารเสพติดและผู้ต้องขังอยู่ในสถานะที่จะเข้ารับการรักษา ซึ่งเวลาที่ใช้ในการบำบัดในสถานบำบัดเอกชนจะถูกรับว่าเป็นเวลาการรับโทษด้วย

ในเดือนกรกฎาคม ปี 1996 ได้มีการเปิดเรือนจำซึ่งลงทุนโดยเอกชนขึ้นเป็นแห่งแรกในเยอรมนี ที่เมืองวาลเด็ค ใกล้กับเมืองรอสต็อค รัฐเมคเคิลันบวร์ก-พอร์พอมเมิร์น ได้ทำข้อตกลงที่จะใช้สถานที่เป็นระยะเวลา 30 ปี โดยจ่ายค่าเช่าปีละ 7 ล้านมาร์ก ปี 1996 เช่นกันได้มีการก่อสร้างเรือนจำเอกชนแห่งที่สองของรัฐเมคเคิลันบวร์ก-พอร์พอมเมิร์น ที่เมือง นอย-สเตอร์ลิตซ์ รูปแบบดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้เป็นตัวแบบในการสร้างเรือนจำเมืองเกลเซนเคียร์เช่น รวมทั้งในรัฐบาเยิร์น ได้มีการดำเนินการก่อสร้างเรือนจำโดยการลงทุนของเอกชน ทั้งการวางแผน การก่อสร้างและการลงทุนล่วงหน้า การกระทำดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการแปรรูปให้เอกชนดำเนินการตามรูปแบบเอง โกลซัทเช่น เนื่องจากผู้ลงทุนภาคเอกชนจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรือนจำ ในแง่ดังกล่าวรูปแบบการลงทุนภาคเอกชนจะเป็นไปเพื่อเป้าหมายด้านงบประมาณเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการโดยเอกชนในเรือนจำเมืองกาบลังเง่น ไกล์เอาส์บวร์ค ตั้งแต่การลงทุน การก่อสร้าง รวมทั้งการกำกับดูแลทางเทคนิคภายในเรือนจำ (การบริหารสิ่งอำนวยความสะดวก)²⁵

พื้นที่หลายส่วนของกฎหมายการบังคับโทษทางอาญาได้เปิดโอกาสสำหรับการให้มีการดำเนินการโดยเอกชนมาเป็นระยะเวลานานแล้ว โดยผู้ประกอบการได้รับอนุญาตให้ลงทุน โดยให้นักโทษผลิตสิ่งของภายในเรือนจำ ผู้ต้องขังได้รับอนุญาตให้รับโทษแบบการออกไปทำงาน ภายนอกเรือนจำในสถานประกอบการเอกชน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (หมอหรือนักจิตวิทยา) จะดำเนินการในการดูแลด้านสุขภาพ หรือการดำเนินมาตรการการรักษาพิเศษนอกเวลาทำการ ภายใต้ข้อตกลงตามกฎหมายเอกชน (มาตรา 155 วรรค 1 ข้อ 2 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา มาตรา 176 วรรค 1 ข้อ 2 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา รัฐบาลบาเยิร์น มาตรา 106 วรรค 1 ข้อ 2 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา รัฐฮัมบูร์ก มาตรา 177 วรรค 1 ข้อ 2 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา รัฐนีเดอร์ซัคเซิน) เมื่อ 7 ธ.ค. 2005 รัฐเฮสเซนได้เปิดเรือนจำเอกชนในเมืองฮินเฟลด์ ซึ่งใน ส่วนของการดำเนินการสนับสนุน การอบรม การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในเวลาว่าง รวมทั้ง การดูแลทางสังคม โดยได้ให้ผู้ประกอบการเอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานต่อกัน 5 ปี ซึ่งมี สัญญาที่จะทำให้ภาครัฐสามารถประหยัดงบประมาณลงได้ประมาณ 15% ของค่าใช้จ่ายในการ บริหารจัดการ (660,000 ยูโร/ปี) ทั้งนี้ 2 ปี หลังจากการเริ่มดำเนินการของเรือนจำได้เกิดข้อสงสัย เพิ่มขึ้นขึ้นต่อแนวโน้มในการประหยัดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการแปรรูปบางส่วน ในรัฐซัคเซิน-อันฮาลท์ได้มีการก่อสร้างเรือนจำในปราสาท ซึ่งมีการดำเนินการโดยเอกชนไม่เพียงแต่ในการ ก่อสร้างเท่านั้น รวมถึงการดำเนินการต่างๆ ในเรือนจำเช่นเดียวกับที่เรือนจำฮินเฟลด์ ทั้งนี้ มีการ ดำเนินการกับเรือนจำในลักษณะที่ใกล้เคียงกันในเมืองออฟเฟินบวร์ค รัฐบาลเดน-วิทเทินบวร์ค ซึ่ง เปิดในปี 2009

การแปรรูปเรือนจำอย่างสมบูรณ์ หรือระบบการบังคับโทษทางอาญาทั้งหมด ในแง่ ธุรกิจ อาจส่งผลในทางตรงข้ามต่อคุณภาพและการขัดแย้งกันต่อหลักการทางกฎหมายและ ภาระหน้าที่ของรัฐทางสังคมตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐภายใต้องค์กรที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญไม่มี อำนาจตามกฎหมายที่จะกำหนดโครงสร้างทางการบริหาร ซึ่งสามารถเปิดพื้นที่ให้เอกชนเข้ามา บริหารจัดการ นอกจากนี้ จะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบรรทัดฐานขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญและการรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การแปรรูปไม่ สามารถนับเป็นการกระทำที่มีจุดยืนถูกต้องตามกฎหมาย เส้นแบ่งขอบเขตของการแปรรูป คือ การ ปกป้องการสูญเสียสิทธิ และการรักษาสิทธิ

²⁵ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 26.

ดังนั้น ได้มีข้อสรุปมาเป็นระยะเวลานานแล้วว่า การมีส่วนร่วมของเอกชนในงานที่เป็นหน้าที่ของรัฐจะยังคงต้องลดการให้บริการที่อ่อนแอที่อยู่ในอำนาจ และลดการดำเนินการที่มีการตัดสินใจที่ไม่ดี การดำเนินการทางปฏิบัติไม่ได้หยุด ในการแปรรูปการดำเนินการให้บริการ สาธารณะจากการเป็นหน้าที่ของรัฐ นอกเหนือจากการแปรรูป การรถไฟ ไปรษณีย์ และการสื่อสาร โทรคมนาคม คือ ตัวอย่างการอนุญาตให้มีการมอบงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประสิทธิภาพในการป้องกันการเกิดเหตุอันตรายในสนามบินและบริษัทการบิน (มาตรา 8, 9 กฎหมายความปลอดภัยในการเดินอากาศ)²⁶

การโอนมอบงานให้บริษัทเอกชนในการบริหารในเรื่องอำนาจในการจัดระเบียบและดำเนินการการบังคับโทษ ซึ่งมีเป้าหมายมุ่งหาผลกำไรเชิงธุรกิจ จะส่งผลโดยตรงต่อการเป็นการเป็นผู้ผูกขาดทางอำนาจของรัฐ ซึ่งการบังคับโทษทางอาญานับเป็นพื้นที่การใช้อำนาจแบบคลาสสิก ระเบียบการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการผูกขาดอำนาจรัฐเป็นส่วนหนึ่งของหลักการพื้นฐานของการเป็นรัฐ ทำให้โดยหลักการแล้วการดำเนินการที่มีการบังคับโดยตรงจะต้องกระทำโดยองค์กรตามกฎหมายของรัฐเท่านั้น และทำให้มั่นใจได้ว่าการดำเนินการจำกัดสิทธิภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สิทธิพื้นฐานของบุคคลต่อการจับตัวชั่วคราวตามมาตรา 127 วรรค 1 Stpc และการป้องกันตนเองตามมาตรา 32 StGB ต่อการกระทำการรุนแรงที่ผิดกฎหมาย ส่งผลให้ไม่มีหลักการทางอำนาจที่เพียงพอในการใช้มาตรการที่รุนแรงในการควบคุมโดยผู้คุมที่เป็นพนักงานเอกชน การแบ่งขอบเขตตามกฎหมายที่จำเป็นระหว่างควบคุมปกครองและการเป็นอิสระ ในสภาพแวดล้อมของการถูกจำกัดอิสรภาพภายในเรือนจำซึ่งได้มีการทำให้ชัดเจน เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายการบังคับโทษทางอาญาของสหพันธ์ และกฎหมายการบังคับโทษทางอาญาของรัฐในปี 1977 ตามลำดับ ส่งผลให้การดำเนินการแปรรูปถูกตั้งคำถามซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายฉุกเฉินของเอกชนมีความแตกต่างจากมาตรฐานของการใช้อำนาจของบุคลากรภาครัฐ ซึ่งจะไม่ถึงมาตรฐานสัดส่วนการดำเนินการ

การแปรรูประบบการบังคับโทษทั้งระบบจะถือว่าการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญ มันยังเป็นการปฏิเสธต่อรัฐในการมอบอำนาจทั้งหมด ทั้งนี้ ให้มอบความไว้วางใจต่อบริษัทเอกชนในการดำเนินการบังคับโทษ เว้นแต่การตัดสินใจต่อการดำเนินการบังคับโทษจะยังเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ในทางตรงกันข้ามในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งสนับสนุนการแปรรูปในกระบวนการปรับปรุงระบบการทำงานภาครัฐ ส่งผลให้ภาครัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการแปรรูปกิจการในควบคุม ซึ่งกล่าวได้ว่ามีความสัมพันธ์กับศัพท์ทางกฎหมายว่าด้วยความผูกพันในการ

²⁶ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 28.

ดำเนินการให้สำเร็จ ความรับผิดชอบของรัฐในการควบคุมการแปรรูปที่ดำเนินการโดยภาครัฐเองมีสัญญาณที่แสดงให้เห็นว่ามีการพัฒนา เมื่อภาคส่วนการบริหารที่เกี่ยวข้องได้แสดงให้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ทางกฎหมายในการแปรรูป หน้าที่ตามกฎหมายพื้นฐานของรัฐในการคุ้มครองสำหรับพลเมืองที่ได้รับผลกระทบจากการถอนตัวออกจากการรับรู้หน้าที่ได้ถูกทำให้เป็นจริง ในมุมมองของข้อบังคับที่เข้มงวดในการบังคับโทษทางอาญาของรัฐซึ่งมีการดำเนินการหลากหลายรูปแบบและมีผลกระทบต่อสิทธิพื้นฐานของผู้ต้องขัง มีผลต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแล รวมทั้งการดำเนินการในภาคส่วนอื่นๆ ที่มีความกังวลหากจะทำการแปรรูป²⁷ ในฐานะที่ได้รับอนุญาตตามรัฐธรรมนูญรูปแบบของค์กรจะถูกพิจารณา ในกรอบที่การบริหารจัดการการดำเนินการของเรือนจำจะดำเนินการโดยเอกชน ในขณะที่หน้าที่ที่เป็นกิจการสำคัญทั้งหมด โดยเฉพาะการใช้มาตรการการบังคับโดยตรงและมาตรการการลงโทษทางวินัย จะยังคงเป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและอยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้อำนวยการเรือนจำ (มาตรา 156 วรรค 2 ข้อ 2 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา มาตรา 177 วรรค 2 ข้อ 2 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐบาเยิร์น มาตรา 105 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐฮัมบูร์ก มาตรา 176 วรรค 1 ข้อ 1 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐนีเดอร์ซัคเซิน) ในเรื่องของอนุญาตให้เอกชนดำเนินการ สามารถทำได้ในส่วนของการให้บริการและการจัดการ ซึ่งจะไม่มีส่วนในการบังคับใช้อำนาจทางกฎหมายต่อผู้ต้องขัง สิ่งที่ต้องให้ความสนใจ คือ การส่งมอบข้อมูลของผู้ต้องขังให้กับเจ้าหน้าที่เอกชนจะถูกจำกัด (มาตรา 180 วรรค 5 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา มาตรา 197 วรรค 5 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐบาเยิร์น มาตรา 121 วรรค 5 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐฮัมบูร์ก มาตรา 192 วรรค 3 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐนีเดอร์ซัคเซิน) เนื่องจากตามหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของการเป็นรัฐสังคมนิยม ทำให้หน้าที่ในการดูแลรักษาและการสร้างสภาพแวดล้อมในการปรับตัวเข้าสู่สังคมแก่ผู้ต้องขังได้รับการอนุญาตให้สามารถดำเนินการโดยเอกชนได้ โดยมีสิ่งที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นอย่างใกล้ชิดคือ มาตรการการแทรกแซงและการดูแลในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีการบังคับโทษแบบผ่อนปรน การดำเนินการภายใต้เขตอำนาจของผู้อำนวยการเรือนจำจึงแสดงให้เห็นถึงความเหมาะสม ซึ่งศาลได้พิจารณาตามกรอบอย่างกว้างของกฎหมายการบังคับโทษทางอาญามาตรา 109 ff. ต่อกรณีที่ได้รับการตรวจสอบแล้วต่อการมีสถานะเป็นผู้ประสานงานกลาง อย่างไรก็ตาม ยังเกิดข้อสงสัยใหม่ขึ้นว่า สามารถมีการแยกขอบเขตอย่างชัดเจนระหว่างการอำนวยการให้บริการและการแทรกแซงอย่างเหมาะสมได้ หรือการออกแบบการบังคับโทษที่จะนำมาซึ่งประโยชน์ในการบังคับโทษ การดูแลด้านการจัดเลี้ยงผู้ต้องขังแสดงให้เห็นในสิ่งที่คิดถึงแรกว่าไม่เกี่ยวข้องกับการ

²⁷ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 29.

ให้บริการที่มีผลตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวได้อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลที่สามารถจะตรวจสอบได้²⁸

ในทุกกรณี การมอบอำนาจในการดำเนินการให้กับเอกชนจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายตามมาตรา 155 วรรค 1 ข้อ 2 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา มาตรา 176 วรรค 1 ข้อ 1 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐบาเยิร์น มาตรา 106 วรรค 1 ข้อ 2 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐฮัมบูร์ก จะอนุญาตให้มีการมอบงานที่เป็นของเรือนจำให้กับผู้ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐหรือภายใต้สัญญา “เมื่อมีเหตุผลพิเศษเท่านั้น” ในขณะที่ในรัฐนีเดอร์ซัคเซินจะมีคำพูดที่ว่าเป็น “ผู้ทำงานนอกเวลา” (มาตรา 177 วรรค 1 ข้อ 2 กฎหมายการบังคับโทษรัฐนีเดอร์ซัคเซิน) มันแทบจะไม่มี ความหมายต่อการมีข้อยกเว้นในข้อเท็จจริงของการดำเนินการ สำหรับการทำให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่อุปการแปรรูปการราชทัณฑ์บางส่วนเป็นจริง การทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 33 วรรค 4 และ 5 กฎหมายรัฐธรรมนูญ ต่อการดำเนินการใช้อำนาจควบคุมเป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่รัฐจะต้อง รับผิดชอบ ไม่ได้หมายความว่ารวมถึงการอธิบายขอบเขตของการแปรรูปการบังคับโทษ การแก้ไขที่ จำเป็นต่อสถานะตามกฎหมายได้เกิดขึ้นในรัฐนีเดอร์ซัคเซิน เนื่องจากตามมาตรา 178 กฎหมายการ บังคับโทษรัฐนีเดอร์ซัคเซิน ได้อนุญาตให้มีการมอบอำนาจหน้าที่สำหรับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ให้กับ ภาคเอกชนที่เหมาะสม การตัดสินใจหรือการใช้มาตรการแทรกแซงใดๆ ที่จะกระทบต่อสิทธิของ ผู้ต้องขังจะยังคงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเช่นเดิม เช่นเดียวกับการส่งผ่านหน้าที่ในการดำเนินการ บังคับโทษไม่ได้รับอนุญาต

ความสนใจหลักที่เป็นประเด็นสำคัญ ถึงขอบเขตการทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการ แทรกแซงสิทธิของผู้ต้องขังที่สามารถถ่ายโอนอำนาจได้ด้วยการแก้ไขกฎหมายในแนวทางแบบการ ให้ยืมสินเชื่อต่อบริษัทย่อยของเรือนจำซึ่งความรับผิดชอบโดยทั่วไปยังคงเป็นของภาครัฐอยู่ในแง่ นี้ข้อสงสัยได้ปรากฏขึ้น โดยได้มีการแสดงให้เห็นในการพิจารณาหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย การทำอากาศยาน โดยการออกกฎหมายกำหนดให้มีการแบ่งหน้าที่ทั้งในด้านเขตอำนาจและ ความปลอดภัยของตนเอง โดยไม่ใช่แนวทางการยึดหลักการผูกขาดอำนาจภาครัฐ ซึ่งจะสามารถ เปรียบเทียบความแตกต่างกับโครงสร้างสถาบันในการบังคับโทษได้เพียงเล็กน้อย โดยผู้โดยสาร เครื่องบินเป็นผู้ที่สมัครใจที่จะเดินทางโดยเครื่องบิน ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบเพื่อการ รักษาความปลอดภัยก่อนการเดินทาง ในขณะที่ผู้ต้องโทษได้ถูกตัดสินใจโดยผู้อื่นไม่ได้มีความ สมัครใจ ทั้งนี้ การควบคุมรักษาความปลอดภัยในเรือนจำ ไม่สามารถเปรียบเทียบกับการรักษา ความปลอดภัยของค่ายทหารที่สามารถมอบหมายการดำเนินการให้กับบริษัทรักษาความปลอดภัย

²⁸ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 30.

เอกชนได้ตามกฎหมายการบุกรุก²⁹ ในฐานะที่เป็นกฎหมายพื้นฐานสำหรับทุกคนตามประมวลกฎหมายอาญาและ StPO อนุญาตเพียงแต่การป้องกันการบุกรุกเท่านั้น แต่ไม่มีการอนุญาตตามกฎหมายสำหรับเอกชนที่จะมีสิทธิที่จะใช้กำลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบังคับผู้ต้องขังให้คงอยู่ในเรือนจำ ดังนั้น จึงมีการพิสูจน์ว่าการดำเนินการทางปฏิบัติในการควบคุมดูแลนักโทษโดยเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเอกชนในรัฐต่างๆ เช่น นอร์ค-ไรท์-เวสฟาเลน และไรท์-ลันด์-พาลซ์ ก่อให้เกิดปัญหาชัดเจน ด้วยตัวมันเองเมื่อลูกจ้างเอกชนจะอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่เรือนจำ และในเรื่องสิทธิของบุคคลที่สามที่ทำได้เพียงแนะนำในแต่ละกรณีเท่านั้น แม้ว่าเอกชนผู้นั้นจะไม่ได้มีฐานะเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ แต่เป็นเพียงผู้ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการจะไม่ได้รับอนุญาตในการดำเนินการที่เป็นไปตามมาตรฐานเขตอำนาจของการดำเนินการสาธารณะภาครัฐ แม้ว่าจะมีความสงสัยได้มีการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเฝ้าระวังดูแล หลังจากนั้น การดำเนินการดังกล่าวจะนำไปสู่การอนุญาตให้ดำเนินการเป็นปกติภายในเรือนจำ (โดยปราศจากปัญหาที่เกิดขึ้นในการปกป้องข้อมูลข่าวสาร) การขนส่งนักโทษยังถูกประเมินว่าเป็นการดำเนินการที่ใช้อำนาจทำให้การแปรรูปนอกเหนือจากจัดระบบ carpool และการจัดรถรับส่งทั่วไปไม่ได้รับอนุญาต

ในระบบการบริหารงานเรือนจำที่มุ่งเน้นการจัดการทางธุรกิจจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับหลักหน้าที่ของรัฐในการเป็นรัฐสังคมนิยมตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากเป้าหมายในการกลับคืนสู่สังคมของการบังคับโทษและเงื่อนไขภายนอกที่ตั้งอยู่บนหลักการของการเป็นรัฐสังคมนิยมจะนำกลับสู่หลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นรัฐจะต้องไม่คำนึงถึงความยุ่งยากทั้งด้านการดำเนินการและด้านการเงินในการบังคับโทษ หากเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้เป้าหมายในการบังคับโทษสำเร็จเป็นจริง มันเป็นภาระหน้าที่ประการหนึ่งของรัฐ ที่จะจัดให้มีบุคคลากรและเครื่องมือที่เพียงพอสำหรับการดำเนินการในการแปรรูปการบังคับโทษให้เป็นการดำเนินการโดยบริษัทเอกชนทั้งระบบจะก่อให้เกิดปัญหาต่อความมั่นคงของผู้ต้องขัง โดยหากบริษัทมุ่งหวังที่จะสร้างกำไรสูงสุดในการดำเนินการด้วยการประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งจะมีการลดค่าดำเนินการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดจำนวนบุคคลากรและเวลาการทำงานของผู้เชี่ยวชาญในการดูแลอบรมเยียวยาผู้ต้องขัง ทั้งนี้ เนื่องจากรูปแบบของมาตรการการดำเนินการอบรมฟื้นฟูไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมาย ซึ่งเมื่อคำนึงถึงมาตรการบังคับให้อบรมฟื้นฟูผู้ต้องขังที่กระทำคามผิดในคดีอาชญากรรมทางเพศที่จะต้องดำเนินการในเรือนจำที่มีมาตรการฟื้นฟูทางสังคม (มาตรา 9 วรรค 1 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา มาตรา 11 วรรค 1 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐบาเยิร์น มาตรา 10 วรรค 1 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐฮัมบูร์ก มาตรา

²⁹ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 31.

104 วรรค 1 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐนี้เคอร์ซัคเช่น) นอกจากนี้ตามมาตรา 175 วรรค 1 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา มาตรา 175 วรรค 1 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐบาเยิร์น มาตรา 106 วรรค 2 ข้อ 2 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญารัฐฮัมบูร์ก ถือว่าบุคคลากรของเรือนจำ จะต้องทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ดำเนินการอบรมฟื้นฟูและเป็นผู้ควบคุมดูแล เนื่องจากได้รับแต่งตั้งให้ ทำหน้าที่เพื่อจุดมุ่งหมายดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้มีการกำหนดขอบเขตในการแปรรูปและการทำงาน ร่วมกันระหว่างรัฐ-เอกชน ในการดำเนินการบังคับโทษในทางปฏิบัติ³⁰

การบริหารงานที่คำนึงถึงการให้ได้กำไรสูงสุดจะพิจารณาถึงความตระหนักรู้ในการใช้ ง่ายที่จำเป็นของการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการบังคับโทษ ซึ่งในขณะเดียวกันอาจจะ เกิดผลเสียจากการมุ่งเป้าที่จะลดค่าใช้จ่ายดำเนินการ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายบุคคลากร โดยอาจจะ ส่งผลต่อคุณภาพของบุคคลากรที่รับสมัครเข้ามาดำเนินการดูแลการบังคับโทษในเรือนจำเอกชนที่ ก่อตั้งใหม่ นอกจากนี้ความต้องการทางเศรษฐศาสตร์ในการลงทุนคือ การที่เรือนจำจะมีการจัดสรร นักโทษให้เต็มจำนวนขีดความสามารถในการรับรองผู้ต้องขัง ในห้วงที่มีการตัดสินใจโทษจำคุกน้อย อาจส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ที่ห้องขังในเรือนจำว่างได้ ซึ่งผู้บริหารเรือนจำเอกชนไม่ได้มีส่วน เกี่ยวข้องหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโทษของศาล ทั้งด้านจำนวนและระยะเวลาการบังคับโทษ แต่ จะมีอิทธิพลเฉพาะในเรื่องระยะเวลาในการบังคับโทษที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น การตัดสินใจอนุมัติให้ใช้ ระยะเวลาการบังคับโทษที่เหลือด้วยการคุมประพฤติ ตามมาตรา 57, 57a ประมวลกฎหมายอาญา ถึงแม้ว่าจะเป็นไปตามการพิจารณาการบังคับโทษ การที่จะปล่อยผู้ต้องขังก่อนระยะเวลาที่ถูกตัดสิน โทษจะต้องมีการเสนอข้อพิจารณาทางกฎหมายที่เหมาะสม ทั้งนี้ ตามมาตรา 57 วรรค 1 ข้อ 2 ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญที่จะต้องคำนึงถึงประการหนึ่ง คือ ความประพฤติ ของนักโทษระหว่างถูกจำขังโดยจะต้องถูกประเมินโดยผู้อำนวยการเรือนจำที่เป็นเจ้าหน้าที่ ภาคเอกชน อันเป็นหน้าที่อีกประการนอกเหนือจากการกำกับดูแลการให้บริการ ในแง่มุมของการ ติความ โดยศาลรัฐธรรมนูญต่อมาตรา 12 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้การบังคับให้ทำงาน ในห้วงการบังคับโทษจำคุกจะอนุญาตให้กระทำภายใต้การควบคุมดำเนินการรับผิดชอบโดยภาครัฐ เท่านั้น ซึ่งทำให้ยังคงมีข้อห่วงใยในการแปรรูปการบังคับโทษในส่วนของควบคุมการให้ ทำงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการคู่ขนานระหว่างรัฐและเอกชนในเรือนจำ ตั้งแต่การ จัดทำบัญชีผู้ต้องขัง ทั้งนี้ มันเป็นเรื่องอย่างยิ่ง เมื่อมีผู้ประกอบการเอกชนหลายบริษัทที่มีเงื่อนไข แตกต่างกันการดำเนินการในการรับผู้ต้องขังเข้าเรือนจำ การเปลี่ยนเรือนจำมีผลตามมาตรา 110 วรรค 1 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลตามปกติใน

³⁰ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 32.

ระหว่างกระบวนการตามมาตรา 109 ff. กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา ในมุมมองซึ่งอ้างถึงผู้พิพากษาที่กำหนดตามกฎหมาย (มาตรา 101 วรรค 1 ข้อ 2 รัฐธรรมนูญ) การตัดสินใจในการย้ายเรือนจำจะต้องมีการให้เหตุผลทางกฎหมายที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้การย้ายเรือนจำเพื่อเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการดำเนินการของเอกชนไม่สามารถทำได้ ไม่เพียงแต่เหตุผลดังกล่าวการทำสัญญากับผู้ประกอบการเรือนจำเอกชนจะต้องพิจารณาเหตุต่างๆ และมีการเจรจาต่อรองอย่างรอบคอบ³¹

2. อิทธิพลของการแปรรูปต่อสถานะทางกฎหมายพื้นฐานของผู้ต้องขัง³²

การอภิปรายถึงระเบียบทั่วไปและการถกเถียงเรื่องการบริหารเพื่อผลทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งการควบคุมดูแลผู้กระทำความผิดเป็นสิ่งที่สรุปเป็นแนวทางสำหรับการบังคับโทษ ทั้งนี้ในการถกเถียงในระดับนานาชาติได้มีความเห็นร่วมกันว่า การแปรรูปกิจการเรือนจำจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิพื้นฐานตามกฎหมายของผู้ต้องขังนานาชาติ (สหรัฐฯ ออสเตรเลีย แคนาดา ฝรั่งเศส อังกฤษ และนิวซีแลนด์) ได้พัฒนาโมเดลเพื่อการสร้างรูปแบบทางกฎหมาย การควบคุมความสามารถและการรับผิดชอบ รวมทั้งการรับประกันสิทธิพื้นฐานในระหว่างการบังคับโทษ ซึ่งการดำเนินการในต่างประเทศมักจะเปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ และประสบความสำเร็จในการยืนยันการประเมินการดำเนินการเปรียบเทียบกับเรือนจำของรัฐทั่วไป จากนั้นในฝรั่งเศสได้มีการใช้รูปแบบการบริหารเรือนจำแบบเป็นเอกชนส่วนหนึ่ง เพื่อเป็นการแสดงความชัดเจนต่อหน้าที่รับผิดชอบของรัฐในการดำเนินการและควบคุมการบังคับโทษ ในขณะที่เอกชนจะรับหน้าที่ดำเนินการด้านงานบริการเท่านั้น ในขณะที่โมเดลการแปรรูปบางรูปแบบรัฐจะยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการให้บริการอยู่ ทั้งนี้ได้มีการพูดคุยถึงแนวทางการเตรียมพร้อมสำหรับการเข้าปีศาจสวรรค์ที่ 3 สำหรับความกล้าในการเป็นโลกาภิวัตน์ของการแปรรูปการบังคับโทษ โดยจะไม่มีปัญหาสำหรับผู้ต้องขังว่าจะถูกบังคับโทษในเรือนจำของรัฐหรือเอกชน ผู้ต้องขังจะยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ และรัฐยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมและดูแลความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นมุมมองถึงความรับผิดชอบเป็นสำคัญ โดยขึ้นกับคุณภาพของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบังคับโทษ, บริษัทเอกชนผู้ที่ปฏิบัติตามสัญญา, สิทธิผู้ต้องขังและค่าใช้จ่ายในการบังคับโทษ หลักเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งในส่วนการตรวจสอบและการปฏิบัติตามส่งผลให้เกิดการอภิปรายในระดับนานาชาติ

ท้ายที่สุดจะต้องมีการแยกแยะระหว่างรูปแบบของการแปรรูปในลักษณะต่างๆ จากมุมมองของผู้คัดค้านทั้งทางกฎหมายและการปฏิบัติ โดยพื้นฐานสามารถระบุแยกแยะได้ระหว่าง

³¹ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 33.

³² Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 44.

รูปแบบการแปรรูปการบังคับโทษที่ดำเนินอยู่ในยุโรปภาคพื้นทวีป ซึ่งส่วนใหญ่แล้วในภาคส่วน การให้บริการรวมทั้งงานด้านอื่นๆ ที่อยู่ในขอบข่าย โดยไม่มีการคัดค้านจากมุมมองทางกฎหมาย ในทางตรงข้ามด้วยเหตุผลทุกประการที่กล่าวมาแล้ว การแปรรูปที่จะโอนมอบอำนาจการ ดำเนินการบังคับโทษทั้งหมดให้ตกอยู่ในมือของเอกชนนั้น ในเยอรมนีถือเป็นเป็นการดำเนินการที่ ไม่เพียงแต่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้วยังไม่ส่งผลดีทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งขัดต่อหลักการ แนวคิดในการบังคับโทษที่โปร่ง

3. แนวโน้มและโอกาสในการแปรรูปการบังคับโทษทางอาญาและทางวินัย³³

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในการดำเนินการบังคับโทษซึ่งเกิดขึ้นจากปัญหาจำนวนนักโทษ ล้นเรือนจำและปัญหาด้านงบประมาณที่จำกัด ทำให้ในปัจจุบันนอกเหนือจากทางเลือกในการ พิจารณาสับสนุนการบังคับโทษแบบปล่อยอิสระแล้ว คือ การดำเนินการตามแนวคิดการแปรรูป กิจการราชทัณฑ์ ดังนั้น บทความนี้จะเป็นการอธิบายถึงแนวความคิดในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ การประมาณการต่อการแปรรูปไม่ได้มีการประเมินเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การแปรรูปจะ ส่งผลดีต่อความคาดหวังในการที่จะประหยัดงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินการที่จะมีมาตรฐาน สูงขึ้น ทั้งในเรื่องสิ่งก่อสร้างและความสะอาด ซึ่งจากการประเมินที่ผ่านมา การแปรรูปการ ดำเนินการบังคับโทษในเรือนจำให้เอกชนไม่ได้ส่งผลดีมากนักในภาพรวมเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ รัฐยังคงเป็นผู้ดำเนินการจัดการบริหารเรือนจำ ทัศนคติที่เกิดขึ้นของนักวิชาการที่มีส่วนร่วมได้พิสูจน์ ว่าเป็นปัญหาซึ่งตรงข้ามกับข้อเท็จจริงที่ประเมิน เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวรายงานเกี่ยวกับการละเลย และการกระทำผิดต่อผู้ต้องขังเกิดขึ้นไม่มากพอที่จะเป็นเงื่อนไขในการปฏิเสธ ดังนั้น การแปรรูป ระบบงานราชทัณฑ์ในสหรัฐฯ จึงยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน

ในยุโรปได้มีการนำแนวคิดรูปแบบเสรีนิยมใหม่มาเสนอในยุโรปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งทำให้เกิดการอภิปรายถกเถียงเรื่องการกระจายอำนาจและการแบ่งแยกการควบคุม ส่งผลให้การ บังคับโทษทางอาญาซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐนั้น ได้ถูกหยิบยกมาพิจารณาถึงเรื่องดังกล่าวด้วย ด้วยสถานการณ์ที่มีปัญหาใกล้เคียงกัน จากเหตุผลของการมีปัญหานักโทษล้นเรือนจำและปัญหา ด้านงบประมาณในการบริหารจัดการส่งผลสนับสนุนต่อการพัฒนาการดำเนินการตามแนวคิดการ แปรรูป

ในเยอรมนีการบังคับโทษทางอาญาถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่มีการเข้าใจผิดต่อการที่ในประเทศนี้ไม่ได้มีโอกาสดังกล่าวไปได้อย่างเต็มที่ในการที่ จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ ตัวอย่างเช่น ตั้งแต่ทศวรรษที่ 70 ได้มีภาคเอกชน

³³ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 77.

โดยเฉพาะอย่างองคกรที่ไม่หวังผลกำไรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบังคับโทษ ในส่วนของ การสนับสนุนการทำงานสร้างอาชีพ มาตรการการดำเนินการที่เปิดให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ร่วม ให้บริการฟรีตามมาตรการการร่วม private-public partnership ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อ การทำหน้าที่ของรัฐการดำเนินการบังคับโทษของเรือนจำ นอกเหนือไปจากการการให้บริการดูแล ทางการแพทย์และการให้ความช่วยเหลือทางศาสนา (มาตรา 53 I, 157, 158 กฎหมายการบังคับโทษ ทางอาญา) มีการคิดที่จะใช้บริการภายนอกในการทำงานร่วมกันเพื่อบริหารสิ่งอำนวยความสะดวก ในเรือนจำโดยบริษัทเอกชน (มาตรา 148, 149, 154 วรรค 2 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา) เมื่อ ปราศจากการช่วยเหลือจากภายนอก มันเป็นไปได้ยากที่จะเสนอแนวทางในการฝึกอาชีพที่ หลากหลายให้ผู้ต้องขังในระหว่างการบังคับโทษได้ ดังนั้น การแปรรูปในบางส่วน เช่น การผลิต สินค้าโดยนักโทษทั้งในและนอกเรือนจำ ทั้งนี้ การดำเนินมาตรการด้านการสาธารณสุขสำหรับผู้ ต้องขัง โดยบุคลากรวิชาชีพภายนอก ได้มีการดำเนินการมาเป็นเวลานานและเป็นที่ยอมรับ เกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เป็นที่ยอมรับเหล่านี้ ทำให้เริ่มมีการพัฒนาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 90 โดยมี แนวโน้มการพัฒนาขีดโงกับรูปแบบในอเมริกาและยุโรป โดยจากอรรถาธิบายทั้งหมดได้มีการ อนุญาตให้เปิดทำการเรือนจำแห่งแรกซึ่งมีการลงทุนโดยเอกชนในเยอรมนี ในปี 1996 ที่เมืองวาล เด็ก ไกล์เมืองรอสต็อก และได้มีการรายงานถึงการดำเนินการในรูปแบบเดียวกันในสวิสเซอร์แลนด์

ในขณะเดียวกัน จากแนวความคิดที่แตกออกไปอย่างกว้าง ได้มีการดำเนินการอนุญาต ให้การควบคุมผู้ต้องขังของเรือนจำในรัฐนอร์คไอร์แลนด์ (เมืองบือเรน) เป็นการดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่บริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชน ซึ่งการดำเนินการในลักษณะเดียวกันก็ได้มีรายงาน จากรัฐฮัมบูร์ก อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การจัดการและกำกับดูแลของ เจ้าหน้าที่รัฐ³⁴ ซึ่งการดำเนินการการแปรรูปการบังคับโทษนั้นจะไม่ขัดต่อหลักการที่การควบคุม ดูแลภายในกระบวนการบังคับโทษจะถือเป็นหน้าที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐ ภายใต้การเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็วได้เกิดผลที่ตามมาดังเช่นสิ่งที่รัฐบาลรัฐเฮสเช่นได้วางแผนไว้ในขั้นต่อไป คือ ไม่เพียงแต่การดูแลด้านสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกเท่านั้น แต่การดำเนินการบริหารเรือนจำ บางส่วนจะถูกดำเนินการโดยเอกชน การดำเนินการของเอกชนในการให้บริการและการจัดการ เรือนจำจะถูกจำกัดขอบเขตและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการ บริหารจัดการและดำเนินการ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่เอกชนจะไม่ได้รับอนุญาตให้มีอำนาจในการบังคับ โทษโดยตรงต่อผู้ต้องขัง และจะมีจำนวนประมาณ 30-40% ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมด

³⁴ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 78.

งานวรรณกรรมที่เขียนในภาษาเยอรมันโดยมากมักจะไม่ได้แสดงความคิดเห็น หรือ บางส่วนจะปฏิเสธต่อรูปแบบและแนวคิดในการแปรรูปการบังคับโทษ โดยมีการเสนอเหตุผลต่างๆ เพื่อปฏิเสธแนวคิดดังกล่าวเป็นจำนวนมาก โดยที่ในการถกเถียงต่อเรื่องดังกล่าวจะเป็นการนำเสนอ ข้อท้วงติงในแง่มุมมองของรัฐและหลักสิทธิขั้นพื้นฐานมากกว่าข้อท้วงติงเรื่องอื่นๆ บ่อยครั้งที่เหตุผล ของแนวโน้มนำทางเศรษฐศาสตร์ และผลประโยชน์ทางงบประมาณจะถูกกล่าวหาว่าเป็นสิ่งที่ น่ารังเกียจ เนื่องจากการดำเนินการตามเหตุผลดังกล่าวอาจจะกลายเป็นสิ่งที่สนับสนุนการละเมิด สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขัง รวมทั้งการละเมิดต่อการผูกขาดอำนาจของรัฐ จนกระทั่งการประเมิน อย่างระมัดระวังแสดงให้เห็นว่าสิ่งดังกล่าวเป็นเรื่องไม่จำเป็น การแปรรูปและการดำเนินการเพื่อ ปรับปรุงให้ผู้ต้องขังพร้อมกลับคืนสู่สังคมได้เกิดปัญหาขัดแย้งกันในภายหลัง เสมือนว่าหลักการ พื้นฐานของทั้งสองสิ่งแยกจากกัน นักวิจารณ์และผู้ที่ยังสงสัยในรูปแบบของกระบวนการฟื้นฟูดูแล กลับกลายมาเป็นผู้ปกป้องแนวคิดในการฟื้นฟูผู้ต้องให้กลับคืนสู่สังคม เมื่อมันเกิดสัญญาณว่าการ แปรรูปจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการฟื้นฟูดูแล จึงต้องป้องกันไม่ให้แนวโน้มนำการเพิ่มขึ้นของการแปร รูปเป็นจริง

เมื่อการเปรียบเทียบทางเศรษฐศาสตร์ ภายใต้การคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ของรัฐในการกำกับดูแลและควบคุม ได้แสดงให้เห็นถึงข้อดีของการแปรรูป ไม่ได้ส่งผลให้การ ทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชนในการบังคับโทษดีขึ้น การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้ เกิดการบั่นทอนหน้าที่ในการเป็นผู้รับผิดชอบกิจการสาธารณะและการรักษามาตรฐานความ รับผิดชอบ หรือจะส่งผลให้การบังคับโทษกลับไปเป็นการใช้ระบบฟิวคัล³⁵

ความบกพร่องในการดำเนินการด้วยความ โปร่งใสและการสูญเสียการควบคุมเป็นสิ่งที่ จำเป็นจะต้องป้องกัน นอกจากนี้ต้องไม่เกิดการละเมิดมาตรา 33 IV แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ จาก การขาดเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอาชีพ หรือการเกิดการสนับสนุนการทุจริต โดยใช้ประโยชน์จากมาตรา 33 IV แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ดำเนินการเรือนจำจะเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการบังคับโทษ นอกจากนี้ปัญหาในกระบวนการบังคับโทษที่เกิดจากการแปรรูปไม่พบว่าเกิดเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับ สมมุติฐานการพิจารณา การแปรรูปการบังคับโทษอาจเปรียบเสมือนม้าเมืองทรอยสำหรับแนวคิด การรวบอำนาจในการบังคับโทษ เนื่องจากเป็นรูปแบบในอุดมคติ สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง รูปแบบของรัฐจากการรวมศูนย์อำนาจบริหารเป็นการกระจายอำนาจ แม้ว่าในเยอรมนี กรอบตาม กฎหมายจะถูกกำหนดอย่างเข้มงวด หัวข้อการพิจารณาในการแปรรูปกระบวนการบังคับโทษทาง อาญาและวินัยไม่หายไปจากหัวข้อการพิจารณาทั้งของนักการเมืองและนักวิชาการ

³⁵ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 79.

3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งเป็นอีกระบบหนึ่งที่แตกต่างจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีแนวคิดทฤษฎีและหลักการต่างๆ ที่เป็นแนวทางในการดำเนินการทางกฎหมายเรื่องของการบังคับโทษที่น่าสนใจหลายประการรวมถึงการดำเนินการบังคับโทษโดยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

3.2.1 ลักษณะงานราชทัณฑ์โดยทั่วไป

ในการการจัดระบบเรือนจำและทัณฑสถานตลอดจนการจัดรูปแบบการบริหารงานราชทัณฑ์เป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกับรูปแบบของการบริหารประเทศ ซึ่งกรมราชทัณฑ์รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาแห่งชาติ (An Act of Congress) เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2478 เป็นผลให้มีการจัดตั้งสำนักงานราชทัณฑ์แห่งรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติหน้าที่คุมขังผู้กระทำผิดกฎหมายพหุวิชาชีพระหว่างรัฐ ต่อมารัฐบาลกลางได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของเรือนจำให้กว้างขวางขึ้น โดยจัดระบบโครงสร้างเรือนจำและทัณฑสถานได้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับรูปแบบการบริหารประเทศ โดยจัดรูปแบบการบริหารราชทัณฑ์ออกเป็น 3 ระบบ คือ ระบบเรือนจำรัฐบาลกลาง ระบบเรือนจำระดับมลรัฐ และระบบเรือนจำท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้³⁶

ระบบเรือนจำรัฐบาลกลาง ได้จัดตั้งขึ้นสมัยประธานาธิบดีฮูเวอร์ โดยพระราชบัญญัติสภาแห่งชาติ ทำให้มีการจัดตั้งสำนักงานราชทัณฑ์แห่งรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติหน้าที่คุมขังผู้กระทำผิดกฎหมายพหุวิชาชีพระหว่างรัฐ และได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของเรือนจำให้กว้างขวางขึ้น โดย พระราชบัญญัติการแก้ไขผู้กระทำผิดกฎหมายของรัฐบาลกลาง ค.ศ. 1965 กำหนดให้หน่วยงานราชทัณฑ์ของรัฐบาลกลางมีหน้าที่ประสานติดต่อกับหน่วยงานเรือนจำในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูบูรณแก้ไขจิตใจผู้กระทำผิด ส่วนระบบเรือนจำระดับมลรัฐ และระบบเรือนจำท้องถิ่น ได้แก่ การใช้มาตรการจำคุก หรือมาตรการอื่นใดที่เกี่ยวข้องเนื่องลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายของมลรัฐหรือท้องถิ่นนั้นๆ

ในสหรัฐอเมริกา โทษในคดีอาญามี 3 ประเภท ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก ปรับ ประเทศสหรัฐอเมริกามีการใช้โทษประหารชีวิตในแต่ละรัฐที่แตกต่างกัน ในปัจจุบันโดยทั่วไปแล้วโทษประหารชีวิตเสื่อมความนิยมลงเป็นอันมาก เพราะมีผู้เห็นว่าทารุณโหดร้ายผิดมนุษยธรรม และอาจมีการลงโทษผิดพลาดได้ สำหรับในสหรัฐอเมริกานั้น โทษประหารชีวิตเป็นที่นิยมมากเมื่อ 200 ปี

³⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรม 43301 หน่วยที่ 9-15. น. 488-491.

มาแล้ว ซึ่งโดยมากมักใช้กับความผิดฐานฆ่าคน ขบถ โจรสลัดในทะเลหลวง วางเพลิงจนเป็นเหตุให้คนตาย ลักพาคนเพื่อเรียกค่าไถ่ ข่มขืนกระทำชำเราเป็นเหตุให้คนตาย และปล้นรถไฟ เรือ ยานพาหนะสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความผิดฐานขบถนั้น บางรัฐถือว่าโทษมีสถานเดียวคือประหารชีวิต

ความชอบธรรมของโทษประหารชีวิตมีมาร่วมสองศตวรรษ โดยไม่มีผู้ใดทักท้วงหรือคัดค้าน จนกระทั่งเมื่อหลายสิบปีมานี้จึงเริ่มมีผู้สงสัยว่า โทษประหารชีวิตมีความชอบธรรมเพียงใด ยิ่งไปกว่านั้นก็คือ เริ่มมีผู้สงสัยว่าโทษประหารชีวิตนั้นชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศหรือไม่เพียงใด ฉะนั้น รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการลงโทษจำคุก และการจัดการของระบบราชทัณฑ์

ภารกิจหลักของกรมราชทัณฑ์ของรัฐบาล มีการบริหารงานอย่างต่อเนื่องอย่างเป็นวิชาชีพและคำนึงถึงภารกิจสำคัญ 5 ประการ

1. ควบคุมผู้ต้องขังไว้มิให้หลบหนี โดยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างมีมนุษยธรรม
2. ให้โอกาสผู้ต้องขังเข้าร่วมการอบรมแก้ไขจิตใจผู้กระทำผิด
3. พัฒนามาตรการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ผสมผสานระหว่างการลงโทษ การควบคุม และการอบรมแก้ไขฟื้นฟู
4. ให้การช่วยเหลือและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารเรือนจำของมลรัฐและท้องถิ่น
5. พัฒนาสงเคราะห์ผู้ต้องขังและบริการจัดหางานให้ผู้พ้นโทษ

นอกจากนั้น กรมราชทัณฑ์รัฐบาลยังมุ่งเน้นต่อเป้าหมาย 6 ประการ ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ภารกิจประสบความสำเร็จ ดังนี้³⁷

1. การจัดการด้านผู้ต้องขัง
 - 1.1) จัดหางานที่เหมาะสมให้ทำ และเป็นไปตามความต้องการและความถนัดต่อผู้กระทำผิด
 - 1.2) ปรับเปลี่ยนการลงโทษให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ต้องขัง
 - 1.3) มีแผนพัฒนาที่สะดวกและเหมาะสมกับความสามารถของผู้ต้องขัง
2. การจัดการด้านทรัพยากรด้านบุคคล
 - 2.1) สรรหาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ
 - 2.2) หามาตรการที่จะทำให้นุเคราะห์ปฏิบัติงานอย่างตั้งใจ

³⁷ จาก *สารานุกรมงานราชทัณฑ์นานาชาติ* (น.143), โดย มูลนิธิพิบูลย์สงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์, 2541, กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์

- 2.3) เปิดโอกาสให้สมาชิกองค์กร ได้แสดงศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่
- 2.4) ให้โอกาสในการฝึกอบรมและสร้างความสัมพันธ์อันดีในหมู่เจ้าหน้าที่
- 2.5) เคารพสิทธิและความสัมพันธ์อันดีในหมู่เจ้าหน้าที่
- 2.6) กำเนึงถึงผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่
3. การจัดการด้านความมั่นคงและสิ่งอำนวยความสะดวก
 - 3.1) ต้องอำนวยความสะดวกในการดำเนินการด้านความปลอดภัย สภาพแวดล้อม
 - 3.2) ปกป้องสาธารณชน
 - 3.3) สร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยในการทำงานของสมาชิก
 - 3.4) สร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ผู้ต้องขัง
 - 3.5) บำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ให้มีอายุการใช้งานที่เหมาะสม
4. การเป็นผู้นำด้านราชทัณฑ์และมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ
 - 4.1) วางกลยุทธ์ในการดำเนินงาน
 - 4.2) นำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาประยุกต์ใช้
 - 4.3) สร้างความรู้สึกรับผิดชอบให้เกิดขึ้น
 - 4.4) ขยายโปรแกรมกิจกรรมต่างๆ
5. การจัดการโปรแกรมต่างๆ และการจัดการต่อผู้ต้องขัง
 - 5.1) จำแนกความต้องการของผู้ต้องขัง
 - 5.2) ให้โอกาสในการศึกษาและฝึกวิชาชีพ
 - 5.3) ให้คำปรึกษาและการให้บริการด้านสุขภาพและจิตใจ
6. สร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ
 - 6.1) กลุ่มชุมชนสัมพันธ์กับองค์กร
 - 6.2) กลุ่มอาสาสมัครและอาสาสมัครองค์กร
 - 6.3) กลุ่มตัวแทนท้องถิ่น

เรือนจำและทัณฑสถานภายในการบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ รัฐบาลกลางมีทั้งหมด 93 แห่ง ซึ่งกรมราชทัณฑ์ของรัฐบาลกลางสังกัดต่อกระทรวงยุติธรรม มีหน่วยงานทั้งหมด 9 หน่วยงาน โดยแต่ละส่วนงานจะมีหน่วยงานย่อยลงไปในการบริหารจัดการ คือ

- 1) ส่วนงานด้านบริการ
- 2) ส่วนพัฒนาและควบคุมผู้ต้องขัง
- 3) สำนักงานส่วนภูมิภาค
- 4) กองบริการทางการแผน

- 5) ส่วนบริหารทรัพยากรบุคคล
- 6) ส่วนพัฒนาวิชาชีพและการศึกษา
- 7) ส่วนนโยบาย ข้อมูล และแผนงาน
- 8) ส่วนโครงการ
- 9) ส่วนงานราชทัณฑ์

ส่วนด้านระบบการรักษาความมั่นคง ความปลอดภัยภายในเรือนจำซึ่งถูกจัดแบ่งออกเป็น 4 ระดับ³⁸

1) เรือนจำความมั่นคงต่ำสุด (Minimum Security) เป็นเรือนจำที่มีลักษณะคล้ายกับทัณฑสถานเปิด มีเรือนนอนแต่ไม่มีรั้วกั้น มีอัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องขังสูงสุด เรือนจำประเภทนี้จะต้องอยู่ใกล้กับเรือนจำใหญ่หรือค่ายทหาร

2) เรือนจำความมั่นคงต่ำ (Low Security) เรือนจำประเภทความมั่นคงต่ำ จะมีรั้วกั้นอาณาเขต 2 ชั้น มีเรือนนอนเป็นห้องขังรวม เน้นกิจกรรมและการทำงาน มีเจ้าหน้าที่มากกว่า เรือนจำความมั่นคงต่ำสุด

3) เรือนจำความมั่นคงปานกลาง (Medium Security) เรือนจำประเภทนี้มีอาณาเขตอย่างแข็งแรง มีการติดตั้งระบบป้องกันแบบอิเล็กทรอนิกส์ ห้องขังมีลักษณะแบบเดี่ยวและแบบคู่ การฝึกอาชีพจะมีหลากหลาย และมีโครงการต่างๆ ที่จัดขึ้นเพื่ออบรมแก้ไขหลายหลักสูตร มีเจ้าหน้าที่จำนวนมากในการควบคุมดูแล

4) เรือนจำความมั่นคงสูง (High Security) เป็นเรือนจำที่มีความปลอดภัยสูง มีการกั้นกำแพงสองชั้นล้อมรอบ เรือนนอนเป็นห้องขังเดี่ยวหรือคู่ มีเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ซึ่งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจะได้รับการฝึกฝนเป็นอย่างดี และมีอัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องขังประมาณ 1 ต่อ 2-2.5 เท่านั้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบความมั่นคงปลอดภัยในเรือนจำสูงมาก ได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ รวมทั้งการนำเทคโนโลยีระดับสูง ระบบโทรทัศน์วงจรปิด ระบบข้อมูลที่ทันสมัย ระบบการเปิดปิดประตูอัตโนมัติ ระบบรั้วไฟฟ้า ระบบการตรวจสอบการใช้โทรศัพท์ของผู้ต้องขัง ซึ่งทำให้ระบบเรือนจำมีประสิทธิภาพมาก

ด้านการอบรมแก้ไขผู้ต้องขัง มีการฝึกอาชีพแก่ผู้ต้องขังในรูปแบบอุตสาหกรรมเรือนจำ โดยผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่ไม่หวังกำไร และการ

³⁸ จาก สารานุกรมงานราชทัณฑ์นานาชาติ (น.143), โดย มูลนิธิพิบูลย์สงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์, 2541, กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์

รับงานจากบริษัทเอกชน เพื่อให้ผู้ต้องขังได้ทำงานระหว่างต้องโทษ โดยจะได้รับค่าจ้างและต้องเสียภาษีเงินได้เช่นเดียวกับการอุตสาหกรรมภายนอก โดยมีองค์การอุตสาหกรรมแรงงานผู้ต้องขังเป็นผู้ว่าจ้างและฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขัง และจัดหางานที่แตกต่างจากงานของหน่วยงานเอกชน นอกจากนี้ยังมีโครงการบำบัดรักษาผู้กระทำผิดทางเพศ เพื่ออบรมแก้ไขผู้ต้องขังเนื่องจากการกระทำผิดทางเพศ

ด้านการจัดสวัสดิการ มีการบริการด้านอาหารที่มีมาตรฐานสูง การให้บริการรักษาพยาบาลพิเศษแก่ผู้ต้องขังที่มีความจำเป็นต้องใช้การรักษาพยาบาลเป็นกรณีพิเศษ ค่าทดแทนกรณีผู้ต้องขังได้รับอุบัติเหตุจากการทำงาน การบริหารแก้ปัญหาเรื่องร้องทุกข์ บริการจัดหาเครื่องใช้ส่วนตัวและการเก็บเครื่องใช้ส่วนตัวของผู้ต้องขัง บริการเยี่ยมญาติแบบตัวต่อตัว การให้บริการโทรศัพท์ติดต่อกับสมาชิกในครอบครัวและญาติมิตรด้วยระบบการติดต่อสื่อสารผ่านทางจอมนิเตอร์ที่มีเจ้าหน้าที่คอยกำกับอยู่ ซึ่งค่าใช้จ่ายทั้งหมดทางผู้ต้องขังหรือผู้รับสารจะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งสิ้นและบริการห้องสมุดกฎหมายแก่ผู้ต้องขังที่ต้องการความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย

ด้านการเตรียมตัวและการปฏิบัติหลังพ้นโทษ การเตรียมการและการปฏิบัติหลังปล่อยผู้ต้องขัง โดยก่อนที่จะได้รับการปล่อยตัวเข้าสู่สังคม ผู้ต้องขังจะได้รับการช่วยเหลือและคำแนะนำอบรมในเรื่องการดำเนินชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพ โดยให้ภาคชุมชนในสังคมมีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด³⁹

3.2.2 การให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินกิจการในเรือนจำ

แนวความคิดในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เริ่มมีมาตั้งแต่ในช่วงกลางปี ค.ศ. 1800 และมีพัฒนาการที่ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน สำหรับการจัดตั้งเรือนจำเอกชนในยุคแรก มีความมุ่งหมายเพื่อการแสวงหากำไรให้แก่รัฐหรืออย่างน้อยที่สุดก็เพื่อให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณของรัฐแต่อย่างใด

การดำเนินการเรือนจำเอกชนในยุคแรกต้องหยุดลง เนื่องจากสาธารณชนได้กดดันให้รัฐบาลออกกฎหมายข้อบังคับห้ามการใช้แรงงานนักโทษอย่างไม่เหมาะสม การดำเนินการจัดตั้งเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มต้นอีกครั้งในยุคที่ 2 ค.ศ. 1980 ซึ่งปรากฏการณ์ทางสังคมที่สนับสนุนแนวความคิดเสรีทางการค้า ซึ่งให้เห็นในข้อดีว่า ภาคเอกชนสามารถที่จะดำเนินกิจการได้ด้วยค่าใช้จ่ายที่ถูกลงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินนโยบายแข็งกร้าวต่ออาชญากรรมได้ส่งผลให้จำนวนนักโทษเพิ่มขึ้น ทำให้ภาครัฐต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลผู้ต้องขัง จึงเป็นเหตุผลที่สนับสนุนการจัดตั้งเรือนจำเอกชนในยุคที่ 2 นี้

³⁹ สารานุกรมงานราชทัณฑ์นานาชาติ (น.274-375). เล่มเดิม.

ปัจจุบันพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา มีจำนวนผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำเอกชนจำนวนทั้งสิ้น 52,370 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 5 ของผู้ต้องขังทั่วประเทศ และเรือนจำเอกชนเหล่านี้ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดรายได้เป็นเงินถึง 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ

นอกจากนี้ จากการวิจัยพบได้ว่าการดำเนินการของเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถประหยัดงบประมาณได้ถึงร้อยละ 20-30 ในจำนวนนี้เรือนจำเอกชนสามารถลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดแก่พนักงานได้มากขึ้นถึงร้อยละ 70 -75 คือ

เรือนจำเอกชนสามารถจ้างและใช้จำนวนบุคลากรได้น้อยกว่าเรือนจำของรัฐบาล

เรือนจำเอกชนสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนที่ต่ำกว่าอัตราเงินเดือนของภาครัฐ

เรือนจำเอกชนสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายต่อเนื่องด้านบุคลากรได้มากกว่าเรือนจำของรัฐในเรื่องของค่ารักษาพยาบาล ค่าตอบแทนสำหรับวันลาและอื่นๆ⁴⁰

ในขณะที่สถิติการจองจำเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแต่อัตราการเกิดอาชญากรรมกลับเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ในระหว่างปี 1975 ถึงปี 1985 อัตราการเกิดอาชญากรรมรุนแรงลดลง ในขณะที่ผู้กระทำผิดถูกส่งตัวเข้าเรือนจำนั้นมิสาเหตุมาจากนโยบายการเมือง และการหวังผลในทางการเมืองแบบง่ายๆ มาใช้นั่นเอง นักการเมืองได้ออกมาตรการต่าง ๆ เช่น การกำหนดโทษขั้นต่ำ การกำหนดให้การทำทัณฑ์บนทำได้ยากขึ้น และการออกแบบกฎเกณฑ์ที่ทำให้การได้รับพิจารณาเป็นนักโทษขั้นดีเป็นไปได้ยากขึ้น และจากปัญหาจำนวนประชากรแออัด การบังคับใช้มาตรการต่างๆ ส่งผลให้ผู้กระทำผิดประเภทไม่รุนแรงถูกจับกุมจำนวนมาก เข้าสู่เรือนจำต่าง ๆ ซึ่งก็ประสบปัญหาความแออัดของโทษในเรือนจำอยู่เต็ม

ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีระบบเรือนจำของรัฐที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ งบประมาณได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 7 เท่า ค่าใช้จ่ายจำนวนมหาศาลและวิธีแก้ปัญหาอาชญากรรมในสังคม โดยการใช้การจำคุกเพิ่มมากขึ้น แนวคิดแบบระบบการค้ำเสรี จำนวนประชากร รวมถึงจำนวนประชากรในเรือนจำที่เพิ่มมากขึ้น กลายเป็นส่วนประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่ผลักดันให้เกิดเรือนจำเอกชน⁴¹

ความแออัดของนักโทษในเรือนจำได้สร้างปัญหาหลายด้าน เรือนจำไม่มีมาตรฐานในปี 1985 ได้มีการสำรวจเรือนจำซึ่งเรือนจำครึ่งหนึ่งมีอายุมากกว่า 35 ปี และเรือนจำจำนวนมากมีอายุมากกว่า 100 ปี ผู้บริหารเรือนจำมีความลำบากใจในการบริหารเพราะไม่สามารถขยายเรือนจำให้พอ

⁴⁰ จาก “การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ,” โดย กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร, (2548, กันยายน), *จุลสารอาชญาวิทยา*, 2, 4, น. 7.

⁴¹ จาก *แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการกิจการเรือนจำ* (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), โดย กิตติพร วานิชจร, 2544, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กับจำนวนนักโทษที่เพิ่มขึ้น ทำให้หลายรัฐได้ถูกบังคับให้ปล่อยนักโทษก่อนเวลา หลายรัฐต้องควบคุมค่าใช้จ่ายประกอบกับมีข้อจำกัดเรื่องรายรับ เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางต่อรัฐบาลท้องถิ่น ลดลงตั้งแต่ปี 1980 กระทั่งในปี 1986 โครงการแบ่งปันรายรับทั่วไปได้จบลงทำให้รัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง หลายรัฐเป็นหนี้มากและไม่สามารถผลิตพันธบัตรเพื่อขายที่จะนำเงินมาใช้สร้างเรือนจำ การที่ภาคเอกชนจัดหาที่พักใหม่ให้ภาคเอกชนเป็นสิ่งต้องใจทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่กำลังเผชิญปัญหาการขาดแคลนที่พักของนักโทษและข้อจำกัดเรื่องหนี้ ดังนั้น บริษัทเอกชนจึงได้รับความสนใจให้มาดำเนินกิจการของเรือนจำในนามของรัฐบาล เอกชนสามารถออกพันธบัตรเพื่อหาเงินมาใช้ก่อสร้างเรือนจำใหม่

ในกลางทศวรรษ 1980 รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ได้ให้ความสนใจเรื่องโครงสร้างสถาบันและหลักคิดในเรื่องรัฐสวัสดิการ ความคิดริเริ่มเรื่องการแปรรูปได้รับการสนับสนุนต่างๆ ที่โอกาสในการแปรรูปมีไม่มากนักเพราะบริการสาธารณูปโภคของรัฐบาลหลายชนิด รัฐได้ทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการไปนานแล้ว เป็นความเชื่อที่ว่ากิจการต่าง ๆ ถ้าให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เอกชนจะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า รัฐบาล เพราะนายธุรกิจจะไม่ติดขัดเรื่องระเบียบแบบแผน (red tape) ที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะในการจัดซื้อจัดจ้างและแรงงานสัมพันธ์ ผู้จัดการของเอกชนสามารถจ้างพนักงานและให้พนักงานออกได้โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องระเบียบของข้าราชการพลเรือน และข้อจำกัดในระบบงบประมาณสำหรับการจ้างพนักงานใหม่ การบริหารสามารถสร้างความเป็นระเบียบวินัยให้กับพนักงานได้ง่ายกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพนักงานไม่ได้รวมกันตั้งสหภาพกรรมกร

การบริหารจัดการเรือนจำโดยรัฐบาลจะมีลักษณะของการผูกขาด ดังนั้น จึงไม่มีแรงจูงใจให้คิดค้นให้นำวิธีการที่มีประสิทธิภาพมาใช้ การที่อุปสงค์ต่อการใช้บริการของเรือนจำไม่พยายามเพิ่มผลผลิตแต่จะพยายามรักษาสถานภาพของตนไว้ โดยการพยายามหลีกเลี่ยงการกระทำที่มีความเสี่ยงต่อสถานภาพของตน สำหรับงบประมาณเมื่อได้กำหนดไปแล้วจะไม่สามารถทำให้ลดลงอีก มีแต่จะทำให้เพิ่มขึ้นๆ ถ้าเปรียบเทียบกับกรให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำ โดยการแข่งขันกัน เอกชนกลัวความเสี่ยงของการขาดทุน กลัวการล้มละลาย กลัวการสูญเสียเงิน สิ่งเหล่านี้จะเป็นแรงกระตุ้นให้เอกชนพยายามเพิ่มประสิทธิภาพของตน

ประเทศสหรัฐอเมริกา “การแปรรูปเรือนจำ” หมายถึง การโอนหน้าที่ในเรือนจำจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน วัตถุประสงค์หลักของการแปรรูปเรือนจำมี 3 ประการ

1. เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย
2. เพื่อให้ นักโทษมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่ต้องอยู่กันอย่างขมขื่นแออัด

3. เพื่อให้นักโทษได้รับบริการอย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ

ประเทศสาธารณรัฐอเมริกา มีกฎหมายเรือนจำเอกชนของรัฐบาลกลาง ได้แก่ พระราชบัญญัติฟื้นฟูคนพลัดถิ่นและปรับปรุงตนเองของรัฐบาล ค.ศ. 1997 และกฎหมายเรือนจำรัฐบาลบางมลรัฐ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัยการให้บริการของนักโทษเรือนจำรัฐ ค.ศ. 1851 สำหรับบางมลรัฐก็ไม่ได้จัดทำกฎหมายเรือนจำเอกชน แต่ก็มีการจัดตั้งเรือนจำเอกชนซึ่งเป็นปกติของประเทศ ที่อยู่ในระบบกฎหมาย Common Law การจัดตั้งเรือนจำเอกชนก็โดยอาศัยนโยบายของรัฐบางมลรัฐ ซึ่งในสหรัฐอเมริกาหลายรัฐได้อนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการจัดการภายในสถานพินิจเด็กและเยาวชน บ้างถึงวิธี ในบางรัฐได้ออกกฎหมายให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสบายในเรือนจำ เช่น บริการทางการแพทย์ บริการรักษาสุขภาพจิต การฝึกอบรมพนักงาน การฝึกอาชีพ บริการด้านอาหาร การสนับสนุนการ รับประทานอาหารและเสปียง อาหารภายในเรือนจำ

เมื่อเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสามารถประหยัดเงินให้รัฐบาลได้มากกว่าเมื่อภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง กล่าวคือ ในการดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำของภาครัฐ ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยประมาณ 40 ดอลลาร์ต่อนักโทษหนึ่งคนต่อวัน ขณะที่การดำเนินการบริหารจัดการของภาคเอกชนค่าใช้จ่ายต่ำกว่านั้น เช่น ในปี 1986 บริษัท The US Correction Corporation ได้ดำเนินการบริการจัดการที่ศูนย์ The Mario Adjustment Center ซึ่งตั้งอยู่ที่ St.Mary ในรัฐ Kentucky ได้คิดค่าบริการ 25 ดอลลาร์ต่อนักโทษหนึ่งคนต่อวัน การดำเนินการบริหารจัดการโดยภาคเอกชนได้ช่วยประหยัดเงินให้กับภาครัฐประมาณ 400,000 ดอลลาร์ ในปีเดียวกัน บริษัทของเอกชนชื่อ The Correction of America (CCA) ได้คิดค่าบริการกับ Bay County ในรัฐ Florida ประมาณ 29-31 ดอลลาร์ต่อนักโทษหนึ่งคนต่อวัน บริษัทนี้ได้ประหยัดเงินให้กับรัฐประมาณ 700,000 ดอลลาร์

เรือนจำอุตสาหกรรมมลรัฐแคลิฟอร์เนีย⁴² การดำเนินงานเรือนจำอุตสาหกรรมของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นการดำเนินงานทั้งในลักษณะเรือนจำอุตสาหกรรมของรัฐและเรือนจำอุตสาหกรรมของเอกชน พบว่าเรือนจำอุตสาหกรรมเอกชนของมลรัฐแคลิฟอร์เนียดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือกับเอกชน 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ เรือนจำอุตสาหกรรมกลุ่มที่ดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือกับบริษัทราชทัณฑ์อเมริกา (Corrections Corporation of America) หรือ (CCA) และเรือนจำที่ดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือกับกลุ่มจีโอ The GEO Group, Inc (GEO) นอกจากนั้นเป็นการดำเนินงานในเรือนจำอุตสาหกรรมของรัฐ

⁴² บทความเรื่อง: เรือนจำอุตสาหกรรม. จาก http://www.cdcr.ca.gov/Visitors/CA_Out_Of_State_Facilities.html (อ้างถึงใน วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์, 2556, *วารสารราชทัณฑ์*, 2(61), น. 5-6).

กฎหมายที่รองรับการดำเนินงานเรือนจำอุตสาหกรรมของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นการดำเนินงานโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 1982 บทที่ 1549 และกฎหมายอาญา แคลิฟอร์เนีย มาตรา 2800 โดยมีสมาคมอุตสาหกรรมเรือนจำแคลิฟอร์เนีย (PIA หรือ CALPIA) เป็นองค์กรอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานอุตสาหกรรม โดยใช้บริการแรงงานผู้ต้องขัง ภายใต้การกำกับ ดูแล ของคณะกรรมการอุตสาหกรรมเรือนจำ (มี 11 คน) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรมมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นประธาน โดยกฎหมายแคลิฟอร์เนียได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ซื้อผลิตภัณฑ์ PIA และให้ปรึกษากับพนักงานของ PIA ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่และปรับให้เข้า กับผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่ CALPIA รับผิดชอบในการดำเนินงานเรือนจำอุตสาหกรรมของมลรัฐ แคลิฟอร์เนีย ทำหน้าที่ในการควบคุม ดูแล มอบหมายงานการผลิตสำหรับผู้ต้องขังผู้ใหญ่ในสถาบัน ราชทัณฑ์รัฐแคลิฟอร์เนีย ที่ผ่านมา CALPIA ได้มอบหมายงานการผลิตและอุตสาหกรรมเกษตร ให้กับ 22 เรือนจำ ทั่วแคลิฟอร์เนีย ประกอบด้วยบริการดำเนินงานกว่า 60 บริการ มีผู้ต้องขังเข้าร่วม การผลิตประมาณ 5,900 คน

CALPIA ทำหน้าที่เป็นตัวสนับสนุนแต่ไม่ได้รับการจัดสรรประจำปีจากรัฐสภา รายได้ CALPIA มาจากการขายของสินค้าและบริการไปยังหน่วยงานภาครัฐ อุตสาหกรรมภายใต้การ ดำเนินงาน CALPIA ทำการผลิตสินค้ากว่า 1,400 สินค้าและบริการ เช่น เฟอร์นิเจอร์สำนักงาน เสื้อผ้า ผลิตภัณฑ์อาหาร รองเท้า บริการพิมพ์ป้าย ชูตดา ถูมือ งาน อุปกรณ์มือถือ ฯลฯ สำหรับ ผลิตภัณฑ์ CALPIA จะจำหน่ายไปยังหน่วยงานภาครัฐทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและหน่วยงาน ของรัฐในท้องถิ่น กฎหมายอาญาของมลรัฐแคลิฟอร์เนียห้าม CALPIA ขายผลิตภัณฑ์และบริการ ของ บริษัท ให้กับประชาชนทั่วไป โดยที่ค่าจ้างร้อยละ 50 ของนักโทษจะถูกหักชดใช้ความเสียหาย ตามที่ศาลสั่ง ค่าปรับจะถูกโอนไปยังกองทุนชดเชยผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ในปีงบประมาณ 2005-2006 มีกำไรจากงานผู้ต้องขัง โปรแกรมช่างไม้มากกว่า 700,000 ดอลลาร์ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 1992-1993 CALPIA ได้ฝากค่าจ้างของผู้ต้องขังไว้ในกองทุนสูงถึง 6,500,000 ดอลลาร์สำหรับผู้ ต้องขังจะได้รับค่าจ้าง 0.30 ถึง 0.95 ดอลลาร์ ต่อชั่วโมง

โปรแกรมการดำเนินงานของ CALPIA มีหลายโปรแกรม เช่น โปรแกรมการจ้าง แรงงานผู้ต้องขัง โปรแกรมช่างไม้ โปรแกรมคาน้ำในเชิงพาณิชย์ โปรแกรมการศึกษาอาชีพ ในปี 2001 CALPIA ได้พัฒนาโปรแกรมการจ้างงานเพื่อเพิ่มความสามารถของผู้ต้องขังที่จะให้ ได้รับงานภาคเอกชนเมื่อพ้นโทษจากคุก ช่วยลดการกระทำผิดซ้ำและเอื้อต่อการมีชุมชนที่ปลอดภัย โดย CALPIA จะกำหนดให้โรงงานเตรียมความพร้อมประเมินทักษะงาน ประสบการณ์การศึกษา และนิสัยการทำงาน และผู้ประกอบการจะต้องจัดจัดให้มีเอกสารรับรองทักษะและนิสัยของ ผู้ต้องขังที่ผ่านประสบการณ์การทำงานในเชิงบวก การมอบหมายงานจะให้เฉพาะผู้ต้องขังที่สมัคร

ใจที่จะเรียนรู้ทักษะการทำงานและการใช้ชีวิตในสังคม ด้านการดูแลความปลอดภัย อาชีวอนามัย โรงงานจะต้องดำเนินงานภายใต้กฎระเบียบของรัฐบาลกลางและมลรัฐ ประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะได้รับจากโปรแกรม ได้แก่ โอกาสที่จะได้เรียนรู้ทักษะการทำงาน การรับรองและการยอมรับจากอุตสาหกรรมเอกชนผู้ต้องขังหลายคนได้รับการจ้างงานจากนายจ้างที่ไม่ใช่สมาชิกสหภาพ เพราะมีประกาศนียบัตรการฝึกวิชาชีพ เช่น ช่างไม้ ช่างเหล็ก แรงงานก่อสร้าง ดำน้ำในเชิงพาณิชย์ ฯลฯ และปรากฏว่าอัตราการกระทำผิดซ้ำสำหรับโปรแกรมการศึกษาสายอาชีพ มีน้อยกว่าร้อยละ 15 เป็นต้น

3.2.2.1 ลักษณะของเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ลักษณะของเรือนจำเอกชนในสหรัฐอเมริกาคือ รัฐเป็นผู้ให้สัญญา และเอกชนเป็นผู้รับสัญญาโดยเอกชนจะเข้าไปบริหารเรือนจำทั้งหมด โดยมีกฎหมายรองรับอำนาจของเอกชน เรือนจำเอกชนในระยะแรก ได้แก่ เรือนจำแห่งแรกของรัฐหลุยเซียน่า เรือนจำออร์เบรินในมลรัฐนิวยอร์ก และทัณฑสถานชิงชิง สำหรับเอกชนที่เข้ามารับหน้าที่ในการบริหารงานเรือนจำแทนรัฐ มักจะเป็นบริษัทขนาดใหญ่ เช่น บริษัท Corrections Corporation of America, Wackenhut Corrections Corporation รองลงมาได้แก่ U.S. Corrections Corporations และ Prisor Corporation รวมตลอดไปถึงบริษัทข้ามชาติที่ได้เข้ามาดำเนินการ ได้แก่ Bechtel Corporation ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทรายใหญ่ที่ดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน ดังนี้⁴³

1) บริษัทแวกเคนฮัท (Wackenhut Corrections Corporation) ก่อตั้งเมื่อปี 1954 โดย จอร์จ แวกเคนฮัท อดีตเจ้าหน้าที่ FBI จากจุดเริ่มต้นเป็นบริษัทรักษาความปลอดภัยขนาดเล็กของเอกชน ต่อมาพัฒนาเติบโตเป็นบริษัทรักษาความปลอดภัยที่มีสาขาทั่วโลก มีรายรับเป็นจำนวนถึง 630.3 ล้านดอลลาร์ต่อปี ในปี 1992 การดำเนินกิจการเรือนจำเป็นเพียงธุรกิจล่าสุดที่เพิ่งเพิ่มเข้ามา ส่วนธุรกิจหลักของบริษัทยังคงเป็นการรักษาความปลอดภัยและบริการที่เกี่ยวข้องกัน เมื่อคอร์รัปต์ เกลเบิลซึ่งเป็นบริษัทในเครือที่ตั้งอยู่ที่ฟลอริดาเข้าดำเนินกิจการเรือนจำเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1987 โดยบริษัทได้เปิดกิจการศูนย์กักกันของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแห่งหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีจำนวนเตียง 250 เตียง และต่อมาได้ดำเนินกิจการทัณฑสถาน 11 แห่งใน 5 รัฐ โดยมีนักโทษในความควบคุมเกือบ 5,500 คน บริษัทแวกเคนฮัทยังได้ดำเนินกิจการเรือนจำที่มีการควบคุมรักษาความปลอดภัยในระดับกลางอีก 2 แห่ง

สำหรับรายได้ในปี 1991 ของบริษัทแวกเคนฮัทมาจากธุรกิจอันหลากหลาย ดังนี้ งานรักษาความปลอดภัย ทำรายได้ถึงร้อยละ 43 ของยอดขายได้ทั้งหมด ธุรกิจระหว่างประเทศ

⁴³ แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการกิจการเรือนจำ (น. 62-64). เล่มเดิม.

ร้อยละ 22 ธุรกิจรักษาความปลอดภัยสนามบินร้อยละ 15 ธุรกิจรักษาความปลอดภัยให้แก่สถานที่ซึ่งมีการผลิตพลังงานนิวเคลียร์และสถานที่ต่างๆ ของกรมพลังงานร้อยละ 10 และการดำเนินธุรกิจเรือนจำร้อยละ 10

2) บริษัทคอร์เรคชัน คอร์เปอเรชัน ออฟ อเมริกา (Corrections Corporation of America) หรือ CCA ก่อตั้งในปี 1983 มีสำนักงานใหญ่ที่ Nashville กับ Tennessee และมีลูกจ้างมากกว่า 15,000 คน ทั่วโลก

CCA ได้อาศัยความชำนาญของ Doctor R Crants ผู้เป็นนักการเงินและนายธนาคารของแนชวิลล์ (Nashville) ประกอบกับความชำนาญในการติดต่อทางการเมืองของ Tom Beasley ซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรีพรรคิ์บลิกันของเทนเนสซี และยังเป็นผู้เริ่มก่อตั้งบริษัท CCA ทำให้ CCA ประสบความสำเร็จในการได้เข้าทำสัญญา สำหรับงานใหญ่ครั้งแรก คือ การดำเนินการในศูนย์กักกันของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในฮุสตัน (Houston) และลาร์โด (Laredo) และได้ดำเนินกิจการไว้เกษตรกรรมของเรือนจำแอมิสตัน ในรัฐเทนเนสซี ต่อมาในช่วงเวลาเพียง 9 ปี CCA ได้เติบโตอย่างมั่นคงขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นผู้นำในธุรกิจด้านนี้มีทัตสถานถึง 21 แห่ง มีนักโทษที่อยู่ในความควบคุมมากกว่า 6,000 คนใน 6 รัฐของอังกฤษ และในออสเตรเลีย โดย CCA มีรายได้จากธุรกิจเรือนจำเพียงอย่างเดียว CCA มีความชำนาญในการออกแบบ ก่อสร้าง และบริหารเรือนจำ ศูนย์กักกัน ให้บริหารขนส่งนักโทษโดยให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ให้บริการที่หลากหลายในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ไม่ว่าจะเป็นโปรแกรมการศึกษา ทักษะที่สำคัญในการทำงานต่างๆ การรักษาพยาบาลทั้งด้านยารักษาโรค ทันตกรรม การอนามัย อาหาร การบำบัดต่างๆ รวมทั้งเป็นบริษัทที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 5 ของระบบราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นรองจากรัฐบาลกลาง และรัฐอีก 3 รัฐ CCA เป็นผู้ริเริ่มธุรกิจเรือนจำมีความจุนักโทษได้ประมาณ 69,000 คนใน 63 เรือนจำ ซึ่งเป็นเจ้าของเอง 38 แห่ง บริหารตามสัญญาใน 19 รัฐ และใน District of Columbia ด้วย

นอกจากการเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำแล้ว ในสหรัฐอเมริกายังได้กำหนดหลักการของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดว่า ควรจะได้มีการกระตุ้นให้สังคมส่วนรวมได้ตระหนักถึงหน้าที่รับผิดชอบในภาวะแห่งอาชญากรรมด้วย หลักการนี้มีขึ้นตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1870 มาแล้ว ซึ่งนับเป็นก้าวใหม่ของวิชาทัณฑวิทยา และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การพยายามที่จะนำมวลชนมาช่วยในด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดมากขึ้น ผู้ต้องโทษได้รับการดูแลแก้ไขในเชิงสังคมสงเคราะห์มากกว่าในเชิงทัณฑวิทยาโดยแท้ เพื่อสนับสนุนการกลับตัวของผู้ต้องโทษในทางที่ดี คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมใหม่

สำหรับปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานเรือนจำเอกชนก็คือ ปัญหาที่เกิดจากการร่างสัญญาที่ไม่ครอบคลุม สัญญาที่เสียเปรียบไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐ หรือภาคเอกชน

ปัญหาความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่ไม่ถึงคาค่าหมายในอนาคต ปัญหาของการตรวจสอบของภาครัฐที่บางครั้งไม่ได้กำหนดในสัญญา ก่อให้เกิดการละเมิดสัญญา หรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญา ในบางเรื่องของเรือนจำเอกชน เช่น การถ่ายโอนนักโทษระหว่างรัฐ การปฏิบัติงานเมื่อเกิดข้อพิพาท หรือเหตุสุดวิสัย

3.2.2.2 การแปรรูปเรือนจำสามารถจำแนกเป็น 4 ลักษณะคือ⁴⁴

1) ข้อตกลงเอกชนเป็นผู้จัดบริการ (Contracting out service) เป็นรูปแบบของการแปรรูปที่นิยมมากที่สุด在美国ประมาณ 39 รัฐ ได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษในหลายด้าน เช่น การรักษาพยาบาล และการดูแลสุขภาพจิต การบำบัดผู้ติดยาเสพติด การศึกษา การฝึกอบรมพนักงาน การฝึกอาชีพ และการให้คำปรึกษา

2) ข้อตกลงให้เอกชนเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำ (Ownership and operation of prison) โดยเฉพาะอาคารที่ไม่ต้องการความมั่นคงและมีความมั่นคงน้อย เช่น บ้านกึ่งวิถี (halfway house) บ้านพักเด็กและเยาวชน ศูนย์กักกัน เรือนจำสำหรับจองจำชาวต่างชาติที่กระทำผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกามีประมาณ 28 รัฐ ที่อนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้าดำเนินการจัดการอาคารเหล่านี้

3) ข้อตกลงให้เอกชนสามารถจ้างแรงงานนักโทษ (Contracting out prison labor) รัฐได้ตกลงให้เอกชนสามารถจ้างแรงงานนักโทษได้โดยการจ่ายเงินค่าจ้างตามราคาตลาด วิธีนี้ทำให้เรือนจำสามารถประหยัดเงินให้กับรัฐบาลด้วยการหักภาษี เงินค่าที่พัก ค่าอาหาร จากรายได้ของนักโทษ รัฐไม่ต้องจ่ายเงินอุดหนุนแก่นักโทษที่ไม่มีงานทำและมีบุตร นอกจากนี้นักโทษยังมีเงินสำหรับจ่ายให้กับเหยื่อหรือผู้ถูกกระทำ การจ้างแรงงานนักโทษเป็นการเสริมสร้างความชำนาญและประสบการณ์ในการทำงานให้กับนักโทษ เป็นการเตรียมตัวของนักโทษเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่อนักโทษได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำ

4) ข้อตกลงเกี่ยวกับการก่อสร้างและเช่าซื้อ (Construction and lease/purchasing) การอนุญาตให้เอกชนสร้างเรือนจำ สามารถช่วยแก้วิกฤตความแออัดของนักโทษในเรือนจำได้ ปกติรัฐเป็นผู้จ่ายเงินเพื่อสร้างเรือนจำตามความเหมาะสมหรือรัฐออกพันธบัตรที่มีข้อผูกพัน เพื่อเป็นการระดมเงินทุนสำหรับสร้างเรือนจำ ถ้าเป็นกรณีแรก เงินที่นำมาจ่ายสร้างเรือนจำจะมาจากเงินงบประมาณประจำปี ถ้าเป็นกรณีที่สอง การออกพันธบัตรจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับมติจากคณะกรรมการบริหารแห่งรัฐให้ออกพันธบัตรได้ จำนวนพันธบัตรที่ออกจะถูกจำกัดด้วยขนาดของหนี้

⁴⁴ สารานุกรมงานราชทัณฑ์นานาชาติ (น.280-281). เล่มเดิม.

การแก้ปัญหาความเป็นอยู่อย่างแออัดในเรือนจำของนักโทษ นอกจากจะแก้จากสองแนวทางข้างต้นแล้วยังอาจทำได้โดยการให้เอกชนทำสัญญา หรือสัญญาเช่า วิธีนี้ค่าใช้จ่ายจะไม่ขึ้นอยู่กับงบประมาณประจำปี และไม่ต้องการมติของคณะกรรมการบริหาร ภายใต้ระบบการเช่าซื้อหน่วยธุรกิจของเอกชนยินดีที่จะสร้างเรือนจำด้วยเงินทุนของตนเอง ถ้าสัญญาเช่าซื้อเป็นสัญญาระยะยาว การจ่ายเงินค่าเช่าล่วงหน้าโดยรัฐเป็นวิธีช่วยค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างกับหน่วยธุรกิจของเอกชน เมื่อรัฐสิ้นสุดการจ่ายเงินตามพันธะ ซึ่งได้แก่ หนี้สินและเงินทุน รัฐจะเป็นผู้ตั้งชื่อให้อาคารนั้น ผลประโยชน์ที่หน่วยธุรกิจเอกชนได้รับคือ ผลประโยชน์ด้านภาษีและค่าเช่า สำหรับรัฐบาลจะได้ประโยชน์จากการก่อสร้างเรือนจำที่รวดเร็ว เพราะไม่ต้องคอยมติของคณะกรรมการบริหารแห่งรัฐ และไม่ต้องคำนึงถึงขีดจำกัดเกี่ยวกับภาระหนี้สินของรัฐ การเช่าซื้อเรือนจำของรัฐจะเป็นไปตามกฎหมายของรัฐนั้นๆ

3.3 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษใช้ระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งเป็นอีกระบบหนึ่งที่แตกต่างจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีแนวคิดทฤษฎีและหลักการต่างๆ ที่เป็นแนวทางในการดำเนินการทางกฎหมายเรื่องของการบังคับโทษที่น่าสนใจหลายประการรวมถึงเรื่องของการดำเนินการบังคับโทษโดยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

3.3.1 ลักษณะงานราชทัณฑ์โดยทั่วไป

รากฐานทางกฎหมายในการบังคับโทษจำคุกในประเทศอังกฤษ⁴⁵ โครงสร้างสำคัญในการบังคับโทษจำคุกในประเทศอังกฤษใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดกฎเกณฑ์และกรอบแนวทางต่างๆ จะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ปี 1952 (Prison Act of 1952) และระเบียบข้อบังคับส่วนหนึ่ง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายไปเป็นตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กฎหมายวางกรอบขยายความเกี่ยวกับอำนาจการบริหารจัดการตามบทบัญญัติของหมายที่อนุญาตให้ทำได้ตาม Prison Act of 1952 และ Prison Rules of 1964⁴⁶ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่ออบรมและปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเพื่อยังให้เกิดการกระตุ้นและสนับสนุนผู้ต้องขังเพื่อนำไปสู่การมีชีวิตที่ดีและมีประโยชน์ต่อไป

เดิมกิจการราชทัณฑ์ของอังกฤษเป็นกรมราชทัณฑ์แห่งสมเด็จพระราชินี มีอธิบดีเป็นผู้บัญชาการสูงสุด ขึ้นต่อตรงกระทรวงมหาดไทย นับแต่เดือนเมษายน 2536 โดยรัฐบาลได้เปลี่ยน

⁴⁵ จาก *กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก* (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 187), โดย ธาณี วรภัทร์, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญชน.

⁴⁶ แก้ไขเพิ่มเติมปี 1999.

สภาพเป็นองค์กรภายใต้รัฐบาล และมีคณะกรรมการบริหาร มีอำนาจจัดการบริหารเรือนจำเรียกว่า “Chief Executive” เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงอิทธิพลทางการเมืองให้มากที่สุด องค์กรบริหารราชทัณฑ์ แห่ง สหราชอาณาจักรมีเรือนจำในความรับผิดชอบจำนวน 130 แห่ง เป็นเรือนจำท้องถิ่นและ เรือนจำสำหรับผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี 40 แห่ง ภายหลังจากพิพากษาแล้วนักโทษจะถูกแยก ออกเป็น 4 ระดับ จากระดับ A ถึงระดับ D ซึ่งระดับ A ถือว่าต้องการระดับความมั่นคงสูงสุด⁴⁷

ระบบราชทัณฑ์ของอังกฤษประสงค์ที่จะดูแลผู้ต้องขังเด็ดขาด ผู้ต้องขังระหว่าง พิจารณาโดยใช้หลักมนุษยธรรม โดยมีการจำแนกลักษณะของเรือนจำตามความมั่นคงและความ ปลอดภัย เพศและอายุ การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง มีการแยกสถานที่คุมขังโดยเฉพาะเรือนจำหญิง ในประเทศอังกฤษมี 2 ลักษณะ คือ เรือนจำปิดธรรมดา และเรือนจำเปิด

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง จะเน้นหนักในด้านการบำบัด และการฝึกอาชีพที่เหมาะสม กับสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังหญิง เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการที่จะออกไปอยู่ร่วมกับ สังคมภายนอกต่อไป สำหรับผู้ต้องขังวิสาข นอกจากจะถูกคุมขังร่วมกันที่ทัณฑสถานหญิง Styal แล้ว ยังมีโรงเรียนคัดสันดาน (Borstal Institutions) อีก 2 แห่ง ได้แก่ Bullwood Hall และ East Sutton Park

ในประเทศอังกฤษมีเรือนจำที่ใช้เป็นสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังหญิง ได้แก่ H.M. prisons Holloway เป็นห้องผู้ต้องขังเดี่ยว สำหรับผู้กระทำความผิด เรือนจำ 14 ห้องมีโรงฝึกวิชาชีพ ห้องที่ ทำการของเจ้าหน้าที่ ห้องผู้บัญชาการ ห้องครัว ผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำสามารถโอนตัวไปยัง เรือนจำเปิดหรือเรือนจำทั่วไปในภาคต่างๆ ของประเทศได้

การควบคุมดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำแห่งนี้ พยายามที่จะให้ผู้ต้องขังรู้จักรับผิดชอบ ตัวเองเพื่อที่จะสามารถกระตุ้นและเตรียมพร้อมให้ผู้ต้องขังเรียนรู้และปรับตัวให้เข้ากับผู้ต้องขังได้ และหลักเกณฑ์ของเรือนจำ พยายามให้อิสระแก่ผู้ต้องขังภายในความควบคุม ส่วนบทบาทการดูแล ที่สำคัญ พยายามใช้หลักมนุษยธรรมซึ่งเป็นหลักให้ผู้ต้องขังเป็นผู้เคารพกฎหมาย หลังจากที่ได้รับ การปล่อยตัวให้กับผู้อยู่ในชุมชน⁴⁸

สำหรับผู้ต้องขังชายที่ผ่านระบบราชทัณฑ์อังกฤษประสบปัญหาหลายด้าน เช่น ในแต่ละปีมีผู้กระทำความผิดอายุระหว่าง 16-21 ปี ถูกส่งตัวไปคุมขังเป็นจำนวนมาก และผู้กระทำความผิดดังกล่าว เมื่อได้รับการปล่อยตัวหลังพ้นโทษกลับมีสภาพที่ย่ำแย่กว่าก่อนเข้ามารับโทษ

⁴⁷ จาก รายงานการศึกษาดูงานราชทัณฑ์ในประเทศอังกฤษ โดย วิสัย พฤษะวัน, 2536, *วารสาร ราชทัณฑ์*, 41(3-4). น. 20.

⁴⁸ *เอกสารการสอนชุดวิชา การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด หน่วยที่ 8-15* (พิมพ์ครั้งที่ 1) (น. 180-183), 2540, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เสียอีก จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงผลเสียในการขังผู้กระทำความผิดวัยหนุ่มร่วมกับผู้ต้องขังผู้ใหญ่ ซึ่งอาชญากรรมส่วนใหญ่ที่วัยรุ่นกระทำส่วนมากเนื่องมาจากความพลั้งพลาดหรืออยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม ผู้กระทำความผิดวัยหนุ่มย่อมมีโอกาสกลับความประพฤติเป็นพลเมืองดีได้ ในปี ค.ศ. 1897 เริ่มมีการใช้ระบบเรือนจำหรือการดำเนินงานแบบเดียวกับเรือนจำของสหรัฐอเมริกา โดยมีการควบคุมผู้ต้องขังอายุระหว่าง 16-21 ปี ไว้ได้ไม่เกิน 4 ปี หากประพฤติดี จะได้รับการพิจารณาพักการลงโทษหรือปล่อยก่อนกำหนด มีการฝึกสอนวิชาชีพ วิชาสามัญ วิชาศิลปะกรรมจรรยาที่เหมาะสมกับสภาพปัญหา ความต้องการและความจำเป็นของผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล ภายใต้ระบบการจำแนกลักษณะและการให้คะแนนตามผลการก้าวหน้าแห่งความประพฤติ

ด้านการให้การศึกษา กรมราชทัณฑ์ถือว่าเป็นเสมือนเครื่องมือในการแสวงหางานทำการให้การช่วยเหลือเรื่องการค้ารงชีวิต การให้การศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โดยงบประมาณของงานราชทัณฑ์ การเรียนส่วนใหญ่จะดำเนินการนอกเหนือเวลาทำงาน นอกจากนี้ยังจัดให้มีการศึกษาด้านพลศึกษาและการบริหารร่างกาย

ด้านการฝึกวิชาชีพและการทำงานของผู้ต้องขัง จะได้รับการดำเนินการโดยช่างฝีมือที่มีความชำนาญ ซึ่งสมัครเข้ามา หรือพนักงานเรือนจำที่มีคุณวุฒิในทางการช่าง และผู้ต้องขังในเรือนจำที่มีคุณวุฒิทางการช่าง กรมราชทัณฑ์มีข้อผูกมัดตามกฎหมายที่จะต้องจัดหางานบางอย่างให้ผู้ต้องขังทำ 2 ประการ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ บรรดาผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการฝึกอบรม ตลอดจนเพิ่มพูนประสบการณ์ ซึ่งจะช่วยให้พวกเขาสามารถหางานทำได้ภายหลังการปล่อยตัว และจะต้องมีการใช้แรงงานผู้ต้องขังให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทางเศรษฐกิจ⁴⁹ สำหรับผู้ต้องขังที่ไม่สามารถทำงานได้ จะถูกนำไปฝึกอาชีพหรือส่งไปช่วยงานในสถานพยาบาล หรือโอนย้ายไปยังเรือนจำอื่นหรือเข้าอบรมตามโปรแกรมทางการศึกษา ความประพฤติ โดยอาจารย์ท้องถิ่นและความร่วมมือของสถาบันการศึกษาภายนอกเรือนจำที่ผ่านการคัดเลือกแล้ว

แพทย์ประจำเรือนจำมีอำนาจที่จะทำการทดสอบผู้ต้องขัง เพื่อพิสูจน์ว่าผู้ต้องขังเจ็บป่วยจริงหรือไม่ แสร้งป่วยหรือไม่⁵⁰ นโยบายของรัฐต้องการให้ทำงานเพื่อช่วยแก้ปัญหาทางจิตและผู้คิดสารเสพติด ภาครัฐได้ลงทุนในการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับสถานที่ให้ผู้ต้องขังได้รับความปลอดภัยและทันสมัย สามารถตรวจร่างกาย พบจิตแพทย์ได้มากยิ่งขึ้น มีการสร้างศูนย์ช่วยเหลือ Health Centres เพื่อให้บริการอำนวยความสะดวกในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสารเสพติด คำแนะนำผ่านการบริการภายในเรือนจำ เพื่อเตรียมความพร้อมในการที่จะออกไปสู่สังคม

⁴⁹ แหล่งเดิม.

⁵⁰ Section 17. Prison Act 1952.

การเตรียมตัวก่อนปล่อยมีเป้าหมายในการช่วยเหลือผู้ต้องขัง โดยมีการกำหนดข้อตกลงต่างๆ กับครอบครัวและท้องถิ่นที่ผู้ต้องขังอาศัยอยู่ เกี่ยวกับสถานที่ทำงานในอนาคต สำนักงานจัดหางานของรัฐจะเสนอแนะและหางานให้ทำ ทั้งให้คำปรึกษา สามารถตกลงทำงานกับบริษัทภายนอกเรือนจำในระหว่างเป็นผู้ต้องขังได้⁵¹

เจ้าพนักงานเรือนจำ⁵² ตามกฎหมาย Prison Act 1952 กำหนดให้ทุกเรือนจำต้องมีเจ้าพนักงานของรัฐ อนุศาสตราจารย์ เจ้าพนักงานทางการแพทย์ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับอนุศาสตราจารย์และผู้ช่วยอนุศาสตราจารย์ หมอสอนศาสนา และเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ ต้องมีคุณสมบัติเหมาะสมที่รัฐกำหนดและได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วตาม Medical Acts หน้าที่โดยทั่วไปของเจ้าพนักงานเรือนจำคือ ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย Prison Act 1952 และข้อบังคับที่จำเป็น Prison Rules 1964 ตามกฎหมายที่ออกใช้บังคับของรัฐสภา⁵³

3.3.2 การให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินกิจการในเรือนจำ

ประเทศอังกฤษได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำในหลายระดับ ซึ่งมีมาตรการกำกับดูแลการดำเนินงานเรือนจำในหลายแนวทาง เพื่อรักษามาตรฐานของเรือนจำ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังและความปลอดภัยของสังคม

3.3.2.1 ความเป็นมาและสาเหตุที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการเรือนจำ

ในช่วงปี 1986-1987 ได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการ ซึ่งมีข้อดีคือ เป็นการบรรเทาภาระของผู้เสียภาษี ก่อสร้างเรือนจำได้รวดเร็ว แข็งแรงและมั่นคง และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เป็นต้น

เอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำในสหราชอาณาจักรในยุค 1990 แนวความคิดในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนขึ้นในประเทศอังกฤษเกิดขึ้นจากปริมาณคดีอาชญากรรมเกิดขึ้นอย่างมากทั้งในส่วน of England, Wales และ Scotland ถึงแม้ว่ากระบวนการยุติธรรมของประเทศอังกฤษจะได้พยายามใช้มาตรการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุก เช่น การคุมประพฤติ หรือการทำงานบริการสาธารณะเพื่อบรรเทาปัญหาผู้ต้องขังในเรือนจำแล้วก็ตาม นอกจากปัญหาผู้ต้องขังในเรือนจำทั้งใน England และ Wales ซึ่งยังไม่สามารถหามาตรการแก้ไขได้แล้ว ปัญหาที่ตามมาอีกของประเทศอังกฤษก็คือ ปัญหาเรือนจำเก่า มีอายุการใช้งานมานานและมีสภาพชำรุดทรุดโทรม ไม่เหมาะในการคุมขังผู้ต้องขังทั้งในด้านสุขอนามัยและความมั่นคงแข็งแรง จึงเกิดความจำเป็นที่ฝ่ายรัฐบาลจะต้องหาเรือนจำใหม่มารองรับ รัฐบาลอังกฤษได้พบกับปัญหาเฉพาะอยู่ 2 ประการ ได้แก่ ค่าก่อสร้างเรือนจำ

⁵¹ Gunter Kaiser. (1998). Ibid. p. 62 (อ้างถึงใน ธานี วรภัทร์. (น.198). เล่มเดิม).

⁵² Section 7. Prison Act 1952.

⁵³ Section 4. Prison Act 1952.

ใหม่ที่สูงมากและรายจ่ายในการเลี้ยงดูผู้ต้องขังซึ่งทวีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลอังกฤษเกิดความจำเป็นที่จะต้องแปรรูปเรือนจำเพื่อให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ

ประเทศอังกฤษได้ออกกฎหมายสำหรับเรือนจำเอกชนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้ระบบการปฏิบัติงานมีกฎหมายรับรอง กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติที่แน่ชัดและมีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการทำงาน มีการทำงานร่วมทุนกันของบริษัทในและนอกประเทศ นโยบายของภาครัฐเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันได้ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน อันจะทำให้เกิดเรือนจำรูปแบบใหม่⁵⁴

3.3.2.2 ลักษณะของเรือนจำเอกชนในประเทศอังกฤษ

บริษัทที่ดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน ได้แก่ Wackenhut Corrections Corporations Premier Prison Services Ltd. (PPS) เป็นบริษัทที่ได้ทำสัญญามากที่สุด ในสหราชอาณาจักร ในปัจจุบันมีเรือนจำที่บริหารโดยเอกชนหลายแห่ง มีเรือนจำที่เอกชนหาทุนออกแบบ ก่อสร้างและบริหารด้วย ซึ่งรวมทั้งผู้ต้องขังเยาวชนใน England Wales และ Scotland รวมมีเรือนจำเอกชนทั้งสิ้น 10 กว่าแห่ง⁵⁵ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. HMP Altcourse บริหารโดย GSL เป็นเรือนจำแห่งแรกที่เอกชนหาทุนออกแบบ ก่อสร้าง และบริหารในสหราชอาณาจักร เมื่อปี ค.ศ. 1995 ได้ดำเนินการโดยความร่วมมือในการก่อสร้างของ GSL และ Tarmac เปิดรับนักโทษเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 1997 โดยจ้างทีมงานที่มีคุณภาพกว่า 400 คน โดยรับนักโทษจากศาลต่างที่อยู่ใน Merseyside Cheshire รับเยาวชน นักโทษชายที่ศาลมีคำสั่งให้คุมขังไว้ จากการตรวจสอบ กำกับดูแลการดำเนินงานของเรือนจำแห่งนี้พบว่า ให้บริการที่ดี ปลอดภัย มีสภาพแวดล้อมที่สามารถรักษาความมั่นคงภายในเรือนจำได้ดี เช่น ด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าพนักงาน การใช้สารเสพติด การมีคณะทำงานหลายวิชาชีพ ร่วมแก้ไขปัญหา การให้การศึกษา คุณภาพทางสุขอนามัย

2. HMP Ashfield บริหารโดย Premier Custodial Group Ltd เป็นศูนย์ควบคุมเยาวชน ตั้งอยู่ที่ Gloucestershire รองรับเยาวชนชาย 360 คน ซึ่งมีอายุระหว่าง 15 ปี ถึง 18 ปี ทั้งอยู่ระหว่างพิจารณาคดีและที่ศาลพิพากษาแล้วส่วนใหญ่จะอยู่ในความรับผิดชอบของ HMP Ashfield ประมาณ 4 เดือน ซึ่งระหว่างนี้จะมีโปรแกรม กิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นให้เยาวชนสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมั่นคง ปรับตัวให้เข้ากับสังคมต่อไปในอนาคตได้ภายหลังจากที่ได้รับการปล่อย และไม่กลับไปทำ

⁵⁴ Secretary of State for the Home Department. (2002). Ibid. p. 113 (อ้างถึงใน ธานี วรรักษ์. (น. 207). เล่มเดิม).

⁵⁵ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 : ศึกษากรณีการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), โดย ณิชวดี กิตติภูมิชัย, 2549, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผิดกฎหมายอีก Ashfield เปิดทำการเมื่อปี ค.ศ. 1999 โดย Serco เป็นผู้ดำเนินการตามสัญญาในระยะเวลา 25 ปี ร่วมลงทุนกับ Youth Justice Board of England and Wales ซึ่งให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เช่น การจัดการศึกษา สุขอนามัย ศาสนา การอบรมทางด้านวิชาชีพ

3. HMP Bronzefield บริหารโดย United Kingdom Detention Services (UKDS) เป็นเรือนจำใหม่ใน Middlesex ตามสัญญาออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุน และบริหาร (DCMF) ในระยะเวลา 25 ปี สร้างขึ้นเพื่อควบคุมผู้ต้องขังหญิง 450 คน เปิดให้บริการเมื่อ 17 มิถุนายน ค.ศ. 2004 เป็นเรือนจำที่ควบคุมผู้ต้องขังหญิงแห่งแรกในสหราชอาณาจักรที่บริหารโดยเอกชน ผู้ต้องขังที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างพิจารณาคดีหรืออยู่ระหว่างการเคลื่อนย้ายไปเรือนจำอื่น เรือนจำแห่งนี้ควบคุมผู้ต้องขังโดยเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และฝึกอบรมให้ผู้ต้องขังหญิงมีโอกาสที่ดีขึ้นเมื่อพ้นโทษ

4. HMP and YOI Doncaster บริหารโดย Premier Prison Services Ltd ซึ่งมีสัญญากำหนดระยะเวลาให้เอกชนบริหารเรือนจำนานที่สุด เปิดเมื่อ ค.ศ. 1994 ควบคุมนักโทษชายอายุต่ำกว่า 25 ปี รองรับผู้ต้องขังจำนวน 1,120 คน ส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังในระหว่างพิจารณาคดีหรือรอคำพิพากษา ให้บริการด้านการจัดการศึกษา เทคโนโลยี ทักษะที่สำคัญในการประกอบอาชีพ การอนามัย การให้คำปรึกษาด้านยาเสพติดและแอลกอฮอล์ พฤติกรรมรุนแรง Doncaster เป็นเรือนจำที่บุกเบิกในด้านชุมชนของท้องถิ่น เพื่อลดโอกาสหรือการกระทำความผิดซ้ำ โดยการก่อตั้งร่วมกับนายจ้างท้องถิ่น เจ้าของที่ดิน รวมทั้งนายหน้าต่างๆ เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้พ้นโทษว่าจะมีโอกาสที่ดีในการได้งานทำ นอกจากนี้ เรือนจำยังให้ความร่วมมือกับบ้านกึ่งวิถี (halfway house) ในเมืองใกล้เคียงที่ผู้พ้นโทษสามารถอาศัยอยู่ได้เพื่อปรับตัวหลังจากการพ้นโทษ

5. HMP Dovegate บริหารโดย Premier Prison Services Ltd เปิดดำเนินการ เมื่อ ค.ศ. 2001 ให้ความดูแลนักโทษชายกว่า 800 คน ซึ่งมีคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไปจนถึงตลอดชีวิต ภายใต้สัญญากับ National Offender Management โดยให้การศึกษา ทักษะที่สำคัญในการประกอบอาชีพ การอนามัย งานเกี่ยวกับอุตสาหกรรม การให้คำปรึกษาด้านยาเสพติดและแอลกอฮอล์ พฤติกรรมรุนแรง มีห้องขังแยกเดี่ยวเป็นพิเศษจำนวน 200 ห้อง สำหรับผู้ต้องขังที่กระทำความผิดซ้ำและร้ายแรง เป็นเรือนจำเพียงแห่งเดียวที่สร้างโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะมีการจัดกลุ่มบำบัด เพื่อลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำและความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นอีก

6. HMP/YOI Forest Bank บริหารโดย United Kingdom Detention Services (UKDS) ที่ Greater Manchester โดยสัญญาออกแบบ สร้าง ลงทุน และบริหารเรือนจำในระยะเวลา 25 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 และเปิดดำเนินการเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2000 คุมขังนักโทษชายทั้งผู้ใหญ่และ

เยาวชนรวม 1,040 คน ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย ให้คำปรึกษา การให้การศึกษา การรักษาพยาบาล การทำงาน รวมทั้งกีฬา กิจกรรมสันทนาการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินงาน คือ การลดความเป็นไปได้ของการกระทำความผิดซ้ำ และส่งเสริมให้ผู้พ้นโทษมีงานทำ

7. HMP Lowdham Grange บริหาร โดย Premier Custodial Group Ltd ตั้งอยู่ที่ Nottinghamshire รับผิดชอบผู้ต้องขังชายกว่า 500 คน ภายใต้สัญญาฉบับ National Offender Management Service คุมขังผู้ต้องขังที่ศาลพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป เปิดให้บริการเมื่อ ค.ศ. 1998 เพื่อให้การศึกษาทักษะที่สำคัญในการประกอบอาชีพ การอนามัยเทคโนโลยี การทำงาน อุตสาหกรรม การให้คำปรึกษาด้านยาเสพติดและแอลกอฮอล์ พฤติกรรมรุนแรง และมีการขยายการให้บริการพิเศษสำหรับผู้ต้องขัง

8. HMP/YOI Parc บริหาร โดย G4S Justice Services เป็นเรือนจำที่รองรับผู้ต้องขัง 1,036 คน เปิดเมื่อปี ค.ศ. 1997 โดยการลงทุนของเอกชน ในปี ค.ศ. 2005 โปรแกรมการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดซึ่งได้รับคะแนนเต็ม 100 เป็นเรือนจำแห่งเดียวในสหราชอาณาจักรที่ได้รับคะแนนสูงสุดเช่นนี้ หนึ่งในสามของผู้ต้องขังสามารถเลิกยาเสพติดได้ภายหลังเข้ารับการบำบัด มีการติดตามทดสอบผู้ต้องขังทุกเดือน นอกจากนี้ ยังได้รับรางวัลจากการจัดการศึกษา การพัฒนาทักษะ พื้นฐานสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดร้อยละ 10 ผู้พ้นโทษสามารถหางานทำได้สูงกว่าร้อยละ 25

9. HMP Peterborough บริหาร โดย United Kingdom Detention Services (UKDS) เป็นเรือนจำที่ควบคุมผู้ต้องขังชายและหญิง มีความจุ 1,020 คน ควบคุมผู้ต้องขังชาย 480-624 คน ผู้ต้องขังหญิง 360-396 คน และสถานที่เฉพาะแม่และทารกจนกว่าจะมีอายุ 18 เดือน โดยแยกผู้ต้องขังชายและหญิงออกจากกันอย่างเด็ดขาดตลอดเวลา เรือนจำแห่งนี้ออกแบบก่อสร้าง ลงทุน และบริหารโดยเอกชนตามสัญญาที่กำหนดระยะเวลาไว้ 25 ปี เริ่มเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2005 หลังจากใช้เวลาก่อสร้าง 25 เดือน และรองรับนักโทษเต็มความจุ เมื่อสิงหาคม ค.ศ. 2005 เรือนจำแห่งนี้ดำเนินงานด้วยความปลอดภัย เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งช่วยเหลือผู้ต้องขังให้สามารถเลิกยาเสพติด มีสุขภาพที่ดีขึ้น พัฒนาทักษะการทำงาน การศึกษา ปรับทัศนคติของตนเอง บำบัดความป่วยทางจิต เพื่อเป็นการปกป้องสังคมและช่วยผู้ต้องขังให้หลีกเลี่ยงการกระทำความผิดภายหลังปลดปล่อย

10. HMP Rye Hill บริหาร โดย GSL ตั้งอยู่ที่ Willoughby เป็นเรือนจำที่เอกชนลงทุน เริ่มก่อสร้างเมื่อเมษายน ค.ศ. 1999 และเปิดดำเนินการในเดือนมกราคม ค.ศ. 2001 รองรับผู้ต้องขัง 660 คน สำหรับผู้ต้องขังที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป

11. HMP Wolds บริหาร โดย GSL ในปี ค.ศ. 1991 GSL ได้รับรางวัลชนะเลิศเรือนจำบริหารโดยเอกชนในยุโรป เปิดบริการเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1992 สัญญาแรกเริ่มบริหารใน

ระยะเวลา 5 ปี และได้รับการต่อสัญญาอีก 5 ปี ในปี ค.ศ. 1997 ในปี ค.ศ. 2001 ได้เข้าแข่งขันในการประมูลเพื่อดำเนินกิจการเรือนจำได้ต่อไปอีก 10 ปี

เรือนจำเอกชนในประเทศอังกฤษเริ่มดำเนินการกับเรือนจำที่มีขนาดเล็กก่อน เช่น เรือนจำ Buckley Hall โดยเริ่มดำเนินการใน ค.ศ. 1992 ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลอังกฤษได้อนุมัติให้บริษัท Private Finance Initiative เข้ามาลงทุนในเรือนจำเอกชนโดยได้ให้บริษัทดังกล่าวดำเนินการใน 4 ด้านด้วยกัน คือ การออกแบบ (Design) การก่อสร้าง (Construct) การจัดการ (Manage) และการเงิน (Finance) ต่อมารูปแบบหลักของการให้ภาคเอกชนรายอื่นๆ เข้ามาลงทุนในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนจะยึดเอารูปแบบของ Private Finance Initiative เป็นหลัก และเรียกชื่อย่อว่า ระบบ DCMF Prison ประเทศอังกฤษได้ออกกฎหมายสำหรับเรือนจำเอกชนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานบริษัทปฏิบัติหน้าที่โดยมีกฎหมายรับรอง

สำหรับเงื่อนไขของสัญญาที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำเอกชนมีดังต่อไปนี้

1. มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ 25 ปี หลังจากครบระยะเวลาแล้วรัฐบาลจะเป็นผู้พิจารณาให้มีการต่ออายุสัญญา ซึ่งอาจจะเป็นเอกชนรายเดิมหรือเอกชนรายใหม่ก็ได้ตามความเหมาะสมและดุลพินิจของรัฐบาล
2. เงื่อนไขในการดำเนินกิจการของเรือนจำเอกชน รัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้กำหนด
3. การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนจะต้องไม่ขัดต่อคำพิพากษาของศาลและอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐบาล
4. ในการประเมินผลการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน รัฐบาลจะเป็นผู้ตรวจสอบเป็นระยะๆ เพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนด ถ้าผลการดำเนินงานไม่เป็นที่พึงพอใจของรัฐบาล รัฐบาลก็อาจเพิกถอนสัญญาและให้เอกชนรายใหม่เข้าดำเนินการแทนได้ แม้ยังไม่ครบกำหนดอายุสัญญาก็ตาม

เมื่อพิจารณาในแง่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การดำเนินกิจการเรือนจำในประเทศอังกฤษ รัฐบาลไม่ได้กำหนดเงื่อนไขให้เอกชนผู้ประกอบการในเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมตลอดถึงต้นทุนในด้านการปรับปรุงกิจการเรือนจำของภาคเอกชน จึงทำให้ไม่มีหลักประกันใดๆ ที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้ต้องขังจะได้รับการดูแลอย่างมีมาตรฐานและเหมาะสม เพราะเป็นเรื่องปกติธรรมดาในการดำเนินธุรกิจของเอกชนว่าต้องใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด ในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนมีหลายแนวทาง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเรือนจำสามารถดำเนินการด้วยความปลอดภัย มั่นคง ทั้งต่อผู้ต้องขังและผู้ที่เกี่ยวข้อง

- 1) คณะกรรมการตรวจสอบอิสระ (Independent Monitoring Board) คณะกรรมการตรวจสอบอิสระนี้เคยใช้ชื่อ คณะกรรมการเยี่ยมเยียน แต่เปลี่ยนชื่อเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงบทบาท

ของคณะกรรมการและป้องกันความเข้าใจผิดกับการเยี่ยมผู้ต้องขังตามปกติใน England และ Wales ต่างมีคณะกรรมการอิสระของตนเอง มีผู้แทนจากชุมชนที่ถูกแต่งตั้ง the Home Secretary เพื่อตรวจสอบสวัสดิภาพของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังตามที่กำหนดไว้ในสัญญา บุคคลต่างๆ ไม่ถูกจำกัดในการเข้าไปยังเรือนจำเอกชน เว้นแต่จะเป็นเรื่องของการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยส่วนบุคคล คณะกรรมการจะพิจารณาถึงการเพิ่มขึ้นของนักโทษและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงาน รัฐบาล ผู้บริหารในเขตพื้นที่ หรือแม้แต่วุฒมนตรี หากมีเหตุร้ายแรงเกิดขึ้นจะเชิญคณะกรรมการไปสังเกตการณ์การแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านเรือนจำและคุมประพฤติ (Prisons and Probation Ombudsman (PPO)) ผู้ตรวจการแผ่นดินถูกแต่งตั้งโดย Home Secretary และมีความเป็นอิสระเพื่อรับข้อร้องเรียนจากผู้ต้องขัง ในการดำเนินการเพื่อตรวจสอบ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลจากเรือนจำ ทั้งด้านเอกสาร ประสานขอข้อมูลและข้อมูลการให้บริการขององค์กรอื่นๆ เช่น ตำรวจ บันทึกทางการแพทย์ ซึ่งต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องขังก่อนที่จะถูกเปิดเผย

3) ผู้ตรวจการเรือนจำ (HM Chief Inspector of Prisons (HMCIP) for England and Wales) ผู้ตรวจการเรือนจำเป็นอิสระในการดำเนินกิจการเรือนจำ และรายงานตรงไปยัง Home Secretary เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อนักโทษ เงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน England และ Wales หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องที่ Home Secretary มอบหมาย

บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของเอกชน ในการบังคับโทษจำคุกในเรือนจำไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

รัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในสังคม ที่ต้องจัดหาและบริการเพื่อให้ประชาชนในสังคมมีความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยดำเนินการผ่านระบบราชการ โดยมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมและความสงบสุขในสังคม แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมชั้นบังคับโทษมีข้อจำกัดหลายประการทั้งในด้านทรัพยากร อัตรากำลังของบุคลากร รวมไปถึงความใกล้ชิดกับปัญหาที่เกิดขึ้น ส่งผลให้การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงได้มีแนวนโยบายในการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของรัฐ และสนับสนุนให้เอกชนที่มีความเชี่ยวชาญมาเป็นผู้ดำเนินการในดำเนินกิจการเรือนจำ

สำหรับการบริหารงานของกรมราชทัณฑ์เท่าที่ผ่านมา ประสบปัญหาในเรื่องของจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มมากขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากสถิติผู้ต้องขังทั่วประเทศ¹ มีผู้ต้องขังทั้งสิ้น 329,792 คน เป็นผู้ต้องขังชาย จำนวน 281,811 คน เป็นผู้ต้องขังหญิง จำนวน 37,981 คน เห็นได้ว่าจำนวนผู้ต้องขังเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ทำให้จำนวนผู้ต้องขังไม่ได้สัดส่วนกับสภาพความจุของเรือนจำและทัณฑสถาน ดังนั้น จึงทำให้มีผู้ต้องขังเกินความจุมาตรฐานที่เรือนจำและทัณฑสถานจะรับได้ ผู้ต้องขังมีจำนวนล้นเรือนจำ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ไม่ว่าจะเป็นด้านสภาพของเรือนจำและทัณฑสถาน การควบคุมการฝึกวิชาชีพ และการศึกษาอบรม จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กรมราชทัณฑ์จะต้องมีการปรับกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการที่จะแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เพื่อช่วยลดจำนวนผู้ต้องขังลง ย้ายระบายนผู้ต้องขังจากเรือนจำที่แออัดไปสู่เรือนจำที่ไม่แออัด สร้างหรือขยายเรือนจำเพิ่มเติมเท่าที่จำเป็น และนำมาตรการที่ทำให้ผู้ต้องขังทำงานสาธารณะเพื่อชดเชยค่าปรับอันจะเป็นการลดจำนวนผู้ต้องขังลง

¹ กรมราชทัณฑ์. (2558). สถิติผู้ต้องขังทั่วประเทศ. สืบค้น 12 มีนาคม 2558, จาก www.correct.go.th/.

แนวทางหนึ่งที่สามารถใช้บรรเทาปัญหาได้ คือ การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของรัฐ แนวคิดการบริหารจัดการเรือนจำโดยโอนการดำเนินกิจการของรัฐบางส่วนไปให้ภาคเอกชนดำเนินการ หรือการให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการบริหารงานกิจการของรัฐ ซึ่งได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้ว่าการโอนการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคที่รัฐเคยผูกขาดมาตลอดไปให้เอกชนดำเนินการหลายประเภท ทั้งนี้ เป็นผลมาจากภาคเอกชนได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐ โดยการเปรียบเทียบกันในด้านค่าใช้จ่าย ประสิทธิภาพและความพอใจของผู้รับบริการ² การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในภารกิจของรัฐเป็นกระแสที่ทำให้ภาครัฐเริ่มลดบทบาทมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น โดยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนเป็นแนวทางที่ได้รับการพิจารณาเพื่อนำมาใช้เป็นนโยบายของภาครัฐอย่างแพร่หลายและสม่ำเสมอ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่างก็ได้พยายามศึกษาวิจัยถึงแนวทางในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นภารกิจตั้งแต่กระบวนการก่อนเกิดข้อพิพาท เช่น การรับรองให้มีวิชาชีพโนดารีปีบลิกในประเทศไทย หรือภารกิจภายหลังศาลมีคำพิพากษา เช่น การให้มีเจ้าพนักงานบังคับคดีภาคเอกชน เป็นต้น

ตามแผนทิศทางของกรมราชทัณฑ์ในภารกิจที่กำหนดในการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ตามวัตถุประสงค์ได้กำหนดให้สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้การศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพ โดยเฉพาะวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน เช่น การตั้งโรงงานฝึกอาชีพในเรือนจำ และได้ระบุให้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ ทั้งในเรื่องการฝึกวิชาชีพและการพัฒนาพฤตินิสัย และได้กำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์โครงการและงานของกรมราชทัณฑ์ต่อภาคเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีแนวความคิดให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการให้บริการทางการแพทย์ อนามัยแก่ผู้ต้องขัง บริการด้านการศึกษา บริการด้านเตรียมการปลดปล่อยและการสังคมสงเคราะห์หลังปล่อยอีกด้วย³

จากแผนทิศทางและวัตถุประสงค์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มีการให้ความสำคัญต่อบทบาทของภาคเอกชน โดยเฉพาะในวัตถุประสงค์ด้านการเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหาร ได้เปิดกว้างมากในการส่งเสริมให้ “ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกว้างขวางยิ่งขึ้น” ซึ่งอาจทำได้หลายแนวทาง เช่น การให้เอกชนเข้ามาให้บริการทางการแพทย์ต่อผู้ต้องขัง

² จาก “เรือนจำเอกชน ทางเลือกหนึ่งในการพัฒนากิจการราชทัณฑ์ไทย,” โดย วิทยา สุริยะวงศ์, 2540, *วารสารราชทัณฑ์*, 45, น. 3.

³ จาก “ราชทัณฑ์ใน 3 มิติ,” โดย ฐานิส ศรียะพันธ์, 2538, *วารสารราชทัณฑ์*, 43(1), น. 36-40.

การให้บริการด้านการศึกษา ฝึกวิชาชีพ ด้านศาสนา การให้บริการด้านการเตรียมการปลดปล่อย การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษหลังปล่อย โดยการทำสัญญาว่าจ้างเอกชนให้เข้ามาบริหารงานเรือนจำ ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นแล้วในงานการราชทัณฑ์ของประเทศตะวันตกหลายประเทศ และมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยตามแนวทางของแผนทิศทางการดังกล่าว⁴

สำหรับการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการเรือนจำหรือควบคุมดูแล ผู้ต้องขังในประเทศไทยนั้น ในอดีตอาจมองว่าเป็นไปไม่ได้ แต่เมื่อปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เช่น นโยบายและการสนับสนุนจากรัฐบาล คุณภาพบุคลากรเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ทำให้โอกาสในการเข้าร่วมดำเนินการ โดยเอกชนในประเทศไทยมีความเป็นไปได้สูง ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีการศึกษาขั้นตอนการดำเนินงานอย่างรอบคอบจริงจังและกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม โดยที่กรมราชทัณฑ์เป็นองค์กรที่มีการจัดโครงสร้างแบบระบบราชการ มีสายการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน ทำให้งานล่าช้าและอาจขาดประสิทธิภาพ ถ้าต้องการเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้นเพื่อสอดคล้องกับภาระงานจะทำได้ยาก ประกอบกับปัจจุบันระบบราชการจำกัดการเพิ่มอัตรากำลังและถ้าจะพัฒนาองค์ความรู้ความสามารถต้องใช้เวลานาน ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมทั้งเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารงานราชทัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงควรดำเนินการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ โดยการโอนกิจกรรมบางอย่างให้แก่ภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นไปดำเนินการ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานลดปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในสายงานเฉพาะ และเพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการเรียนรู้ การฝึกฝนจากเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ หรือผู้ที่มีเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยแนวคิดเรื่องโอนกิจกรรมของรัฐให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นดำเนินการจะทำให้ขนาดองค์กรของรัฐเล็กลงและมีประสิทธิภาพการบริหารเพิ่มขึ้น

สำหรับประเทศไทยก็มีแนวคิดในการที่จะให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการในเรือนจำ ได้มีการทำการศึกษาวิจัยกันอย่างกว้างขวางโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ แต่ส่วนมากจะมีแนวความคิดในการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของเรือนจำในรูปแบบการแปรรูปเรือนจำโดยให้มีลักษณะที่เป็นเรือนจำเอกชน ซึ่งกรมราชทัณฑ์เองก็มีแนวคิดในการปรับเปลี่ยนและพัฒนาองค์กรให้สามารถรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาระบบราชทัณฑ์ คือ การพยายามที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรือนจำ โดยมี

⁴ จาก *หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์* (น. 186), โดย นัทธี จิตสว่าง, 2541, กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์.

วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการบริหารกิจการงานเรือนจำให้เอกชนดำเนินการเพื่อต้องการลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐในระยะยาวต่อไป

ในการศึกษาวิเคราะห์การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษในเรือนจำนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า เรือนจำแต่ละประเภทควรจะได้มีการถ่ายโอนงานบางประเภทที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของงานเรือนจำให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ เพื่อที่จะนำกำลังเจ้าพนักงานเรือนจำกลับไปปฏิบัติหน้าที่หลัก คือ การควบคุมผู้ต้องขัง อาทิเช่น งานดูแลอาคารสถานที่และรักษาการณ์บริเวณภายนอกเรือนจำ งานขนย้ายผู้ต้องขังไปศาลและขนย้ายไปต่างเรือนจำ ส่วนการที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการทั้งระบบคงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเอกชนไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายบ้านเมือง นอกจากนี้ เห็นว่างานด้านการให้บริการด้านการศึกษา การบริการด้านเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย ควรให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในระหว่างที่ผู้ต้องขังต้องโทษจำคุกด้วย และเห็นว่างานด้านการอบรมแก้ไข บำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขัง ก็ควรถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน อาทิ การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมสำหรับฝึกวิชาชีพ การจัดโปรแกรมการอบรมและฝึกวิชาชีพ โปรแกรมศาสนา งานบำบัดแก้ไขฟื้นฟูจิตใจและให้คำปรึกษา เป็นต้น เนื่องจากเห็นว่า อัตรากำลังเจ้าพนักงานที่จะดำเนินการด้านนี้จำนวน ไม่เพียงพอ รวมทั้งจะต้องทำหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำไปพร้อมกันด้วยจึงมีความจำเป็นที่ต้องการเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติที่มีมาแต่เดิม โดยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในบางภารกิจดังกล่าว ซึ่งสามารถดำเนินการโดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 โดยบัญญัติกฎหมายมารองรับเกี่ยวกับการดำเนินงานในเรือนจำโดยเอกชนไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้ภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษจำคุกในเรือนจำได้มีอำนาจและหน้าที่ โดยเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด

4.1 การมีส่วนร่วมทางด้านการศึกษา

การศึกษาอบรมผู้ต้องขังเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญในการพัฒนาส่วนของความรู้ ความสามารถและการมีชีวิตที่มีคุณค่าของผู้ต้องขัง การศึกษาอบรมจึงเป็นกิจกรรมขั้นพื้นฐานของเรือนจำต่างๆ ทั่วโลก การมีความรู้ทำให้คนมีวุฒิภาวะ แยกผิดแยกถูกได้ การศึกษาช่วยส่งเสริมการมีชีวิตที่ดีงามของคน การศึกษาจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ต้องขังในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกในสังคม จึงสมควรส่งเสริมให้ได้รับโอกาสทางการศึกษา ซึ่งเป้าหมายหลักในการจัดการศึกษาแก่ผู้ต้องขัง คือ การพัฒนาผู้ต้องขังให้มีทัศนคติที่ดี มีทักษะในการประกอบอาชีพและสามารถปรับสภาพชีวิตให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมส่วนรวม

งานราชทัณฑ์ด้านการศึกษา จึงต้องเปิดกว้างและหลากหลายทางสาขาวิชาการให้โอกาสผู้ต้องขังได้มีการศึกษาอบรมได้อย่างเต็มที่ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาภายนอกอย่างมากด้วย รวมถึงลดทั้งการส่งเสริมทุนการศึกษาโดยความร่วมมือจากองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษาของรัฐและภาคเอกชน

ศาสตราจารย์ เอช. เอคูต์ กล่าวถึงเรื่องการศึกษาของนักโทษไว้ว่า “การที่ขาดการศึกษานี้เป็นเหตุอันหนึ่งในบรรดาเหตุสำคัญทั้งหลายที่ทำให้เกิดการกระทำผิดอาญาและได้คิดว่าวิธีที่ดีที่สุดที่จะทำให้การกระทำผิดอาญาลดลงหรือที่จะทำให้การกระทำผิดอาญาเจริญช้านั้นก็คือ จัดให้มีการสอนนักโทษ มีคำกล่าวที่ว่า “เปิดโรงเรียนหนึ่งแห่งเท่ากับปิดเรือนจำหนึ่งแห่ง”

4.1.1 การให้การศึกษาสำหรับผู้ต้องขังของประเทศไทย

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ให้อำนาจอธิบดีมีอำนาจออกข้อบังคับ ว่าด้วยการศึกษาและอบรมผู้ต้องขัง บรรดาเครื่องอุปกรณ์ในการศึกษาและอบรม เช่น เครื่องมือเครื่องใช้ สมุด หนังสือ นั้น รัฐบาลจะเป็นผู้จัดการให้ แต่ผู้ต้องขังจะนำของตนเองมาใช้ก็ได้เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว การใช้ชีวิตอยู่ในเรือนจำของผู้ต้องขังเพื่อเป็นการจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องขังคนนั้น ผู้ต้องขังก็ยังมีสิทธิเสรีภาพในการแสวงหาความรู้ ความรู้จะช่วยขัดเกลาจิตใจ ความประพฤติและจิตสำนึกของผู้ต้องขังได้ มีวิชาความรู้และวิชาชีพติดตัวเมื่อพ้นโทษ สามารถประกอบสัมมาอาชีพได้ไม่เป็นภาระแก่สังคม ไม่ต้องถูกความจำเป็นบังคับให้ประกอบมีงานชีพเลี้ยงตัวอีกต่อไป⁵

สำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำของประเทศไทย ก็มีหลักประกันสิทธิของผู้ต้องขังในการศึกษาอบรม ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางด้านการศึกษาอบรมของไทย ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49, มาตรา 50

“มาตรา

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 หมวด 6 การศึกษาและอบรม มาตรา 27 และ มาตรา 28

“มาตรา 27 อธิบดีมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาและการอบรมผู้ต้องขัง”

“มาตรา 28 บรรดาเครื่องอุปกรณ์ ในการศึกษาและการอบรม เช่น เครื่องมือ เครื่องใช้ สมุดหนังสือ นั้น รัฐบาลจะเป็นผู้จัดการให้ แต่ผู้ต้องขังจะนำของตนเองมาใช้ก็ได้เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว”

⁵ จาก *อาชญวิทยา*. คำสอนปรัชญาโททางนิติศาสตร์ (น. 225-227), โดย เอช. เอคูต์, 2480, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

⁶ จาก *กฎหมายราชทัณฑ์* (น. 130), โดย ธาณี วรภัทร์, 2558, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 8 เรื่องการศึกษาและการอบรมผู้ต้องขัง

กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความใน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 วันที่ 21 เมษายน พุทธศักราช 2480 ข้อ 51 นักโทษเด็ดขาดอายุต่ำกว่า 25 ปี ให้คำนึงถึงการศึกษาและการอบรมเป็นพิเศษ

ความเป็นจริงประเทศไทยนั้นผู้ที่กระทำผิดและต้องโทษอยู่ในเรือนจำส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีการศึกษาน้อย และไม่มีอาชีพเป็นหลักแหล่งหรือมีอาชีพรับจ้างรายวัน การศึกษาอบรมจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นมาก เพราะเป็นพื้นฐานที่ทำให้ผู้กระทำผิดมีสติปัญญา คิดเป็น รู้สิ่งไหนถูกสิ่งไหนผิด แยกแยะความดีความชั่วได้ เป็นการปรับปรุงคุณภาพพลเมืองที่สำคัญของประเทศทางหนึ่ง เรือนจำมีหน้าที่ต้องจัดให้มีผู้สมุดและสถานที่อ่านหนังสือสำหรับผู้ต้องขัง และต้องพยายามจัดให้ผู้ต้องขังได้อ่านหนังสือตามระเบียบกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ออกข้อบังคับการศึกษาและการอบรมผู้ต้องขังไว้ ตามข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 8 เรื่องการศึกษาและการอบรมผู้ต้องขัง⁷ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ดังนี้

ข้อ 1 การศึกษาอบรมผู้ต้องขังนั้น ให้จัดเป็น 3 สาขาดังนี้ คือ

ก. พุทธศึกษา ได้แก่ การศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพ

ข. จริยธรรมศึกษา ได้แก่ การอบรมศีลธรรมจรรยาและหน้าที่พลเมืองดี

ค. พลศึกษา ได้แก่ การศึกษาการอนามัยและสุขภาพปลอดลดจนการออกกำลังกายและการเล่น ออกกำลังกายต่างๆ

ในกรณีพุทธศึกษาในสาขานี้ กรมราชทัณฑ์มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานด้านแก้ไขพฤติกรรมเสีย เป็นการให้โอกาสกับผู้กระทำผิดได้รับการศึกษาในระหว่างที่อยู่ในเรือนจำโดยได้ให้การศึกษาตามหลักสูตรต่างๆ⁸ ได้แก่

1) การจัดการศึกษาให้นักโทษเด็ดขาดที่ไม่รู้หนังสือได้รับการศึกษาให้อ่านออกเขียนได้ จัดการเรียนการสอนในระดับผู้ไม่รู้หนังสือให้กับนักโทษเด็ดขาดที่มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักในเรือนจำ/ทัณฑสถานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 11 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555

2) การจัดการศึกษาให้กับนักโทษเด็ดขาดที่มีวุฒิการศึกษาระดับภาคบังคับ (ม.3) ได้รับการศึกษาระดับสูงขึ้นและสอบผ่านเกณฑ์การประเมินของสำนักบริหารงานการศึกษานอกระบบ

⁷ ข้อบังคับนี้ให้ใช้ ณ วันที่ 11 กันยายน พุทธศักราช 2483.

⁸ จาก คู่มือเจ้าพนักงานเรือนจำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ส่วนมาตรการควบคุมผู้ต้องขัง. สำนักทัณฑวิทยา (น. 86), โดย กองทุนสวัสดิการข้าราชการกรมราชทัณฑ์, 2542, กรุงเทพฯ: กรมทัณฑ์.

และการศึกษาตามอัธยาศัย จัดการเรียนการสอนให้กับนักโทษเด็ดขาดที่มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักในเรือนจำ/ทัณฑสถานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

3) การจัดการศึกษาผู้ต้องขังประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555

3.1) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดการเรียนการสอนตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการศึกษานอกโรงเรียนหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 สำหรับ กลุ่มเป้าหมายในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ทั้งในส่วนที่ดำเนินการเองและร่วมกับสำนักบริหารงานการศึกษานอกกระบวน และการศึกษาตามอัธยาศัย ร่วมกันดำเนินการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และให้การส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างสม่ำเสมอตลอดถึงปัจจุบัน ได้แก่

การศึกษาพื้นฐาน (สายสามัญ) จัดการศึกษาเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายนอกระบบโรงเรียน ได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานตามความต้องการ ความสนใจ อย่างมีคุณภาพและทั่วถึง ด้วยรูปแบบ วิธีการที่เหมาะสม เพื่อให้กลุ่มเป้าหมาย มีความรู้และทักษะขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตที่มั่นคง และสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข วิธีการเรียนรู้ จัดให้มีการเรียนรู้ในรูปแบบบูรณาการเนื้อหาที่เหมาะสมกับวิถีชีวิต เน้นการคิด การทำ แก้ไขปัญหา และพัฒนาตนเอง

การศึกษาเพื่อการพัฒนาอาชีพ (สายอาชีพ) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาความรู้ ทักษะในวิชาชีพส่งผลให้กลุ่มเป้าหมาย (ผู้ต้องขัง) ได้นำความรู้ไปพัฒนาคุณภาพชีวิตภายหลังพ้นโทษอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขและยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ชุมชน ท้องถิ่น

3.2) การศึกษาระดับอุดมศึกษา กรมราชทัณฑ์และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้ร่วมกันจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาแก่ผู้ต้องขัง ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2527 เป็นต้นมา เพื่อเป็นการสนองนโยบายด้านการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ ส่งเสริมให้ผู้ต้องขังได้เรียนรู้ในระดับที่สูงขึ้น สามารถนำไปประกอบอาชีพสุจริตได้ภายหลังพ้นโทษ ไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำอีก การศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งออกเป็น หลักสูตรโครงการการศึกษาต่อเนื่อง (สัมฤทธิ์บัตร) และหลักสูตรปริญญาตรี⁹

ในการบริหารจัดการเรือนจำโดยการให้การศึกษาดังกล่าว พบว่าเป็นกิจกรรมในเรือนจำสามารถกระทำได้โดยภาครัฐ พันธมิตรเรือนจำและเครือข่าย องค์กรสาธารณกุศล และภาคเอกชน โดยมีเจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมและความเหมาะสมของการเปิดโอกาสให้เข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ แตกต่างกันไป เช่นในปัจจุบันเปิดโอกาสให้ครูจากหน่วยงานการศึกษานอกโรงเรียนเข้ามาสอนวิชาสามัญและวิชาชีพ แก่ผู้ต้องขังได้โดยผู้ต้องขังได้รับประกาศนียบัตรจากหน่วยงานภายนอก เป็นต้น

⁹ รายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะรายปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555. น. 38-40.

4.1.2 การให้การศึกษสำหรับผู้ต้องขังเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดให้ผู้ต้องขังที่ยังไม่จบชั้นมัธยมจะต้องจัดให้มีการเรียนในวิชาที่จะนำไปสู่การจบการศึกษา เรือนจำต้องจัดให้มีสิ่งพิมพ์และวารสารให้ผู้ต้องขังในจำนวนที่สมควร แต่อาจตกอยู่ในข้อห้ามได้ ถ้าสิ่งนั้นเป็นภัยอย่างมากต่อจุดมุ่งหมายของการบังคับโทษหรือความสงบเรียบร้อยของเรือนจำและผู้ต้องขังอาจฟังวิทยุ ชมโทรทัศน์ได้ รายการต่างๆ จะต้องเลือกโดยคำนึงถึงความประสงค์และความต้องการในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน การศึกษาและบันเทิง การรับฟังวิทยุและดูโทรทัศน์อาจมีการสั่งห้ามชั่วคราว หรือห้ามเฉพาะตัวผู้ต้องขังคนหนึ่งคนใดก็ได้

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การบังคับโทษทางอาญาถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ก็ได้ให้โอกาสในการที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ เช่น ได้มีภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบังคับโทษ ในส่วนของการสนับสนุนการทำงานสร้างอาชีพ มาตรการการดำเนินการที่เปิดให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ร่วมให้บริการฟรีตามมาตรการการร่วม private-public partnership ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อการทำหน้าที่ของรัฐการดำเนินการบังคับโทษของเรือนจำ นอกเหนือไปจากการให้บริการดูแลทางการแพทย์และการให้ความช่วยเหลือทางศาสนา มีการคิดที่จะใช้บริการภายนอกในการทำงานร่วมกันเพื่อบริหารสิ่งอำนวยความสะดวกในเรือนจำโดยบริษัทเอกชน คงเป็นไปได้ยากที่จะเสนอแนวทางในการฝึกอาชีพที่หลากหลายให้ผู้ต้องขังในระหว่างการบังคับโทษได้ หากขาดการมีส่วนร่วมของเอกชน¹⁰

เจ้าพนักงานบังคับโทษ เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติการกิจของเรือนจำยุติธรรมเมื่อมีเหตุผลพิเศษอาจมีการมอบหมายภารกิจให้เจ้าพนักงานอื่นปฏิบัติได้ หรือให้บุคคลในตำแหน่งหน้าที่อื่น หรือบุคคลที่มีหน้าที่ตามสัญญาปฏิบัติได้ เรือนจำแต่ละแห่งต้องจัดผู้ทำงานที่เหมาะสม มีกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้นว่า กลุ่มทั่วไป กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มโรงงาน กลุ่มจิตวิทยา กลุ่มแพทย์ กลุ่มครู นักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์

ในสหรัฐอเมริกาหลายรัฐ ได้มีกฎหมายอนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการจัดการภายในสถานพินิจเด็กและเยาวชน บ้านกึ่งวิถี ในบางรัฐได้ออกกฎหมายให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสบายในเรือนจำ โดยมีข้อตกลงเอกชนเป็นผู้จัดบริการ โดยการทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษในหลายด้าน เช่น การศึกษา การฝึกอาชีพ การให้คำปรึกษา การรักษาพยาบาล และการดูแลสุขภาพจิต การบำบัดผู้ติดยาเสพติด เป็นต้น

¹⁰ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 78.

ในประเทศอังกฤษ มีการอบรมโปรแกรมทางการศึกษาและความประพฤติ โดยอาจารย์ท้องถิ่นและความร่วมมือของสถาบันการศึกษาภายนอกเรือนจำ ที่ผ่านการคัดเลือกแล้ว เรือนจำจะให้ความสะดวกกับผู้ต้องขังที่ประสงค์จะศึกษาเฉพาะด้าน หรือการฝึกฝีมือ หรือเทคนิคเฉพาะด้าน ในประเทศอังกฤษจะมีการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังสอบเทียบรับประกาศนียบัตรจากสถาบันภายนอกได้ เช่น บริษัท HMP Altcourse บริหารโดย GSL โดยจ้างทีมงานที่มีคุณภาพกว่า 400 คน โดยรับนักโทษจากศาลต่างที่อยู่ใน Merseyside Cheshire รับเยาวชน นักโทษชายที่ศาลมีคำสั่งให้คุมขังไว้จากการตรวจสอบ กำกับดูแลการดำเนินงานของเรือนจำแห่งนี้พบว่า ให้บริการที่ดี ปลอดภัย มีสภาพแวดล้อมที่สามารถรักษาความมั่นคงภายในเรือนจำได้ดี เช่น ด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าพนักงาน การใช้สารเสพติด การมีคณะทำงานหลายวิชาชีพพร้อมแก้ไขปัญหา การให้การศึกษาคูณภาพทางสุขอนามัย เป็นต้น

ประเทศไทยก็มีหลักที่สอดคล้องกับต่างประเทศ ที่เรือนจำต้องจัดให้ผู้ต้องขัง เรือนจำต้องจัดให้มีการศึกษาวิชาชีพและการสอนศาสนากับผู้ต้องขังที่ไม่รู้หนังสือ ตามหลักสูตรการศึกษาผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ เรือนจำหลายแห่งจัดให้มีห้องสมุดให้ผู้ต้องขัง เช่น โครงการห้องสมุดเพิ่มปัญญาซึ่งกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของเรือนจำมีความชัดเจนและสามารถดำเนินการต่างๆ ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ¹¹ เช่นเดียวกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ

แม้กรมราชทัณฑ์ได้มีโครงการในการเรียนการสอนต่างๆ แต่ก็ยังมีอุปสรรคในการจัดระเบียบการศึกษา การเข้าเรียน เวลาเรียน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการบริการที่ดี เพราะนักโทษทุกคนก็ต้องปฏิบัติตนให้เป็นไปตามระเบียบและคำสั่งที่กำหนดไว้ การศึกษาต้องการความต่อเนื่องและเวลาในการศึกษาทบทวนด้วยตนเอง แต่ผู้ต้องขังจะต้องมีกิจกรรมอื่นๆ ด้วย และอาจเกิดความไม่เสมอภาคกันระหว่างผู้ที่เรียนหนังสือกับผู้ต้องขังที่ไม่ได้เรียนหนังสือขึ้นได้ เพราะผู้ต้องขังต้องทำงาน ต้องมีหน้าที่ต่างๆ ประกอบกับบุคคลากรที่ไม่เพียงพอกับจำนวนผู้ต้องขังซึ่งมีจำนวนมากในการเรียนการสอน และแม้จะได้มีโครงการฝึกอบรมโดยผู้เชี่ยวชาญแต่ก็เป็นเพียงระยะเวลาศึกษาอบรมสั้นๆ ทำให้ยังมีผู้ต้องขังจำนวนมากขาดโอกาสในจุดนี้ ทั้งบุคคลากรยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการศึกษาอบรม จึงเป็นเหตุให้มีการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้การศึกษทั้งสายสามัญและสายอาชีพ โดยให้การศึกษอบรมแก่ผู้ต้องขังทั้งหลายในเรือนจำ ซึ่งทำการเรียนการสอน เช่น ครูอาสาสมัคร หรือสถาบันการศึกษา อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบังคับโทษจำคุกที่เพื่อทำให้ผู้ต้องขังมีโอกาสได้ความรู้และจบการศึกษาตาม

¹¹ มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง, ข้อ 77, 78.

หลักสูตรที่กำหนดไว้เพิ่มมากขึ้นอันส่งผลดีต่อกระบวนการบังคับโทษของไทย ในการส่งเสริมให้ผู้ต้องขังได้มีความรู้เพื่อนำไปประกอบอาชีพหรือหางานต่อไป เป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้สามารถอยู่ในสังคมโดยปกติสุขไม่ต้องถูกรังเกียจจากสังคม

ดังนั้น การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษาในเรือนจำ จึงควรออกกฎหมายมารองรับอำนาจหน้าที่ของภาคเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการศึกษาไว้ ให้มีความชัดเจนด้วย เช่น ครูอาสาสมัครที่จะเข้ามาสอนหนังสือ ก็มีกฎหมายให้เข้ามาโดยให้มีอำนาจและหน้าที่ในการให้การศึกษาให้ความรู้ผู้ต้องขัง โดยเป็นการเฉพาะ

4.2 การมีส่วนร่วมทางการศาสนา

แนวคิดทฤษฎีที่รองรับการดำเนินงาน ตามพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมดำเนินงานทางศาสนาในเรือนจำ ดังกล่าว เป็นการดำเนินการภายใต้แนวคิดทฤษฎี “หลักการมีส่วนร่วม” เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐ (อาสาสมัคร) และลดการกระทำผิดซ้ำ เพื่อการแก้ไขอย่างยั่งยืน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางในการดำเนินงานทางศาสนา ในเรือนจำให้มีความชัดเจน

4.2.1 การมีส่วนร่วมด้านศาสนาสำหรับผู้ต้องขังของประเทศไทย

สำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำของประเทศไทย ก็มีหลักประกันสิทธิของผู้ต้องขังในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและการอบรมทางศาสนา ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางด้านศาสนาของไทย ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 37

“มาตรา 37 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา.....ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา.....”

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 หมวด 6 การศึกษาและอบรม (มาตรา 27 และ มาตรา 28)

ข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 8 เรื่องการศึกษาและการอบรมผู้ต้องขัง

ข้อ ข จริยศึกษา

ข้อ 4 ผู้ต้องขังทุกคนจัดให้ได้รับการอบรมศีลธรรม จรรยา และหน้าที่พลเมืองที่ดี และต้องจัดให้ฟังธรรม เทศนาตามลัทธิศาสนาที่ตนนับถือ ตามที่เรือนจำทางการจัดให้

ข้อ 5 เรือนจำต้องพยายามให้มีหรือให้ความสะดวกผู้ต้องขังได้ประกอบพิธีกรรมในวันพระและพิธีสำคัญในทางลัทธิศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถือตามที่เห็นสมควร

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 23 เรื่อง การไหว้พระสวดมนต์ของผู้ต้องขัง (ข้อ 1-5)

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 17/2482 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2482 เรื่อง การอบรมศีลธรรมผู้ต้องขังซึ่งเหลือโทษต้องจำต่อไปอีก 7 วัน (ข้อ 1-7)

กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความใน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 วันที่ 21 เมษายน พุทธศักราช 2480 ข้อ 51 นักโทษเด็ดขาดอายุต่ำกว่า 25 ปี ให้คำนึงถึงการศึกษาและการอบรมเป็นพิเศษ

สถาบันทางศาสนาถือได้ว่ามีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อการขัดเกลาความคิดและพฤติกรรมของผู้ต้องขังอย่างมาก การอบรมทางศาสนาแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานมีข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 8 เรื่องการศึกษาและอบรมผู้ต้องขัง วางข้อกำหนดเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ต้องขังในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและการอบรมทางศาสนาในข้อ 4 กำหนดว่าเรือนจำต้องจัดให้มีการฟังพระธรรมเทศนาตามลัทธิศาสนาที่ตนนับถือ และข้อ 5 กำหนดว่าเรือนจำต้องพยายามหรือให้ความสะดวกผู้ต้องขังได้ประกอบพิธีกรรมในวันพระและพิธีสำคัญในทางศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถือตามที่เห็นสมควร ในทางปฏิบัติหากเป็นผู้ต้องขังในคริสต์ศาสนาก็จะจัดให้พระคริสต์มาอบรมกล่อมเกลาจิตใจ ถ้าเป็นผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาอิสลามก็จะอนุญาตให้ปฏิบัติศาสนกิจ หรือถือบวชตามแนวความเชื่อของศาสนาอิสลาม ส่วนผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาพุทธซึ่งมีประมาณร้อยละ 90 ของผู้ต้องขังทั้งหมด

กรมราชทัณฑ์มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานด้านแก้ไขพฤติกรรม เป็นการให้โอกาสกับผู้กระทำผิดปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม รวมทั้งการพัฒนาจิตใจของผู้ต้องขัง เนื่องจากการสำรวจพบว่าผู้ต้องขังบางรายกระทำความผิด เพราะขาดความยั้งคิด หรือผู้ต้องขังบางรายเกิดภาวะความเครียดจากการต้องถูกจำกัดบริเวณ ขาดอิสระภาพ อดทนยอมรับการถูกกักขังไม่ได้ ประกอบกับความแออัดในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ทำให้กรมราชทัณฑ์ตระหนักถึงความสำคัญ พัฒนาจิตใจควบคู่กับการพัฒนาด้านความรู้ ความสามารถ การดำเนินการพัฒนาด้านจิตใจได้ใช้วิธีดำเนินการหลากหลาย เช่น การอบรมผู้ต้องขังโดยใช้คำสอนของศาสนา การฟื้นฟูจิตใจด้วยวิธีชุมชนบำบัด การจัดกิจกรรมทางศาสนา ประเพณี การอบรมวิปัสสนา การอบรมโดยวิทยากร และตัวแทนหน่วยงาน ภายนอกที่มีความรู้ด้านจิตวิทยา การจัดกิจกรรมด้านบันเทิงรวมทั้งการแก้ไขปัญหาระหว่างผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลโดยเจ้าหน้าที่ของกรมฯ ที่เป็นนักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ นอกจากนี้ มีการสำรวจวิจัยสาเหตุปัญหาของผู้ต้องขังทางด้านจิตใจ เช่น การวิจัยสาเหตุของการฆ่าตัวตายของผู้ต้องขัง ความเครียดของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ/ทัณฑสถาน เช่น โครงการอบรมธรรมปฏิบัติเรือนจำเรือนธรรม¹² ผู้ต้องขังชาวพุทธผ่านการอบรมไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 เพื่อเป็นการ

¹² กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม. รายงานประจำปี 2556.

ส่งเสริมกิจกรรมการอบรมพัฒนาให้กับผู้ต้องขัง ด้วยการปลูกฝังในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมในศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถือและเห็นความสำคัญของคุณค่าการทำความคิด การละทิ้งความชั่ว การทำจิตใจให้ผ่องใสและเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศชาติสืบไป แต่ปัญหาสำคัญของการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว คือ งบประมาณไม่เพียงพอ ต้องใช้เงินนอกงบประมาณที่ได้รับสนับสนุนจากองค์กรหรือหน่วยงานภายนอก หรือเงินประเภทใดประเภทหนึ่งของเรือนจำ/ทัณฑสถาน เป็นต้น

ทางปฏิบัติของเรือนจำ จะให้ความสะดวกกับผู้ต้องขังในการประกอบพิธีกรรมในวันพระและพิธีกรรมสำคัญในทางศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถือ ไม่ว่าจะเป็นพุทธ คริสต์ อิสลาม ฯลฯ มีการจัดให้มีอนุศาสนาจารย์ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ และเปิดโอกาสให้มีการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาด้วยส่งเสริมการศึกษาในการสอบธรรมศึกษาตามแนวการสอบปริยัติธรรมสนามหลวง เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้เข้ารับการอบรม และได้เข้าปฏิบัติธรรม ตามแนวทางของศาสนาที่ตนเคารพนับถือซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาจิตใจ ให้เกิดความสงบร่มเย็น เชื่อมมั่นในกฎแห่งกรรม ตั้งมั่นอยู่ในคุณความดีโดยยึดหลักธรรม การครองใจตน ตามวิถีชีวิตประชาชนชาวไทยที่ดั่งม ลด ปัญหาด้านการควบคุมดูแล ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำอันเป็นนโยบายและภารกิจหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในการพัฒนาพฤติกรรมและนิสัยของผู้ต้องขังให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งในทุกๆปีมีผู้สอบได้จำนวนมาก กรมราชทัณฑ์ได้จัดให้มีอนุศาสนาจารย์รับผิดชอบในการอบรมและชี้แนะแนวทาง อบรมศีลธรรม ศาสนาและวัฒนธรรมแก่ผู้ต้องขัง นอกจากนี้ยังได้ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังที่สนใจในหลักธรรมของพุทธศาสนาอย่างแท้จริงเข้าสอบธรรมศึกษาตรีตามแนวการสอบพระปริยัติธรรมสนามหลวง ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานขั้นต่ำ¹³

4.2.2 การมีส่วนร่วมด้านการศาสนาสำหรับผู้ต้องขังเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ให้เสรีภาพในการนับถือศาสนา ผู้ต้องขังมีสิทธิครอบครองหนังสือเกี่ยวกับศาสนา และอาจมีวัตถุประสงค์ทางศาสนาได้ตามสมควร มีสิทธิเข้าร่วมในพิธีกรรมทางศาสนาตามความเชื่อของตน การบังคับโทษทางอาญาถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ในเรื่องการดูแลทางด้านจิตใจ การแต่งตั้งหรือการว่าจ้างผู้สอนศาสนาต้องได้รับความเห็นชอบจากศาสนา กรณีที่จำนวนผู้นับถือศาสนาใดมีไม่มากพอสำหรับผู้สอนศาสนาหนึ่งอาจจัดการดูแลทางด้านจิตใจ โดยวิธีอื่นได้ ด้วยความเห็นชอบของผู้บังคับบัญชาเรือนจำ ผู้สอน

¹³ จาก ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกับข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การสหประชาชาติ, กระทรวงมหาดไทย ข้อ 41. โดย กรมราชทัณฑ์, 2524, กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์

ศาสนาอาจให้ผู้ช่วยสอนแทนได้และสำหรับการสวมมรดกตลอดจนกิจกรรมทางศาสนาอื่นอาจใช้ผู้สอนศาสนาภายนอกได้

อย่างไรก็ตาม ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ได้ให้โอกาสในการที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ เช่น มีภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบังคับโทษ ในส่วนของการสนับสนุนการให้บริการดูแลทางการแพทย์และการให้ความช่วยเหลือทางศาสนา (มาตรา 53 I, 157, 158 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา) มีการคิดที่จะใช้บริการภายนอกในการทำงานร่วมกันเพื่อบริหารสิ่งอำนวยความสะดวกในเรือนจำโดยบริษัทเอกชน¹⁴

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีบริษัท CCA ประสบความสำเร็จในการได้เข้าทำสัญญาสำหรับงานใหญ่ มีความชำนาญในการออกแบบ ก่อสร้าง และบริหารเรือนจำ ศูนย์กักกัน ให้บริหารขนส่งนักโทษโดยให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ให้บริการที่หลากหลายในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดไม่ว่าจะเป็น โปรแกรมการศึกษา ทักษะที่สำคัญในการทำงานต่างๆ การรักษาพยาบาลทั้งด้านยารักษาโรค ทันตกรรม การอนามัย อาหาร การบำบัดต่างๆ เป็นต้น

ในประเทศอังกฤษ กฎหมายกำหนดให้มีอนุศาสนาจารย์ ผู้รับใช้พระเจ้าเป็นผู้ต้องขังเป็นสมาชิกของศาสนาใดศาสนาหนึ่ง และในประเทศอังกฤษการจ้างงานในเรือนจำเป็นวิธีการช่วยเหลือเบื้องต้นในการสงเคราะห์ผู้ต้องขัง ในการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงพฤติกรรมเพื่อการกลับคืนสู่สังคมโดยปกติ สำหรับผู้ต้องขังที่ไม่สามารถทำงานได้จะถูกนำไปฝึกอาชีพ ส่งไปช่วยงานในสถานพยาบาล หรือโอนย้ายไปเรือนจำอื่น หรือเข้าอบรมตามโปรแกรมศาสนา ความประพฤติโดยอาจารย์ท้องถิ่นและความร่วมมือของสถาบันการศึกษานอกเรือนจำที่ผ่านการคัดเลือกแล้ว เช่น บริษัท HMP Ashfield มีโปรแกรม กิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นให้เยาวชนสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมั่นคง ปรับตัวให้เข้ากับสังคมต่อไปในอนาคตได้ภายหลังจากที่ได้รับการปล่อย และไม่กลับไปทำผิดกฎหมายอีก Ashfield โดย Serco เป็นผู้ดำเนินการตามสัญญาในระยะเวลา 25 ปี ร่วมลงทุนกับ Youth Justice Board of England and Wales ซึ่งให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เช่น การจัดการศึกษา สุขอนามัย ศาสนา การอบรมทางด้านวิชาชีพ เป็นต้น

การเผยแผ่พระพุทธศาสนา ในประเทศอังกฤษนั้น จากข่าวของ พระเชมธัมโม (พระไทยชาวอังกฤษ ศิษย์ของหลวงพ่อกา) ซึ่งได้เข้าไปสอนปฏิบัติธรรมให้แก่นักโทษในเรือนจำของอังกฤษกว่า 26 ปี จนเกิดผลดีช่วยลดปัญหาของเรือนจำได้มาก กระทั่งได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ จากสมเด็จพระราชินีอลิซาเบ็ธที่ 2 แห่งสหราชอาณาจักร ไม่เพียงแต่เท่านั้น

¹⁴ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 78. .

ยังมีนักโทษจำนวนมากมายที่หันมานับถือพุทธศาสนา บางรายที่พ้นโทษ ออกมาก็ได้มาเป็นอาสาสมัครในการเผยแผ่พุทธธรรมด้วย พุทธศาสนิกชน ชาวอังกฤษเชื่อว่าศาสนาพุทธจะขยายตัวออกไปเรื่อยๆ และจะเป็นศาสนาที่สำคัญที่สุดในตะวันตก โดยการสนับสนุนของรัฐบาล¹⁵

กฎหมายของต่างประเทศ มีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางศาสนา ซึ่งอาจเป็นอาสาสมัครที่เข้ามา ทำให้ทุกเรือนจำมีอาสาสมัครดำเนินงานทางศาสนาในเรือนจำ ส่วนกฎหมายราชทัณฑ์ของไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะให้มีอาสาสมัครดำเนินงานทางศาสนาในเรือนจำ แต่ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเรือนจำที่จะต้องจัดให้มีการดำเนินงานทางศาสนาตามที่เห็นสมควร

กรมราชทัณฑ์ของไทย แม้ปัจจุบันจะได้มีการจัดโครงการปฏิบัติธรรม 3 ศาสนา คือ พุทธ คริสต์ และอิสลาม ขึ้นเพื่อเปิด โอกาสให้ผู้ต้องขังได้เข้ารับการอบรม และได้เข้าปฏิบัติธรรมอยู่บ้างแล้ว แต่เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการพัฒนาพฤติกรรมและนิสัยของผู้ต้องขังให้เป็นคนดีในสังคม ต้องอาศัยหลักธรรมคำสอนของแต่ละศาสนามาช่วยชี้แนะแนวทาง มอบทางสว่างแก่ผู้ต้องขัง จึงต้องเปิด โอกาสให้มีมืออาชีพทางศาสนา หรือมืออาชีพทางจิตวิญญาณ สถาบันศาสนา เช่น พระ บาทหลวง หรืออิหม่าม เข้ามาเป็นผู้ควบคุมและดำเนินงานทุกวันอย่างสม่ำเสมอในเรือนจำ เพื่อฝึกอบรมความรู้ทางศาสนา หลักการใช้ชีวิตและทัศนคติในเชิงบวกแก่นักโทษ สำหรับนำไปใช้เป็นหลักและแนวทางในการดำเนินชีวิตภายหลังพ้นโทษ รวมถึงลดถึงการติดตามดูแลนักโทษที่พ้นโทษไปแล้วให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

ดังนั้น การนำหลักการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทางศาสนาในเรือนจำ มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของพระราชบัญญัติฯ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟู และลดการกระทำผิดซ้ำ ทั้งเป็นการปลูกฝังให้ผู้ต้องขังรู้จักผิดชอบชั่วดี มีจิตสำนึก มีสติปัญญาในการดำรงชีวิต และใช้ชีวิตอย่างไม่ประมาทเมื่อออกไปใช้ชีวิตนอกเรือนจำ และเพื่อให้เห็นแนวทางการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานในเรือนจำ จึงเห็นว่าเพื่อประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น กรมราชทัณฑ์ของไทยควรออกกฎหมายมารองรับอำนาจหน้าที่ของภาคเอกชนให้มีความชัดเจนด้วย เช่น กลุ่มอาสาสมัครดำเนินงานทางศาสนา ก็มีกฎหมายให้เข้ามาบังคับโทษจำคุกในเรือนจำโดยให้มีอำนาจและหน้าที่ในการให้ความรู้ทางด้านศาสนาแก่ผู้ต้องขังโดยเป็นการเฉพาะ เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรหรือภาคเอกชนซึ่งมีความเป็นมืออาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้ทางศาสนาให้แก่ผู้ต้องขังในเรือนจำ

¹⁵ ศาสนาพุทธ ในมุมมองคนต่างชาติ. สืบค้น 5 มีนาคม 2558, จาก <http://www.correct.go.th/blogknowledge/index.php/>.

4.3 การมีส่วนร่วมทางการให้ความรู้ด้านอาชีพ

การฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขัง เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังโดยเจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถาน ภายใต้หลักการและวิธีการปฏิบัติโดยมีวัตถุประสงค์แห่งการฝึกวิชาชีพ ผู้ต้องขังประกอบด้วยเป้าหมายหลายประการ ได้แก่ การลงโทษ ปลูกฝังนิสัยรักการทำงาน ชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเนื่องจากก่อให้เกิดการหมุนเวียนในด้านการผลิตและบริโภคทดแทนกัน ชำรงไว้ซึ่งการปกครองและรักษาระเบียบวินัยของผู้ต้องขัง ใช้เวลาว่างในระหว่างถูกควบคุมตัวให้เป็นประโยชน์ทำให้เกิดความรู้ ความชำนาญในวิชาชีพที่อบรมสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์เมื่อพ้นโทษ การฝึกอบรมวิชาชีพจึงเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ต้องขังได้รู้ถึงคุณค่าและประโยชน์ของการประกอบอาชีพโดยสุจริต และสามารถปรับตัวอยู่ร่วมกับสังคมโดยสงบสุขซึ่งเป็นผลในระยะยาวต่อการป้องกันการกระทำผิดซ้ำอีก

4.3.1 การมีส่วนร่วมทางการให้ความรู้ด้านอาชีพสำหรับผู้ต้องขังของประเทศไทย

สำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำของประเทศไทย ก็มีหลักประกันสิทธิของผู้ต้องขังในการศึกษาอบรม ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางการศึกษาอบรมของไทย ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์พุทธศักราช 2479 หมวด 5 การงาน มาตรา 22 มาตรา และ มาตรา 23

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยเงินผลพลอยได้จากการฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขัง พ.ศ. 2548 ข้อ 4 ข้อ 7 ข้อ 10

ข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ฉบับที่ 8 เรื่องการศึกษาและอบรมผู้ต้องขัง วันที่ 11 กันยายน พุทธศักราช 2483 (2)

“(2) วิชาชีพ ผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาด และมีได้กำหนดให้มีหน้าที่อันเกี่ยวข้องด้วยการทำงานที่มีใช่เป็น การหาประโยชน์ ต้องจัดให้ศึกษาวิชาชีพทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติตามที่ทางเรือนจำจัดให้”

การฝึกอบรมวิชาชีพเป็นบริการที่จัดขึ้นในระบบการศึกษาในโรงเรียนปกติ เพื่อส่งเสริมให้มีความรู้ ความสามารถด้านวิชาชีพ เพิ่มพูนความรู้ และทักษะอาชีพที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานและดำรงชีวิตเป็นลักษณะของการจัดการศึกษาตามความต้องการและความพร้อมของแต่ละคน มุ่งให้ผู้เรียนเห็นช่องทางและมีความพร้อมในการประกอบอาชีพ ความยากจนและการไม่มีงานทำหรือมีงานทำที่ไม่แน่นอนย่อมเป็นปัญหาหนึ่งที่จะก่อให้เกิดอาชญากรรม เมื่อมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย และมีแรงจูงใจมากพอ การส่งเสริมให้ผู้ต้องขังมีงานทำจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องทำ เพราะคนที่ไม่มีงานทำเป็นกิจลักษณะย่อมมีเงินซื้อสิ่งของที่จำเป็นใน

การดำรงชีวิต การมีงานทำจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อาชญากรรมลดน้อยลง การฝึกอาชีพให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของรัฐบาล

การให้การศึกษาวิชาชีพแก่ผู้ต้องขัง มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้ผู้ต้องขังประพฤติตนเป็นพลเมืองดี เนื่องจากผู้ต้องขังส่วนมากยากจน ไม่ได้ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งและขาดขาดฝีมือในการทำงาน จึงเป็นเหตุผลผลักดันให้กระหัดด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การกำหนดระเบียบให้ผู้ต้องขังทำงานหรือฝึกอบรมอาชีพในระหว่างคุมขังจึงเป็นไปเพื่อสร้างทักษะฝีมือแรงงาน ตลอดจนเป็นงานเพาะนิสัยการทำงานให้แก่ผู้ต้องขังให้ผู้ต้องขังด้วย

กรมราชทัณฑ์มีแนวคิดในการจัดการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง ให้ผู้ต้องขังได้มีวิชาชีพติดตัวเมื่อออกจากเรือนจำไปแล้ว เป็นวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานด้านแก้ไขพฤตินิสัย

1) ลักษณะของการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังและการใช้แรงงาน

ลักษณะการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังและการใช้แรงงานที่มีปรากฏอยู่ทั่วไปในการราชทัณฑ์ มีลักษณะเด่นชัดอยู่ 4 ประการดังนี้¹⁶

1.1) การฝึกวิชาชีพเบ็ดเตล็ดโดยทั่วไป เป็นการให้แรงงานผู้ต้องขังที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด อนามัย สุขาภิบาล การบำรุงซ่อมแซมเรือนจำและทัณฑสถานการใช้แรงงานตามความถนัดเฉพาะตัว การใช้แรงงานเพื่อประโยชน์สาธารณะนอกเรือนจำและทัณฑสถานหรือเป็นการทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งการจัดกิจกรรมแก่ผู้ต้องขังลักษณะนี้มีกำหนดไว้ในมาตรา 22 และ 23 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2497

1.2) การใช้แรงงานและฝึกวิชาชีพในสาขาเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ การใช้แรงงานและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในลักษณะนี้ กระทำได้กว้างขวางและประหยัด ส่งผลดีต่อด้านสุขภาพอนามัยและลดความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังได้ส่วนหนึ่ง เช่น การนำผู้ต้องขังทำการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ในเนื้อที่ภายในของเรือนจำ ทัณฑสถานเปิดหรือเรือนจำชั่วคราว

1.3) การฝึกวิชาชีพอุตสาหกรรมในเรือนจำและทัณฑสถาน การฝึกวิชาชีพหลักที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อการประกอบอาชีพของผู้ต้องขัง ภายหลังการปลดปล่อยและเป็นผลดีในด้านการเพิ่มพูนเงินทุนฝึกวิชาชีพต่อผู้ต้องขัง อันเกิดขึ้นจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ราชทัณฑ์ รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาคาร่างงานของผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำเป็นอย่างดี เช่น การฝึกวิชาชีพช่างไม้ช่างมุก ช่างทอผ้า ช่างหยาบ แนวการฝึกอาชีพด้านนี้จะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เนื่องจากวัตถุดิบและทรัพยากรธรรมชาติจะมีปริมาณลดลงและราคาสูงขึ้น มีผลกระทบต่อกิจการฝึกอาชีพของกรม

¹⁶ จาก คู่มือการราชทัณฑ์ : การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน (น. 71-72), โดย ประเสริฐ เมฆมณี, 2532, กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์.

ราชทัณฑ์ ดังนั้น จึงสมควรที่จะได้จัดเตรียมแผนงานการฝึกวิชาชีพ เพื่อรองรับแนวการฝึกวิชาชีพ ในระบบอุตสาหกรรม

1.4) การส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพในระบบก้าวหน้า การดำเนินงานในลักษณะนี้ได้กำหนดทิศทางปฏิบัติอยู่ 2 ประการคือ การจัดตั้งเรือนจำและทัณฑสถานเพื่อการฝึกวิชาชีพ โดยเฉพาะ เช่น มีการฝึกวิชาชีพช่างเหล็ก ช่างยนต์ ช่างวิทยุ ซึ่งเป็นงานทำรายได้แก่เรือนจำอย่างมาก และประการที่ 2 คือ การส่งเสริมให้ผู้ต้องขังที่มีความรู้ความสามารถ มีความสนใจในการฝึกวิชาชีพได้มีโอกาสศึกษาและฝึกฝนพัฒนางานวิชาชีพในสถาบันการศึกษา วิธีการนี้ถือปฏิบัติอย่างกว้างขวางในญี่ปุ่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

2) รูปแบบการใช้แรงงานและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับระบบการราชทัณฑ์ไทยมีอยู่ 4 ระบบดังนี้

2.1) ระบบการใช้แรงงานผู้ต้องขังผลิตภัณฑ์ราชทัณฑ์ เป็นการใช้แรงงานผู้ต้องขังที่อยู่ในความรับผิดชอบของเรือนจำและทัณฑสถาน ทั้งในด้านการผลิตและจำหน่ายและ ได้แบ่งเงินรางวัลปันผลแก่ผู้ต้องขังตามคุณค่าแห่งการทำงาน ซึ่งมีใช้ค่าจ้าง

2.2) ระบบรัฐเกื้อกูล โดยรัฐส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการต่างๆ เป็นผู้สั่งจ้างหรือจัดซื้อผลิตภัณฑ์จากฝีมือของผู้ต้องขังโดยตรง เช่น การทำรองเท้าหรือเครื่องแบบราชการทหารตำรวจ เป็นการช่วยประหยัดเงินงบประมาณของรัฐ และเป็นผลดีในการพัฒนาส่งเสริมการฝึกวิชาชีพและการว่างงานผู้ต้องขังได้

2.3) ระบบการใช้แรงงานผู้ต้องขังทำงานโยธาและกิจการสาธารณะ โดยการใช้แรงงานผู้ต้องขังในกิจการสาธารณะหรืองานโยธา เช่น การซ่อมแซมถนน การขุดคลอง ระบายน้ำสาธารณะและปลูกสวนป่า

2.4) ระบบการใช้แรงงานผู้ต้องขังทางเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ โดยการใช้แรงงานและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังทางเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ในเรือนจำเปิดหรือทัณฑสถานเปิดและเรือนจำชั่วคราว

3) วัตถุประสงค์ของการใช้แรงงานผู้ต้องขัง ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางกฎหมาย ระเบียบหรือการปฏิบัติ ซึ่งวัตถุประสงค์โดยทั่วไปดังนี้

3.1) ให้ผู้ต้องขังได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และได้สำนึกในความผิด

3.2) ชำระหรือเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถของผู้ต้องขัง เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีเกียรติ หลังจากที่ได้รับปลดปล่อยแล้ว

3.3) จัดหาการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบการค้า การที่ผู้ต้องขังต้องมาถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ ย่อมทำให้สูญเสียแรงงานและช่างฝีมือ

ภายนอกในด้านการพัฒนาจึงได้คาดหมายกันว่า ควรจะได้นำแรงงานนี้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐและนอกจากนั้นยังจะเป็นการลดรายจ่ายได้ทางหนึ่ง การใช้แรงงานเพื่อเป็นการแก้ไขผู้กระทำผิด โดยยึดหลักปฏิบัติตามแนวข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติด้วยการให้การฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังไปพร้อมกับการใช้แรงงาน ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีข้อกำหนดการใช้แรงงานแก่ผู้กระทำผิดในลักษณะต่างๆ กันตามความเหมาะสม เช่น การใช้แรงงานหญิง ก็ให้เป็นงานเบาต่างจากการใช้แรงงานชาย คนที่เจ็บป่วยก็จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำงาน ผู้ต้องขังระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา ก็จะถูกจัดให้ใช้แรงงานอีกประเภทหนึ่งซึ่งแตกต่างไปจากผู้ต้องขังเด็ดขาด เพราะถือว่ายังไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดโดยแท้จริง อาจได้รับการปลดปล่อยจากศาลได้ สำหรับผู้ต้องขังเด็ดขาดบุคคลประเภทนี้เป็นผู้ที่ถือว่าได้กระทำความผิดจริง และเป็นพวกที่ถูกใช้แรงงานอย่างเต็มที่ตามระบบการใช้แรงงานและในขณะเดียวกันก็จะได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพไปด้วย เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถในวิชาชีพให้สามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพภายหลังพ้นโทษได้¹⁷

การอบรมและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในเรือนจำแต่ละประเภทนั้น ควรต้องดำเนินการตามหลักปรัชญาการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) ที่เชื่อว่าสาเหตุการประกอบอาชญากรรมเกิดจากสภาพแวดล้อมทางสังคมของบุคคลนั้น หรือเกิดจากความบกพร่องทางบุคลิกภาพ ดังนั้น โปรแกรมสำหรับการฝึกวิชาชีพจึงจำเป็นต้องสอดคล้องกับประวัติ ภูมิหลัง การศึกษา อาชีพ สภาพแวดล้อม เดิมระดับสติปัญญา อายุ อุปนิสัย ความถนัด และความสนใจของผู้ต้องขัง โดยเรือนจำจะต้องมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามโปรแกรมนั้นด้วย ภายใต้สภาพความเป็นจริง (Realistic) เท่าที่เรือนจำแต่ละประเภทจะสามารถดำเนินการได้

4.3.2 การมีส่วนร่วมทางด้านให้ความรู้ด้านอาชีพสำหรับผู้ต้องขังเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกทำงานฝึกวิชาชีพ หรืออบรมอาชีพเพิ่มเติมนอกเรือนจำได้อย่างอิสระ หากว่าสิ่งดังกล่าวอยู่ในแผนการบังคับโทษที่ตอบสนองตามจุดมุ่งหมาย หรือยึดถือเป็นอาชีพภายหลังการปล่อยตัว ใบรับรองการจบการศึกษา หรือการศึกษาเพิ่มเติมจะต้องไม่ปรากฏข้อความว่าเป็นความสำเร็จระหว่างการคุมขัง การหางาน¹⁸ โอกาสการฝึกงาน เจ้าหน้าที่บังคับโทษโดยการร่วมมือของสมาคมและสถาบันแรงงานและเศรษฐศาสตร์ต้องจัดหางานให้กับผู้ต้องขังที่มีความสามารถทำงานได้ ได้ทำงานที่มีรายได้

¹⁷ การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในประเทศ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต), โดย สภา จันททวาร, 2516, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁸ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 139-150.

เหมาะสม และจำเป็นต้องช่วยเหลือ แนะนำและติดต่อในเรื่องอาชีพ การฝึกอาชีพและกิจกรรมบำบัด ด้วยการทำงาน อาจกระทำในสถานที่ของผู้ประกอบการเอกชนก็ได้ อาจมีการ โอนการควบคุมทางเทคนิคและวิชาการให้ผู้ประกอบการเอกชนดูแลได้

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การบังคับโทษทางอาญาถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ก็ได้ให้ออกาสในการที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ ตัวอย่างเช่น ตั้งแต่ทศวรรษที่ 70 ได้มีภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบังคับโทษ ในส่วนของการสนับสนุนการทำงานสร้างอาชีพ มาตรการการดำเนินการที่เปิดให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ร่วมให้บริการฟรีตามมาตรการการร่วม private-public partnership ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อการทำหน้าที่ของรัฐการดำเนินการบังคับโทษ ของเรือนจำ นอกเหนือไปจากการการให้บริการดูแลทางการแพทย์และการให้ความช่วยเหลือทาง ศาสนา (มาตรา 53 I, 157, 158 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา) มีการคิดที่จะใช้บริการภายนอก ในการทำงานร่วมกันเพื่อบริหารสิ่งอำนวยความสะดวกในเรือนจำโดยบริษัทเอกชน (มาตรา 148, 149, 154 วรรค 2 กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา) เมื่อปราศจากการช่วยเหลือจากภายนอก มัน เป็นไปได้ยากที่จะเสนอแนวทางในการฝึกอาชีพที่หลากหลายให้ผู้ต้องขังในระหว่างการบังคับโทษ ได้ ดังนั้น การแปรรูปในบางส่วน เช่น การผลิตสินค้าโดยนักโทษทั้งในและนอกเรือนจำ ทั้งนี้ การ ดำเนินมาตรการด้านการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขัง โดยบุคลากรวิชาชีพภายนอก ได้มีการ ดำเนินการมาเป็นเวลานานและเป็นที่ยอมรับเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เป็นที่ยอมรับเหล่านี้¹⁹

ในสหรัฐอเมริกาหลายรัฐได้อนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ภายในสถานพินิจเด็กและเยาวชน บ้านกึ่งวิถี ในบางรัฐได้ออกกฎหมายให้เอกชนมีส่วนร่วมในการ จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสบายในเรือนจำ โดยทำเป็นข้อตกลงเอกชนเป็นผู้จัดบริการ เป็น รูปแบบที่ได้รับความนิยมมากที่สุด โดยได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับ นักโทษในหลายด้าน เช่น บริการทางการแพทย์ บริการรักษาสุขภาพจิต การศึกษา การฝึกอบรม พนักงาน การฝึกอาชีพ การให้คำปรึกษา บริการด้านอาหาร การสันทนการ ร้านอาหารและ เสบียงอาหารภายในเรือนจำ เช่น บริษัท CCA ที่ให้บริการที่หลากหลายในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำ ผิด ไม่ว่าจะเป็นโปรแกรมการศึกษา ทักษะที่สำคัญในการทำงานต่างๆ การรักษายาบาลทั้งด้านยา รักษาโรค ทันตกรรม การอนามัย อาหาร การบำบัดต่างๆ เป็นต้น

ในประเทศอังกฤษ การจ้างงานในเรือนจำเป็นวิธีการช่วยเหลือเบื้องต้นในการ สงเคราะห์ผู้ต้องขัง ในการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงพฤตินิสัยเพื่อการกลับคืนสู่สังคมโดยปกติ

¹⁹ Kaiser/Schoch. (2003). Strafvollzug 5.Auflage. p. 78.

สำหรับผู้ต้องขังที่ไม่สามารถทำงานได้จะถูกนำไปฝึกอาชีพ ส่งไปช่วยงานในสถานพยาบาล หรือ โอนย้ายไปเรือนจำอื่น หรือเข้าอบรมตาม โปรแกรมศาสนา ความประพฤติโดยอาจารย์ท้องถิ่นและ ความร่วมมือของสถาบันการศึกษานอกเรือนจำที่ผ่านการคัดเลือกแล้ว²⁰ เช่น บริษัท HMP Ashfield มีโปรแกรม กิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นเพื่อให้ปรับตัวเข้ากับสังคมต่อไปในอนาคตได้ภายหลังจากที่ ได้รับการปล่อย และไม่กลับไปทำผิดกฎหมายอีก ซึ่งให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกในด้าน ต่างๆ เช่น การจัดการศึกษา สุขอนามัย ศาสนา การอบรมทางด้านวิชาชีพ เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ประเทศเยอรมนี ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกทำงานฝึกวิชาชีพ หรืออบรมอาชีพเพิ่มเติมนอกเรือนจำได้อย่างอิสระ หากว่าสิ่งดังกล่าวอยู่ในแผนการบังคับโทษที่ ตอบสนองตามจุดมุ่งหมาย หรือยึดถือเป็นอาชีพภายหลังการปล่อยตัว มีการการผลิตสินค้าโดย นักโทษทั้งในและนอกเรือนจำ โดยบุคลากรวิชาชีพภายนอก ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษในด้านการฝึกอบรมพนักงาน การฝึกอาชีพ เป็นต้น

ในงานราชทัณฑ์ของไทย การจัดระบบการศึกษาและวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังยังมี ข้อบกพร่องบางประการ เช่น ขาดอาคารเรียน มีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในการ จัด การศึกษาให้แก่ผู้ต้องขัง สำหรับการปลูกฝังทัศนคติที่ถูกต้องแก่ผู้ต้องขังดำเนินการไม่ทั่วถึง การ ประเมินผลการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างอยู่ในเรือนจำและพ้นโทษเนื่องจากขาดแคลนบุคลากรที่มี ความรู้ความสามารถเฉพาะด้านงบประมาณ ยังไม่ได้กำหนดภารกิจและเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจนในการ ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างต้องโทษและพ้นโทษในการจัดเวลาให้ผู้ต้องขังได้เรียนวิชาสามัญและ วิชาชีพไม่มีขอบเขตอย่างชัดเจน ระหว่างฝ่ายควบคุม ฝ่ายฝึกวิชาชีพ และฝ่ายการศึกษา ทำให้ ผู้ต้องขังมีโอกาสได้เรียนไม่มากเท่าที่ควร การเรียนการสอนจึงดำเนินการได้ไม่เต็มที่ ในด้านการ ฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานส่วนมากมีวัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าเพื่อ การจำหน่ายและหารายมากกว่าการให้การศึกษาวิชาชีพ ซึ่งมีกระบวนการเรียนการสอนทางทฤษฎี หลักการและวิธีการก่อนแล้วจึงมีการฝึกภาคปฏิบัติ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีผู้ต้องขังจำนวนหนึ่งที่ไม่ ไป ทำงานฝึกวิชาชีพ โดยไม่ได้รับการศึกษาวิชาชีพมาก่อน ทำให้ผู้ต้องขังบางคนพ้นโทษแล้วไม่มี ความรู้และไม่มีความสามารถ

กรมราชทัณฑ์ ต้องพยายามดำเนินการให้เป็นไปตามแผนทิศทางของกรมราชทัณฑ์ ด้านการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้ การ สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้การศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ โดยปรับ

²⁰ Section 19. Prison Act 1952.

ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เช่น ในเรื่องของการจัดตั้งโรงงานฝึกวิชาชีพในเรือนจำ ซึ่งอาจจะเชิญผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านอาชีพต่างๆ มาให้ความรู้ มาสอนด้านอาชีพให้กับผู้ต้องขังในเรือนจำ กับทั้งคอยชี้แนะแนวทางในการประกอบอาชีพตามความถนัดของผู้ต้องขังแต่ละคน และจัดให้ผู้ต้องโทษที่ได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพมาแล้วและสามารถทำงานได้นั้น ได้รับการรับรองและได้รับการยอมรับ โดยมีประกาศนียบัตรการฝึกวิชาชีพและควรเพิ่มในระเบียบในเรื่องการเลื่อนขั้น ให้ผู้ต้องขังที่ได้ประกาศรับรองการฝึกวิชาชีพจากศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ให้ได้รับการพิจารณาประกอบการเลื่อนขั้นผู้ต้องขังด้วยจากแต่เดิมที่พิจารณาให้แต่เฉพาะผู้ต้องขังที่ได้รับใบประกาศจากกระทรวงศึกษาธิการ และกรมราชทัณฑ์ควรทำความเข้าใจกับกระทรวงแรงงาน และแรงงานจังหวัดในการประสานข้อมูลด้านความต้องการของตลาดแรงงาน รายชื่อผู้ประกอบการแต่ละจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางในการฝึกวิชาชีพของเรือนจำว่า ควรฝึกวิชาชีพด้านใดให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในจังหวัด และเพิ่มโอกาสในการมีงานทำของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ

ดังนั้น จึงควรกฎหมายบัญญัติอย่างชัดเจน ในการถ่ายโอนภารกิจทางด้านการให้ความรู้ด้านอาชีพให้ภาคเอกชนมาดำเนินการฝึกอาชีพผู้ต้องขัง ได้แก่ การบัญญัติกฎหมายมาให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษ ให้เข้ามาทำหน้าที่ดูแลเรื่องการศึกษาในการฝึกวิชาชีพภายในเรือนจำ โดยให้มีอำนาจโดยเฉพาะ เพื่อให้ระบบการฝึกอาชีพของเรือนจำ/ทัณฑสถาน ดำเนินการโดยทีมงานที่เป็นมืออาชีพ ผู้ต้องขังได้รับการฝึกอาชีพที่ทันสมัย สามารถนำไปใช้ได้จริงหลังพ้นโทษ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน รวมทั้งเป็นการลดภาระงานเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่ปัจจุบันสัดส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังไม่ได้สัดส่วนกัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้นในการทำงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์หลังพ้นโทษ ซึ่งเมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษออกมาและมีงานทำจากการฝึกอาชีพในเรือนจำ ผู้ต้องขังก็ไม่ไปกระทำความผิดซ้ำ เพราะการกระทำความผิดของผู้ต้องขังส่วนมากเกิดจากปัญหาความยากจนและไม่มีการทำ และเมื่อผู้ต้องขังออกมาไม่มีงานทำก็ไม่เป็นที่รังเกียจของสังคม สามารถใช้ชีวิตร่วมกับคนในสังคมได้อย่างปกติสุข

4.4 การมีส่วนร่วมทางด้านอุตสาหกรรมในเรือนจำ

การมีส่วนร่วมในด้านอุตสาหกรรมในเรือนจำ เน้นทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน หรือชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน การจ้างงานนักโทษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเพื่อฝึกอบรมความรู้ ทักษะ อาชีพให้นักโทษ ได้มีความรู้ความชำนาญ สำหรับนำไปใช้ประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง ภายหลังจากพ้นโทษรวมถึงการติดตามดูแลนักโทษที่พ้นโทษแล้วให้มีงานทำ

การมีส่วนร่วมทางด้านอุตสาหกรรม นั้นหมายถึง “อุตสาหกรรมในเรือนจำ” และ “อุตสาหกรรมนอกเรือนจำ” ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “เรือนจำอุตสาหกรรม” ซึ่งจะได้ อธิบายต่อไป

อุตสาหกรรมในเรือนจำ หมายถึง เรือนจำของรัฐหรือเอกชนที่การดำเนินงานด้าน อุตสาหกรรมในเรือนจำแต่ไม่ได้มีนโยบายเน้นหนักการดำเนินงานด้านอุตสาหกรรม (ถ้ามีนโยบาย เน้นหนักการดำเนินงานด้านอุตสาหกรรมก็เป็นเรือนจำอุตสาหกรรม)

อุตสาหกรรมนอกเรือนจำ หมายถึง การนำนักโทษออกไปทำงานอุตสาหกรรมนอก เรือนจำ เช่น ในระหว่างปี ค.ศ. 1868 ถึง ค.ศ. 1979 เกษตรกรและนักธุรกิจเอกชนในภาคใต้ของ สหรัฐอเมริกา ทำสัญญาเช่านักโทษออกไปทำงานในไร่ปศุสัตว์ ไร่ฝ้าย โรงงานทำเหมืองแร่ การ ก่อสร้างทางรถไฟ เป็นต้น

เรือนจำอุตสาหกรรม หมายถึง “เรือนจำของรัฐหรือเรือนจำเอกชนที่เน้นหนักการ ดำเนินงานด้านอุตสาหกรรม หรือเน้นกระบวนการแปรรูป การผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์จำนวน มาก โดยการใช้เครื่องจักรหรือแรงงานผู้ต้องขัง”

เรือนจำอุตสาหกรรม หมายถึง “สถานที่ที่ใช้ควบคุม กักขังผู้ต้องขัง ซึ่งมีการดำเนินการ เกี่ยวกับกิจกรรมการผลิตหรือการบริการ โดยใช้แรงงานผู้ต้องขัง หรือใช้แรงงานผู้ต้องขังในการ ควบคุมอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรที่เกี่ยวกับกิจการผลิตหรือการบริการ”²¹

4.4.1 การมีส่วนร่วมด้านอุตสาหกรรมสำหรับผู้ต้องขังของประเทศไทย

ในสมัยโบราณ การใช้แรงงานนักโทษนั้น ถือเป็นโทษอย่างหนึ่ง ซึ่งใช้ควบคู่กัน ไปด้วยกับการจำคุก เช่น การทำความสะอาดสถานที่ราชการ ทำถนนหลวง ทำการต่อเรือรบ ซึ่งการใช้แรงงาน นักโทษสมัยนั้นเป็นประโยชน์ต่อราชการแผ่นดิน²²

ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ของประเทศไทย มีนโยบายในการแก้ไขฟื้นฟู และพัฒนาพฤติก ษณ์ผู้ต้องขัง โดยส่งเสริมให้เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ ดำเนินการจัดฝึกอบรมวิชาชีพ สาขาต่างๆ ให้แก่ผู้ต้องขัง เช่น ช่างไม้ ช่างเชื่อม ช่างสี ช่างจักสาน ช่างแกะสลัก การนวดแผนไทย ฯลฯ และเมื่อพิจารณากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานหาผลประ โยชน์ที่มีรายได้ของ ผู้ต้องขังในเรือนจำ อันประกอบด้วย

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์พุทธศักราช 2479 หมวด 5 การงาน มาตรา 24 มาตรา และ มาตรา 25

²¹ จาก “บทความเรื่อง: เรือนจำอุตสาหกรรม,” โดย วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์, 2556, *วารสารราชทัณฑ์*, 2(61), น. 1-2.

²² จาก *ประวัติศาสตร์ราชทัณฑ์ 200 ปี* (น. 548-589), โดย กรมราชทัณฑ์, 2525, กรุงเทพฯ : กรมราชทัณฑ์.

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยเงินผลพลอยได้จากการฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงาน ผู้ต้องขัง พ.ศ. 2548 ข้อ 4 ข้อ 7 ข้อ 10

ข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ฉบับที่ 8 เรื่องการศึกษาและอบรมผู้ต้องขัง 11 กันยายน พุทธศักราช 2483 (2),

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 1/2495 เรื่อง เงินรางวัลคนต้องขังและคนฝากที่สมัครเข้าทำงานประเภทหาผลประโยชน์ของเรือนจำ ข้อ 1,

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 9) เรื่อง การจ้างผู้รู้ผู้ชำนาญการพิเศษในงานหาผลประโยชน์ ลงวันที่ 2 สิงหาคมพุทธศักราช 2481 ข้อ 1,

กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความใน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ลงวันที่ 21 เมษายน พุทธศักราช 2480 ข้อ 18 (8) ข้อ 50 (1) - (7) ข้อ 57,

กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 27 กันยายน พุทธศักราช 2482 ข้อ 58,

กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2504) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ข้อ 59

กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2520) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ข้อ 60, ลงวันที่ 14 มีนาคม 2520

กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 ข้อ 1 ข้อ 2

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ข้อ 1

จะเห็นได้ว่ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ของไทย ดังกล่าวได้กำหนดหลักการ แนวคิด ในการทำงานหาผลประโยชน์ที่มีรายได้ของผู้ต้องขังในเรือนจำ ว่าเรือนจำสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นภารกิจและหน้าที่ของเรือนจำที่จะต้องกระทำ รวมทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน

ปัจจุบันมีสินค้าหรือผลิตภัณฑ์หลายอย่าง ที่เกิดจากฝีมือของผู้ต้องขังที่อาศัยอยู่ในเรือนจำจากทั่วประเทศ เช่น ประดิษฐ์ดอกไม้ การทำขนม ผลิตภัณฑ์เครื่องเล่นจากเหล็กของการฝึกอาชีพช่างเชื่อมโลหะ ผลิตภัณฑ์สินค้าเฟอร์นิเจอร์ไม้สักทอง และของที่ระลึกจากงานไม้ งานฝีมือของผู้ต้องขังประจำเรือนจำอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของกรมราชทัณฑ์ในโครงการเรือนจำอุตสาหกรรม

เรือนจำอุตสาหกรรม เป็นโครงการที่ก่อตั้งขึ้นโดยกรมราชทัณฑ์ ซึ่งมีหน้าที่ด้านการควบคุม แก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขังและพัฒนาให้ผู้ต้องขังกลับเป็นพลเมืองที่ดีมีสุขภาพและจิตที่ดีไม่หวนไปกระทำความผิดซ้ำหรือเป็นภาระของสังคมอีก โดยกรมราชทัณฑ์ได้มุ่งเน้นการพัฒนาทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพที่มีความหลากหลายมาโดยตลอด เพื่อให้ผู้ต้องขังมีวิชาติดตัวนำไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวภายหลังพ้นโทษ ซึ่งถือว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก เพราะไม่เพียงแต่จะช่วยสร้างรายได้แก่ผู้ต้องขังแล้ว ยังได้กลายเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่รวบรวมเอาองค์ความรู้ด้านการตลาด การบัญชี การพัฒนาวัตถุดิบ และแหล่งผลิตสินค้าคุณภาพอีกแห่งหนึ่งให้กับประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ได้มีการวิจัยต่อการบริหารจัดการเรือนจำอุตสาหกรรมในประเทศไทย²³ พบว่าในการจัดหาวัตถุดิบในการผลิต การจัดหาเครื่องมือ เครื่องจักร ควรให้ออกชนเป็นผู้ลงทุน ตลอดจนการบำรุงรักษา เพราะว่าเรือนจำมีกำลังเจ้าหน้าที่น้อย และเห็นว่าการฝึกสอนการทำงานระบบอุตสาหกรรมควรให้ออกชนเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะครูผู้สอนปัจจุบันมีไม่เพียงพอ และไม่มีความรู้ในเทคโนโลยีสมัยใหม่

เรือนจำอุตสาหกรรม เป็นที่เดียวกับที่คุมขังผู้ต้องขัง ซึ่งเรือนจำได้จัดหาอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องจักร เพื่อกิจกรรมการผลิตหรือการบริการอย่างครบครัน โดยเรือนจำเขตภาคกลางส่วนใหญ่จะเป็นบริการด้านแรงงาน ซึ่งผู้ว่าจ้างที่ต้องการให้ผลิตสินค้าจะเป็นผู้จัดหาวัตถุดิบและกำหนดรูปแบบมาให้ และผู้ต้องขังจะทำตามนั้น เช่น การเย็บผ้า การประกอบหลอดไฟฟ้า การประดิษฐ์ดอกไม้แห้งและการประกอบจักรยาน เป็นต้น

4.4.2 การมีส่วนร่วมด้านอุตสาหกรรมสำหรับผู้ต้องขังเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การทำงานผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกทำงาน หรืออบรมอาชีพเพิ่มเติมนอกเรือนจำได้อย่างอิสระ ถ้าสิ่งดังกล่าวอยู่ในแผนการบังคับโทษที่ตอบสนองจุดมุ่งหมาย เพื่อให้มีความสามารถทำ หรือยึดเป็นอาชีพหลังการปล่อยตัวและไม่ขัดต่อเหตุผลของการบังคับโทษในใบรับรองการจบการศึกษา หรือการศึกษาเพิ่มเติมจะต้องไม่ปรากฏข้อความว่าเป็นความสำเร็จในระหว่างการคุมขังของผู้ได้รับ²⁴ สถานที่ทำงาน เรือนจำต้องจัดให้มีสถานที่ทำงาน และกิจกรรมการบำบัดด้วยการทำงาน

สถานที่ทำงานและสถานที่บำบัด จักต้องมีความสัมพันธ์กับภายนอกเรือนจำ บทบัญญัติการคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัยในการทำงานจะต้องได้รับการพิจารณาด้วย การฝึกอาชีพ

²³ จาก *แนวทางในการดำเนินการเรือนจำอุตสาหกรรมในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ ปริญญา มหาบัณฑิต), โดย นุชนารถ วิเศษศิริ, 2545, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁴ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 38-41.

และกิจกรรมบำบัดด้วยการทำงาน อาจกระทำในสถานที่ของผู้ประกอบการเอกชนก็ได้ อาจมีการโอนการควบคุมทางเทคนิคและวิชาการให้ผู้ประกอบการเอกชนดูแลได้ เจ้าพนักงานบังคับโทษ²⁵ เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจของเรือนจำยุติธรรมเมื่อมีเหตุผลพิเศษอาจมีการมอบหมายภารกิจให้เจ้าพนักงานอื่นปฏิบัติได้ หรือให้บุคคลในตำแหน่งหน้าที่อื่น หรือบุคคลที่มีหน้าที่ตามสัญญาปฏิบัติก็ได้ เรือนจำแต่ละแห่งต้องจัดผู้ทำงานที่เหมาะสมมีกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้นว่า กลุ่มทั่วไป กลุ่มธุรกิจ กลุ่มโรงงาน เป็นต้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าเรือนจำอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกามีลักษณะที่หลากหลายอันเป็นเรื่องปกติของประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ ได้แก่ อุตสาหกรรมในเรือนจำของรัฐ อุตสาหกรรมในเรือนจำของเอกชน (เรือนจำกึ่งเอกชน) เรือนจำอุตสาหกรรมของรัฐ และเรือนจำอุตสาหกรรมเอกชน (เรือนจำแปรรูปเต็มรูปแบบ) โดยมลรัฐส่วนใหญ่จะมี “สมาคมอุตสาหกรรมเรือนจำ” ซึ่งแต่งตั้งโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ ดำเนินงานโดยอิสระ มีลักษณะกึ่งราชการและกึ่งเอกชนมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอุตสาหกรรมเรือนจำซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมลรัฐเป็นประธาน ทำหน้าที่ในการแจกจ่ายงานอุตสาหกรรมให้แก่เรือนจำภายในมลรัฐ ทั้งนี้ ในการดำเนินงานอุตสาหกรรมในเรือนจำของรัฐท้องถิ่นและรัฐบาลกลางรวมถึงสมาคมอุตสาหกรรมเรือนจำของมลรัฐต่างๆ จะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเพิ่มประสิทธิภาพเรือนจำอุตสาหกรรม ค.ศ. 1979 ดังตัวอย่างเรือนจำอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกาบางมลรัฐซึ่งได้นำมาอธิบายโดยสังเขป เช่น

เรือนจำอุตสาหกรรมมลรัฐแคลิฟอร์เนีย²⁶ การดำเนินงานเรือนจำอุตสาหกรรมของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นการดำเนินงานทั้งในลักษณะเรือนจำอุตสาหกรรมของรัฐและเรือนจำอุตสาหกรรมของเอกชน พบว่าเรือนจำอุตสาหกรรมเอกชนของมลรัฐแคลิฟอร์เนียดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือกับเอกชน 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ เรือนจำอุตสาหกรรมกลุ่มที่ดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือกับบริษัทราชทัณฑ์อเมริกา (Corrections Corporation of America) หรือ (CCA) และเรือนจำที่ดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือกับกลุ่มจีโอ The GEO Group, Inc (GEO) นอกจากนั้นเป็นการดำเนินงานในเรือนจำอุตสาหกรรมของรัฐ

กฎหมายที่รองรับการดำเนินงานเรือนจำอุตสาหกรรมของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นการดำเนินงานโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 1982 บทที่ 1549 และกฎหมายอาญาแคลิฟอร์เนีย มาตรา 2800 โดยมีสมาคมอุตสาหกรรมเรือนจำแคลิฟอร์เนีย (PIA หรือ CALPIA)

²⁵ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 154-161.

²⁶ บทความเรื่อง: เรือนจำอุตสาหกรรม (น. 5-6). เล่มเดิม.

เป็นองค์กรอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานอุตสาหกรรม โดยใช้บริการแรงงานผู้ต้องขัง ภายใต้การกำกับดูแล ของคณะกรรมการอุตสาหกรรมเรือนจำ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นประธาน โดยกฎหมายแคลิฟอร์เนียได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐซื้อผลิตภัณฑ์ PIA และให้ปรึกษากับพนักงานของ PIA ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่และปรับให้เข้ากับผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่ CALPIA รับผิดชอบในการดำเนินงานเรือนจำอุตสาหกรรมของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแล มอบหมายงานการผลิตสำหรับผู้ต้องขังผู้ใหญ่ในสถาบันราชทัณฑ์รัฐแคลิฟอร์เนีย ที่ผ่านมา CALPIA ได้มอบหมายงานการผลิตและอุตสาหกรรมเกษตรให้กับเรือนจำทั่วแคลิฟอร์เนีย ประกอบด้วยบริการดำเนินงานหลายบริการ

รายได้ CALPIA มาจากการขายของสินค้าและบริการไปยังหน่วยงานภาครัฐ อุตสาหกรรมภายใต้การดำเนินงาน CALPIA ทำการผลิตสินค้าและบริการ เช่น เฟอร์นิเจอร์ สำนักงาน เสื้อผ้า ผลิตภัณฑ์อาหาร รองเท้า บริการพิมพ์ป้าย ชูตดา ถูมือ จาน อุปกรณ์มือถือ ฯลฯ สำหรับผลิตภัณฑ์ CALPIA จะจำหน่ายไปยังหน่วยงานภาครัฐทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น กฎหมายอาญาของมลรัฐแคลิฟอร์เนียห้าม CALPIA ขายผลิตภัณฑ์และบริการของ บริษัท ให้กับประชาชนทั่วไป โดยที่ค่าจ้างร้อยละ 50 ของนักโทษจะถูกหักชดใช้ความเสียหายตามที่ศาลสั่ง ค่าปรับจะถูกโอนไปยังกองทุนชดเชยผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม มีกำไรจากงานผู้ต้องขัง โปรแกรมช่างไม้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 1992-1993 CALPIA ได้ฝากค่าจ้างของผู้ต้องขังไว้ในกองทุนสูงถึง 6,500,000 ดอลลาร์ สำหรับผู้ต้องขังจะได้รับค่าจ้าง 0.30 ถึง 0.95 ดอลลาร์ ต่อ ชั่วโมง

โปรแกรมการดำเนินงานของ CALPIA มีหลายโปรแกรม เช่น โปรแกรมการจ้างแรงงานผู้ต้องขัง โปรแกรมช่างไม้ โปรแกรมดำเนินในเชิงพาณิชย์ โปรแกรมการศึกษาอาชีพ ในปี 2001 CALPIA ได้พัฒนาโปรแกรมการจ้างงานเพื่อเพิ่มความสามารถของผู้ต้องขังที่จะให้ได้รับงานภาคเอกชนเมื่อพ้นโทษจากคุก ช่วยลดการกระทำผิดซ้ำและเอื้อต่อการมีชุมชนที่ปลอดภัย โดย CALPIA จะกำหนดให้โรงงานเตรียมความพร้อมประเมินทักษะงาน ประสบการณ์การศึกษาและนิสัยการทำงาน และผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีเอกสารรับรองทักษะและนิสัยของผู้ต้องขังที่ผ่านประสบการณ์การทำงานในเชิงบวก การมอบหมายงานจะให้เฉพาะผู้ต้องขังที่สมัครใจที่จะเรียนรู้ทักษะการทำงานและการใช้ชีวิตในสังคม ด้านการดูแลความปลอดภัย อาชีวอนามัย โรงงานจะต้องดำเนินงานภายใต้กฎระเบียบของรัฐบาลกลางและมลรัฐ ประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะได้รับจากโปรแกรมได้แก่ โอกาสที่จะได้เรียนรู้ทักษะการทำงาน การรับรองและการยอมรับจากอุตสาหกรรมเอกชนผู้ต้องขังหลายคนได้รับการจ้างงานจากนายจ้างที่ไม่ใช่สมาชิกสหภาพ เพราะมี

ประกาศนียบัตรการฝึกวิชาชีพ เช่น ช่างไม้ ช่างเหล็ก แรงงานก่อสร้าง ดำน้ำในเชิงพาณิชย์ ฯลฯ และปรากฏว่าอัตราการกระทำผิดซ้ำสำหรับโปรแกรมการศึกษาสายอาชีพ มีน้อยมาก

ในประเทศอังกฤษ การจ้างงานในเรือนจำเป็นวิธีการช่วยเหลือเบื้องต้นในการสงเคราะห์ผู้ต้องขัง ในการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงพฤติกรรมเพื่อการกลับคืนสู่สังคมโดยปกติ สำหรับผู้ต้องขังที่ไม่สามารถทำงานได้จะถูกนำไปฝึกอาชีพ ส่งไปช่วยงานในสถานพยาบาล หรือโอนย้ายไปเรือนจำอื่น หรือเข้าอบรมตามโปรแกรมศาสนา ความประพฤติโดยอาจารย์ท้องถิ่นและความร่วมมือของสถาบันการศึกษานอกเรือนจำที่ผ่านการคัดเลือกแล้ว เช่น บริษัท HMP Lowdham Grange คุมขังผู้ต้องขังที่ศาลพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป เพื่อให้การศึกษาทักษะที่สำคัญในการประกอบอาชีพ การอนามัยเทคโนโลยี การทำงานอุตสาหกรรม การให้คำปรึกษาด้านยาเสพติด และแอลกอฮอล์ พฤติกรรมรุนแรง เป็นต้น

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ได้เน้นแนวคิดลดค่าใช้จ่ายของเรือนจำมาใช้ในการปฏิรูปเรือนจำใช้แรงงานนักโทษทำงานผลิตสินค้า (เกษตร ปศุสัตว์ อุตสาหกรรม) และได้มีการนำเงินที่ได้จากการใช้แรงงานนักโทษดังกล่าวมาใช้พัฒนางานเรือนจำเพื่อช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายภาษีอากรของประชาชน ส่วนหนึ่งได้นำมาสมทบทุนในกองทุนช่วยเหลือเหยื่อและอาชญากรรม และไว้ช่วยเหลือครอบครัวรวมถึงการเก็บออมไว้ใช้จ่ายภายหลังพ้นโทษ

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เห็นชัดที่สุดว่าการดำเนินงานเรือนจำอุตสาหกรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เป็นการดำเนินงานภายใต้แนวคิดในการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อลดภาระด้านงบประมาณของรัฐ ลดความแออัดลดการกระทำผิดซ้ำ และเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้มีวิชาชีพติดตัวสามารถเลี้ยงตนเองได้ภายหลังพ้นโทษ โดยมีลักษณะการดำเนินงานในรูปแบบอุตสาหกรรมในเรือนจำของรัฐ และอุตสาหกรรมในเรือนจำของเอกชน ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่รองรับการดำเนินงาน คือ มีพระราชบัญญัติเพิ่มประสิทธิภาพเรือนจำอุตสาหกรรม ค.ศ. 1979 ที่ออกโดยสภาองครสภาให้การสนับสนุนและรองรับว่าการดำเนินงานเรือนจำอุตสาหกรรมในเรือนจำสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ในประเทศอังกฤษก็เช่นบริษัท HMP Lowdham Grange มาคอยช่วยเหลือเบื้องต้นในการสงเคราะห์ผู้ต้องขัง มีโปรแกรมอบรม การทำงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

สำหรับกรณีของประเทศไทย ในงานอุตสาหกรรมและงานกิจกรรมเรือนจำ จะดำเนินการเองบางส่วน บางส่วนก็เป็นการรับจ้างเอกชนโดยทำงานภายในเรือนจำและอยู่ในการ

ควบคุมของเจ้าพนักงานเรือนจำ สำหรับค่าจ้างของผู้ต้องขังถูกกว่าบุคคลภายนอก ซึ่งถือประเทศไทยก็ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ²⁷ ได้เพียงบางส่วน

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมาย นโยบาย และแนวทางปฏิบัติที่รองการดำเนินงานเรือนจำอุตสาหกรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา กับกฎหมายเรือนจำของประเทศไทยแล้ว เห็นว่า ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องเรือนจำเอกชนของประเทศไทยยังไม่ได้รับการผลักดันเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังสามารถดำเนินงานอุตสาหกรรมในเรือนจำของรัฐได้เช่นเดียวกับเรือนจำอุตสาหกรรมของรัฐหลายแห่งในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ของสหรัฐอเมริกา คือ ประการแรก กรมราชทัณฑ์จะต้องประกาศเรื่องการดำเนินงานเรือนจำอุตสาหกรรมเป็นนโยบายเน้นหนักในการดำเนินการ ประการที่สอง กรมราชทัณฑ์จะต้องประกาศจัดตั้งเป็นกองหรือฝ่ายเรือนจำอุตสาหกรรมขึ้นไว้ในราชการบริหารส่วนกลางกรมราชทัณฑ์สำหรับไว้ใช้รองรับการดำเนินงานเรือนจำอุตสาหกรรม และประการสุดท้าย กรมราชทัณฑ์จะต้องประกาศจัดตั้งให้เรือนจำใดเรือนจำหนึ่งหรือหลายเรือนจำเป็นเรือนจำอุตสาหกรรม (อุตสาหกรรมในเรือนจำของรัฐ) ถ้าหากเรือนจำนั้นๆ ได้ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการแปรรูปการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์จำนวนมาก โดยการใช้เครื่องจักรหรือแรงงานผู้ต้องขัง และได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กองหรือฝ่ายเรือนจำอุตสาหกรรมของกรมราชทัณฑ์กำหนด

กรมราชทัณฑ์ของไทยเรายังไม่มีเรือนจำอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ส่วนการจ้างแรงงานผู้ต้องขังผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ โดยการใช้เครื่องจักรหรือแรงงานผู้ต้องขังที่มีการดำเนินการอยู่ในเรือนจำต่างๆ ของไทยในปัจจุบัน นั้น เรียกว่า “อุตสาหกรรมในเรือนจำ” แต่ถ้าหากกรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กล่าวมา 3 ประการข้างต้น “อุตสาหกรรมในเรือนจำ” ดังกล่าว ก็จะกลายเป็น “เรือนจำอุตสาหกรรม” ที่เป็นทางการเช่นเดียวกันกับเรือนจำอุตสาหกรรมของประเทศของสหรัฐอเมริกา

สำหรับการเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนในการบังคับโทษจำคุก ในส่วนของด้านอุตสาหกรรมในเรือนจำของไทย ซึ่งกรมราชทัณฑ์เองก็มีนโยบายในการแก้ไขฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง โดยส่งเสริมให้เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ ดำเนินการจัดฝึกวิชาชีพระบบอุตสาหกรรมในเรือนจำ ซึ่งเรือนจำจะต้องมีความพร้อมในทางด้านสถานที่ แหล่งวัตถุดิบ เครื่องจักร เครื่องมือ และแรงงานผู้ต้องขัง เรือนจำในรูปแบบนี้จะต้องอาศัยภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ไม่มีความพร้อมทั้งด้านงบประมาณ และศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดี โดยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในการดำเนินการ การจัดหาเครื่องมือ เครื่องจักร วัตถุดิบ

²⁷ มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง, ข้อ 72-76.

ดำเนินการฝึกสอนโดยเอกชนผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาชีพหรืออาชีพในทุกๆ ด้าน ส่วนเรือนจำเป็นผู้ควบคุมดูแลการผลิตร่วมกับเอกชน และปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ยังมีประสบปัญหาในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ และการส่งเสริมหรือการเข้ามามีส่วนร่วมของภาพเอกชน ไม่ว่าจะเป็นบริษัท ห้างร้านต่างๆ , โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ในการดำเนินงานด้านอุตสาหกรรมในเรือนจำ กรมราชทัณฑ์ต้องเน้นหนักในด้านการทำงานในเรือนจำแก่ผู้ต้องขัง โดยเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลและอาจกำหนดแนวทางดำเนินงาน ได้แก่

1) การกำหนดนโยบายให้เรือนจำและทัณฑสถานทุกแห่ง มาให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายพันธมิตร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคเอกชนในทุกๆ ด้าน โดยการจัดทำกรอบแนวทางในการสร้างเครือข่ายพันธมิตรเพื่อให้เรือนจำได้ปฏิบัติต่อไป รวมทั้งประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจในภารกิจของกรมราชทัณฑ์ให้ยอมรับผู้ต้องขัง โดยผู้บริหารงานราชทัณฑ์ควรไปให้ความรู้ความเข้าใจงานราชทัณฑ์นอกสถานที่เพื่อสร้างเครือข่ายในระดับชุมชน

2) เปิดโอกาสและสนับสนุนให้หน่วยงานภาคเอกชน องค์กร มูลนิธิต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในงานราชทัณฑ์และรับรู้ภารกิจของงานราชทัณฑ์ และควรดำเนินการให้ความมั่นใจกับบริษัทเอกชนโดยการหาหลักประกันให้กับบริษัทเอกชน จัดหาบริษัทประกันเข้ามารองรับหรือให้รัฐบาลจัดสรรเงินมาเป็นกองทุนหลักประกันให้กับบริษัทเอกชนที่รับผู้พ้นโทษเข้ามาทำงาน

3) จัดตั้งอาสาสมัครงาน โดยให้เป็นอาสาสมัครของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งสามารถร่วมทำงานให้กับทุกกรม และควรมีทุกเขตหรือทุกหมู่บ้าน โดยเทียบได้กับอาสาสมัครของกระทรวงสาธารณสุข

4) จัดทำโครงการราชทัณฑ์สัญจร ให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนในงานราชทัณฑ์และนำประชาชนเข้ามาช่วยฝึกอาชีพ หาดตลาดให้แก่ผู้ต้องขัง และประสานความร่วมมือโดยให้มีผู้นำร่วมในการสร้างความเข้าใจและชี้ให้ประชาชนเห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับชุมชนในการมีส่วนร่วมกับการกรมราชทัณฑ์ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำชุมชน เป็นต้น

ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในดำเนินงานให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม ในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้านอุตสาหกรรมในเรือนจำ โดยมีกฎหมายรับรองอำนาจหน้าที่ของภาคเอกชนให้มีความชัดเจนด้วย เช่น กลุ่มบริษัท หรือ โรงงานอุตสาหกรรม ที่จะเข้ามาดำเนินงานทางด้านอุตสาหกรรม ก็มีกฎหมายบัญญัติให้เข้ามาโดยให้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานทางการประกอบอาชีพอันเป็นการเน้นหนักในด้านการทำงานในเรือนจำแก่ผู้ต้องขัง โดยเป็นการเฉพาะ

4.5 การมีส่วนร่วมทางการฟื้นฟูจิตใจ

กรมราชทัณฑ์มีการแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี โดยการจัดโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูพื้นฐาน คือ การให้การศึกษา การฝึกวิชาชีพ การพัฒนาจิตใจ การจัดสวัสดิการและนันทนาการ รวมทั้งการจัดโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูเฉพาะตามประเภทคดี สาเหตุ และพฤติกรรมของการกระทำผิด การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย การนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขผู้กระทำผิด การสงเคราะห์ผู้ต้องขัง การแก้ไขฟื้นฟูบำบัดผู้ต้องโทษ โดยการฝึกอบรมพัฒนาจิตใจ ภาวนาสมาธิ การจัดฝึกอบรมพัฒนาจิตใจโดยกรมการปฏิบัติธรรมตามศาสนาต่างๆ เพื่อให้เข้าใจและระลึกถึงศาสนกิจ ทำให้เกิดความสงบไม่เกิดความทุกข์ สามารถระลึกถึงสิ่งที่ดำเนินไปของตนเอง รู้ผิด ชอบ ชั่ว ดี เพื่อให้ผู้ต้องขังมีสมาธิและมีกำลังใจที่ดีต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ถือเป็น การฟื้นฟูจิตใจของผู้ต้องขัง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของกรมราชทัณฑ์

4.5.1 การมีส่วนร่วมด้านการฟื้นฟูจิตใจสำหรับผู้ต้องขังของประเทศไทย

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขฟื้นฟู ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบในภาพรวมของกฎหมายในการบริหารจัดการต่างๆ ทั่วไป เช่น ในเรื่องการฝึกอาชีพ การศึกษา การแนะแนวและฝึกอบรมด้านอาชีพ กิจกรรมสังคม การฝึกฝนเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพที่ดี การกีฬา กิจกรรมทางศาสนา เป็นต้น ซึ่งแนวทางการปฏิบัติของประเทศไทยในปัจจุบันตามกฎหมายและในทางปฏิบัติเรือนจำต้องจัดทำประวัติผู้ต้องขังและข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับตัวผู้ต้องขัง เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวางแผนการควบคุม การศึกษา การฝึกอาชีพ โดยรวมเป็นแฟ้มประวัติของผู้ต้องขังแต่ละคน สำหรับรายงานทางการแพทย์และการตรวจทางจิตยังไม่สามารถปฏิบัติได้เพราะขาดแคลนแพทย์ ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติจึงดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ²⁸ ได้บางส่วน

กรมราชทัณฑ์มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานด้านแก้ไขพฤตินิสัย เป็นการให้โอกาสกับผู้กระทำผิดปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม รวมทั้งการพัฒนาจิตใจของผู้ต้องขัง การดำเนินงานดังกล่าว การพัฒนาจิตใจผู้ต้องขังการดำเนินพัฒนาจิตใจผู้ต้องขัง เนื่องจากการสำรวจพบว่าต้องขังบางรายกระทำความผิด เพราะขาดความยั้งคิด หรือผู้ต้องขังบางรายเกิดภาวะความเครียดจากการต้องถูกจำกัดบริเวณ ขาดอิสระภาพ อดทนยอมรับการถูกกักขังไม่ได้ ประกอบกับความแออัดในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ทำให้กรมราชทัณฑ์ตระหนักถึงความสำคัญ พัฒนาจิตใจควบคู่กับการพัฒนา ด้านความรู้ ความสามารถ การดำเนินการพัฒนาด้านจิตใจได้ใช้วิธีดำเนินการหลากหลาย เช่น การ

²⁸ มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง, ข้อ 65, 66 (1), 66 (2), 66 (3).

อบรมผู้ต้องขังโดยใช้คำสอนของศาสนา การฟื้นฟูจิตใจด้วยวิธีชุมชนบำบัด และตัวแทนหน่วยงานภายนอกที่มีความรู้ด้านจิตวิทยา การจัดกิจกรรมด้านบันเทิงรวมทั้งการแก้ไขปัญหาชีวิตผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลโดยเจ้าหน้าที่ของกรมฯ ที่เป็นนักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ นอกจากนี้ มีการสำรวจวิจัยสาเหตุปัญหาของผู้ต้องขังทางด้านจิตใจ เช่น การวิจัยสาเหตุของการฆ่าตัวตายของผู้ต้องขัง ความเครียดของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ/ทัณฑสถาน

ประเทศไทยในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ยังไม่มีการกำหนดกิจกรรมด้านการดูแลสุขภาพจิตของผู้ต้องขังที่ชัดเจน กิจกรรมที่ปฏิบัติอยู่ ได้แก่ กิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาจิตใจผู้ต้องขังโดยใช้ศาสนาและการฝึกวิชาชีพที่มุ่งเน้นให้ผู้ต้องขังกลับตนเป็นคนดีมากกว่าการดูแลสุขภาพจิตของผู้ต้องขัง และการส่งตัวผู้ต้องขังไปรับการบำบัดรักษาเมื่อผู้ต้องขังป่วยเป็นโรคจิตแล้วเท่านั้น

ดังนั้นในปี 2540 กรมราชทัณฑ์ โดยกองบริการทางการแพทย์จึงได้เริ่มกำหนดนโยบายและการจัดบริการด้านสุขภาพจิตผู้ต้องขังเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาสุขภาพจิตในกลุ่มผู้ต้องขังและเพื่อให้ผู้ต้องขังได้ใช้ชีวิตอยู่ในเรือนจำอย่างมีความสุข ได้แก่

- 1) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนงานการให้บริการด้านสุขภาพจิตแก่ผู้ต้องขัง
- 2) จัดกิจกรรมและบริการด้านสุขภาพจิตแก่ผู้ต้องขัง
- 3) ประเมินผลการดำเนินงานการให้บริการด้านสุขภาพจิตแก่ผู้ต้องขัง

กองบริการทางการแพทย์ ได้ทำการสำรวจภาวะสุขภาพจิตของผู้ต้องขัง พบว่าผู้ต้องขังมีภาวะเครียดสูงกว่าประชาชนทั่วไป จึงได้กำหนดรูปแบบการส่งเสริมสุขภาพจิตขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของเรือนจำเป็นผู้ดำเนินกิจกรรม ได้แก่ การให้คำแนะนำแก่ผู้ต้องขังแรกรับ การจัดตั้งคลินิกสุขภาพจิตเพื่อบริการการปรึกษาแนะนำแก่ผู้ต้องขัง การจัดกิจกรรมนันทนาการเพื่อคลายเครียด การจัดบรรยายและจัดนิทรรศการเกี่ยวกับสุขภาพจิต การเตรียมตัวก่อนพ้นโทษของผู้ต้องขัง การฝึกปฏิบัติเรื่องการคลายเครียดให้กับผู้ต้องขัง การส่งต่อผู้ต้องขังป่วยโรคจิตไปรับการบำบัดรักษา และการจัดกิจกรรมเพื่อฟื้นฟูสุขภาพจิตให้กับผู้ต้องขัง นอกจากนี้ยังมีการบรรจุแต่งตั้งนักจิตวิทยาไปปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำตามภาคต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อให้บริการดูแลสุขภาพจิตแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำ การจัดอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่เรือนจำที่ไม่มีนักจิตวิทยาปฏิบัติหน้าที่ให้มีความรู้เรื่องการให้คำปรึกษาและการดูแลสุขภาพจิตผู้ต้องขัง รวมทั้งมีการร่วมมือกันระหว่างโรงพยาบาลนิติเวช และศูนย์บริการสุขภาพจิตในบางเขต ทั้งในด้านการพัฒนาบุคลากรและการจัดบริการด้านสุขภาพจิตให้แก่ผู้ต้องขัง

กรมราชทัณฑ์มีพยายามในการแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด ให้กลับสู่สังคมได้อย่างปกติสุข จึงได้นำโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูสำหรับผู้ต้องขัง และการพัฒนาจิตใจตามหลักศาสนา ซึ่งเป็นนโยบายของกรมราชทัณฑ์มาพัฒนาพฤตินิสัย ปรับเปลี่ยนทัศนคติและ

พฤติกรรมที่เคียดแค้นทำผิด โดยอาศัยหลักสูตรการอบรมผ่านกิจกรรม กลุ่มในรูปแบบต่างๆ เป็นเครื่องมือในการแก้ไขฟื้นฟู อาทิเช่น ศาสนาบำบัด กีฬาบำบัด ครอบครัวยุติธรรม อีกทั้งยังเน้นให้ผู้ต้องขังได้รับการฝึกวิชาชีพ เพื่อให้เกิดทักษะความรู้ในการประกอบอาชีพมีอาชีพเลี้ยงตนเอง และไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีกภายหลังพ้นโทษ

4.5.2 การมีส่วนร่วมด้านการฟื้นฟูจิตใจสำหรับผู้ต้องขังเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง กำหนดให้การบำบัดแก้ไขนักโทษต้องดำเนินตลอดระยะเวลา มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมให้นักโทษเคารพต่อกฎหมาย และสามารถช่วยเหลือตนเองได้เมื่อพ้นโทษ โดยกำหนดให้เรือนจำต้องใช้มาตรการทุกอย่างรวมทั้งการอบรมทางศาสนาตามที่จัดให้ ให้การศึกษา การแนะแนวและการฝึกด้านอาชีพ กิจกรรมสังคม การฝึกฝนเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพที่ดี การกีฬา เพื่อให้เหมาะสมกับนักโทษรายบุคคล โดยคำนึงถึงประวัติทางสังคมและประวัติการทำความผิด ความพร้อมของร่างกายและจิตใจ ทักษะคิด อารมณ์ กำหนดระยะเวลาของโทษจำคุกและแนวโน้มเกี่ยวกับอนาคตของนักโทษผู้นั้นภายหลังการปล่อยตัว²⁹

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กฎหมายจะกำหนดแนวทางเพื่อความเข้าใจร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงาน ผู้ต้องขัง ฯลฯ ที่มุ่งการแก้ไขฟื้นฟู การปรับพฤติกรรม การทำให้ผู้ได้รับโทษสามารถที่จะดำเนินชีวิตในอนาคตต่อไปได้ โดยปราศจากความผิดอาญาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ตอบสนองในการคุ้มครองสาธารณะในการกระทำผิดในต่อๆ ไปด้วย การบังคับโทษจะต้องกระทำเพื่อช่วยเหลือให้ผู้ต้องขังสามารถกลับมาใช้ชีวิตที่มีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นจุดเด่นของกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นอกจากนี้ยังมีการสร้างแผนบังคับโทษเป็นรายบุคคลที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือของผู้ต้องขังกับเจ้าพนักงาน และบทบัญญัติต่างๆ ส่วนมากเนื้อหาจะเชื่อมโยงเข้าไปสู่การแก้ไขผู้ต้องขังเป็นส่วนใหญ่ มีความชัดเจนในแนวปฏิบัติ มีมาตรการและกลไกทางกฎหมายที่เป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติที่ทำให้เกิดผลการปฏิบัติ และการประกันสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังได้อย่างเหมาะสม

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในเรื่องสุขภาพอนามัยทางกายหรือทางจิตใจของผู้ต้องขัง จะต้องรับการดูแลด้วยมาตรการที่จำเป็นในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยโดยแพทย์ใหญ่จะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลทางการแพทย์ อาจมอบหมายให้แพทย์รองหรือแพทย์ที่มีสัญญาจ้างปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ระบบภายในการบริหารจัดการของการบังคับโทษจำคุก เจ้าพนักงานบังคับโทษ เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจของเรือนจำยุติธรรมเมื่อมีเหตุผลพิเศษอาจมีการมอบหมายภารกิจให้เจ้าพนักงานอื่นปฏิบัติได้ หรือให้บุคคลในตำแหน่งหน้าที่อื่น หรือบุคคลที่มีหน้าที่ตามสัญญา

²⁹ มาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษ, ข้อ 66 (1), (2).

ปฏิบัติก็ได้ เรือนจำแต่ละแห่งต้องจัดผู้ทำงานที่เหมาะสมมีกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้นว่า กลุ่มทั่วไป กลุ่มธุรการ และกลุ่มโรงงาน กลุ่มจิตวิทยา กลุ่มแพทย์ กลุ่มครู นักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ ผู้ทำงานการบังคับโทษต้องทำงานร่วมกัน และปฏิบัติด้วยกันให้ภารกิจการบังคับโทษให้ประสบความสำเร็จ เจ้าหน้าที่และหน่วยงานการดูแลการปล่อยตัวก็ดี การช่วยเหลือดูแลไม่ให้หลบหนีก็ดี หน่วยงานควบคุมก็ หน่วยงานที่ดี ผู้มีอำนาจในด้านการประกันสังคมและช่วยเหลือทางสังคมก็ดี หน่วยงานช่วยเหลืออื่นก็ดี และสมาคมการกุศลก็ดี ต้องทำงานร่วมกัน³⁰ เช่น ผู้ประกอบการได้รับอนุญาตให้ลงทุนโดยให้นักโทษผลิตสิ่งของภายในเรือนจำ ผู้ต้องขังได้รับอนุญาตให้รับโทษแบบการออกไปทำงานภายนอกเรือนจำในสถานประกอบการเอกชน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น หมอหรือนักจิตวิทยา จะดำเนินการในการดูแลด้านสุขภาพ หรือการดำเนินมาตรการการรักษาพิเศษนอกเวลาทำการ ภายใต้ข้อตกลงตามกฎหมายเอกชน (กฎหมายการบังคับโทษทางอาญา มาตรา 155 วรรค 1 ข้อ 2) เป็นต้น

ในสหรัฐอเมริกาหลายรัฐได้อนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายในสถานพินิจเด็กและเยาวชน บ้านกึ่งวิถี ในบางรัฐได้ออกกฎหมายให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสบายในเรือนจำ โดยทำเป็นข้อตกลงเอกชนเป็นผู้จัดบริการ เป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมมากที่สุด โดยได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษในหลายด้าน เช่น การรักษาพยาบาลหรือบริการทางการแพทย์ บริการรักษาสุขภาพจิต การศึกษา การฝึกอบรมพนักงาน การฝึกอาชีพ การให้คำปรึกษา บริการด้านอาหาร การสนับสนุนการร้านอาหารและเสบียงอาหารภายในเรือนจำ เมื่อเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสามารถประหยัดเงินให้รัฐบาลได้มากกว่าเมื่อภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง

ประเทศต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาและยุโรป ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาสุขภาพจิตของผู้ต้องขัง โดยได้กำหนดนโยบายรวมทั้งการจัดการด้านสุขภาพจิตสำหรับผู้ต้องขังมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้มีการเตรียมความพร้อมในครอบครัวของผู้ต้องขังโดยประสานความร่วมมือกับอาสาสมัครที่อยู่ในท้องถิ่น

สำหรับประเทศอังกฤษ ในทางปฏิบัติพบว่าผู้ต้องขังจำนวนมากที่อยากจะแก้ไขฟื้นฟู เมื่อออกจากประวัติการกระทำความผิดอาญา จึงมีการออกกฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดขึ้น The Rehabilitation of Offender Act 1974 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่สามารถตรวจสอบและให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้ต้องขังให้มีงานทำและไม่กระทำความผิดซ้ำอีกมีอำนาจในการทดสอบผลของการให้คำปรึกษาหรือวิธีการแก้ไขได้

³⁰ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและวิธีการบังคับเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ. 1796, มาตรา 154-161.

ในประเทศอังกฤษ จะมีแพทย์ประจำเรือนจำเพื่อตรวจรักษาผู้ต้องขัง มีการสร้างศูนย์ช่วยเหลือ Health Centres ขึ้นเพื่อให้บริการ ตลอดทั้งมีการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสารเสพติด การประเมินผล การเสนอแนะ คำแนะนำผ่านการบริการภายในเรือนจำ³¹ เช่น บริษัท HMP Peterborough เป็นเรือนจำที่ควบคุมผู้ต้องขังชายและหญิง โดยแยกผู้ต้องขังชายและหญิงออกจากกันอย่างเด็ดขาดตลอดเวลา เรือนจำแห่งนี้ดำเนินงานด้วยความปลอดภัย เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งช่วยเหลือผู้ต้องขังให้สามารถเลิกยาเสพติด มีสุขภาพที่ดีขึ้น พัฒนาทักษะการทำงาน การศึกษา ปรับทัศนคติของตนเอง บำบัดความป่วยทางจิต เพื่อเป็นการปกป้องสังคมและช่วยผู้ต้องขังให้หลีกเลี่ยงการกระทำความผิดภายหลังปลดปล่อยเป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ให้ความสำคัญในเรื่องสุขภาพอนามัยทางกายหรือทางจิตใจของผู้ต้องขังเป็นสำคัญ โดยจะต้องรับการดูแลโดยแพทย์ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบดูแลทางการแพทย์ อาจมอบหมายให้แพทย์รองหรือแพทย์ที่มีสัญญาจ้างปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ในหลายรัฐได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการจัดการภายในสถานพินิจเด็กและเยาวชน บ้านกึ่งวิถี ในบางรัฐได้ออกกฎหมายให้เอกชนมีส่วนร่วมโดยทำเป็นข้อตกลงเอกชนเป็นผู้จัดบริการ โดยได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษในการรักษาพยาบาลหรือบริการทางการแพทย์ บริการรักษาสุขภาพจิต การให้คำปรึกษา ทั้งก็ได้มีการเตรียมความพร้อมในครอบครัวของผู้ต้องขังโดยประสานความร่วมมือกับอาสาสมัครที่อยู่ในท้องถิ่น และในประเทศอังกฤษ ก็มีแพทย์ประจำเรือนจำเพื่อตรวจรักษาผู้ต้องขัง มีการสร้างศูนย์ช่วยเหลือ Health Centres ขึ้นเพื่อให้บริการ ตลอดทั้งมีการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา การประเมินผล การเสนอแนะ คำแนะนำผ่านการบริการภายในเรือนจำ

สำหรับประเทศไทย กรมราชทัณฑ์ก็ได้พยายามแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง โดยมีแพทย์ไว้ให้การรักษาทั้งทางกายและจิตใจประจำเรือนจำ แต่ปัญหาของราชทัณฑ์ คือ จำนวนแพทย์ประจำเรือนจำไม่เพียงพอแก่การดูแลผู้ต้องขังซึ่งมีจำนวนมาก จึงต้องอาศัยแพทย์จากหน่วยงานอื่น ปกติจะมาตรวจรักษา 1-2 ครั้ง ต่อสัปดาห์ รัฐจึงต้องแก้ปัญหาโดยพยายามจัดหาแพทย์เพิ่มขึ้น ซึ่งกรมราชทัณฑ์ก็พยายามแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังโดยการจัดการอบรมและฟื้นฟูจิตใจด้วยวิธีชุมชนบำบัด และตัวแทนหน่วยงาน ภายนอกที่มีความรู้ด้านจิตวิทยา การจัดการกิจกรรมด้านบันเทิงรวมทั้งการแก้ไขปัญหาชีวิตผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล โดยเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ที่เป็นนักจิตวิทยาและนักสังคม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์เองก็อาจยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการให้คำปรึกษา

³¹ Section 19. Prison Act 1952.

เสนอแนะแนวทางแก่ผู้ต้องขัง ทั้งการจัดอบรมแต่ละครั้งโดยบุคคลภายนอกที่มีความรู้ทางด้านจิตวิทยา ไม่ว่าจะเป็นนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ ก็เป็นเพียงหลักสูตรระยะสั้นๆ ในการแก้ไขฟื้นฟู ซึ่งอาจได้ผลบ้างไม่ได้ผลบ้าง และทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในการบริหารงานดังกล่าว

กรมราชทัณฑ์ ต้องจัดให้มีนโยบายเกี่ยวกับการบูรณาการเครือข่ายภาคสังคม ซึ่งมีการสนับสนุนให้ภาคประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่น เครือข่ายเอกชน ชุมชน รวมทั้งสถาบันครอบครัว เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมพัฒนาจิตสำหรับผู้ต้องขัง เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขัง ให้บรรลุเป้าประสงค์มากยิ่งขึ้น สามารถลดอัตราการกระทำผิดซ้ำ อย่างเป็นรูปธรรมได้ พร้อมทั้งการดำเนินการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยโดยได้รับความร่วมมือจากส่วนต่างๆ ของเรือนจำ/ทัณฑสถาน เช่น การจัดการศึกษาในหลักสูตรเร่งรัดหรือพัฒนาจิตใจ การจัดกิจกรรมโดยมีนักสังคมสงเคราะห์และนักจิตวิทยาทำกลุ่มให้คำปรึกษา/กลุ่มบำบัด รวมทั้งการเชิญญาติหรือวิทยากรจากภายนอกเรือนจำ เข้ามาให้ความรู้ ในการจัดกลุ่มส่งเสริมความสัมพันธ์ใน ครอบครัว และกลุ่มแนะแนว เป็นต้น

ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายมารองรับในการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในแก้ไขฟื้นฟูทางด้านจิตใจของผู้ต้องขัง เช่น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร มูลนิธิต่างๆ องค์กรที่มีความถนัดเกี่ยวกับกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง เป็นต้น โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ โดยเฉพาะในการช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูจิตใจผู้ต้องขัง ให้เข้ามาบริหารงานควบคุมดูแลรับผิดชอบโดยตรง โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติของเอกชน เพื่อแก้ไขบำบัดฟื้นฟูจิตใจของผู้ต้องขัง ซึ่งผู้ต้องขังบางรายอาจเกิดความเครียดจากการต้องถูกจำกัดบริเวณ ขาดอิสระภาพ รู้สึกกดดันเมื่ออยู่ในเรือนจำ และผู้ต้องขังบางรายกระทำความผิด เพราะขาดความยั้งคิด การขอคำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ด้านต่างๆ เมื่อเกิดความเครียด เช่น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ อนุศาสนาจารย์ อาสาสมัคร ฯลฯ ก็ช่วยแก้ไขปัญหาด้านจิตใจและให้คำแนะนำ พูดคุย ชี้แนะแนวทาง ให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ เป็นการให้โอกาสกับผู้กระทำความผิดปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม รวมทั้งการพัฒนาจิตใจของผู้ต้องขัง ทั้งเมื่อผู้ต้องขังได้รับคำปรึกษาที่ถูกต้องก็จะไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกเพราะไม่อยากจะเข้ามาอยู่ในเรือนจำอีก

4.6 เหตุผลและความจำเป็นในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำ

แนวทางการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกิจของภาครัฐ นั้นได้รับความสนใจในการนำไปใช้เป็นแนวนโยบายอย่างแพร่หลาย ในการจ้างภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการบางอย่างในเรือนจำนั้น จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินกิจการใน

เรือนจำโดยเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเป็นการถ่ายโอนภารกิจของภาครัฐ จะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการดังนี้

1) เสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงาน

ในการปฏิบัติงานของของเอกชนต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากเอกชนดำเนินกิจการไม่ดีหรือไม่ได้มาตรฐานตามที่ทางการกำหนดไว้ เอกชนอาจถูกปรับหรือถูกยกเลิกสัญญาว่าจ้างได้ ดังนั้น เอกชนจึงต้องพยายามบริหารจัดการให้การปฏิบัติงานของเรือนจำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด นอกจากนี้ โดยสภาพของการบริหารงานของภาคเอกชนแล้วจะมีความคล่องตัวในการบริหารงาน เช่น การเลิกจ้างพนักงานที่ไร้ประสิทธิภาพ การสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานด้วยอัตราค่าจ้างที่ดึงดูดกว่าภาครัฐ และมีการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นกับกฎระเบียบต่างๆ ทำให้การบริหารมีความคล่องตัว ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างผลผลิตมากกว่าเรือนจำที่บริหารตามระบบราชการ นอกจากนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเอกชนสามารถเพิ่มอุปทานได้ง่ายกว่า และสามารถบริหารต้นทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการเสริมความร่วมมือเนื่องจากอยากต่อสัญญากับรัฐอีก ประสิทธิภาพ เป็นวัตถุประสงค์แห่งการดำเนินกิจการของรัฐบาลทุกแห่ง เพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ โดยไม่เป็นการเพิ่มงบประมาณ หรือลดต้นทุนค่าใช้จ่าย โดยคงไว้ซึ่งคุณภาพของการดำเนินการ การให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำมิใช่เพียงทำให้ผู้เสียภาษีจ่ายเงินน้อยลง แต่ยังทำให้เรือนจำรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) เป็นการลดภาระงานของภาครัฐ

การให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำโดยถ่ายโอนงานเรือนจำบางส่วนให้เอกชนดำเนินการเป็นการลดภาระงานของภาครัฐ ทำให้การบริหารงานของภาครัฐในภาพรวมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังทำให้ภาครัฐไม่ต้องรับภาระในการขยายขอบเขตของงานไปอย่างไม่จำกัด เช่น เมื่อผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นทำให้ต้องมีการก่อสร้างเรือนจำเพิ่มขึ้น หรือเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้นเพิ่มหน่วยงาน ขยายหน่วยงาน แต่หากให้ภาคเอกชนรับภาระในส่วนนี้ไปแล้ว จะทำให้รัฐไม่ต้องรับภาระในส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว และไม่จำเป็นขยายตัวตามปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นต่อไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะช่วยลดภาระเกี่ยวกับความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำลงได้เพราะรัฐไม่ต้องรับภาระผู้ต้องขังในส่วนที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการลดจำนวนข้าราชการลง พร้อมทั้งสร้างความยืดหยุ่นขององค์กรภาครัฐในการบริหารงาน นอกจากนี้ การให้เอกชนเข้าดำเนินงานในกิจกรรมเรือนจำเป็นการลดความรับผิดชอบของภาครัฐลง โดยมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชน และภาครัฐทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของเอกชนให้เป็นไปตามสัญญาและนโยบายของรัฐ

3) สร้างความยืดหยุ่น

เอกชนมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ สร้างทางเลือกหรือสร้างสรรค์ทางเลือกใหม่ๆ กับการบริหารกิจการเรือนจำได้สะดวกกว่าภาครัฐ เช่น การปรับปรุงกฎ ระเบียบ การขยาย การลด การยกเลิกมาตรการต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ทำให้สามารถจัดกิจกรรมให้เหมาะสมกับความต้องการและการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังได้ดีกว่า

4) ด้านค่าใช้จ่าย

เอกชนเสียค่าใช้จ่ายในการบริหารเรือนจำต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการบริหารงานโดยภาครัฐ โดยเฉพาะค่าจ้างเจ้าหน้าที่เรือนจำ เนื่องจากใช้คนน้อยกว่าราชการแต่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพกว่า หากผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา เช่น มีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป อาจเป็นเหตุให้ภาครัฐบอกเลิกสัญญาได้ ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินงานของภาครัฐที่เจ้าหน้าที่มีสถานะเป็นข้าราชการ การยุติการดำเนินงานแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย นอกจากนี้ ความแตกต่างด้านโครงสร้างขององค์กรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนย่อมส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาดำเนินงาน จะทำให้สามารถหลีกเลี่ยงกระบวนการที่มีความยุ่งยากและไม่มีความยืดหยุ่นได้

5) เป็นการเสาะแสวงหามาตรการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

งานปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ยังขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจะช่วยถ่ายทอดเทคโนโลยี หลักการแนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ร่วมสมัยให้แก่กรมราชทัณฑ์ เช่น รูปแบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานโดยรวม

6) เป็นการสร้างระบบแรงจูงใจ

ทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะพัฒนาปรับปรุงระบบงานให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างตลาดแรงงานและวิชาชีพเพิ่มขึ้น อันจะส่งผลสะท้อนถึงความสนใจและก่อให้เกิดแรงผลักดันในการพัฒนาสร้างสรรคงานราชทัณฑ์ให้เป็นวิชาชีพแขนงหนึ่งต่อไป และเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ได้ เนื่องจากภาคเอกชนมีระบบงานและแรงจูงใจที่ดี

7) เรือนจำที่มีมาตรฐานขึ้น

เป็นการชี้้นำให้รัฐบาลเห็นถึงคุณลักษณะและสภาพเรือนจำที่ดีมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและเหมาะสมกับสภาพของประเทศไทยได้ โดยเสียค่าใช้จ่ายที่เท่าเทียมกันหรือมากกว่าเพียงเล็กน้อย ซึ่งทำให้รัฐบาลและกรมราชทัณฑ์ได้มีเรือนจำอันเป็นมาตรฐานของไทยได้

รวดเร็วยิ่งขึ้น และทำให้เกิดการเปรียบเทียบในมาตรฐานการทำงานซึ่งเปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการได้

ฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมทั้งเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารงานราชการทั่วย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยที่กรมราชทัณฑ์เป็นองค์กรที่มีการจัดโครงสร้างแบบระบบราชการ มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอน ทำให้งานล่าช้าและอาจขาดประสิทธิภาพ ถ้าต้องการเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้นเพื่อสอดคล้องกับภาระงานจะทำได้ยาก ประกอบกับปัจจุบันระบบราชการจำกัดการเพิ่มอัตรากำลังและถ้าจะพัฒนาองค์ความรู้ความสามารถต้องใช้เวลาในสถานการณ์เช่นนี้ อาจดำเนินการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ โดยการโอนกิจกรรมบางอย่างให้แก่ภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงาน ลดปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในสายงานเฉพาะ จะทำให้ขนาดองค์กรของรัฐเล็กลงและมีประสิทธิภาพการบริหารเพิ่มขึ้น

4.7 รูปแบบและวิธีดำเนินการในเรือนจำ

รูปแบบและวิธีการดำเนินการดำเนินกิจการในเรือนจำ โดยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรือนจำของแต่ละประเทศ มีดังนี้

1. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

1.1) รูปแบบของการดำเนินการแปรรูปกิจการเรือนจำของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีลักษณะคล้ายกับรูปแบบของประเทศอื่นๆ คือ การให้เอกชนเข้ามามีส่วนรูปแบบเต็มรูปแบบ ออกแบบ ลงทุน ก่อสร้าง จัดการ ภายใต้ข้อกำหนดมาตรฐานที่รัฐระบุไว้ในสัญญา การการมอบอำนาจในการบังคับโทษที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและการดำเนินการตามกฎหมายการบังคับโทษทางอาญา ไม่ได้หมายความว่ารวมถึงการกำหนดรูปแบบการบังคับโทษในรายละเอียด ซึ่งถือเป็นกิจการของแต่ละรัฐตามมาตรา 83 ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงไม่รวมถึงการมอบอำนาจในการบริหารงานเรือนจำของรัฐไปให้เอกชน จึงส่งผลให้มีการผลักดันการนำระบบเรือนจำเอกชนที่ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณในการดำเนินการบังคับโทษ การแก้ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายของการขาดแคลนบุคลากรของรัฐและการเกิดปัญหานักโทษล้นเรือนจำ

1.2) วิธีการดำเนินการ รัฐเป็นผู้ให้สัญญา และเอกชนเป็นผู้รับสัญญาโดยเอกชนจะเข้าไปบริหารเรือนจำทั้งหมด โดยมีกฎหมายรองรับอำนาจของเอกชน การดำเนินการของเอกชนจะอยู่ภายใต้การจัดการและกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งการดำเนินการแปรรูปการบังคับโทษนั้นจะไม่ขัดต่อหลักการที่การควบคุมดูแลภายในกระบวนการบังคับโทษจะถือเป็นหน้าที่ที่อยู่ในเขต

อำนาจของรัฐ แต่การดำเนินการบริหารเรือนจำบางส่วนจะถูกดำเนินการโดยเอกชน การดำเนินการของเอกชนในการให้บริการและการจัดการเรือนจำจะถูกจำกัดขอบเขตและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารจัดการและดำเนินการ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่เอกชนจะไม่ได้รับอนุญาตให้มีอำนาจในการบังคับโทษโดยตรงต่อผู้ต้องขัง

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

2.1) รูปแบบของการดำเนินการแปรรูปกิจการเรือนจำมีองค์ประกอบ 4 อย่าง คือ การออกแบบ (Design) การเงิน (Finance) การก่อสร้าง (Construction) และการบริหาร (Management) หรือที่เรียกโดยรวมว่า ระบบ "DFCM" ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำในระดับใดหรือในขั้นตอนใด เช่น เอกชนเข้ามามีส่วนเพียงแต่เป็นผู้ออกแบบและลงทุนก่อสร้าง (Party Privatization) โดยรัฐทำสัญญาการเงินระบบผ่อนชำระ หรือการทำสัญญาเช่าใช้ในระยะเวลาที่กำหนด (Leased Purchase) หรือ เอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำที่รัฐสร้างขึ้นโดยใช้ระบบวิธีการและเจ้าหน้าที่ของเอกชน (Contract Management) ภายใต้ข้อกำหนดมาตรฐานที่รัฐระบุไว้ในสัญญา หรือเอกชนเข้ามาดำเนินการครบทั้ง 4 ประการ (Privately Run Prison) โดยรัฐเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบของการทำสัญญาจ้างประเภทออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุนและจัดการ (DFCM) อย่างเต็มรูปแบบเป็นประเทศแรก ส่วนใหญ่เอกชนดำเนินการเรือนจำในเรือนจำระดับความมั่นคงต่ำและระดับความมั่นคงกลาง

ลักษณะของเรือนจำเอกชนในสหรัฐอเมริกา คือ รัฐเป็นผู้ให้สัญญา และเอกชนเป็นผู้รับสัญญา โดยเอกชนจะเข้าไปบริหารเรือนจำทั้งหมด โดยมีกฎหมายรองรับอำนาจของเอกชน เรือนจำเอกชนในระยะแรก ได้แก่ เรือนจำแห่งแรกของรัฐหลุยเซียน่า เรือนจำออร์เบรินในมลรัฐนิวยอร์ก และทัณฑสถานชิงชิง สำหรับเอกชนที่เข้ามารับหน้าที่ในการบริหารงานเรือนจำแทนรัฐ มักจะเป็นบริษัทขนาดใหญ่ รวมตลอดไปถึงบริษัทข้ามชาติที่ได้เข้ามาดำเนินการ

2.2) วิธีดำเนินการกิจการในเรือนจำ มีดังต่อไปนี้

(1) มาตรการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงาน มาตรการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด เพื่อให้มีความมั่นใจว่าการบริหารงานของเอกชนจะต้องมีมาตรฐานไม่น้อยกว่าของรัฐ ได้แก่ การออกข้อกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน (Operational Specifications) ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังไว้ทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่รับตัวจนถึงปล่อยตัว ซึ่งครอบคลุมถึงด้านการศึกษา การฝึกวิชาชีพการรักษาพยาบาล ฯลฯ นอกจากนี้ยังรวมถึงด้านเจ้าหน้าที่ และการบริหารด้านอื่นๆ โดยฝ่ายเอกชนจะใช้ข้อกำหนดนี้เป็นคู่มือปฏิบัติงาน และฝ่ายรัฐบาลใช้เป็นคู่มือในการตรวจสอบการกำกับดูแลการดำเนินงานของเอกชนเป็นมาตรการ

สำคัญที่ภาครัฐใช้ในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังตามหลักเกณฑ์สากลของสหประชาชาติ เมื่อรัฐตรวจสอบ (Monitoring) พบว่าการดำเนินกิจการเรือนจำของเอกชนไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ จะมีมาตรการลงโทษในระดับต่างๆ เช่น ว่ากล่าวตักเตือน การส่งรายงาน การว่ากล่าวตักเตือนอย่างเป็นทางการ ภาคทัณฑ์ 3 ครั้ง ปรับ ยกเลิกสัญญา หากตกลงกันไม่ได้ก็ต้องเลิกสัญญา

(2) การประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการดำเนินงานที่ไม่ควรต่ำกว่าการดำเนินกิจการเรือนจำโดยรัฐ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ เช่น ด้านคุณภาพ ผลการดำเนินงาน เพื่อพิจารณาประสิทธิภาพของการดำเนินกิจการเรือนจำ ซึ่งมีรายละเอียดคือ ด้านการจัดระบบความปลอดภัย ด้านความปลอดภัย ด้านกิจกรรมของผู้ต้องขัง ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านระบบการควบคุม ด้านการให้บริการ ด้านสภาพแวดล้อมทั่วไป ด้านการบริหารจัดการ

3. ประเทศอังกฤษ

3.1) มีรูปแบบการดำเนินการโดยรัฐบาลอังกฤษได้อนุมัติให้บริษัท Private Finance Initiative เข้ามาลงทุนในเรือนจำเอกชนโดยได้ให้บริษัทดังกล่าว ต่อมารูปแบบหลักของการให้ภาคเอกชนรายอื่นๆ เข้ามาลงทุนในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนจะยึดเอารูปแบบของ Private Finance Initiative เป็นหลัก และเรียกชื่อย่อว่า ระบบ DCMF Prison สำหรับเงื่อนไขของสัญญาที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำมีบริษัทที่ดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน ได้แก่ Wackenhut Corrections Corporations Premier Prison Services Ltd. (PPS) เป็นบริษัทที่ได้ทำสัญญามากที่สุดในสหราชอาณาจักร ในปัจจุบันมีเรือนจำที่บริหารโดยเอกชนโดยมีเรือนจำที่เอกชนหาทุนออกแบบก่อสร้าง และบริหารด้วย ซึ่งรวมทั้งผู้ต้องขัง เยาวชน ใน England Wales และ Scotland

3.2) วิธีดำเนินการในเรือนจำ สำหรับเงื่อนไขของสัญญาที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำเอกชนมีดังต่อไปนี้

(1) มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ 25 ปี หลังจากครบระยะเวลาแล้วรัฐบาลจะเป็นผู้พิจารณาให้มีการต่ออายุสัญญา ซึ่งอาจจะเป็นเอกชนรายเดิมหรือเอกชนรายใหม่ก็ได้ตามความเหมาะสมและดุลพินิจของรัฐบาล

(2) เงื่อนไขในการดำเนินการของเรือนจำเอกชน รัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้กำหนด

(3) การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนจะต้องไม่ขัดต่อคำพิพากษาศาล และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐบาล

(4) ในการประเมินผลการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน รัฐบาลจะเป็นผู้ตรวจสอบเป็นระยะๆ เพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนด ถ้าผลการดำเนินงานไม่เป็นที่พึงพอใจของรัฐบาล รัฐบาลก็อาจเพิกถอนสัญญาและให้เอกชนรายใหม่เข้ามาดำเนินการแทนได้ แม้ยังไม่ครบกำหนดอายุสัญญาก็ตาม

เมื่อพิจารณาในแง่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การดำเนินกิจการเรือนจำในประเทศอังกฤษ รัฐบาลไม่ได้กำหนดเงื่อนไขให้เอกชนผู้ประกอบการในเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมตลอดถึงต้นทุนในด้าน การปรับปรุงกิจการเรือนจำของภาคเอกชน จึงทำให้ไม่มีหลักประกันใดๆ ที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้ต้องขังจะได้รับการดูแลอย่างมีมาตรฐานและเหมาะสม เพราะเป็นเรื่องปกติธรรมดาในการดำเนินธุรกิจของเอกชนว่าต้องใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด ในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนมีหลายแนวทาง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเรือนจำสามารถดำเนินการด้วยความปลอดภัย มั่นคง ทั้งต่อผู้ต้องขังและผู้ที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่ารูปแบบและลักษณะของการดำเนินการ โดยให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ ในต่างประเทศนั้น จะเป็นรูปแบบการให้ให้เอกชนเข้ามาร่วมในการบริหารจัดการเรือนจำในลักษณะเป็นเรือนจำเอกชน ดังนั้น รูปแบบในการให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในเรือนจำของต่างประเทศ จึงมีทั้งการให้เอกชนเป็นผู้จัดการบริการ หรือให้เอกชนเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำ หรือให้เอกชนก่อสร้างและการเช่าซื้อเรือนจำ หรือให้เอกชนสามารถจ้างแรงงานผู้ต้องขัง เป็นต้น

4. ประเทศไทย

4.1) รูปแบบที่เหมาะสมในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำที่เราได้ศึกษาครั้งนี้ การที่จะให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการเรือนจำทั้งระบบคงเป็นไปได้ยาก เพราะอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น รัฐเท่านั้นควรเป็นผู้ดำเนินการมิใช่เอกชน ซึ่งรูปแบบที่เหมาะสมในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำนี้ มิได้เป็นกรณีการแปรรูปเรือนจำไปเป็นเรือนจำเอกชน แต่เป็นกรณีของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภารกิจบางอย่างในเรือนจำเท่านั้น โดยรูปแบบที่เหมาะสมที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรือนจำ คือ การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้เอกชนดำเนินการ (Contracting Out) เช่น การดำเนินงานด้านการศึกษา โปรแกรมด้านศาสนา การให้ความรู้ทางด้านอาชีพ โปรแกรมอุตสาหกรรม การฟื้นฟูจิตใจผู้ต้องขัง ฯลฯ เนื่องจากเอกชนอาจมีประสิทธิภาพ ความสามารถมีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมนี้มากกว่า ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระงาน และแก้ไขปัญหาบางประการของกรมราชทัณฑ์ แต่การควบคุมยังคงเป็นหน้าที่ของรัฐ

4.2) วิธีดำเนินการในเรือนจำ เพื่อรองรับให้เอกชนเข้าดำเนินการเรือนจำตามแนวทางการศึกษานี้แล้ว ปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จของการดำเนินการเรือนจำเอกชนอีกประการคือ สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนในการดำเนินการ เรือนจำ ซึ่งเป็นข้อตกลงที่กำหนดสิทธิหน้าที่ รวมทั้งความรับผิดชอบของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายโดยข้อตกลงดังกล่าวต้องมีข้อความชัดเจน กำหนดขอบเขตแห่งความรับผิดชอบของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน ไม่เคลือบคลุม อันจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความอันเป็นปัญหาในทางปฏิบัติงานต่อไปในอนาคต ทั้งยังต้องมีความยืดหยุ่นโดยมีข้อกำหนดให้สามารถแก้ไขสัญญาได้หากมีสถานการณ์ที่มีโอกาสความหมายเกิดขึ้น เช่น การเลิกสัญญา เอกชนล้มละลาย นอกจากนี้ สัญญาควรได้รับความเห็นชอบจากราชบัณฑิต เพื่อควบคุมมาตรฐานของสัญญา และสัญญาดังกล่าวยังมีลักษณะของสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาประเภทหยุดการดำเนินการทันทีไม่ได้ เมื่อเลิกสัญญาแล้วเอกชนจะต้องดำเนินงานต่อไปอีกระยะเวลาหนึ่งจนกว่ารัฐจะเข้ามาบริการแทน ส่วนผู้รับผิดชอบค่าเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมขึ้นอยู่กับพฤติกรรมเป็นรายกรณี³²

การกำกับดูแลการดำเนินงานของเอกชนเป็นมาตรการสำคัญที่ภาครัฐใช้ในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ เมื่อรัฐตรวจสอบพบว่า การดำเนินการเรือนจำของเอกชนไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ จะมีมาตรการลงโทษในระดับต่างๆ เช่น ว่ากล่าวตักเตือน การส่งรายงาน การว่ากล่าวตักเตือนอย่างเป็นทางการ ภาคทัณฑ์ 3 ครั้ง ปรับ ยกเลิกสัญญา หากตกลงกันไม่ได้ก็จะต้องเลิกสัญญา เป็นต้น

รัฐยังคงมีภารกิจในการกำกับดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานและข้อกำหนดในสัญญาที่กำหนดไว้ นอกจากการตรวจสอบโดยภาครัฐตามแนวทางดังกล่าวแล้ว ยังควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าไปเยี่ยมชมกิจการเรือนจำเอกชน ทั้งนี้ เป็นไปตามความเหมาะสมของหลักการควบคุมผู้ต้องขังและสวัสดิภาพของประชาชนประกอบด้วย เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงผลดีและผลเสียของการดำเนินการ โดยเอกชนอีกแนวทางหนึ่ง

4.8 บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการดำเนินการเรือนจำ

การบังคับโทษจำคุกโดยการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามาบริหารงานเรือนจำในประเทศไทยนั้น จะต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเรือนจำว่ามีประเด็นใดบ้าง และหากมีได้จะใช้วิธีใด เพื่อรองรับการให้อำนาจและหน้าที่ของเอกชนในการดำเนินการเรือนจำได้อย่างเป็นรูปธรรม

³² จาก รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาเพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชน (บทที่ 6-2), โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, สถาบันวิจัยสังคม, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการราชทัณฑ์แล้ว จะเห็นได้ว่าจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการดำเนินกิจการเรือนจำ คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้สามารถรองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน เนื่องจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้วางหลักเกณฑ์การดำเนินการบริหารเรือนจำและทัณฑสถานไว้เป็นระยะเวลานานแล้ว ทำให้มีระเบียบ ข้อบังคับ ที่วางข้อปฏิบัติในรายละเอียดไว้อย่างครบวงจรและมีมาตรฐาน ซึ่งเอกชนสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางดำเนินกิจการเรือนจำได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งในเรือนจำที่บริหารโดยรัฐและเอกชนใช้กฎหมายหลักในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยกฎหมายฉบับเดียวกัน ย่อมทำให้การบริหารงานเรือนจำมีความเป็นเอกภาพ ผู้ปฏิบัติงานมีความสะดวกในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2549 ยังมีข้อกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สามารถออกกฎกระทรวงได้ ซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยสร้างความยืดหยุ่นให้รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวปฏิบัติในรายละเอียดของการดำเนินกิจการเรือนจำโดยเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะ หรือกำหนดมาตรฐานการดำเนินงาน รวมทั้งตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเอกชน

สำหรับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในบางภารกิจ กรมราชทัณฑ์เองยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายใดที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษจำคุกในเรือนจำ ซึ่งในกฎหมายของต่างประเทศมีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะในการที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานในเรือนจำได้ เช่น ประเทศสาธารณรัฐอเมริกา มีกฎหมายเรือนจำเอกชนของรัฐบาลกลาง ได้แก่ พระราชบัญญัติฟื้นฟูคนหลงและปรับปรุงตนเองของรัฐบาล ค.ศ. 1997 และกฎหมายเรือนจำรัฐบาลบางมลรัฐ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัยการให้บริการของนักโทษเรือนจำรัฐ ค.ศ. 1851 สำหรับบางมลรัฐก็ไม่ได้จัดทำกฎหมายเรือนจำเอกชน แต่ก็มีการจัดตั้งเรือนจำเอกชนซึ่งเป็นปกติของประเทศ ที่อยู่ในระบบกฎหมาย Common Law การจัดตั้งเรือนจำเอกชนก็โดยอาศัยนโยบายของรัฐบางมลรัฐ หรือในประเทศอังกฤษ ได้ออกกฎหมายสำหรับเรือนจำเอกชนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานบริษัทปฏิบัติหน้าที่โดยมีกฎหมายรับรอง และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็มีกฎหมายการบังคับโทษทางอาญา โดยการมอบอำนาจในการบังคับโทษให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายการบังคับโทษทางอาญาได้เปิดโอกาสสำหรับการให้มีการดำเนินการโดยเอกชน ภายใต้ข้อตกลงตามกฎหมายเอกชน เป็นต้น

ประเทศไทยเองแม้กรมราชทัณฑ์จะพยายามให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรือนจำ เช่น เข้ามาอบรมให้การศึกษาให้ความรู้ เข้ามาให้ความรู้ทางด้านศาสนา การให้ความรู้ในการประกอบ

วิชาชีพและการทำงานในเรือนจำ และกรมราชทัณฑ์เองก็พยายามมีโครงการต่างๆ เข้ามาช่วยในการฟื้นฟูบำบัดผู้ต้องขังก็ตาม ซึ่งก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ในการจัดดำเนินการ แต่ก็ได้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจภาคเอกชนในการเข้ามาดำเนินการบังคับโทษในเรือนจำอย่างชัดเจนหรือเป็นรูปธรรม

ดังนั้น เพื่อพัฒนางานราชทัณฑ์ไทย โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ด้วยการนำศักยภาพของภาคเอกชน ที่มีจุดเด่นในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารดำเนินงานในเรือนจำ จึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายราชทัณฑ์ โดยบัญญัติกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ของภาคเอกชนในการเข้าร่วมดำเนินงานในเรือนจำไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้เอกชนได้ดำเนินงานในเรือนจำตามอำนาจและหน้าที่ได้โดยมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติงาน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การที่ผู้ต้องขังล้นเรือนจำมีสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่ ชุมชนขาดความเข้มแข็งที่จะเป็นภูมิคุ้มกันภัยคุกคามของสิ่งแวดล้อมที่จะหล่อหลอมหรือผลักดันให้ไปสู่การกระทำผิด นิยมใช้มาตรการทางกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมมากเกินไป ทำให้มีปริมาณคดีจำนวนมากเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมขาดกระบวนการกั้นกรองคดี การใช้มาตรการอื่นแทนการใช้โทษจำคุกในคดีที่ผู้กระทำความผิดไม่สมควรจะต้องได้รับโทษจำคุก กระบวนการยุติธรรมให้ความสำคัญกับการสงเคราะห์ผู้ต้องขังเมื่อกลับคืนสู่สังคมน้อยเกินไปเมื่อพ้นโทษแล้ว อาจถูกสถานการณ์บีบบังคับ มีความกดดัน ทำให้ทำผิดกฎหมายอีก กระบวนการยุติธรรมขาดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในเรื่องชุมชนบำบัด (Community based Treatment) อย่างจริงจัง โดยการพัฒนางานชุมชนบำบัดอย่างครบวงจร มีบทบาทในการสร้างเครือข่าย พัฒนาเอกชน และชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมปัญหาด้านข้อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ซึ่งใช้ระยะเวลาในการแก้ไข ปรับปรุง หรือพัฒนาให้ทันสมัยและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

นอกจากนี้ การดำเนินงานราชทัณฑ์ยังประสบความขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในสายวิชาชีพด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนักสังคมสงเคราะห์ พนักงานอาสาศักดิ์คุมประพฤติ แพทย์ จิตแพทย์ พยาบาลวิชาชีพ นักจิตวิทยาประจำเรือนจำหรือทัณฑสถาน รวมทั้งขาดแคลนเจ้าหน้าที่หรือวิทยากรที่มีคุณวุฒิในการสอนผู้ต้องขัง อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมในทุกกระบวนการล้วนเผชิญปัญหาความขาดแคลนบุคลากรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานประกอบกับข้อจำกัดด้วยเงื่อนงำตามนโยบายของรัฐที่ไม่มีนโยบายการเพิ่มกำลังคนด้วยความขาดแคลนดังกล่าว การนำข้าราชการฝ่ายอื่นมาทำหน้าที่ทดแทนก็มีส่วนช่วยได้มากโดยต้องมาจัดการฝึกอบรม สร้างทักษะในการปฏิบัติงานอีกระยะหนึ่ง ทำให้เสียเวลาและประการสำคัญการอบรมระยะสั้นอาจไม่ได้รับพื้นฐานเชิงวิชาชีพเท่าที่ควรอาจก่อให้เกิดปัญหาเชิงจรรยาวิชาชีพได้ เมื่อพิจารณาถึงข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ที่ปฏิบัติงานอยู่ในเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งต้องรับผิดชอบงานที่มีความเหนื่อยยากและมีความเสี่ยง ทั้งยังมีช่วงระยะเวลาการปฏิบัติงานที่ยาวนานกว่าข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป ต้องอยู่เวรยาม ทั้งยังเสี่ยงอันตรายต่อการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังหลายประการ เมื่อจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่ได้

สัดส่วนกับภาระงาน ทำให้ทุกคนต้องทำงานหนักและเป็นงานที่เสี่ยงภัย ต้องเข้าเวรยามบ่อยครั้ง และต่อเนื่อง จนไม่มีเวลาให้แก่ครอบครัว ทำให้เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ขอโอนไปรับราชการในหน่วยงานอื่นหรือลาออก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในเรือนจำและทัณฑสถาน สาเหตุมาจากความไม่พอใจในเรื่องการบริหารงาน ความก้าวหน้าในงาน ภาพพจน์ของกรมราชทัณฑ์ และการขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน ลักษณะงาน สภาพของงานต้องอยู่เวรยามเป็นประจำ งานเสี่ยงต้องรับผิดชอบสูง งานที่ทำไม่ตรงกับความรู้ความสามารถและวุฒิ การศึกษาการขาดขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถาน ยังมีสาเหตุที่สำคัญมาจากการถูกลดโทษทางวินัย มีหนี้สินมาก การปฏิบัติหน้าที่เกินความสามารถและความรับผิดชอบ สวัสดิการที่เหมาะสมกับสภาพการทำงาน ทัศนคติเชิงอำนาจนิยมของบุคลากรระดับปฏิบัติการ ทำให้มีการใช้อำนาจและใช้กำลังรุนแรงกับผู้ต้องขัง บุคลากรบางส่วนถูกระแวงสงสัยเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย

ในส่วนงบประมาณก็ไม่เพียงพอในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การก่อสร้างปรับปรุงเรือนจำ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ โดยเฉพาะงบประมาณด้านการพัฒนาอบรมแก้ไขผู้ต้องขัง เช่น ด้านการศึกษา การฝึกวิชาชีพ สวัสดิการผู้ต้องขัง และงบประมาณด้านการบริหาร สาเหตุก็เนื่องมาจากภาวะทางเศรษฐกิจของชาติประสบปัญหาในด้านการเงิน การคลัง การขาดดุลทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งกรมราชทัณฑ์ก็พยายามแก้ปัญหาโดยจัดทำแผนทิศทางขึ้นเพื่อการวางแผนของงบประมาณ โดยการเสนอโครงการเพื่อขอรับงบประมาณมาสนับสนุน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นอาจทำให้การบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ไม่บรรลุเป้าหมายของภารกิจในการควบคุมและการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้เท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อเป็นการบรรเทาอุปสรรคในการดำเนินงานดังกล่าว และแสวงหาแนวทางในการเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารงานราชทัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ทั้งให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ความคิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดีและสามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมได้หลังพ้นโทษ ซึ่งดำเนินการโดยกรมราชทัณฑ์ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษ จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะแสวงหามาตรการทางเลือกต่างๆ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ภายใต้สถานะอันจำกัด

แนวความคิดที่นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว คือ การปฏิรูปเรือนจำโดยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำ โดยการโอนการดำเนินกิจการของรัฐ

บางส่วน ไปให้ภาคเอกชนดำเนินการหรือการให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการบริหารงานกิจการของรัฐ ซึ่งได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติในหลายประเทศ การให้เอกชนซึ่งมีความเป็นมืออาชีพมากกว่าภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอบรมความรู้ ทักษะ อาชีพ ให้แก่นักโทษเพื่อประโยชน์ในการแข่งขันเปรียบเทียบและเพิ่มประสิทธิภาพงานราชทัณฑ์

1. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษา

ประเทศไทยก็มีหลักที่สอดคล้องกับต่างประเทศ ที่เรือนจำต้องจัดให้กับผู้ต้องขัง เรือนจำต้องจัดให้มีการศึกษาวิชาชีพและการสอนศาสนากับผู้ต้องขังที่ไม่รู้หนังสือ ตามหลักสูตรการศึกษาผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ เรือนจำหลายแห่งจัดให้มีห้องสมุดให้ผู้ต้องขัง เช่น โครงการห้องสมุดเพิ่มปัญญา ซึ่งกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของเรือนจำมีความชัดเจนและสามารถดำเนินการต่างๆ ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ ในต่างประเทศได้มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานในเรือนจำ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาหลายรัฐ ได้มีกฎหมายอนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการจัดการภายในสถานพินิจเด็กและเยาวชน โดยมีข้อตกลงเอกชนเป็นผู้จัดบริการ โดยการทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษในหลายด้าน เช่น การศึกษา การฝึกอาชีพการให้คำปรึกษา การรักษาพยาบาล และการดูแลสุขภาพจิต เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายมารองรับที่ชัดเจนในการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินงานในเรือนจำ

แม้กรมราชทัณฑ์ได้มีโครงการในการเรียนการสอนต่างๆ แต่บุคลากรก็ไม่เพียงพอกับจำนวนผู้ต้องขังซึ่งมีจำนวนมากในการเรียนการสอน และแม้จะได้มีโครงการฝึกอบรมโดยผู้เชี่ยวชาญแต่ก็เป็นเพียงระยะเวลาศึกษาอบรมสั้นๆ ทำให้ยังมีผู้ต้องขังจำนวนมากขาดโอกาสในจุดนี้ ทั้งบุคลากรยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการศึกษาอบรม จึงเป็นเหตุให้มีการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้การศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ โดยให้การฝึกอบรมแก่ผู้ต้องขังทั้งหลายในเรือนจำ เช่น ครูอาสาสมัคร หน่วยงานภาคเอกชน ทำให้ผู้ต้องขังมีโอกาสได้ความรู้และจบการศึกษาตามหลักสูตรที่กำหนดไว้เพิ่มมากขึ้นอันส่งผลดีต่อกระบวนการบังคับโทษของไทย ในการส่งเสริมให้ผู้ต้องขังได้มีความรู้เพื่อนำไปประกอบอาชีพหรือหางานต่อไป อันเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้สามารถอยู่ในสังคมโดยปกติสุขไม่ต้องถูกรังเกียจจากสังคม

ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงควรออกกฎหมายมารองรับอำนาจหน้าที่ของภาคเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้ด้านการศึกษาอบรมไว้ ให้มีความชัดเจนด้วย เช่น ครูอาสาสมัครที่จะเข้ามาสอนหนังสือ ก็ให้มีการบัญญัติกฎหมายให้เข้ามาโดยให้มีอำนาจและหน้าที่ในการให้การศึกษาให้ความรู้แก่ผู้ต้องขังโดยเป็นการเฉพาะ

2. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางด้านศาสนา

กฎหมายราชทัณฑ์ของไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะให้มีอาสาสมัครดำเนินงานทางศาสนาในเรือนจำ แต่ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเรือนจำที่จะต้องจัดให้มีการดำเนินงานทางศาสนาตามที่เห็นสมควร ซึ่งต่างกับกฎหมายของต่างประเทศมีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางศาสนา ซึ่งอาจเป็นอาสาสมัครที่เข้ามาให้ ให้ทุกเรือนจำมีอาสาสมัครดำเนินงานทางศาสนาในเรือนจำ หรืออย่างประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ได้ให้โอกาสในการที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ เช่น มีภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบังคับโทษ ในส่วนของการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือทางศาสนา

กรมราชทัณฑ์ของไทย จึงควรมีกฎหมายบัญญัติโดยเปิดโอกาสให้มีมีอาชีพทางศาสนา หรือมีอาชีพทางจิตวิญญาณ สถาบันศาสนา เช่น พระ บาทหลวง หรืออิหม่าม หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งไม่หวังผลกำไร เข้ามาเป็นผู้ควบคุมและดำเนินงานเพื่อฝึกอบรมความรู้ทางศาสนา หลักการใช้ชีวิตและทัศนคติในเชิงบวกแก่นักโทษ โดยเฉพาะ สำหรับนำไปใช้เป็นหลักและแนวทางในการดำเนินชีวิตภายหลังพ้นโทษ รวมถึงตลอดถึงการติดตามดูแลนักโทษที่พ้นโทษไปแล้วให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

3. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการให้ความรู้ด้านอาชีพ

การจัดระบบการศึกษาและวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังยังมีข้อบกพร่องบางประการ เช่น ขาดอาคารเรียน มีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาให้แก่ผู้ต้องขัง สำหรับการปลูกฝังทัศนคติที่ถูกต้องแก่ผู้ต้องขังดำเนินการไม่ทั่วถึง การประเมินผลการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างอยู่ในเรือนจำและพ้นโทษเนื่องจากขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะด้านงบประมาณ

กรมราชทัณฑ์ จึงต้องเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาให้ความรู้ทางการประกอบอาชีพแก่ผู้ต้องขัง โดยให้ความรู้ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ซึ่งอาจจะเชิญผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านอาชีพต่างๆ มาให้ความรู้ มาสอนด้านอาชีพให้กับผู้ต้องขังในเรือนจำ กับทั้งคอยชี้แนะแนวทางในการประกอบอาชีพตามความถนัดของผู้ต้องขังแต่ละคน และจัดให้ผู้ต้องโทษที่ได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพมาแล้วและสามารถทำงานได้นั้น ได้รับการรับรองและได้รับการยอมรับ โดยมีประกาศนียบัตรการฝึกวิชาชีพ ด้านการแก้ไขพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขัง ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดให้การสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

ดังนั้น จึงควรมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการให้ความรู้ในการฝึกอาชีพให้ภาคเอกชนมาดำเนินการฝึกอาชีพผู้ต้องขัง โดยบัญญัติกฎหมายมารองรับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรเอกชนให้มีความชัดเจน เช่น องค์กรเอกชน หรือผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่ดูแล

เรื่องการฝึกวิชาชีพภายในเรือนจำ เพื่อให้ระบบการฝึกอาชีพของเรือนจำ/ทัณฑสถาน ดำเนินการโดยทีมงานที่เป็นมืออาชีพ ผู้ต้องขังได้รับการฝึกอาชีพที่ทันสมัย สามารถนำไปใช้ได้จริงหลังพ้นโทษ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน รวมทั้งเป็นการลดภาระงานเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่ปัจจุบันสัดส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังไม่ได้สัดส่วนกัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น การทำงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์หลังพ้นโทษ ซึ่งเมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษออกมาแล้วมีงานทำจากการฝึกอาชีพในเรือนจำ ผู้ต้องขังก็ไม่ไปกระทำความผิดซ้ำและสามารถใช้ชีวิตร่วมกับคนในสังคมได้อย่างปกติสุข

4. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางด้านอุตสาหกรรม

การเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนในการบังคับโทษจำคุก ในส่วนของด้านอุตสาหกรรมในเรือนจำของไทย ซึ่งกรมราชทัณฑ์ก็มีนโยบายในการแก้ไขฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง โดยส่งเสริมให้เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ ดำเนินการจัดฝึกวิชาชีพระบบอุตสาหกรรมในเรือนจำ ซึ่งเรือนจำจะต้องมีความพร้อมในทางด้านสถานที่ แหล่งวัตถุดิบ เครื่องจักร เครื่องมือ และแรงงานผู้ต้องขัง เรือนจำในรูปแบบนี้จะต้องอาศัยภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ไม่มีความพร้อมทั้งด้านงบประมาณ และศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดี โดยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในการดำเนินการ การจัดหาเครื่องมือ เครื่องจักร วัตถุดิบ ดำเนินการฝึกสอนโดยเอกชน ผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาชีพหรืออาชีพในทุกๆ ด้าน ส่วนเรือนจำเป็นผู้ควบคุมดูแลการผลิตร่วมกับเอกชน

ปัจจุบัน กรมราชทัณฑ์ยังมีประสบปัญหาในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ และการส่งเสริมหรือการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนต่างๆ ในการดำเนินงานด้านอุตสาหกรรมในเรือนจำ กรมราชทัณฑ์จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชน เช่น องค์กร มูลนิธิต่างๆ อาสาสมัคร บริษัท ห้างร้านต่างๆ เป็นต้น เข้ามาร่วมในดำเนินงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยกรมราชทัณฑ์จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมในดำเนินงานให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยมีกฎหมายรับรองอำนาจหน้าที่ของภาคเอกชนให้มีความชัดเจนด้วย เช่น กลุ่มบริษัทหรือโรงงานอุตสาหกรรม ที่จะเข้ามาดำเนินงานทางด้านอุตสาหกรรม ก็มีกฏบัญญัติกฎหมายบัญญัติให้เข้ามาโดยให้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานทางการประกอบอาชีพอันเป็นการเน้นหนักในด้านการทำงานในเรือนจำแก่ผู้ต้องขังโดยเป็นการเฉพาะ

5. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการฟื้นฟูจิตใจ

กรมราชทัณฑ์ ก็ได้พยายามแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง โดยมีแพทย์ไว้ให้การรักษาทั้งทางกายและจิตใจประจำเรือนจำ แต่ปัญหาของราชทัณฑ์ คือ จำนวนแพทย์ประจำเรือนจำไม่เพียงพอแก่การดูแลผู้ต้องขังซึ่งมีจำนวนมาก จึงต้องอาศัยแพทย์จากหน่วยงานอื่น ซึ่งกรมราชทัณฑ์ก็พยายามแก้ไข

ฟื้นฟูผู้ต้องขังโดยการจัดการอบรมและฟื้นฟูจิตใจด้วยวิธีชุมชนบำบัด การจัดกิจกรรมด้านบันเทิง รวมทั้งการแก้ไขปัญหาชีวิตผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล โดยเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ที่เป็นนักจิตวิทยาและนักสังคม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์เองก็อาจยังยั้งไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางแก่ผู้ต้องขัง ทั้งการจัดอบรมแต่ละครั้งโดยบุคคลภายนอกที่มีความรู้ทางด้านจิตวิทยา ไม่ว่าจะเป็นนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ ก็เป็นเพียงหลักสูตรระยะสั้นๆ ในการแก้ไขฟื้นฟู ทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมีน้อย และทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในการบริหารงานดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เรือนจำแต่ละแห่งต้องจัดผู้ทำงานที่เหมาะสมมีกลุ่มอาชีพต่างๆ เช่น กลุ่มทั่วไป กลุ่มธุรกิจ กลุ่มจิตวิทยา กลุ่มแพทย์ กลุ่มครู นักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งผู้ทำงานการบังคับโทษต้องทำงานร่วมกันและปฏิบัติด้วยกันให้การกิจการบังคับโทษให้ประสบความสำเร็จ

กรมราชทัณฑ์ จึงควรเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในแก้ไขฟื้นฟูทางด้านจิตใจของผู้ต้องขัง เช่น นักจิตวิทยา, นักสังคมสงเคราะห์, อนุศาสนาจารย์, อาสาสมัคร, มูลนิธิต่างๆ, องค์กรที่มีความถนัดเกี่ยวกับกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง เป็นต้น โดยบัญญัติกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่โดยเฉพาะในการช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูจิตใจผู้ต้องขัง ให้เข้ามาบริหารงานควบคุมดูแลรับผิดชอบโดยตรง โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติของเอกชน เพื่อแก้ไขบำบัดฟื้นฟูจิตใจของผู้ต้องขัง ซึ่งบุคคลเหล่านี้สามารถช่วยแก้ไขปัญหาด้านจิตใจ ให้คำแนะนำ พุดคุย ชี้แนะแนวทาง และให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ เป็นการให้โอกาสกับผู้กระทำผิดปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม รวมทั้งการพัฒนาจิตใจของผู้ต้องขัง ทั้งเมื่อผู้ต้องขังได้รับคำปรึกษาที่ถูกต้องก็จะไม่กลับมากระทำผิดซ้ำอีกเพราะไม่อยากจะเข้ามาอยู่ในเรือนจำอีก

6. ผลดีของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษจำคุกในเรือนจำ

1) กรมราชทัณฑ์สามารถถ่ายโอนภารกิจในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังบางประเภทไปให้เอกชนดำเนินการ โดยกรมราชทัณฑ์ยังคงทำหน้าที่ในด้านการควบคุมผู้ต้องขังอันเป็นภารกิจหลักได้อย่างสมบูรณ์ เพียงแต่มีภาคเอกชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบงานในเรือนจำ

2) เป็นการสร้างตลาดแรงงานและวิชาชีพเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดแรงผลักดันในการพัฒนาสร้างสรรค์งานราชทัณฑ์ให้เป็นวิชาชีพแขนงหนึ่งต่อไป และเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ได้ เนื่องจากภาคเอกชนมีระบบงานที่ดีในการสร้างสรรค์งานและแรงจูงใจที่ดี

3) กรมราชทัณฑ์มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานเพราะจะใช้ผลสำเร็จของเอกชนที่ดำเนินการมาเป็นมาตรฐานสำหรับเรือนจำของรัฐด้วย ทั้งยังช่วยพัฒนาระบบการบริหารเรือนจำรัฐ เพราะรัฐก็ต้องมีการพัฒนาตนเองให้เทียบเท่า หรือมีมาตรฐานเดียวกัน

4) เป็นการสนองนโยบายภาครัฐเรื่องการลดกำลังคน ลดงบประมาณรายจ่ายในการดูแลผู้ต้องขังของรัฐ อีกทั้งกรมราชทัณฑ์สามารถบริหารจัดการกับทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดทั้งในด้านสถานที่คุมขังและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5) เป็นการเสาะแสวงหามาตรการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง งานปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ยังขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจะช่วยถ่ายทอดเทคโนโลยีต่างๆ แนวคิดและหลักการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ร่วมสมัยให้แก่กรมราชทัณฑ์ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานต่อไป

6) ทำให้ผู้ต้องขังมีโอกาสได้รับการดูแลที่ดีมากยิ่งขึ้น ได้รับสวัสดิการ เกิดวิธีการหรือนวัตกรรมใหม่ๆ ในการควบคุมดูแล พัฒนาผู้กระทำผิดให้มีโอกาสที่จะเพิ่มสวัสดิภาพ สวัสดิการผู้ต้องขังให้ดีขึ้น และอาจมีการสร้างงานต่อยอดให้หลังจากการพ้นโทษ

7) มีการคุ้มครองสิทธิและความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขังในแนวทางที่ดีมากยิ่งขึ้น

8) มีการนำวิธีการใหม่ๆ เข้ามาบริหารจัดการ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยภาคเอกชนสามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่ เช่น ความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการ สร้างสรรค์และพัฒนางานให้ดีขึ้นภายในวงเงินค่าใช้จ่ายที่ใกล้เคียงกัน ทำให้ผู้ต้องขังได้รับประโยชน์ในด้านคุณภาพและบริการ

9) กรมราชทัณฑ์ไม่ต้องดำเนินการในลักษณะผูกขาด แต่มีการแข่งขันเปรียบเทียบระหว่างการดำเนินงานของรัฐกับเอกชนขึ้นในระบบงานราชทัณฑ์ของประเทศไทย ทำให้เกิดภาวะตื่นตัวเกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีเพื่อที่จะพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น สำหรับประเทศไทย การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำ จะเป็นการสร้างระบบแข่งขันเปรียบเทียบ รวมทั้งกระตุ้นให้เรือนจำของรัฐปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการโดยใช้ศักยภาพของภาคเอกชนที่อยู่เข้ามาช่วยในการบริหารงานเรือนจำ ทั้งยังเป็นมาตรฐานที่กรมราชทัณฑ์ต้องการได้เป็นอย่างดี และถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบเรือนจำของรัฐ เพื่อให้มีกฎหมายรองรับการดำเนินกิจการเรือนจำโดยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษในเรือนจำที่เหมาะสมในประเทศไทย

7. รูปแบบที่เหมาะสมในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำของประเทศไทย

รูปแบบที่เหมาะสมในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำที่เราได้ศึกษากันนี้ เป็นกรณีของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภารกิจบางอย่างในเรือนจำเท่านั้น ซึ่งรูปแบบที่เหมาะสมในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรือนจำของประเทศไทย คือ การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้เอกชนดำเนินการ (Contracting Out) เช่น

การดำเนินงานด้านการศึกษา โปรแกรมด้านศาสนา การให้ความรู้ทางด้านอาชีพ โปรแกรมอุตสาหกรรม การฟื้นฟูจิตใจผู้ต้องขัง เป็นต้น เนื่องจากเอกชนอาจมีประสบการณ์ ความสามารถมีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมนี้มากกว่า ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระงาน และแก้ไขปัญหาบางประการของกรมราชทัณฑ์ แต่การควบคุมยังคงเป็นหน้าที่ของรัฐ

สำหรับวิธีดำเนินการในเรือนจำ เพื่อรองรับให้เอกชนเข้าดำเนินการเรือนจำนั้น สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนในการดำเนินการเรือนจำ เป็นข้อตกลงที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ รวมทั้งความรับผิดชอบของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายโดยข้อตกลงดังกล่าวต้องมีข้อความชัดเจน กำหนดขอบเขตแห่งความรับผิดชอบของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน ไม่เคลือบคลุม อันจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความอันเป็นปัญหาในทางปฏิบัติงานต่อไปในอนาคต ทั้งยังต้องมีความยืดหยุ่น โดยมีข้อกำหนดให้สามารถแก้ไขสัญญาได้หากมีสถานการณ์ที่มีโอกาสหมายเกิดขึ้น เช่น การเลิกสัญญา นอกจากนี้สัญญาควรได้รับความเห็นชอบจากกรมราชทัณฑ์ เพื่อควบคุมมาตรฐานของสัญญา และสัญญาดังกล่าวยังมีลักษณะของสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาประเภทหยุดการดำเนินการทันทีไม่ได้ เมื่อเลิกสัญญาแล้วเอกชนจะต้องดำเนินงานต่อไปอีกระยะหนึ่งจนกว่ารัฐจะเข้ามาบริการแทน ส่วนผู้รับผิดชอบค่าเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมขึ้นอยู่กับพฤติกรรมเป็นรายกรณีไป

รัฐยังคงมีภารกิจในการกำกับดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการเรือนจำให้เป็นไปตามตัวชี้วัด ผลการดำเนินงานและข้อกำหนดในสัญญาที่กำหนดไว้ นอกจากการตรวจสอบโดยภาครัฐตามแนวทางดังกล่าวแล้ว ยังควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าไปเยี่ยมชมกิจการเรือนจำ ทั้งนี้ เป็นไปตามความเหมาะสมของหลักการควบคุมผู้ต้องขังและสวัสดิภาพของประชาชนประกอบด้วย เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงผลดีและผลเสียของการดำเนินการโดยเอกชนอีกแนวทางหนึ่ง

สรุปได้ว่า ในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรือนจำ เห็นควรมีการสำรวจและจัดเก็บข้อมูล และเชิญชวนภาคเอกชนที่สนใจให้มาเข้าร่วมโครงการ โดยคัดเลือกภาคเอกชนที่ต้องการทำงานเพื่อสังคม มีจิตอาสาทำงานเพื่อสาธารณชน เอกชนที่เข้ามาต้องมีได้มุ่งหวังเพื่อผลตอบแทนทางการเงินอย่างเดียว แต่เน้นการทำงานเพื่อประโยชน์แก่สังคม เป็นการสร้างชื่อเสียงให้เป็นที่ยอมรับในสังคม โดยเน้นเอาผู้ต้องขังเป็นตัวตั้งไม่ได้เอาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นตัวตั้ง ต้องการแบ่งเบาภาระรัฐและยกระดับมาตรฐานให้ดีขึ้น ต้องการแก้ปัญหาความยุติธรรม แก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง การกีดกันคนด้อยสังคม แก้ปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำ ต้องการลดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังภายในเรือนจำกับภายนอกเรือนจำไม่ให้ความแตกต่างกัน และจะได้ดำรงชีวิตภายหลังพ้นโทษในสังคมได้อย่างปกติสุข โดยองค์กร มูลนิธิ หรือเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานราชทัณฑ์ สำหรับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในบางภารกิจนั้น กรมราชทัณฑ์เองยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายใดที่ให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษจำคุกในเรือนจำ ซึ่งในกฎหมายของต่างประเทศมีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะในการที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานในเรือนจำได้ เช่น ประเทศสาธารณรัฐอเมริกา มีกฎหมายเรือนจำเอกชนของรัฐบาลกลาง ได้แก่ พระราชบัญญัติฟื้นฟูบูรณะและปรับปรุงตนเองของรัฐบาล ค.ศ. 1997 และกฎหมายเรือนจำรัฐบาลบางมลรัฐ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัยให้บริการของนักโทษเรือนจำรัฐ ค.ศ. 1851 สำหรับบางมลรัฐก็ไม่ได้จัดทำกฎหมายเรือนจำเอกชน แต่ก็มีการจัดตั้งเรือนจำเอกชนก็โดยอาศัยนโยบายของรัฐบางมลรัฐ หรือในประเทศอังกฤษ ได้ออกกฎหมายสำหรับเรือนจำเอกชนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานบริษัทปฏิบัติหน้าที่โดยมีกฎหมายรับรอง และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็มีกฎหมายการบังคับโทษทางอาญา โดยกฎหมายการบังคับโทษทางอาญาได้เปิดโอกาสให้มีการดำเนินการโดยเอกชน ภายใต้ข้อตกลงตามกฎหมายเอกชน เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ไทย โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ด้วยการนำศักยภาพของภาคเอกชน ที่มีจุดเด่นในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารดำเนินงานในเรือนจำ จึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายราชทัณฑ์ โดยบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจและหน้าที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานในเรือนจำไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้มีกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในเรือนจำของราชทัณฑ์ไทย ได้แก่ การบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษา ด้านศาสนา ด้านการให้ความรู้ด้านอาชีพ ด้านอุตสาหกรรมในเรือนจำ ด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง เพื่อให้เอกชนที่เข้ามาบริหารงานเรือนจำได้ปฏิบัติงานเหล่านี้ได้โดยมีกฎหมายรองรับให้อำนาจดำเนินงานในเรือนจำโดยเฉพาะตามกฎหมายราชทัณฑ์ และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบังคับโทษจำคุกที่มุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดีและอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุขภายหลังพ้นโทษแล้ว

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในการดำเนินการ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนในการบังคับโทษในเรือนจำ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและมีความเหมาะสม

1. ควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 โดยการบัญญัติกฎหมายออกมารองรับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำ โดยเพิ่มบทบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษา การให้

เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางด้านศาสนา การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางด้านการศึกษา การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางด้านอุตสาหกรรมในเรือนจำ และการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางด้านการศึกษาผู้ต้องขัง โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 เพื่อจะได้นำมาใช้บังคับได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

2. ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวปฏิบัติในรายละเอียดของการดำเนินกิจการเรือนจำโดยเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยเฉพาะ กำหนดมาตรฐานการดำเนินงาน กำหนดแผนหรือนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานของเอกชนให้มีความชัดเจน รวมทั้งตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเอกชน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ที่มีข้อกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้สามารถออกกฎกระทรวงได้ ซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยสร้างความยืดหยุ่นให้รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวปฏิบัติได้

3. สัญญาที่ระหว่างรัฐกับเอกชนในการดำเนินกิจการเรือนจำ เพื่อรองรับให้เอกชนเข้าดำเนินกิจการเรือนจำ ซึ่งเป็นข้อตกลงที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย โดยข้อตกลงดังกล่าวต้องมีข้อความชัดเจน รวมทั้งต้องกำหนดขอบเขตแห่งความรับผิดชอบของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน ไม่เคลือบคลุม อันจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความอันเป็นปัญหาในทางปฏิบัติงานต่อไปในอนาคต และต้องมีความยืดหยุ่นโดยมีข้อกำหนดให้สามารถแก้ไขสัญญาได้หากมีสถานการณ์ที่มีโอกาสคาดหมายเกิดขึ้น เช่น การเลิกสัญญา มีการล้มละลายของเอกชน โดยสัญญาควรได้รับความเห็นชอบจากราชทัณฑ์ เพื่อควบคุมมาตรฐานของสัญญา นอกจากนี้สัญญาดังกล่าวยังมีลักษณะของสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาประเภทหยุดการดำเนินการทันทีไม่ได้ เมื่อเลิกสัญญาแล้วเอกชนจะต้องดำเนินงานต่อไปอีกระยะเวลาหนึ่งจนกว่ารัฐจะเข้ามาบริการแทน ส่วนผู้รับผิดชอบค่าเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมขึ้นอยู่กับพฤติการณ์เป็นรายกรณีไป

4. ให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการประสานงานระหว่างเรือนจำรัฐกับภาคจำเอกชน การมีหน่วยงานรับผิดชอบการประสานงานระหว่างเรือนจำรัฐกับภาคจำเอกชนจะทำให้การดำเนินงานมีความสะดวกและชัดเจน เช่น การให้ความร่วมมือด้านเทคโนโลยีที่ใช้ในการปฏิบัติงาน การถ่ายทอดประสบการณ์ นวัตกรรมต่างๆ ที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงาน เรียนรู้ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่เอกชน ซึ่งเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ตรง สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้เป็นอย่างดี รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การกำกับดูแลสัญญาและรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องได้

5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและชุมชน ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ในเรือนจำ คือ ผู้ต้องขังในคดีอาชญากรรม ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการประกอบอาชญากรรม จึงควรมีการกระตุ้น

ให้สังคมและส่วนรวมได้ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของสังคมที่มีต่อภาวะแห่ง
อาชญากรรมด้วย เนื่องจากหากชุมชนมีความเข้มแข็งปัญหาอาชญากรรมหรือปัญหาอาชญากรรมต่างๆ
ก็จะแทรกเข้ามาในชุมชนได้ยาก มาตรการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน จึงถือเป็นการ
ป้องกันอาชญากรรมตั้งแต่เริ่มแรก รวมทั้งการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข
ผู้กระทำผิดมากขึ้น ส่งผลให้คนในชุมชนกระทำความผิดน้อยลงหรือไม่กระทำความผิดซ้ำอีก
นำไปสู่จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำที่ลดลง

6. การประชาสัมพันธ์ จะเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบถึงภารกิจ
ของการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ว่า เป็นหน่วยงานสำคัญในการป้องกันและสร้างเสริมสังคม สร้าง
ภาพพจน์ที่ดีให้แก่ประชาชน รวมทั้งยังได้รับข้อคิดเห็น ข้อวิจารณ์ที่เป็นประโยชน์นำมาใช้
ปรับปรุงระบบงานให้พัฒนายิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการเผยแพร่หรือชี้แจงให้สังคมและประชาชน
มีความเข้าใจในการเข้ามาดำเนินกิจการของเอกชน ว่าเป็นการพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์โดยเฉพาะ
ในเรื่องการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมีแนวทางปฏิบัติงานที่ชัดเจนเพียง
พอที่จะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือได้ ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในสังคมไทย อันจะนำไปสู่ความ
เข้าใจและการยอมรับของประชาชน

ปริญญา

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม. (2528). รายงานการสัมมนา การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อย. จัดโดย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กรมราชทัณฑ์. (2524). *ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกับข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การสหประชาชาติ*. กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย.
- กรมราชทัณฑ์. (2525). *ประวัติกรมราชทัณฑ์ 200 ปี*. กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์.
- กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย. (2530). *รายงานประจำปี 2530*. กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์.
- กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. (2548). การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ. *จุลสาร อาชญาวิทยา* 2,(4), 7.
- กิตติพร วานิชขจร. (2544). *แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการกิจการเรือนจำ (สารนิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไกรยุทธ ชีรตยานันท์. (2533). *การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ. รวมบทความเศรษฐศาสตร์ ภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณิต ณ นคร. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 8)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ณ นคร. (2556). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2549). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- ฐานิส ศรียะพันธ์. (2538). ราชทัณฑ์ใน 3 มิติ, *วารสารราชทัณฑ์*, 43(1), 36-40.
- ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2540). รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง *สิทธิผู้ต้องหาจำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา*.
- ณิศาดี กิตติภูมิชัย. (2549). *พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 : ศึกษากรณีการดำเนินการเรือนจำเอกชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไทรรัตน์ โภคพลากรณ์, เฉลิมพล มีสมนัย และกอบเกียรติ กสิวิวัฒน์. (2540). *การบริหารงานราชทัณฑ์*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- ธานี วรภัทร์. (2552). *กฎหมายบังคับโทษในประเทศไทย: การบังคับโทษจำคุก* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ธานี วรภัทร์. (2553). *กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธานี วรภัทร์. (2558). *กฎหมายราชทัณฑ์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นคร วัลลิภากร. (2549). *การแปรรูปเรือนจำในประเทศไทย* (รายงานผลการวิจัย) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นัทธี จิตสว่าง. (2541). *หลักทัณฑ์วิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์.
- นัทธี จิตสว่าง. (ม.ป.พ.). *หลักทัณฑ์วิทยา* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์.
- นัทธี จิตสว่าง. (2544, 15 มีนาคม). เรือนจำเอกชน ถึงเวลาหรือยัง. *มติชน*, น. 6.
- นัทธี จิตสว่าง. (2546, มกราคม). การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องขัง. เอกสารการเสวนาทางวิชาการเรื่อง *การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย : การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย*.
- นุชนารถ วิเศษศิริ. (2545). *แนวทางในการดำเนินการเรือนจำอุตสาหกรรมในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประธาน วัฒนวานิชย์. (2526). รายงานผลการวิจัย เรื่อง *สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย*. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.
- ประมวลกฎหมายอาญา.
- ประมาณ ควรภัชชัย. (2546). มาตรฐานเรือนจำ. *วารสารราชทัณฑ์*, 51(3), 24.
- ประเสริฐ เมฆมณี. (2522). *หลักทัณฑ์วิทยา*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ประเสริฐ เมฆมณี. (2529). เอกสารชุดวิชา *การบริหารงานยุติธรรม หน่วยที่ 9-15* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประเสริฐ เมฆมณี. (2532). *คู่มือการราชทัณฑ์: การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน*. กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์.
- พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479.
- พิพัฒน์ ไทยอารี. (2528). *การศึกษาเปรียบเทียบ เรื่อง PRIVATISATION : ในประเทศสหราชอาณาจักรกับประเทศไทย*. น.1.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรม 43301 หน่วยที่ 9-15.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2548). รายงานฉบับสมบูรณ์ *โครงการการศึกษาเพื่อจัดตั้งเรือนจำ เอกชน*. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

รัฐธรรมนูญชั่วคราวแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557.

รายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะรายปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555. น. 38-40.

วิทยา สุริยะวงศ์. (2540). เรือนจำเอกชน ทางเลือกหนึ่งในการพัฒนากิจการราชทัณฑ์ไทย.

วารสารราชทัณฑ์, 45, 3.

วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์. (2556). “บทความทางวิชาการเรื่อง: กฎหมายให้เอกชนมีส่วนร่วมดำเนินงาน ทางศาสนา,” *วารสารราชทัณฑ์*, 3-7.

วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์. (2556). บทความเรื่อง: เรือนจำอุตสาหกรรม. *วารสารราชทัณฑ์*, 2, 61.

วิสัย พฤษะวัน. (2536). รายงานการศึกษาคุณภาพงานราชทัณฑ์ในประเทศไทย. *วารสารราชทัณฑ์*, 41, 3-4, 20.

ศักดิ์ชาย สระแก้ว. (2540). การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง: มิติที่ถูกลืม. *วารสารราชทัณฑ์*, 45(3), 57.

สกานต์ ตามไท. (2540). การสังคมสงเคราะห์กับกิจการราชทัณฑ์. *วารสารราชทัณฑ์*, 27, 62.

สภา จันทสโร. (2516). *การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในประเทศ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ส่วนมาตรการควบคุมผู้ต้องขัง สำนักทัณฑวิทยา. (2542) *คู่มือเจ้าพนักงานเรือนจำในการปฏิบัติ ต่อผู้ต้องขัง*. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการข้าราชการกรมราชทัณฑ์.

สารานุกรมงานราชทัณฑ์นานาชาติ. (2541). *สำนักงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทัณฑวิทยา*. กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544) *การเพิ่มบทบาทให้เอกชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและ บำรุงรักษา*.

อายุตม์ สินธพพันธุ์. (2545). ตัวแบบเรือนจำที่เหมาะสมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในประเทศไทย. *วารสารราชทัณฑ์*, 50(2), 59.

อุดม คู่ยธรา. (2543). รายงานผลการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องปัญหาคนสันคูกวิฤติยุติธรรมที่ต้อง แก้ไข. *วารสารราชทัณฑ์*, 48, 1, 69-77.

เอกสารการสอนชุดวิชา *การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด หน่วยที่ 8-15* (2540) (พิมพ์ครั้งที่ 1). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เอช. เอกุต์. (2480). *อาชญาวิทยา*. คำสอนปริญญาโททางนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

การโอนกิจการของรัฐเป็นของเอกชน. สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2558, จาก

www.wikipedia.org/wiki.

ฉบับแปลและเรียบเรียงโดยกระทรวงการต่างประเทศ. สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2558, จาก

<http://www.mfa.go.th/humanrights/image/stories/iccprt.pdf>.

http://www.g4s.com/uk/uk-justice/uk-justice-adult_custody/uk-justiceparc-parc.htm.

สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2558.

<http://www.hmpaltcourse.co.uk/> สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2558.

<http://www.hmpryehill.co.uk/>. สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2558.

<http://www.hmpwolds.co.uk/>. สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2558.

http://www.kalyxservices.com/forest_bank.htm. สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2558.

http://www.kalyxservices.com/hmp_bronzefield.htm. สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2558.

http://www.kalyxservices.com/hmp_peterborough.htm. สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2558.

<http://www.serco.com/markets/homeaffairs/offendermanagement/adultc>

[ustody/doncaster/index.asp](http://www.serco.com/markets/homeaffairs/offendermanagement/adultc). สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2558.

<http://www.serco.com/markets/homeaffairs/offendermanagement/adultcustody/dovegate/index.as>

[p](http://www.serco.com/markets/homeaffairs/offendermanagement/adultcustody/dovegate/index.as). สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2558.

<http://www.serco.com/homeaffairs/offendermanagement/adultcustody/lowdham/index.asp>.

สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2558.

<http://www.serco.com/markets/homeaffairs/offendermanagement/juvenilecustody/ashfield/index>.

[asp](http://www.serco.com/markets/homeaffairs/offendermanagement/juvenilecustody/ashfield/index). สืบค้น 27 กุมภาพันธ์ 2558.

<http://www.correct.go.th/blogknowledge/index.php/>. สืบค้น 5 มีนาคม 2558.

www.correct.go.th/ สืบค้น 12 มีนาคม 2558.

ภาษาต่างประเทศ

Bartolles , Clemens. (2002). *Invitation to Corrections*. Beverly Hills : Sage.

Bryan A Garner. (2004). *Black's Law Dictionary*. 8 Edition. USA. : Tomson.

Chales H. Logan. (1998). *Prison Performance Measure*. Oxford University Press.

- Ferris, J. & Graddy, E. (1986). *Contracting Out: For What? With Whom?*. Public Administration Review.
- Hassim M. (1975). *Solomon, Community Corrections*. Boston : Holbrook Press.
- Kaiser/Schoch. (2003). *Strafvollzug 5.Auflage*.
- Prager, J. (1994). *Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector*.
- Rehfuss, J.A. (1989). *Contracting Out in Government*. (1sted), Jossey-Bass, Inc., California, p. 66.
- Sato Seizaburo. (1985). *Privatization in Industrialized Conference: The Experience of Japan*. Conference on Privatization Policies, Methodes and Procedures, A sian Development Bank. Manila, Philippines.
- Savas E. S. (1987). *Privatization: the Key to Better Government*. Chantan House & Publisher, Inc. New Jercy. p. 51.
- Tiedemann, Klaus. *Sanction and The Correctional system*. Germany : University of Freiburg.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

พันตำรวจตรีหญิง กนิษฐา รักษ์แก้ว

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2546 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2548 ตั๋วทนายรุ่นที่ 23

พ.ศ. 2549 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 59

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พงส.พนก.กก.1
บก.ปทส.)