

### บทที่ 3

## หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาสาสมัคร

### คุณสมบัติในการพักการลงโทษ

ปัจจุบันนี้ได้มีการนำเอาอาสาสมัครมาใช้ในงานบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งใช้อาสาสมัครเข้ามาช่วยงานทั้งในส่วนของ การคุมประพฤติโดยไม่ลงโทษจำคุก หรือในภายหลังการรับโทษตามคำพิพากษาแล้ว เช่น การพักการลงโทษ หรือการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน ในรูปแบบต่าง ๆ และโดยเฉพาะ ในปัจจุบันนี้งานการราชทัณฑ์มีจุดมุ่งหมายให้ความสำคัญกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดมากกว่า การควบคุมผู้กระทำผิด ใน เรือนจำหรือทัณฑสถาน อีกทั้งปริมาณจำนวนนักโทษที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้งานราชทัณฑ์ไม่สามารถรองรับได้ทั้งบุคลากรและสถานที่หรือวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ดังนั้น การใช้ระบบการพักการลงโทษจึงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อีกทางหนึ่ง อีกทั้งกรอบวัตถุประสงค์ของการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ คือ การป้องกันสังคมจาก ปัญหาอาชญากรรมซ้ำซ้อน ซึ่งไม่ว่าจะบรรลุถึงจุดมุ่งหมายได้อย่างแท้จริงหากว่าไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชน เพราะการกระทำต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่สอดคล้องหรือขัดแย้งต่อ ปทัสถานของสังคม สุดท้ายแล้วผลของการปฏิบัติต่อการกระทำดังกล่าวนั้นก็จะต้องกลับมาสิ้นสุดที่สังคมหรือชุมชนเช่นเดิม สังคมหรือชุมชนจึงเป็นจุดที่เริ่มต้นและเป็นจุดรองรับ และท้ายสุดก็คือจุดสิ้นสุดของการกระทำนั้นด้วย ซึ่งการใช้อาสาสมัครก็คือการใช้บุคคลธรรมดาใน สังคมหรือชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดอย่างแท้จริงนั่นเอง อย่างไรก็ตามการ เข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนหรือสังคมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดดังกล่าวจะต้องมี กรอบหรือขอบเขตของการ เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้การดำเนินการบรรลุถึงเป้าหมายได้ ตามวัตถุประสงค์ และการเข้ามาปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤตินั้น เป็นการเข้ามา ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการเข้ามาใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง ดังนั้นสิ่งที่สำคัญคือต้องมี กฎหมายรองรับหรือให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในบทนี้จะได้

ศึกษา และวิเคราะห์หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ ดังนี้

### หลักการของอาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ

ตามที่ได้มีการศึกษามาแล้วว่าอาสาสมัครคุมประพฤติมีรากฐานและแนวคิดมาจากงานอาสาสมัครทั่วไป ซึ่งก็คือเป็นหลักว่าต้องมี ความสมัครใจของบุคคลนั้น (Voluntary) และเป็นการสมัครใจทำงาน โดยไม่ต้องการค่าตอบแทน<sup>1</sup> โดยที่เป็นการแสดงเจตจำนงอิสระในการปฏิบัติงานหรือให้บริการแก่บุคคลทั่วไปในสังคม ซึ่งอาสาสมัครคุมประพฤติก็ถือว่าเป็นอาสาสมัครประเภทหนึ่ง และต้องอยู่ในหลักการของงานอาสาสมัครทั่วไป และขณะเดียวกันก็เป็นการเข้ามาใช้อำนาจรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้อง หรืออาจจะกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนทั่วไปด้วย ดังนั้นอาสาสมัครคุมประพฤติจึงต้องสัมพันธ์กับหลักการในทางกฎหมายด้วย ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 1. หลักการทั่วไปของงานอาสาสมัคร

อาสาสมัครคุมประพฤติก็เป็นเสมือนผู้ปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์เฉพาะทางแก่ผู้กระทำผิด ที่ได้รับการปล่อยตัวออกไปจากกระบวนการยุติธรรมกลับไปใช้ชีวิตในสังคม โดยมีเงื่อนไขของการควบคุมความประพฤติ ดังนั้นต้องยึดหลักการในการปฏิบัติงาน เช่นเดียวกับการงานอาสาสมัครอื่น ๆ ทั่วไป<sup>2</sup> คือ

<sup>1</sup> Anne K. Stenzel and Hellen M. Feeny, Volunteer Training and Development (New York: The Seabury Press, 1968), pp.4-6.

<sup>2</sup> สุรางค์รัตน์ วตินารมณ, "หลักและวิธีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์" ใน เอกสารการสังคมสงเคราะห์: มรรควิธีหนึ่งในการพัฒนาจิตใจเยาวชน (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการบริการวิชาการและสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 53-57.

1.1 หลักการยอมรับ (Acceptance) คือ การยอมรับศักดิ์ศรีในความเป็นคนเท่าเทียมกัน ทั้งในส่วนผู้คุมประพฤติกและผู้ถูกคุมประพฤติก โดยความหมายของการ "ยอมรับ" ก็คือ การทำความเข้าใจในสภาพที่เป็นอยู่ ไม่ว่าจะผู้ที่ถูกคุมประพฤติกจะเป็นบุคคลใด ครอบครัวใด กลุ่มหรือชุมชนใด การยอมรับจะเกิดขึ้นได้เสมอ ถ้าอาสาสมัครเข้าใจในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่อยู่เท่าเทียมกัน และต้องไม่มีอคติต่อบุคคลที่จะต้องเกี่ยวข้องกัน ได้แก่ ผู้ถูกคุมประพฤติก รวมทั้งพนักงานคุมประพฤติกอาชีพ และต้องไม่ยึดถือว่าการยอมรับคือการตัดสินหรือการลงความเห็น โดยความคิดของตัวเอง

1.2 หลักความแตกต่างระหว่างบุคคล (Individualization) ซึ่งเป็นความแตกต่างในด้านความคิด ทศนคติ บุคลิกภาพหรือวิถีทางชีวิต หลักความแตกต่างระหว่างบุคคลเป็นหลักการที่แสดงถึงความเข้าใจของอาสาสมัครผู้ปฏิบัติงาน ที่มีต่อมนุษย์ทั่วไป โดยเชื่อว่ามนุษย์เรานั้นมีความแตกต่างกันอันเป็นลักษณะ เฉพาะของแต่ละคน ทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ ความรู้สึก จิตใจ สังคม ความสามารถทางสติปัญญาและอื่น ๆ ความแตกต่างเหล่านี้มีผลมาจากกรรมพันธุ์และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสบการณ์ในอดีต ดังนั้นในการปฏิบัติงานจึงต้องคำนึงถึงเรื่องนี้ด้วย

1.3 หลักการรักษาความลับ (confidentiality) เพราะมีส่วนสำคัญในเรื่องการยอมรับของสังคม ทั้งนี้ตามปกติมนุษย์เราไม่ต้องการได้ชื่อว่ามีปัญหา หรือทำตัวเป็นปัญหาในสังคม แต่เมื่อเกิดเป็นปัญหานั้นขึ้นจริง ๆ และไม่สามารถแก้ไขด้วยตนเอง จึงต้องการให้ใครคนใดคนหนึ่งที่ตนเชื่อถือศรัทธา และไว้วางใจเป็นผู้รับฟังเรื่องราวต่าง ๆ นั้น เพื่อให้ตนเองเกิดความสบายใจ การรักษาความลับจึงถือเป็นหน้าที่หนึ่งที่สำคัญ เป็นส่วนหนึ่งในจรรยาบรรณของอาสาสมัครคุมประพฤติก รวมทั้งพนักงานคุมประพฤติกอาชีพด้วย

1.4 หลักการตัดสินใจด้วยตนเอง (Self-Determination) เพราะอาสาสมัครเป็นเพียงเสมือนผู้คอยช่วยเหลือชี้แนะผู้ถูกคุมประพฤติกเท่านั้น หลักการตัดสินใจด้วยตนเองนี้สอดคล้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน มนุษย์เราสามารถที่จะตัดสินใจเลือกวิธีการดำเนินชีวิตของตนเองได้ในสังคมประชาธิปไตย การทำงานร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับมาอยู่ร่วมในชุมชนได้เหมือนเดิมนั้น อาสาสมัครต้องทำให้ผู้ที่ถูกคุมประพฤติกตัดสินใจเลือกทางแก้ปัญหาด้วยตนเอง หลักการข้อนี้อาจมีข้อยกเว้นได้ในกรณีที่ผู้ถูกคุมประพฤติก มีความบกพร่องทางสมองหรือปัญญา วิกลจริต เยาว์วัย หรือกรณีที่น่าจะเป็นผลร้ายต่อผู้ถูกคุมประพฤติกเอง ต่อตัวของอาสาสมัคร หรือชุมชนและสังคม

1.5 หลักการควบคุมอารมณ์ หรือ หลักการสังวรณในตนเอง (Self-Awareness) มีความสำคัญ เพราะจะได้ช่วยเหลือผู้ถูกคุมประพฤติ ในการตัดสินใจแก้ไข ปัญหาได้เอง หรืออาจใช้คำว่าหลักการตระหนักรู้ตนเองก็ได้ หลักการข้อนี้เปรียบเสมือนกับ เครื่องเตือนใจประการหนึ่งว่าขณะปฏิบัติงาน อาสาสมัครจะต้องมีสมาธิและรู้ตัวตลอดเวลา ว่าตนกำลังอยู่ในบทบาทใด ทำงานอยู่กับใคร เพื่อวัตถุประสงค์อะไร ซึ่งจะส่งผลดีต่อหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด

1.6 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ถือเป็นสิ่งสำคัญมากเช่นกัน เพราะ เป็นสิ่งที่จะทำให้ผู้ถูกคุมประพฤติเกิดความรู้สึกว่าคุณยังมีความสำคัญ และมีเกียรติของความเป็นมนุษย์ในการอยู่ร่วมกัน ในสังคมต่อไป การมีส่วนร่วมถือเป็นหลักการ ทำงานที่สำคัญเพราะการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังการปลดปล่อยจะต้องอาศัยงานรูปแบบการ สังคมสงเคราะห์ในลักษณะที่เป็นงานพัฒนาผู้ต้องขัง หรือนักโทษหลังการปลดปล่อย ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและขั้นของการมีส่วนร่วมจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความสามารถของอาสาสมัครคุมประพฤติแต่ละคน ดังนั้นงานการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ในชุมชนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงมีลักษณะเป็นทั้ง "การให้" และ "การรับ" อันแสดงถึงการ มีส่วนร่วมของประชาชน ในชุมชนที่มีต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดด้วย<sup>3</sup>

หลักการดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่คอยควบคุมและกำหนดขอบเขตและบทบาทของอาสาสมัครคุมประพฤติ ในการปฏิบัติงานช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการพักการลงโทษ เพื่อให้การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดประสบผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง โดยจะเป็นสิ่งกำหนดนโยบาย ในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติตามกฎหมายต่อไป

## 2. หลักการทางกฎหมายของอาสาสมัครคุมประพฤติ

แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วในทางสังคมศาสตร์จะมองว่า งานคุมประพฤติเป็นงาน การสังคมสงเคราะห์อย่างหนึ่ง (Social Work) โดยเป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะ

<sup>3</sup> นที จิตสง่าง, "เลิกสงเคราะห์ผู้พ้นโทษกันเสียที...แล้วหันมาปฏิบัติต่อ ผู้กระทำผิดหลังปล่อย" วารสารราชทัณฑ์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 1 (กันยายน 2536): 40-43.

ทางแก่ผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวอย่างมีเงื่อนไข ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือในเรื่อง การดำรงชีพ หรือการให้คำปรึกษาแนะนำต่าง ๆ<sup>4</sup> แต่อย่างไรก็ตามงานของอาสาสมัคร คุมประพฤตินั้นแท้จริงคืองานที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการคุมความ ประพฤติของผู้กระทำผิดที่ถูกคุมความประพฤติ เป็นการใช้อำนาจรัฐในลักษณะเข้าไปกระทบ ต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นสิ่งสำคัญก็คือความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจ รัฐดังกล่าว และความชอบด้วยกฎหมายของอาสาสมัครเองอีกด้วย ดังนั้นหลักการสำคัญของ อาสาสมัครคุมประพฤตินอกจากจะเป็นหลักการที่เกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์แล้ว ยังต้อง สัมพันธ์กับหลักกฎหมายด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากคำนิยามของอาสาสมัคร (Volunteer) โดย ทั่วไปคือบุคคลที่สมัครใจเข้ามาให้บริการที่ไม่มีค่าตอบแทนโดยตรงให้แก่บุคคลหนึ่งหรือหลาย คนหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ซึ่งอาสาสมัครไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย (A person who volunta- rily provides an unpaid direct service for one or more or other persons to whom the volunteer is not related)<sup>5</sup> และกรณีดังกล่าวเป็นการ ให้คำนิยามในทางสังคมศาสตร์ ซึ่งเน้นในสองแง่มุม คือความสมัครใจ และไม่มีค่าตอบแทน แต่ความหมายในทางกฎหมายหรือในทางนิติศาสตร์แล้ว จะให้คำนิยามของอาสาสมัครในแง่ มุมที่เพิ่มเติมขึ้นมาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมาย อย่างเช่นหลักกฎหมายในประเทศ สหรัฐอเมริกา ในแต่ละมลรัฐมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาสาสมัครโดยเฉพาะ เช่น มลรัฐ ยูทาห์ ตามประมวลกฎหมายของมลรัฐส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาสาสมัครในการทำงานให้ แก่รัฐ ซึ่งเรียกว่าพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงานอาสาสมัครของรัฐ ได้ให้ความหมายของอาสา สมัครไว้ว่า อาสาสมัคร (Volunteer) คือ บุคคลใด ๆ ก็ตามที่อุทิศการให้บริการโดย

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>4</sup>Anthea Holme and Joan Maizels, Social Workers and Volunteers (London: George Allen and Unwin (Publishers) Ltd., 1978), pp.65-68.

<sup>5</sup>Giles Darvill and Brian Munday, Volunteer in the Personal Social Services (New York: Tavistock Publications, 1984), p.3.

ปราศจากค่าจ้างหรือค่าตอบแทนใด ๆ เว้นแต่ได้รับค่าใช้จ่ายตามเหตุผลสมควร และตามความจริงจากหน่วยงานที่ดูแลหรือรับผิดชอบอาสาสมัครนั้น<sup>6</sup> ซึ่งการรับผิดชอบอาสาสมัครโดยหน่วยงานของรัฐในกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงกำกับหรือสอดส่องดูแล (Supervising) เท่านั้นไม่ใช่การควบคุมให้อยู่ในอำนาจรัฐ (under control) แต่อย่างใด หรือในมลรัฐโคโลราโด ตามประมวลกฎหมายแห่งมลรัฐ<sup>7</sup> มาตรา 17-31-102(5) ให้ความหมายของอาสาสมัครไว้ว่า อาสาสมัคร คือบุคคลที่ได้รับการฝึกอบรมจากองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับอาสาสมัคร และอาสาสมัครจะให้บริการหรือทำงานโดยที่ไม่ได้แสดงถึงความต้องการหรือคาดหวังในผลตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น หรือในมลรัฐมิซซูรีตามประมวลกฎหมายมลรัฐ<sup>8</sup> ฉบับที่

---

<sup>6</sup>The Utah Code Title 67 Chapter 20 Volunteer Government Worker Act Section 67-20-2 (3) (a) บัญญัติว่า "Volunteer means any person who donates service without pay or other compensation except expense actually and reasonably incurred as approved by the supervising agency."

<sup>7</sup>The Colorado State Statute Title 17 Corrections Article 31 Volunteer in the Juvenile and Adult Criminal Justice System ใน Section 17-31-102 (5) บัญญัติว่า "Volunteer" means any person who has completed the training from an approved volunteer organization and gives his services without any express or implied promise of remuneration.

<sup>8</sup>The Missouri Revised Statutes Chapter 537 Torts and Actions for Damages ใน Section 537.118.1(3) บัญญัติว่า "Volunteer" means an individual performing services for a nonprofit organization or a governmental entity who is not compensated for his services on a salary or prorated equivalent basis.

แก้ไขปรับปรุง ในบทที่เกี่ยวกับละเมิดหรือการก่อความเสียหายมีหลักกฎหมายยกเว้นความรับผิดให้แก่อาสาสมัคร และให้คำนิยามของอาสาสมัครไว้ในหลักกฎหมายดังกล่าวว่า หมายถึง บังเจกชนผู้ให้บริการสำหรับองค์กรต่าง ๆ ที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งบุคคลผู้นั้นไม่ต้องการค่าตอบแทนสำหรับการให้บริการนั้น ไม่ว่าจะ เป็นเงิน เดือน หรือสิ่งตอบแทนอื่นใด ซึ่ง ในมลรัฐเวอร์จิเนียก็เช่นกันทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายปกครองของมลรัฐในส่วนของบริษัท 6 เรื่องของกระบวนการยุติธรรมและราชทัณฑ์ ในส่วนที่ 15 เรื่องกรมราชทัณฑ์ มีหลักกฎหมายให้คำนิยามอาสาสมัครในงานราชทัณฑ์ว่า อาสาสมัคร คือบังเจกชนผู้ให้บริการต่าง ๆ แก่หน่วยงานที่กำหนดในกฎหมาย โดยไม่มีค่าตอบแทน ซึ่งจากคำนิยามตามกฎหมายในมลรัฐต่าง ๆ ที่ยกตัวอย่างมานั้น เห็นได้ว่าคำว่าอาสาสมัคร (Volunteer) กฎหมายได้ให้ความหมายไว้ชัดเจนว่าเป็นบุคคลธรรมดาหรือบังเจกชน (Individual) ที่เข้ามาให้บริการโดยไม่หวังผลตอบแทน และจากหลักกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ที่ยกมาเป็นตัวอย่างนั้น เราอาจพิจารณาหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาสาสมัครได้ดังนี้

2.1 องค์ประกอบทางกฎหมายของอาสาสมัคร โดยทั่วไปแล้วกฎหมายในแต่ละเรื่องจะมีองค์ประกอบทางกฎหมายเฉพาะ เรื่อง เช่นกรณีละเมิดก็มีองค์ประกอบคือการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หรือในเรื่องทรัพย์ก็มีองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดประเภทของทรัพย์ไว้ เช่น เรื่องส่วนควบ หรืออุปกรณ์ เป็นต้น ในส่วนของอาสาสมัครก็เช่นกันหากเป็นอาสาสมัครที่ได้รับการรับรองโดยผลของกฎหมายก็ต้องมีองค์ประกอบทางกฎหมายด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักกฎหมายจากตัวอย่างในประมวลกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำนิยามของอาสาสมัคร เราสามารถแยกองค์ประกอบของอาสาสมัครตามกฎหมายได้เป็น 3 ส่วน คือ

<sup>9</sup>The Virginia Administrative Code Title 6 Criminal Justice and Corrections Agency 15 Department of Corrections Chapter 40 ใน Section 6VAC15-40-10 บัญญัติว่า "Volunteer" means an individual who provided services to the detention facility without compensation.

2.1.1 ความสมัครใจ (Voluntary) คือ การแสดงเจตจำนงอิสระในการกระทำของบุคคลในการแสดงความเป็นอาสาสมัคร เจตจำนงอิสระ (Free will) ในที่นี้ก็คือ ความเป็นอิสระของการแสดงเจตนา ไม่ว่าจะเป็นการแสดงเจตนาที่มีผลผูกพันในทางกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

2.1.2 ปราศจากผลตอบแทนใด ๆ (without compensation) คือ ต้องเป็นการแสดงเจตจำนงอิสระในการช่วยเหลือ หรือให้บริการโดยปราศจากผลตอบแทนใด ๆ เพราะถ้าเป็นการรับผลตอบแทนแล้วจะเป็นลักษณะของการจ้าง (employment) แต่ผลตอบแทนในที่นี้หมายถึงเงินค่าจ้าง เงินเดือน หรือเงินตอบแทนอื่น ๆ แต่ไม่ใช่เงินค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน เพราะถือว่าเป็นสิ่งอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานเท่านั้น ไม่ใช่สาระสำคัญที่จะถือเป็นค่าตอบแทนได้

2.1.3 ต้องไม่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบทางกฎหมายที่สำคัญของความเป็นอาสาสมัคร และเป็นผลที่สืบเนื่องสัมพันธ์มาจากองค์ประกอบแรกคือ ความสมัครใจ เพราะ เมื่อเป็นการแสดงเจตจำนงอิสระแล้ว ก็ถือว่าไม่มีอำนาจรัฐเข้าบังคับบัญชาหรือสั่งการได้ การดูแลควบคุมอาสาสมัครจะเป็นเรื่องของการกำกับดูแล (Supervising) ไม่ใช่การบังคับควบคุมหรือสั่งการหรือลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Non-hierarchical)<sup>10</sup> ดังนั้นการที่รัฐเข้ามากำกับดูแลอาสาสมัครจึงไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหรือสั่งการแต่อย่างใด ซึ่งองค์ประกอบนี้ถือว่าเป็นหัวใจหลักของงานอาสาสมัคร โดยแท้จริงและมีผลไปถึงสถานภาพตลอดจนอำนาจหน้าที่และสิทธิต่าง ๆ ของอาสาสมัครตามกฎหมายในอีกหลายประการ

2.2 เมื่อพิจารณาคำนิยามของอาสาสมัคร ตามหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในมลรัฐต่าง ๆ ทำให้เราแยกองค์ประกอบในทางกฎหมายของอาสาสมัครได้

<sup>10</sup> Justin David Smith, Colin Rochester and Rodney Hedley, An Introduction to the Voluntary Sector (London: Mackays of Chatham PLC, 1995), pp.234-237.



สามประการข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายของแต่ละมลรัฐที่ให้คำนิยามของอาสาสมัครไว้ มีข้อสังเกตว่ากฎหมายของแต่ละมลรัฐจะ เน้นความเป็นอิสระในการสมัครใจกระทำของปัจเจกชน (Individual) มากกว่าการกระทำของกลุ่มบุคคล ซึ่งอาจทำให้ดูเหมือนว่าอาสาสมัครมีเฉพาะบุคคลธรรมดาหรือปัจเจกชนเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาจากคำนิยามโดยรวม และพิจารณาองค์ประกอบในทางกฎหมายของอาสาสมัครแล้ว เราสามารถแบ่งอาสาสมัครออกเป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

2.2.1 อาสาสมัครที่เป็นปัจเจกชน (Individual) คือ การที่บุคคลธรรมดาแต่ละบุคคล ได้สมัครใจเข้ามาช่วยเหลือหรือให้บริการโดยไม่หวังผลตอบแทน เข้ามาช่วยเหลือให้บริการเฉพาะส่วนของตนเองโดยตนเอง เช่น การสมัครใจเข้าเป็นอาสาสมัครของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรต่าง ๆ เช่น เป็นอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ หรืออาสาสมัครคุมประพฤติของกระทรวงยุติธรรม หรืออาสาสมัครของกรมตำรวจ<sup>11</sup> เป็นต้น

2.2.2 อาสาสมัครที่เป็นกลุ่มบุคคลหรือองค์กร (Organization) คือ การรวมกลุ่มของบุคคลเข้ามาช่วยเหลือหรือให้บริการโดยไม่หวังผลตอบแทน โดยเข้ามาช่วยเหลือให้บริการในลักษณะ เป็นกลุ่มบุคคล หรือในนามกลุ่มบุคคลเพื่อรับผิดชอบการช่วยเหลือ หรือการให้บริการแก่สังคมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กลุ่มองค์กรเอกชนต่าง ๆ (NGOs = Non-governmental Organizations)<sup>12</sup> ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ใช้องค์กรของรัฐใด แต่เป็นการรวมกลุ่มของเอกชนเพื่อช่วยเหลือหรือแก้ไขในเรื่องต่าง ๆ และขอบเขตของการ

<sup>11</sup> กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย, เอกสารประกอบการอบรมโครงการกองปราบอาสา รุ่นที่ 2, (ณ ห้องประชุมกองปราบปราม วันที่ 8 กันยายน 2539), หน้า 1. (อัดสำเนา)

<sup>12</sup> David H. Smith and Frederick Elkin, Volunteers, Voluntary Associations and Development (Netherlands: Leiden-E. J. Brill, 1981), pp. 163-167.

ดำเนินการอาจจะ เป็นเรื่องระหว่างประเทศก็ได้ เช่น กลุ่มอนุรักษ์ใน เรื่องต่าง ๆ กลุ่ม สหพันธ์ช่วยเหลือสตรีนานาชาติ (The National Women's Aid Federation)<sup>13</sup> หรือกลุ่มองค์กรเพื่อนหญิง ในประเทศไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า กลุ่มบุคคล หรือองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจะมีตัวแทน ในรูปของการจ้างวานในส่วน ของ การจัดการภายในหรือการบริหารงานภายในขององค์กร<sup>14</sup> แต่เนื้อหาของความเป็นอาสาสมัครอยู่ที่วัตถุประสงค์ และการดำเนินการของตัวองค์กรนั้น ๆ ที่มีต่อสังคมภายนอก และ เหตุผลที่ค่านิยมตามกฎหมายที่กล่าวมาแล้วได้มุ่ง เฉพาะปัจเจกชน น่าจะเป็นเพราะว่าการ แสดงเจตจำนงของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ก็มาจากปัจเจกชนแต่ละคนรวมกันนั่นเอง แต่อย่างไร ก็ตามผล ในทางกฎหมายของบุคคลและกลุ่มบุคคลยังมีความแตกต่างกันอยู่ โดยเฉพาะ เรื่อง ของการกระทำในทางกฎหมายต่าง ๆ เพราะสิทธิของบุคคลกับกลุ่มบุคคลในทางกฎหมายที่ เรียกว่านิติบุคคลนั้นมีผลและองค์ประกอบทางกฎหมายแตกต่างกัน ในอีกแง่มุมหนึ่ง แต่โดยที่ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่ง เน้น ในการวิเคราะห์กฎหมาย ในแง่มุมที่เกี่ยวกับอาสาสมัครในรูปแบบ ของปัจเจกชนโดยมุ่ง เน้นที่ตัวอาสาสมัครคนประพติแต่ละคน ไม่ใช่กลุ่มองค์กรอาสาสมัคร ดังนั้นจึง เน้นการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เฉพาะอาสาสมัครคนประพติเท่านั้น

จากองค์ประกอบทางกฎหมายของอาสาสมัครดังกล่าว โดยเฉพาะส่วนของความ เป็นอิสระของอาสาสมัครที่ไม่อยู่ในความควบคุมบังคับบัญชาของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่ง กรณีดังกล่าวทำให้การ เป็นอาสาสมัครมีความ เกี่ยวกันหรือมีผล ในทางกฎหมายหลายประการ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การควบคุมอาสาสมัคร โดยเฉพาะกรณี ที่อาสาสมัครประพติมิชอบ (Abuse) รวมถึงสิทธิหรือประโยชน์ตามกฎหมาย เมื่อพิจารณา ในส่วนอาสาสมัครคนประพติ ถือว่าเป็นอาสาสมัครประเภทหนึ่งที่เข้ามาให้บริการเกี่ยวกับ

<sup>13</sup> Norman Johnson, Voluntary Social Services (Oxford: Martin Robertson & Company Ltd., 1981), pp.74-76.

<sup>14</sup> Justin David Smith, Colin Rochester and Rodney Hedley, An Introduction to the Voluntary Sector, pp.190-193.

การควบคุมความประพฤติ ดั้งนั้นหลักการต่าง ๆ ทั้งในทางสังคม และทางกฎหมายก็จะต้องเป็นไปในรูปแบบเดียวกันกับอาสาสมัครทั่วไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานของอาสาสมัครคุมประพฤติถือว่าเป็นงาน ในลักษณะพิเศษขึ้นมาจากการ ให้การช่วยเหลือหรือ ให้บริการทั่วไป ดังนั้น เพื่อให้ได้ความชัดเจน ในหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผล เกี่ยวพันกับการ เป็นอาสาสมัครคุมประพฤติ จึงแยกศึกษาวิเคราะห์ ในหลัก เกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

#### ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติ

แม้ว่าหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญของอาสาสมัคร คือ ความสมัครใจกระทำ โดยไม่มีค่าตอบแทน และไม่อยู่ในบังคับควบคุมของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ แต่ในส่วนของ การปฏิบัติโดยสมัครใจนั้น หากมอง ในแง่มุมของสังคมศาสตร์หรือสังคมสงเคราะห์ศาสตร์จะเป็น เรื่องของนโยบายในการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของงานบริการ แต่ในทางกฎหมาย หรือนิติศาสตร์แล้ว การปฏิบัติโดยสมัครใจจะต้อง เป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีผลผูกพันตามกฎหมายด้วย กล่าวคือจะต้อง เป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยผลของกฎหมายที่กำหนดขอบเขตให้ไว้ เรียกว่าขอบอำนาจ ในการปฏิบัติงาน (Jurisdiction)<sup>15</sup>

คำว่าอาสาสมัครคุมประพฤติ หมายถึงบุคคลธรรมดาที่อาสาเข้ามาช่วยเหลือทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ในการดูแลสอดส่องและควบคุมความประพฤติของผู้กระทำผิด ที่ได้รับการปล่อยตัวจากกระบวนการยุติธรรมมาใช้ชีวิต ในสังคมภายนอก โดยมีเงื่อนไขของการควบคุมความประพฤติภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากผ่านการควบคุมความประพฤติ ก็จะได้รับ การปล่อยตัวออกไป เป็นอิสระโดยสิ้นเชิง ดังนั้นงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ จึงเป็นงานที่ต้อง เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ ในการสอดส่องดูแลผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็น เรื่องที่จะต้อง เข้าไปปฏิบัติการ ในลักษณะที่มีผลกระทบต่อสิทธิและ เสรีภาพของบุคคล ไม่ว่าจะ เป็น

<sup>15</sup> Ibid, pp.208-212.

ผู้ถูกคุมประพฤตินั้น หรือบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ผู้ให้อุปการะ หรือผู้ปกครองดูแลผู้ถูกคุมประพฤตินั้น ดังนั้นการกระทำของอาสาสมัครคุมประพฤติในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ จึงมีความผูกพันตามกฎหมายหลายประการ คือ

### 1. ขออำนาจในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ

การที่อาสาสมัครคุมประพฤติจะปฏิบัติงาน หรือดำเนินการอย่างไร ในหน้าที่ของตนได้ จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายหรือกล่าวได้ว่ามีกฎหมายให้อำนาจไว้ เพราะความสัมพันธ์ในระหว่างอาสาสมัครคุมประพฤติกับผู้ถูกคุมความประพฤติหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะของ เอกชนต่อ เอกชนที่มีแต่ความเสมอภาคและ เสรีภาพ ในการกระทำต่าง ๆ ตามหลักกฎหมายเอกชน แต่เนื้อหาโดยแท้ของการสอดส่องดูแลและควบคุมความประพฤติผู้ถูกคุมประพฤติดลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นเรื่องของการใช้อำนาจเหนือบุคคลอย่างหนึ่ง ในลักษณะที่เรียกตามกฎหมายมหาชนว่า เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองของรัฐ โดยมองว่ากฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาร่วมกันของปวงชน ดังนั้นการใช้อำนาจเหนือบุคคลต้องสอดคล้องกับกฎหมาย หรือเจตนาของปวงชนด้วย การใช้อำนาจใด ๆ ของผู้มีอำนาจบ้านเมืองจึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย<sup>16</sup> ดังนั้นการใช้อำนาจรัฐของอาสาสมัครคุมประพฤติ จึงต้องมีหลักเกณฑ์ คือ

1.1 อำนาจหน้าที่นั้นจะต้องมีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนแน่นอน เพราะหลักการปกครอง ในปัจจุบันทั่วไปแม้แต่ในกลุ่มสังคมนิยมก็ถือว่า การกระทำทุกอย่างต้องชอบด้วยกฎหมายของรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่เรียกว่า หลักนิติรัฐ คือ การยึดถือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง และการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ในขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้นเมื่ออาสาสมัครคุมประพฤติเข้ามาใช้อำนาจของรัฐดังกล่าว จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนแน่นอน ซึ่งในกรณีดังกล่าวกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติของต่างประเทศ เช่น ของประเทศสหรัฐ

<sup>16</sup> บวรศักดิ์ อารณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 333-340.

อเมริกาในมลรัฐไวโอมิ่ง จะบัญญัติเกี่ยวกับอาสาสมัครในงานคุมประพฤติและพักการลงโทษไว้ในกฎหมายแห่งมลรัฐในส่วนของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (The Statute of Wyoming Title 7 Criminal Procedure) ซึ่งจะกำหนดขอบเขตการใช้อาสาสมัคร (Volunteers) ในการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในทุกเรื่องทั้งการคุมประพฤติ และการพักการลงโทษ<sup>17</sup> โดยให้อาสาสมัครเป็นผู้ช่วยเหลือในการดำเนินการพักการลงโทษและช่วยเหลือในการดำเนินการตามโครงการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนรูปแบบต่าง ๆ ด้วย หรือในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของมลรัฐเนบราสกา อยู่ใน The Nebraska Statutes Chapter 29 Criminal Procedure) มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ศาล หรือพนักงานคุมประพฤติให้สามารถใช้อาสาสมัครในการปฏิบัติงานคุมประพฤติได้ทุกชั้นตอน หรือในทุกหน้าที่

---

<sup>17</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของมลรัฐ Wyoming จะอยู่ใน Title 7 of The Statutes of Wyoming Chapter 13 (Sentence and Imprisonment) Article 4 (Probation and Parole Generally) Section 7-13-418 (a) "The state probation and parole officer may select, organize and train local volunteer citizens who, acting under his supervision, may:

(i) Advise and assist probation and parole agents with special different to vocational and technical education services for probationers and parolees;

(ii) Maintain liaison with all appropriate municipal, county, state and federal agencies whose services aid in the reintegration of offenders into society;

(iii) Assist in programs relating to the social, moral and psychological needs of persons released under probation and parole supervision;"

หน้าที่ โดยให้อยู่ในความควบคุมกำกับดูแลของพนักงานคุมประพฤติอาชีพ<sup>18</sup> หรือในมลรัฐ นอร์ทแคโรไลนา กฎหมายได้กำหนดขอบเขตของอาสาสมัครไว้ว่า อาสาสมัครสามารถเข้ามาช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ออกไปใช้ชีวิตในสังคมเดิม รวมทั้งอาสาสมัครสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย เช่น การลดวันต้องโทษ (Good time) หรือโครงการชุมชนบำบัดต่าง ๆ ถือว่าเป็นกำลังสำคัญในการช่วยเหลือต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ให้รับงานหนักเกินกำลัง (workload) ด้วย ซึ่งอาสาสมัครสามารถเข้าช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ได้ตามกำลังความรู้ ความสามารถ และเวลาที่เขืออำนาจ<sup>19</sup> โดยไม่จำกัดว่าจะเข้ามาทำหน้าที่อย่างไร แต่ก็กำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ให้เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดทุกประเภท และนอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดของประเทศญี่ปุ่น (The Offenders Rehabilitation Law) ที่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่อาสาสมัครคุมประพฤติในการสืบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวนักโทษ และการแก้ไขปรับปรุงตัวของนักโทษด้วย โดยอาสาสมัครคุมประพฤติจะทำหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่คุมประพฤติหรือพักการลงโทษ ในการสืบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวนักโทษ เพื่อรายงานไปยังคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้

<sup>18</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของมลรัฐ Nebraska จะบัญญัติให้อำนาจศาล และพนักงานคุมประพฤติในการใช้อาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือในการคุมประพฤติ ใน Section 29-2256 (Volunteers; use of) บัญญัติว่า "Nothing shall be construed to prohibit any court or probation officer from utilizing volunteers from the community for probation supervision; Provided, the volunteer program is supervised by a full-time probation officer who meets the minimum qualifications established by the office."

<sup>19</sup> North Carolina Department of Correction, Volunteer Handbook, April 1996: 1-6.

กระทำผิดเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ในการพักการลงโทษ<sup>20</sup>

จะเห็นได้ว่าตัวบทกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาตามมลรัฐต่าง ๆ และในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นตามที่กล่าวถึงนั้นล้วนแต่มีบทบัญญัติกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติไว้อย่างชัดเจนแน่นอน และกำหนดเป็นบทบัญญัติของกฎหมายหลักคือในระดับพระราชบัญญัติอันมีผลบังคับแก่บุคคลทั่วไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก และถือหลักการปฏิบัติตามกฎหมายหรือหลักการรับรองโดยหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งจากตัวบทที่กล่าวมานั้น จะเห็นว่าหลักกฎหมายกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัคร ให้เข้ามาช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติหรือพักการลงโทษได้ทุกอย่างในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายระบุไว้เพียงการช่วยเหลือ (Assist) เท่านั้น ดังนั้นกรอบบทบาทหรือขอบเขตในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครก็คือ ผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เพราะกฎหมายรองรับบทบาทเพียงกำหนดให้เข้ามาช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ได้กำหนดให้เข้ามาปฏิบัติงานเสมือนหรือเป็นตัวเจ้าหน้าที่เสียเอง

1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องไม่เกินขอบเขตอำนาจของพนักงานคุมประพฤติ เหตุผลสืบเนื่องมาจากเพราะขอบเขตในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคือผู้ช่วยพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นแม้ว่าอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวจะมีกฎหมายรองรับไว้ชัดเจนแน่นอนก็ตาม แต่เนื้อหาหรือหลักการของอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะต้องไม่เกินขอบเขตอำนาจของตัวพนักงานคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ในการพักการลงโทษเพราะกฎหมายรองรับอำนาจของอาสาสมัครเพียงการเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการพักการลงโทษเท่านั้น และโดยเหตุผลของความเป็นจริงในการปฏิบัติงานแล้ว อาสาสมัครก็เป็นเพียงผู้อาสาเข้ามาทำงาน

<sup>20</sup> Ministry of Justice Japan, The Constitution of Japan and Criminal Statutes (Washington D.C.: University Publication of America, Inc., 1979), pp.495-496 and 503.

เท่านั้น ดังนั้นไม่จำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่เท่ากับหรือมากกว่าตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ  
ที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเต็มที่ ซึ่งขอบเขตในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพักการ  
ลงโทษนั้น ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการพักการลงโทษให้ประสบผลสำเร็จได้ตามหลัก  
การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ซึ่งมีข้อสรุปเป็นแนวทางได้ 4 ประการ คือ

ก. การคัดเลือกผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ โดยคณะกรรมการพิจารณา  
การพักการลงโทษ จะต้องมีการกลั่นกรองอย่างมีคุณภาพ

ข. การเตรียมการก่อนการปล่อย จะต้องพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือแก่นักโทษเด็ดขาดผู้ที่ได้รับการพักโทษได้ทันทีและมีประสิทธิภาพ

ค. การช่วยเหลือดูแล และการควบคุมผู้ที่ได้รับการพักโทษในระยะเวลาดังกล่าวตามที่กำหนดในเงื่อนไข ต้องมีการปฏิบัติอย่างจริงจัง ใกล้ชิดและมีความเข้มงวดตามสมควร

ง. การใช้ความระมัดระวังอย่างเต็มที่ ในการสอดส่องดูแลและควบคุมความประพฤติของผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ<sup>21</sup>

แนวทางดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และนำมากำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพักการลงโทษในประเทศต่าง ๆ ทั่วไป และยังเป็นสิ่งที่กำหนดกรอบหรือขอบเขตของอาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษด้วย ซึ่งประเทศไทยก็มีบทบัญญัติกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติ ในการดำเนินการพักการลงโทษไว้ชัดเจน และไม่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในเนื้อหาหลัก

เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบจากหลักกฎหมายในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติของประเทศญี่ปุ่น พบว่าอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครในการดำเนินการควบคุมความประพฤติของผู้กระทำผิด ที่ได้รับการปล่อยตัวมาใช้ชีวิตในสังคม โดยมีเงื่อนไขของการคุมประพฤตินั้น จะเห็นได้ว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่

<sup>21</sup> Dean J. Champion, Corrections in the United States (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1987), p.275.



ของอาสาสมัครคุมประพฤติอยู่ในวงจำกัดของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitation) โดยตรง ไม่ใช่การดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด (Strictly Enforcement) ดังนั้นบทบาทและขอบเขตอำนาจรวมทั้งหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติ ในการพักการลงโทษ จึงมี 2 ลักษณะ คือ

1.2.1 บทบาทของผู้ช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติ ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษ ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งบทบาทนี้จะ เป็นการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ ในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และมีขอบเขตของการปฏิบัติงานหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในลักษณะที่เป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ เฉพาะการช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่ผู้บังคับใช้หรือปฏิบัติการตามกฎหมายโดยตรง อำนาจต่าง ๆ ตามกฎหมาย ที่อาจจะกระทบต่อสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลระหว่างการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร จึงต้อง ถูกจำกัดลง โดยสิ้นเชิง ซึ่งในส่วนนี้ประเทศไทยได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติ ไว้ในระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 โดยกำหนดให้อาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์มีอำนาจหน้าที่ ในการปฏิบัติงานดังนี้

1.2.1.1 การสืบเสาะข้อเท็จจริง มีลักษณะการปฏิบัติงาน เช่นเดียวกับงานการสืบเสาะก่อนการพิพากษาของวิธีการคุมประพฤติ (Presentence Investigation)<sup>22</sup> คือการเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับนักโทษเด็ดขาด ผู้อยู่ในเกณฑ์จะได้รับการพิจารณา ให้มีการพักการลงโทษ ซึ่งการปฏิบัติงานสืบเสาะข้อเท็จจริงนี้ เป็นการสืบส่วนข้อเท็จจริงจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับตัวนักโทษเด็ดขาดผู้ที่จะได้รับการพิจารณาพักการลงโทษ<sup>23</sup> แล้วรายงานประมวลผลไปยัง

<sup>22</sup> Paul W. Keve, The Probation Officer Investigates (University of Minnesota Press, 1960), pp.21-22.

<sup>23</sup> โปรดดูระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 ข้อ 4.1. (ในภาคผนวก)

คณะกรรมการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพักโทษเพื่อดำเนินการต่อไป

1.2.1.2 การสอดส่องดูแล และควบคุมความประพฤติ (Supervision) ถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญของการพักการลงโทษและจะประสบผลสำเร็จก็อยู่ที่การสอดส่องดูแล และควบคุมความประพฤติ อันเป็นลักษณะของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน ซึ่งอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ได้ถูกกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ให้ช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ถูกคุมประพฤติ และดูแลให้ผู้ถูกคุมประพฤติได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้<sup>24</sup>

โดยสรุปแล้วถือว่าหน้าที่ประการสำคัญคือการรายงานผลการสืบเสาะและผลการสอดส่องต่อพนักงานคุมประพฤติที่ดูแลสายงานหรือคดี (Case) ซึ่งต้องอยู่ในหลักการในทางกฎหมายของอาสาสมัครคุมประพฤติ คือต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานจากการบังคับควบคุมหรือสั่งการของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเป็นเพียงการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น

1.2.2 บทบาทในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ในชุมชนหรือสังคมโดยตรง ซึ่งในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติในรูปแบบนี้ ถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะอาสาสมัครสามารถเข้ามาช่วยเหลือแก้ไขและฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการให้การสงเคราะห์ในเรื่องต่าง ๆ หรือการช่วยเหลือนักโทษในระหว่างการพักโทษ หรือในภายหลังการพ้นโทษตามคำพิพากษาแล้ว โดยบทบาทนี้จะเป็นลักษณะของการควบคุมสังคมในลักษณะไม่เป็นทางการ (Informal Social Control) โดยใช้ความสัมพันธ์ในชุมชนเข้ามาร่วมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ซึ่งหากอาสาสมัครเป็นบุคคลที่ชุมชนให้ความเคารพนับถือหรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิด การแสดงบทบาทของผู้ให้การสงเคราะห์และอบรมสั่งสอนแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำผิด จะสัมฤทธิ์ผลมากกว่าใช้อำนาจของรัฐที่เคร่งครัด ซึ่งในส่วนนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ตามหลักการดังกล่าว ให้ชัดเจน

<sup>24</sup>โปรดดูระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 ข้อ 4.2, 4.3, และ 4.4. (ในภาคผนวก)

แน่นอน มีเพียงอำนาจหน้าที่ในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการพักการลงโทษตลอดจนความรู้เกี่ยวกับอาสารักษาคูประพฤติของกรมราชทัณฑ์ เพื่อชักชวนให้พวกรู้มาเป็นอาสารักษาคูประพฤติเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอำนาจหน้าที่นี้เป็นเรื่องของนโยบายสังคมที่กำหนดขึ้นมาเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์<sup>25</sup> และชักชวนให้บุคคลอื่นเข้ามาเป็นอาสารักษาคูเพิ่มมากขึ้น เพื่อจะได้ช่วยเหลือสังคมมากยิ่งขึ้น อำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่อยู่เหนือขอบเขตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นเรื่องที่เสริมบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐ และถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทที่สำคัญของความเป็นอาสารักษาคูประพฤติด้วย

1.3 อำนาจหน้าที่ของอาสารักษาคูประพฤติ จะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายหลักแม่บทที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ เพื่อให้มีผลในการให้อำนาจแก่อาสารักษาคูประพฤติในการก้าวล่วงไปในสิทธิ เสรีภาพของบุคคลภายในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอาสารักษาคูตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสารักษาคูประพฤติ พ.ศ. 2533 หรือแม้แต่ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอาสารักษาคูประพฤติของกระทรวงยุติธรรม ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสารักษาคูประพฤติ พ.ศ. 2528 ล้วนแต่เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในระเบียบภายในของส่วนราชการเท่านั้น และไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทั่วไป ซึ่งจะต่างกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอาสารักษาคูของต่างประเทศ เช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของอาสารักษาคูไว้ในส่วนที่เป็นกฎหมาย ระดับประมวลกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ โดยจะกำหนดไว้ในส่วนของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ในมลรัฐไวโอมิง หรือมลรัฐเนบราสก้า หรือได้กำหนดไว้เป็นพระราชบัญญัติในประมวลกฎหมายหลักของมลรัฐ เช่น มลรัฐยูทาห์ หรือบัญญัติแทรกไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแห่งชาติอย่างเช่น ในกฎหมายฟินฟูและแก้ไขผู้กระทำผิดของประเทศญี่ปุ่น<sup>26</sup> ซึ่งอำนาจหน้าที่ของอาสารักษาคูประพฤติแม้จะเป็น

<sup>25</sup>โปรดดูระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสารักษาคูประพฤติ พ.ศ. 2533 ข้อ

4.5. (ในภาคผนวก)

<sup>26</sup>อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 20.

เพียงผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่ในเนื้อหาของอำนาจหน้าที่จะต้องเข้าไปใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในบางส่วนด้วย เช่น การสืบเสาะข้อเท็จจริงจากญาติพี่น้องตลอดจนตัวผู้กระทำผิด หรือการสอดส่องดูแล และการเยี่ยมเยียนผู้ถูกคุมประพฤติ รวมไปถึงการรายงานผลการสอดส่องต่อเจ้าหน้าที่ กรณีดังกล่าวจะต้องเข้าไปดำเนินการในลักษณะของการใช้อำนาจของรัฐด้วย นอกเหนือจากการใช้ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างอาสาสมัครกับผู้ที่เกี่ยวข้อง และการกระทำบางอย่างอาจจะต้องมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติจึงควรบัญญัติหลักเกณฑ์เป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นบทกฎหมายในระดับ หรือ ในศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าระเบียบหรือข้อบังคับภายในของส่วนราชการ เพราะจะมีผลเป็นหลักกฎหมายที่มีผลจำกัดสิทธิ เสรีภาพของบุคคล จึงต้องเป็นหลักกฎหมายที่บัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั่วไป ไม่ใช่เป็นเพียงระเบียบข้อบังคับภายในของส่วนราชการที่ออกโดยฝ่ายบริหารไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนซึ่งก็คือรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นผลของระเบียบภายในของส่วนราชการฝ่ายบริหารใด จึงมีผลบังคับใช้เฉพาะภายในส่วนราชการนั้น ๆ เท่านั้น

## 2. ข้อจำกัดอำนาจของอาสาสมัครคุมประพฤติ

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของอาสาสมัคร ในงานคุมประพฤติของมลรัฐต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดของประเทศญี่ปุ่น เห็นได้ว่าอาสาสมัครที่เข้ามาทำงานช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติหรือพักการลงโทษในการดำเนินการ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดี โดยไม่มีข้อจำกัดแต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขผู้กระทำผิดอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามแม้อาสาสมัครจะกระทำหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในทุกประการ แต่อำนาจหน้าที่ก็ยังคงมีข้อจำกัดอยู่ที่ไม้อาจจะใช้อำนาจหน้าที่เต็มเหมือนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยเฉพาะ ซึ่งในส่วนของการจำกัดอำนาจนี้พิจารณาได้ 2 ประการ คือ

2.1 การจำกัดอำนาจของอาสาสมัครคุมประพฤติโดยผลของกฎหมาย อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพของบุคคลที่สำคัญ คือการจับกุมคุมขัง ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานคุมประพฤติหรือพักการลงโทษสามารถจับกุมตัวผู้ถูกคุมประพฤติหรือพักการลงโทษ ที่กระทำผิดเงื่อนไขของการควบคุมความประพฤติได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ แต่ทั้งนี้

ต้องมีเหตุอันสมควร (Probable cause)<sup>27</sup> แก่กรณีว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดเงื่อนไข หรือมีแนวโน้มว่าจะกระทำความผิดเงื่อนไข ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจในทางวิธีพิจารณาความอาญาอย่างหนึ่ง ถือว่ามีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นจึงได้มีการจำกัดอำนาจดังกล่าวไว้ให้เป็นอำนาจเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น บุคคลทั่วไปหรืออาสาสมัครไม่มีอำนาจในการจับกุมแม้ว่าจะเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ดังเช่นในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (The Statute of Wyoming Title 7 Criminal Procedure) ของมลรัฐไวโอมิง ซึ่งมีบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครไว้ว่า ไม่สามารถที่จะจับกุมตัวผู้ถูกคุมประพฤติหรือนักโทษเด็ดขาดผู้ได้รับการพักโทษที่กระทำความผิดเงื่อนไขของการควบคุมความประพฤติหรือกระทำการอื่นใดตามวิธีพิจารณาความอาญาได้<sup>28</sup> นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้รักษาความสงบต่าง ๆ (Peace Officer) รวมทั้งพนักงานพักการลงโทษ (Parole Officer) สามารถพกพาอาวุธปืนในการปฏิบัติงานได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่มีข้อยกเว้นสำหรับอาสาสมัครต่าง ๆ ที่เข้ามาช่วยงานเจ้าหน้าที่ ไม่สามารถพกพาอาวุธปืนในระหว่างการปฏิบัติงานได้<sup>29</sup> ซึ่งในส่วนของกฎหมายของญี่ปุ่นที่เกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดก็มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจในการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดหรือผู้ได้รับการพักโทษที่กระทำความผิดเงื่อนไข โดยจะต้องเป็นการจับตามหมายจับที่ออกโดยอำนาจศาลเท่านั้น และเป็นอำนาจของพนักงานคุมประพฤติหรือพักการลง

<sup>27</sup> The American Law Institute, Uniform Laws Annotated (Minnesota: West Publishing Co., 1974), p.599.

<sup>28</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของมลรัฐ Wyoming Section 7-13-419 Limitations on powers of volunteers. บัญญัติว่า "Volunteers do not have power of arrest nor the right to execute criminal Process."

<sup>29</sup> California Peace Officer's Association, Penal Code 1996 Crimal Law Abridged (California: LawTech Publishing Co., Ltd., 1996), pp.212-213.

โทษและเจ้าหน้าที่ตำรวจ เท่านั้น อาสาสมัครคุมประพฤติไม่มีอำนาจดังกล่าว<sup>30</sup> แต่เมื่อได้พิจารณาในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 43 ที่ให้อำนาจแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถจับกุมนักโทษเด็ดขาดผู้ได้รับการพักการลงโทษที่กระทำผิดเงื่อนไข โดยสามารถจับกุมตัวและนำมาส่ง เรือนจำหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ ซึ่งอำนาจดังกล่าว พนักงานคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ หรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์อื่น ๆ ตลอดจนอาสาสมัครคุมประพฤติที่มีอำนาจจับกุมตัวได้ตามหลักกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่น่ากลัวมากหากว่าการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้จับกุม เพราะไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดอำนาจไว้เหมือนเช่นในหลักกฎหมายของต่างประเทศ ที่ห้ามอาสาสมัครใช้อำนาจนี้โดยสิ้นเชิง หรือข้อจำกัดการใช้อำนาจว่าจะต้องมีเหตุผลอันสมควรในการจับกุม ซึ่งเท่ากับว่ามีข้อจำกัดให้ผู้ใช้อำนาจดังกล่าวได้ใช้ดุลพินิจตามกฎหมายก่อนจะใช้อำนาจนั้น โดยผลการกรณีดังกล่าวจึงต้องมีการจำกัดการใช้อำนาจโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ น่าจะยึดแนวทางในการจำกัดอำนาจของกฎหมายต่างประเทศ โดยเป็นการจำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิดเงื่อนไขการพักโทษ โดยไม่ต้องมีหมายจับ และต้องมีการจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่โดยต้องใช้ดุลพินิจว่ามีเหตุอันสมควรหรือไม่ สำหรับอาสาสมัครคุมประพฤติหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นควรที่จะจำกัดอำนาจไว้โดยสิ้นเชิง เพราะถือว่าไม่ใช่ผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรง แต่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเท่านั้น

2.2 การจำกัดอำนาจของอาสาสมัครคุมประพฤติโดยผลของหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิส่วนตัว (Right of Privacy) เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของอาสาสมัครคุมประพฤติ เป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในบางประการ เช่น การสืบเสาะข้อเท็จจริงตามสถานที่หรือบุคคลต่าง ๆ ที่นักโทษเด็ดขาดผู้จะได้รับการพักโทษมีความเกี่ยวพันอยู่ หรือการสอดส่องดูแลเยี่ยมเยียนนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษแล้ว รวมทั้งการรายงานผลการสอดส่องดูแลตามเงื่อนไขของการควบคุมความ

<sup>30</sup> Ministry of Justice Japan, The Constitution of Japan and Criminal Statutes, pp.502-503.

ประพัตติของนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาสาสมัครจะต้องเข้าไปดำเนินการ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคลอื่นรวมทั้งตัวนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษเองด้วย ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงการก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิส่วนตัวไม่ได้ ซึ่งผลที่ติดตามมาจากการล่วงเข้าไปในสิทธิส่วนตัวของบุคคลอื่น คือต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดนั้น

คำว่า สิทธิส่วนตัว (Right of Privacy) หมายถึง สิทธิในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความเป็นไปของมนุษย์โลกในปัจจุบัน ในส่วนที่ได้หวงกันไว้เป็นของตนเองหรือส่วนของตน โดยทั่วไปสิทธิคือสิ่งที่ทั้งที่กฎหมายได้รับรองไว้แล้วว่าควรจะได้รับคุ้มครอง เช่น ชีวิต ชื่อเสียง ทรัพย์สิน รวมทั้งส่วนอื่นที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น ข้อมูลเฉพาะบุคคล ความเป็นส่วนตัวของบุคคล หรือความหวงแหนเฉพาะของบุคคล กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของปัจเจกชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยมิชอบ ซึ่งบางครั้งอาจจะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนแต่ถือเป็นหลักว่าจะล่วงละเมิดไม่ได้ โดยเป็นลักษณะของสิทธิตามธรรมชาติของบุคคล<sup>31</sup> ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรับรองหรือคุ้มครองเพียงอย่างเดียว แต่อาจจะได้รับการเกื้อหนุน หรือคุ้มครองจากปัจจัยอย่างอื่นที่มีใช้ เรื่องของกฎหมายโดยแท้ซึ่งสิ่งดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับลักษณะของการควบคุมสังคมในรูปแบบไม่เป็นทางการอยู่ด้วย กล่าวคือสิทธิธรรมชาติบางอย่างอาจจะได้รับความคุ้มครองโดยผลของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมเท่านั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบ้านเมืองรองรับไว้ก็มีผลบังคับ เช่น สิทธิในการปกครองบุตร สิทธิในการอบรมดูแลสั่งสอนผู้เยาว์ สิทธิในการปกครองและอบรมสั่งสอนศิษย์หรือผู้อยู่ในปกครอง เป็นต้น

การล่วงเข้าไปในสิทธิส่วนตัวของบุคคลอื่น ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิของบุคคลนั้น และจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายในทางรูปธรรม เช่น ความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน หรือความเสียหายในทางนามธรรม เช่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>31</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป หน่วยที่ 1-8 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 178-183.

ความเสียหายต่อชื่อเสียง ความเสียหายต่อจิตใจ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามหากว่าการก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิส่วนตัวของบุคคลอื่น โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ก็ทำให้ไม่เป็นการละเมิดได้ รวมทั้งการยินยอมของเจ้าของสิทธิที่ให้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิส่วนตัวของตนเอง ได้ก็ถือว่าได้มีการสละการคุ้มครองสิทธิส่วนตัวนั้นแล้ว ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักของกฎหมายเป็นภาษาลาตินว่า "Volenti non fit injuria"<sup>32</sup> ซึ่งหมายความว่า การยินยอมหรือความยินยอมในการกระทำไม่ทำให้เป็นการกระทำโดยมิชอบขึ้นมาได้ ซึ่งก็เป็นหลักการเดียวกับที่กล่าวกันว่า "ความยินยอมไม่เป็นละเมิด"<sup>33</sup> ดังนั้นการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการพักการลงโทษ จึงมีข้อจำกัดในเรื่องของการก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิส่วนตัวของบุคคลด้วย

ดังนั้นการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างอาสาสมัครกับชุมชน จึงมีความสำคัญ เพราะจะทำให้เกิดความยินยอม อันเป็นผลทำให้การกระทำหรือการก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิส่วนตัวของบุคคลไม่เป็นการละเมิด แต่อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดของหลักสิทธิส่วนตัวดังกล่าว จึงเป็นสิ่งจำกัดอำนาจของอาสาสมัครคุมประพฤติโดยพฤตินัยว่าอาสาสมัครจะต้องยึดถือหลักในการปฏิบัติงานว่า จะต้อง

2.2.1 ไม่ล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล และสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกคุมประพฤติหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการคุมประพฤติ เว้นแต่เป็นการกระทำที่จำเป็นต้องกระทำ เพื่อรักษาเงื่อนไขการคุมความประพฤติไว้

2.2.2 รักษาระเบียบวินัยและยึดศีลธรรมจรรยาเป็นหลักสำคัญในการปฏิบัติงาน ทั้งที่กำหนดไว้เป็นข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือที่เป็นศีลธรรมจารีตประเพณีอันดีงาม

<sup>32</sup> สุขสม ศุภนิตย์, "สัมมนากฎหมายแพ่งและพาณิชย์" รวมคำบรรยายภาคหนึ่งสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 47 เล่ม 2 ปี พ.ศ.2539 : 369-383.

<sup>33</sup> ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและจัดการงานนอกสั่ง (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศรีสมบัติการพิมพ์ จำกัด, 2530), หน้า 22.



### สถานภาพตามกฎหมายของอาสาสมัคร

#### 1. การกำหนดสถานภาพของอาสาสมัคร

แม้ว่าอาสาสมัครจะมีอำนาจหน้าที่รองรับไว้ตามกฎหมายโดยชัดเจนแล้วแต่สิ่งสำคัญที่เกี่ยวพันกับอำนาจหน้าที่อีกประการที่จะต้องมียุทธศาสตร์รองรับให้ชัดเจนแน่นอน คือ เรื่องสถานภาพของอาสาสมัครคนประพฤตินี้ คำว่า "สถานภาพ" (Status) คือ สถานะหรือตำแหน่ง หรือสิ่งที่บุคคลนั้น เป็นอยู่ในความเป็นจริงหรือโดยการแต่งตั้ง โดยหลักทั่วไปแล้ว สถานภาพ มีได้ 2 กรณี<sup>34</sup> คือ

ก. สถานภาพโดยกำเนิด คือ สถานภาพที่ติดตัวกับบุคคลมาแต่ต้น หรือแต่แรกเกิด เช่น ความเป็นบุตร ความเป็นพี่น้อง ซึ่งสถานภาพดังกล่าวนี้ในการอ้างอิงถึงบางครั้งก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับเพราะถือว่าเป็นสถานภาพตามความจริง แต่บางครั้งหากต้องมีการอ้างอิงผลในทางกฎหมายก็จะต้องมีกฎหมายรองรับ เช่น ความเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้ามรดก หรือความเป็นสามีภรรยาตามกฎหมายครอบครัว เป็นต้น

ข. สถานภาพสัมฤทธิ์หรือสถานภาพที่ได้มาภายหลัง ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้มาโดยความสามารถ และต้องมีการรองรับโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ผลในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการรับรองให้ผลทางกฎหมาย หรือคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายอันได้มาเนื่องจากเป็นหรืออยู่ในสถานภาพนั้น

ความเป็นอาสาสมัครคนประพฤตินี้ก็คือสถานะหรือตำแหน่งอย่างหนึ่งที่บุคคลจะเป็นอาสาสมัครได้จะต้องมีการแต่งตั้งให้เป็น เพราะความเป็นอาสาสมัครคนประพฤตินี้ของบุคคลย่อมไม่ใช่สถานภาพแต่กำเนิด ดังนั้นสิ่งสำคัญของสถานภาพความเป็นอาสาสมัครคนประพฤตินี้ของบุคคล คือ การแต่งตั้งโดยผลของกฎหมาย และต้องเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับหรือมีศักดิ์ของกฎหมายในระดับกฎหมายหลักที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อใช้ในการปกครอง

<sup>34</sup> วราคม ที่สุกยะ, มนุษย์กับสังคม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2527), หน้า 172-177.

หรือการบริหารงาน เช่น ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น เพราะสถานภาพดังกล่าวจะต้องผูกพัน และเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั่วไป ซึ่งในเรื่องสถานภาพของอาสาสมัครคุมประพฤตินี้ ตามหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในมลรัฐต่าง ๆ ไม่ได้บัญญัติหลักไว้ชัดเจนว่าสถานภาพของอาสาสมัครในการคุมประพฤติหรือการพักการลงโทษเป็นสถานภาพของอะไร เหตุผลเพราะว่ากฎหมายของแต่ละมลรัฐได้กำหนดสถานภาพของบุคคล ที่อาสาเข้ามาช่วยเหลืองานของทางราชการไว้แล้วว่าเป็น อาสาสมัคร (Volunteer) ทั้งนี้ตามคำนิยามที่ระบุไว้ชัดในกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นจะต้องระบุหรือบัญญัติสถานภาพของอาสาสมัครไว้อีกชั้นหนึ่ง เพราะถือว่าสถานภาพของความเป็น Volunteer ตามกฎหมายแล้ว และสถานภาพของอาสาสมัครตามกฎหมายดังกล่าวก็มีผลไปถึงการคุ้มครองและควบคุมอาสาสมัคร ตลอดจนสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าว เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติในประเทศไทยพบว่ายังไม่มียกเว้นใด ๆ ที่ระบุถึงอาสาสมัครในการคุมประพฤติเลย เว้นแต่มีอยู่ในระเบียบภายในของกรมราชทัณฑ์และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติเท่านั้นและไม่ได้กำหนดสถานภาพของอาสาสมัครไว้ให้ชัดเจนแต่อย่างใด ไม่ว่าจะ เป็นสถานภาพความเป็นอาสาสมัครหรือสถานภาพความเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการควบคุมความประพฤติของผู้กระทำผิด ทั้งที่มีการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในประเทศไทยมานานหลายปีแล้ว กรณีดังกล่าวแม้จะมีบทบัญญัติรองรับในเรื่องอำนาจหน้าที่ แต่หากว่าไม่มีบทบัญญัติรองรับในเรื่องของสถานภาพ ก็อาจจะส่งผลในแง่ของการให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีการกระทำผิดหรือกระทำมิชอบในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายอื่น เช่น ตามพระราชบัญญัติจราจร พ.ศ. 2522 ในมาตรา 4 (39) ได้วางหลักเกณฑ์ความหมายของ "อาสาจราจร" ไว้ว่าเป็นบุคคลที่ผ่านการอบรมหลักสูตรอาสาจราจรและได้รับแต่งตั้งจากอธิบดีให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจราจร และในมาตรา 137 ได้กำหนดสถานภาพของอาสาจราจรไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นเจ้าพนักงานในการจราจร ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการกำหนดสถานภาพของอาสาสมัครไว้ชัดเจน และให้มีอำนาจเทียบเท่าเจ้าหน้าที่เพราะ อาสาจราจรเป็นผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานจราจร เข้ามาบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรโดยตรง และเข้ามาจำกัดสิทธิเสรีภาพบุคคลโดยตรงโดยผลของกฎหมาย ดังนั้นต้องกำหนดสถานภาพให้เป็นเจ้าพนักงาน เพื่อการคุ้มครองสิทธิและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยเด็ดขาดไว้

อย่างเคร่งครัดและเข้มงวด แต่เรื่องการคุ้มครองความประพฤติในการพักการลงโทษถือว่าอาสาสมัครคุมประพฤติเข้ามาเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการดำเนินการพักการลงโทษ และเป็นผู้ใช้อำนาจไม่เป็นทางการในการควบคุมสังคมเท่านั้น ไม่ใช่เข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ต่างจากอาสาสมัครที่ต้องปฏิบัติตามควบคุมผู้ขี้ขลาดยานพาหนะให้ปฏิบัติตามกฎหมายจราจรอย่างเคร่งครัด ดังนั้นความเข้มข้นของสภาพในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่จึงต่างกัน และอาสาสมัครคุมประพฤติเพียงเข้ามาช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติบางส่วนเท่านั้น สภาพภาพจึงควรเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมายเท่านั้น เพื่อให้ผลเป็นการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องการต่อสู้ขัดขวางการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ตามหลักในประมวลกฎหมายอาญา

## 2. การเข้าสู่สภาพอาสาสมัครคุมประพฤติ

เมื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วปัญหาประการต่อมาคือการกำหนดสภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติตามกฎหมาย ซึ่งเรื่องสภาพเป็น เรื่องของการแต่งตั้งโดยผลของกฎหมาย ดังนั้นประเด็นสำคัญคืออำนาจในการแต่งตั้ง หลักการดังกล่าวเป็นกรณีเดียวกันกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัคร กล่าวคือจะต้องมีการแต่งตั้งโดยผลของกฎหมายให้มีสภาพตามกฎหมายที่ชัดเจน และกฎหมายที่ให้อำนาจในการแต่งตั้งสภาพอาสาสมัคร จะต้องเป็นกฎหมายหลักที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น เพราะการแต่งตั้งให้บุคคลมีอำนาจหน้าที่และมีตำแหน่งหรือสภาพนั้น เท่ากับการมอบให้บุคคลนั้น เข้ามาใช้หรือมีอำนาจรัฐโดยผลของการแต่งตั้ง ดังนั้นประเด็นสำคัญของการเข้าสู่สภาพตามกฎหมาย คือ อำนาจในการแต่งตั้ง และวิธีการแต่งตั้ง ซึ่งต้องมีหลักกฎหมายให้อำนาจหรือระบุไว้ให้ชัดเจนแน่นอนเช่นกัน

2.1 อำนาจในการแต่งตั้งอาสาสมัครคุมประพฤติ เนื่องจากการมีสภาพภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติเป็นการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง และต้องมีการก้าวล่วงเข้ามาในกรอบสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นการแต่งตั้งเป็นอาสาสมัครคุมประเวติจึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ประเด็นสำคัญต้องเป็นบทกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะหากฝ่ายบริหาร เป็นผู้ออกกฎข้อบังคับหรือระเบียบโดยไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายหลักแม่บทที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ก็เป็นเพียงระเบียบหรือแนวปฏิบัติภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่ใช่กฎหมายที่มีผลบังคับทั่วไป ซึ่งในกฎหมายของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศ

สหรัฐอเมริกา ในมลรัฐเนบราสกา ตามประมวลกฎหมายหลักของมลรัฐ บทที่ 83 ซึ่งเป็น ส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับสถาบันหรือองค์กรของรัฐ มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานที่ทำ หน้าที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติและพักการลงโทษโดยวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนใหม่ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้อาสาศัมครคุมประพฤติ เข้ามาช่วยเหลือใน การดำเนินการเกี่ยวกับการฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำผิดในเรือนจำ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทุกประการ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจจากรัฐสู่หน่วยงานของรัฐ ในการร่วมมือกันเพื่อการ ดำเนินการเกี่ยวกับอาสาศัมครในการพักการลงโทษโดยเฉพาะ<sup>35</sup> ในมลรัฐวอชิงตันได้มี บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องอาสาศัมครไว้ชัดเจนแน่นอน ตาม The Revised Code of Washington ใน Title 43 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานภายใน ของมลรัฐวอชิงตัน มีบทบัญญัติว่า อาสาศัมครในงานทุกประเภทของรัฐต้องอยู่ภายใต้ข้อ ตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร ภายใต้การดำเนินการของสภาแห่งมลรัฐหรือรัฐมนตรียุติธรรม ของมลรัฐ และข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าวจะต้องระบุถึง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ การงานที่อาสาศัมครจะต้องปฏิบัติ สิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ การฝึกอบรม และการสิ้นสุด ข้อตกลง รวมทั้งการสิ้นสุดของการเป็นอาสาศัมครไว้ให้ชัดเจนด้วย<sup>36</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็นการ

---

<sup>35</sup>The Nebraska Statutes Chapter 83 States Institutions Section 83-932 บัญญัติว่า "The Division of Community-Centered Services shall:

(1) Coordinate all adult parole program and services in the state and supervise the administration of such program and services;

(2) Cooperate with the Division of Adult Services in the coordination of volunteer programs in the adult correctional facilities."

<sup>36</sup>The Revised Code of Washington Title 43 State Government

กำหนดการแต่งตั้งและถอดถอน รวมถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเป็นการทำข้อตกลงระหว่างตัวอาสาสมัครและตัวแทนของรัฐเอง

นอกจากนี้ในกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติของประเทศญี่ปุ่น ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งอาสาสมัครคุมประพฤติไว้ชัดเจน โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติ และสามารถมอบอำนาจให้คณะกรรมการท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งอาสาสมัครคุมประพฤติได้ตามกฎหมาย<sup>37</sup>

แต่ในส่วนของประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติให้ชัดเจนแน่นอนเหมือนเช่นกฎหมายของต่างประเทศ จะมีเพียงระเบียบภายในเท่านั้น ซึ่งโดยหลักการทางกฎหมายแล้วถือว่าเป็นระเบียบภายใน และไม่มีผลเป็นกฎหมายบังคับใช้ทั่วไป เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับจากกฎหมายหลักแม่บท ซึ่งระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ มีกฎหมาย

(ต่อ)

Executive Section 43.63A.270 บัญญัติว่า "All volunteer activity must be performed under the terms of a written master agreement approved by the council and the attorney general. As a minimum, the volunteer agreement must include a description of the work that the volunteer is to perform, including the standards of performance required, any expenses or other benefits to which the volunteer is to be entitled, such as mileage, lodging, state industrial coverage, uniforms, or other clothing or supplies, training or other support to be provided to the volunteer by the agency, the duration of the agreement, and the terms under which the agreement may be canceled."

<sup>37</sup>โปรดดูใน The Volunteer Probation Officer Law Article 3.

(ในภาคผนวก)

หลักให้อำนาจคือพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติ พ.ศ.2522 แต่ในส่วนของกรมราชทัณฑ์ ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 ให้อำนาจไว้แต่อย่างใด จึงควรจะปรับปรุงแก้ไข ในประเด็นนี้ เพื่อให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย เป็นการให้อำนาจแก่บุคคลธรรมดาเข้ามาใช้อำนาจรัฐโดยชอบ แม้จะเป็นการใช้อำนาจรัฐเพียงบางส่วนก็ตาม

2.2 วิธีการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติ โดยทั่วไปแล้วการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติหรือการเข้าสู่ความเป็นอาสาสมัครคุมประพฤติ เป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากการแต่งตั้งอาสาสมัครคุมประพฤติ ซึ่งเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจในการแต่งตั้งไว้ชัดเจนแล้ว วิธีการคัดเลือกเป็นเพียงแบบพิธีหรือรายละเอียด อย่างไรก็ตามแบบพิธีหรือรายละเอียดดังกล่าวก็มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายอยู่บ้างในเรื่องของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ให้อำนาจในการแต่งตั้ง ซึ่งหลักกฎหมายของต่างประเทศให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือให้สภาแห่งมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกและแต่งตั้งอาสาสมัคร และกำหนดความผูกพันรวมทั้งการกำกับดูแล เป็นสัญญาระหว่างอาสาสมัครกับตัวแทนของรัฐ<sup>38</sup>

ในกฎหมายอาสาสมัครคุมประพฤติของประเทศญี่ปุ่น จะกำหนดหลักเกณฑ์ของการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติไว้ชัดเจนแน่นอนว่าให้มีคณะกรรมการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติ (The Volunteer Probation Officer Selection Council) เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติโดยเฉพาะ และอยู่ประจำสำนักงานคุมประพฤติในแต่ละท้องที่ทั่วประเทศ พร้อมทั้งกำหนดคุณสมบัติของอาสาสมัครคุมประพฤติไว้ชัดเจนแน่นอนว่าต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายอย่างไร<sup>39</sup> ซึ่งถือว่าเป็นการให้ความสำคัญแก่บุคคลที่จะมาเป็นอาสาสมัครคุมประพฤติ ต้องผ่านวิธีการคัดเลือกโดยมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ได้บุคคลที่ดีและเป็นแบบอย่างสำหรับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้ประสบผลสำเร็จ

เมื่อพิจารณาในส่วนของประเทศไทยการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติไม่ว่าจะ

<sup>38</sup> อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 36.

<sup>39</sup> โปรดดูใน The Volunteer Probation Officer Law Article 3, 4 และ 5. (ในภาคผนวก)

เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงยุติธรรมหรือของกรมราชทัณฑ์ ต่างก็ยังไม่มีความหมายหรือมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกที่แน่นอนชัดเจน แต่ในส่วนของกระทรวงยุติธรรมตามระเบียบของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดคุณสมบัติของอาสาสมัครคุมประพฤติไว้ แต่การคัดเลือกอาสาสมัครนั้นยังไม่มีความชัดเจนเหมือนหลักเกณฑ์ของต่างประเทศ และเมื่อพิจารณาระเบียบของกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 ยิ่งพบว่าไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ ในการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติที่จะมาปฏิบัติงานช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการพักการลงโทษเลย ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่ากรมราชทัณฑ์ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติเท่าใดนัก ทั้งที่อาสาสมัครเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการเป็นแบบอย่างที่ดี และใช้ความสัมพันธ์ใกล้ชิดในชุมชน เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชนให้ประสบผลสำเร็จ เหตุผลน่าจะอยู่ที่ความเร่งรัดในการแก้ไขปัญหาคriminal clearance เจ้าหน้าที่ที่จะมาปฏิบัติงานคุมประพฤตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษโดยมุ่งที่การจัดคนเข้ามาทำงานให้มากเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน โดยไม่ได้ตระหนักถึงผลเสียที่จะเกิดตามมา เนื่องจากการคัดเลือกไม่เป็นระบบและมีการกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาเป็นแบบอย่างหรือกลไกสำคัญในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้ได้บุคคลที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง ดังนั้นหากมุ่งหวังจะให้อาสาสมัครคุมประพฤติเข้ามาปฏิบัติงานช่วยเหลือราชการ ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้ได้ผลอย่างแท้จริงและเหมาะสมกับบทบาทในทางสังคมของอาสาสมัครคุมประพฤติในการควบคุมสังคมอย่างไม่เป็นทางการแล้ว ควรที่ทางหน่วยงานราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติ จะได้หาแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติให้มีหลักที่แน่นอนชัดเจนและมีผลบังคับเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในการดำเนินการดังกล่าว ดังเช่นการบัญญัติหลักเกณฑ์คุณสมบัติและการคัดเลือกไว้เป็นบทบัญญัติแน่นอน ในกฎหมายที่เกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติของประเทศญี่ปุ่นดังที่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบไว้ข้างต้น เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความตั้งใจและมีคุณสมบัติเพียงพอต่อการเป็นแม่แบบในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

### 3. การกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติ

เนื่องจากองค์ประกอบสำคัญของอาสาสมัคร คือ การไม่อยู่ในความบังคับควบคุมของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เพราะว่าเป็นการแสดงเจตนาอิสระในการเข้ามาช่วยเหลือหรือให้บริการโดยไม่หวังผลตอบแทน แต่อย่างไรก็ตามการเข้ามาช่วยเหลือราชการของอาสาสมัครอาจจะมีบุคคลบางคนที่จะแอบแฝงหรือฉวยโอกาสเข้ามาเพื่อแสวงหาผล

ประโยชน์จากความ เป็นอาสาสมัครคุมประพฤติ ทำให้เกิดการกระทำที่มีขอบ ในอำนาจหน้าที่ (Abuse) ขึ้นมาได้ ซึ่งจะส่งผลเสียอย่างยิ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ดังนั้นการกำกับดูแลหรือการควบคุมอาสาสมัคร ให้ประพฤติตน ในกรอบของศีลธรรมอันดีจึง เป็นสิ่งสำคัญ แต่ การควบคุมนี้ไม่ใช่การควบคุมบังคับบัญชาหรือสั่งการตามอำนาจหน้าที่ แต่เป็นการควบคุมใน ลักษณะของการกำกับดูแล (Supervision) โดยพนักงานคุมประพฤติเป็นผู้กำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติแต่ไม่มีอำนาจเหนือ ในลักษณะการบังคับบัญชาอาสาสมัครคุมประพฤติ ดังนั้น จึงต้องมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมการปฏิบัติของอาสาสมัครคุมประพฤติ ในระหว่างการปฏิบัติงานช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการดำเนินการพักการลงโทษ เพื่อไม่ให้อาสาสมัครคุมประพฤติได้ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีขอบ หรือใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ โดยทุจริต

ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1348.5 อันเป็น เรื่องของการใช้อาสาสมัคร ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดของ เด็ก<sup>40</sup> มีบทบัญญัติควบคุมอาสาสมัครที่เข้ามาทำงานหรือเข้ามาเป็นตัวแทนของเด็กจะต้อง ผ่านการตรวจสอบประวัติในทางอาญาว่าเคยต้องโทษทัณฑ์ใด ๆ มาก่อนหรือไม่ โดยรวมถึง การตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมือด้วย และอาสาสมัครต้องไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ เกี่ยวข้อง ในคดี หรือในการฟ้องร้องคดี หรือในการกระทำความผิดนั้น ซึ่งถือว่าเป็นหลักในการควบคุมการปฏิบัติงานของอาสาสมัครที่ไม่ให้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ใด ๆ ในคดี หรือในมลรัฐ

---

<sup>40</sup>The Penal Code of California Section 1348.5 (g) บัญญัติว่า "In order to be appointed as a children representative, the volunteer shall meet all of the following requirement:...

(2) Be screened for a criminal record including, but not limited to, a fingerprint check...

(4) Not have any interest in the case, nor any connection to either the prosecution or defense."



เวอร์จิเนียตามประมวลกฎหมายของมลรัฐจะต้องทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>41</sup> ขึ้นมา ระหว่างรัฐโดยตัวแทนคือผู้อำนวยการโครงการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด กับอาสาสมัคร หรือบุคคลที่ทำงานให้รัฐโดยไม่มีค่าจ้าง เป็นรายบุคคล โดยทำเป็นข้อตกลงถึงขอบเขตบทบาท และความรับผิดชอบของอาสาสมัครที่เข้ามาปฏิบัติงานให้รัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางในการ ความคุมอาสาสมัครวิธีหนึ่ง โดยการ ใช้สัญญาหรือข้อตกลงระหว่างรัฐกับอาสาสมัคร เป็นสิ่งที่ คอยผูกพันควบคุมอาสาสมัครให้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ในสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ๆ และ มลรัฐวอชิงตันมีหลักเกณฑ์ดังกล่าวบัญญัติไว้ เป็นหลักกฎหมายเช่นเดียวกันเรียกว่า Written Master Agreement ซึ่งเป็นสิ่งที่คอยควบคุมให้อาสาสมัครปฏิบัติงานไปตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ตามที่ระบุในข้อตกลงหรือสัญญาดังกล่าว<sup>42</sup> การควบคุมตามหลัก กฎหมายของมลรัฐดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการควบคุมโดยอาศัยความสมัครใจ เข้ามาผูกพันใน การที่จะอุทิศ เวลาหรือการ ให้บริการแก่รัฐหรือสังคม โดยเป็นข้อตกลงหรือสัญญา เฉพาะบุคคล ระหว่างอาสาสมัครกับรัฐ ซึ่งไม่ต้องมีการควบคุมโดยหลัก เกณฑ์ของกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติของประเทศญี่ปุ่นมีหลัก กฎหมายเป็นแนวทาง ในการควบคุมอาสาสมัครคุมประพฤติโดยบัญญัติหลัก เกณฑ์ว่าอาสาสมัคร คุมประพฤติทุกคนต้องมีจิตสำนึก ในหน้าที่ มีความมานะพยายามที่จะปรับปรุงตัวเอง ให้เป็นคน มีศีลธรรม มีทัศนคติอันกว้างไกล หนักแน่นหาความรู้และ เทคนิคที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน เพื่อให้ประสบความสำเร็จ ในการปฏิบัติงานด้วยทัศนคติที่ดี และอาสาสมัครคุมประพฤติต้องเอา ใจใส่ข่าวสารที่เป็นความลับและเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพของคนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการรักษา

<sup>41</sup>The Code of Virginia Title 6 (Criminal Justice and Correction) Agency 15 (Department of Correction) Section 6VAC15-50 -120 บัญญัติว่า "There shall be a written agreement between the program director and each volunteer or unpaid staff member that outlines the roles and responsibilities of the volunteer or unpaid staff member."

<sup>42</sup>อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 36.

เกียรติยศของตนเองด้วย<sup>43</sup> เป็นการควบคุมอาสาสมัครคุมประพฤติตามหลักของการรักษาความลับ โดยบัญญัติไว้เป็นหลักกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งก็ตรงกับแนวคิดทางกฎหมายที่ว่า การใดที่มีผลเป็นการควบคุม จำกัด หรือห้ามผลในทางกระหนาบกระ เทือนต่อสิทธิและ เสรีภาพบุคคลแล้วจะต้องบัญญัติหรือระบุให้ชัดเจน เป็นหลักเกณฑ์ลายลักษณ์อักษรให้แน่นอน เพื่อจะได้ปฏิบัติตามโดยไม่มีข้อสงสัย ดังนั้นโดยนัยดังกล่าว การจะควบคุมกำกับดูแลความประพฤติของอาสาสมัครคุมประพฤติในการปฏิบัติงาน ต้องกำหนด เรื่องระ เบียบวินัยให้ เป็นหลัก เกณฑ์ที่จะควบคุมไว้ให้ชัดเจน กรณีดังกล่าวมีเพียงระ เบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 ที่กำหนดข้อบังคับในการกำกับดูแลและรักษาระ เบียบวินัยในการทำ งานของอาสาสมัครคุมประพฤติ ในส่วนของกระทรวงยุติธรรม ให้อยู่ในกรอบแนวปฏิบัติเดียวกัน และได้มีการกำหนดหลัก เกณฑ์เป็นหมวดหมู่ครอบคลุมในทุก เรื่องที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ งานและการรักษาระ เบียบวินัย ตลอดจนความประพฤติให้อยู่ในศีลธรรมอันดี<sup>44</sup> ซึ่งระ เบียบ กระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติในส่วนของระ เบียบและวินัยดังกล่าว ถือว่า เป็นมาตรฐานทางจริยธรรม ในการปฏิบัติงานและการรักษาความประพฤติของอาสาสมัครคุม ประพฤติได้เป็นอย่างดี

เมื่อได้พิจารณาระ เบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 พบว่ายังมีข้อกำหนดดังกล่าวน้อยมาก ไม่เพียงพอต่อการควบคุมหรือกำกับดูแล ให้การปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติกรมราชทัณฑ์ ให้อยู่ในระ เบียบวินัยและศีลธรรมอันดีได้อย่าง เต็มที่ อีกทั้งยัง ไม่มีหลัก เกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ ตลอดจนการคัดเลือกอาสาสมัครให้เป็นที่ ชัดเจนแน่นอน ดังนั้นจึงควรที่จะปรับปรุง เพิ่มเติมบทบัญญัติ เรื่องดังกล่าว ให้เป็นลายลักษณ์ อักษรที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อเป็นมาตรฐานทางจริยธรรม ในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุม ประพฤติของกรมราชทัณฑ์ต่อไป

<sup>43</sup> ปรอดูใน Volunteer Probation Officer Act Article 9. (ในภาคผนวก)

<sup>44</sup> ปรอดูระ เบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 หมวด 3 การรักษาระ เบียบวินัยและจริยธรรม ข้อ 10-16. (ในภาคผนวก)

### สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของอาสาสมัครคนประพณี

เมื่อพิจารณาถึงหลักการของอาสาสมัครคนประพณีที่อาสาเข้ามาช่วยเหลือสังคม โดยความสมัครใจ ไม่มีการบังคับ และลักษณะของคำว่า "อาสาสมัคร" คือ บุคคลที่กระทำงานหรือให้บริการใด ๆ โดยมีเจตนาารมณ์อิสระที่ไม่หวังค่าตอบแทน<sup>45</sup> ซึ่งขอบเขตหรือมิติของอาสาสมัครประการสำคัญกำหนดไว้ว่า ต้องไม่รับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนใด ๆ นั้น<sup>46</sup> กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของผลตอบแทนในแง่การใช้แรงงานในลักษณะการจ้างวาน (Employment) แต่ในเรื่องของสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัคร เป็นเรื่องของอุปสรรคเสริมในการปฏิบัติงาน และถือว่าเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเท่านั้น<sup>47</sup> ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักการและแนวคิดของอาสาสมัคร เพราะขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเป็นเสมือนสิ่งเสริมการปฏิบัติงานให้เป็นไปได้ด้วยความราบรื่น เนื่องจากอาสาสมัครไม่ได้รับเงินเดือน ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนใด ๆ ที่เป็นผลมาจากการทำงาน แต่อาสาสมัครจะต้องมีสิ่งช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานด้วยเล็กน้อย เช่น ค่าใช้จ่ายเล็กน้อยในการเดินทางไปปฏิบัติงาน<sup>48</sup> หรือกรณีการปฏิบัติงานดีเด่นก็อาจได้รับการชมเชย หรือปฏิบัติงานดีเด่นเป็นคุณประโยชน์ยิ่งก็อาจได้รับการพิจารณาคัดเลือกและเสนอชื่อเพื่อขอพระราชทานเครื่อง

<sup>45</sup> SuSan J. Ellis and Katherine H. Noyes, By the People, (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990), p.4.

<sup>46</sup> Anne K. Stenzel and Hellen M. Feeny, Volunteer Training and Development, (New York: The Seabury Press, 1968), pp.5-6.

<sup>47</sup> อุบล คล้ายฉิม, "กำลังใจขวัญในการปฏิบัติงานของพนักงานคนประพณี กรมราชทัณฑ์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 6-7.

<sup>48</sup> The Utah Code Title 67 Chapter 20 Section 67-20-2 (3)(a). (อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 6)

ราชอิสริยาภรณ์ตามความเหมาะสม และตามระเบียบว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น

ประเด็นสำคัญของเรื่องสิทธิตามกฎหมายคือ เรื่องสิทธิประโยชน์ เป็นเรื่องที่จะต้องบัญญัติรองรับไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน เพราะสิทธิประโยชน์ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่มีมาโดยธรรมชาติแต่เป็นเรื่องการคุ้มครองโดยผลของกฎหมาย<sup>49</sup> เป็นกรณีจำเป็นที่จะต้องเป็นสิ่งที่กฎหมายคุ้มครองให้เพื่อที่ผู้ทรงสิทธิจะได้อ้างถึง หรือขอรับความคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิความหมายของสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย คือ อำนาจ หรือประโยชน์ซึ่งทางบ้านเมืองให้คำมั่นสัญญาโดยกำหนดเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายจารีตประเพณีว่าจะจัดการดูแลให้เกิดมีขึ้นแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดอย่างเต็มภาคภูมิเพื่อสมสถานะของ "ผู้ทรงสิทธิ" หรือ "ผู้ที่เป็นเจ้าของสิทธิ" ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่ว่าจะในรูปแบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายจารีตประเพณีแล้ว แม้จะมีสิทธิอยู่จริงแต่ก็ไม่สามารถจะอ้างถึงหรือร้องขอให้คุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิประโยชน์นั้นได้ ซึ่งต่างจากเรื่องของสิทธิตามธรรมชาติที่มีอยู่และได้รับการคุ้มครองตามความจริง เช่น สิทธิส่วนบุคคล หรือสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับมลรัฐที่เกี่ยวกับการใช้อาสาสมัครในงานทุกประเภทจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแทบจะทุกมลรัฐ อย่างเช่น ในมลรัฐเวอร์จิเนีย ตามประมวลกฎหมายของมลรัฐในส่วนเกี่ยวกับการปกครองของรัฐบาลมลรัฐ มีหลักกฎหมายที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครว่า อาสาสมัครอาจจะได้รับการบริการในเรื่องอาหารฟรีในระหว่างการให้บริการตามปกติ หรืออาจได้รับยกเว้นค่าเช่าบ้าน หรือในการเดินทางขนส่ง อาจจะได้รับบริการชดใช้เงินคืนหากว่าเป็นการทำงานให้แก่รัฐในกรณีจำเป็นอย่างยิ่ง<sup>50</sup>

<sup>49</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป หน่วยที่ 1-8, หน้า 178-179.

<sup>50</sup> The Code of Virginia Title 2.1 Administration of the Government Generally Section 2.1-558 บัญญัติเรื่อง "Volunteer benefits"

หรือในมลรัฐวอชิงตันมีหลักกฎหมายเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และการคุ้มครองสิทธิรวมไปถึงคู่สมรสของอาสาสมัครด้วย<sup>51</sup> ซึ่งเป็นการขยายสิทธิประโยชน์ให้กว้างออกไปครอบคลุมถึงคู่สมรส และบุตรของอาสาสมัคร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ในเรื่องที่อยู่อาศัย การเดินทางหรือเครื่องมือในการปฏิบัติงาน เพื่อสุขภาพและผลการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครดังกล่าว รัฐจัดทำให้อาสาสมัครโดยผ่านกองทุนของมลรัฐ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีของมลรัฐ (Secretary of state) ที่จะกำหนดนโยบายในเรื่องของสิทธิประโยชน์ดังกล่าวของอาสาสมัคร และครอบครัวของอาสาสมัคร

---

(ต่อ)

ว่า "A. Meals may be furnished without charge to regular service volunteers.

B. Lodging, if available, may be furnished temporarily at no charge, to regular-service volunteers.

C. Transportation reimbursement may be furnished those volunteers whose presence is determined to be necessary to the department."

<sup>51</sup>The Revised Code of Washington Section 43.292.030 บัญญัติว่า  
 " (1) if funding is available, volunteers may be provided with living, travel, and equipment as the secretary of state may deem necessary for their maintenance and to ensure their health and their capacity to serve effectively. Transportation may be provided to volunteers for travel to and from the country of service."

(2) The secretary of state may establish policies regarding arrangements for spouses and children of volunteers to accompany the volunteers abroad."

นอกจากนี้ ในกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติของประเทศไทย ก็มีหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครคุมประพฤติ ไม่ว่าจะเรื่องของการกำหนดค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ หรือการยกย่องชมเชยอาสาสมัครคุมประพฤติที่เป็นผู้ปฏิบัติงานดีเด่นในแต่ละเขตหรือท้องถิ่นต่าง ๆ ให้เป็นที่รู้จักแก่สาธารณชนทั่วไป<sup>52</sup>

### ความคุ้มกันความรับผิดในทางแพ่งของอาสาสมัครคุมประพฤติ

ความคุ้มกันความรับผิดในทางแพ่ง (Immunity from Liability) เป็นเรื่องของการยกเว้นความรับผิดในทางแพ่ง หรือในกรณีการกระทำละเมิดให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่อาสาสมัครคุมประพฤติเข้าไปปฏิบัติงานในลักษณะที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล หรืออาจจะเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิส่วนตัวของบุคคลอื่น ในระหว่างการปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่โดยที่มีใช้การจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้อาสาสมัครคุมประพฤติต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวในการกระทำอันเป็นการละเมิดนั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวบางครั้งอาสาสมัครคุมประพฤติอาจจะกระทำไปตามสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยชอบแล้ว แต่ผลของการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และกรณีดังกล่าวเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบของความรับผิดในการกระทำละเมิดแล้ว และไม่มีหลักกฎหมายนิรโทษกรรมหรือยกเว้นความรับผิดไว้โดยชัดแจ้ง อาสาสมัครคุมประพฤติผู้กระทำละเมิดก็ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งบางครั้งทำให้การดำเนินการควบคุมความประพฤติของผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามเงื่อนไข เป็นไปได้ยากหรือเกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานได้ ทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการเข้ามาช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในระหว่างการถูกคุมประพฤติตามเงื่อนไขของการปล่อยตัว ดังนั้นจึงต้องมี

<sup>52</sup>โปรดดูใน Volunteer Probation Officer Act Article 11.2 และ 13. (ในภาคผนวก)

หลักกฎหมายที่ยกเว้นหรือคุ้มกันความรับผิดดังกล่าว โดยเป็นการยกเว้นความรับผิดในกรณีที่อาสาสมัครทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือตัวผู้ถูกคุมประพฤติเอง โดยไม่ได้เกิดขึ้นจากการจงใจกระทำ โดยมีเจตนาร้ายหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และต้องเป็นการกระทำในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย ซึ่งหลักการของการให้ความคุ้มกันความรับผิดในทางแพ่งดังกล่าว แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. องค์ประกอบของความคุ้มกันความรับผิดตามกฎหมาย

ตามหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐจอร์เจียตามประมวลกฎหมายเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดให้อาสาสมัคร เป็นเจ้าหน้าที่โครงการบริการชุมชน ได้มีหลักในการคุ้มครองความรับผิดของอาสาสมัครที่รวมนับเป็นตัวแทนของรัฐว่า ไม่ต้องรับผิดตามกฎหมายในผลที่เกิดจากการกระทำในระหว่างปฏิบัติงานในโครงการ แต่บทบัญญัติจำกัดความรับผิดนี้ ไม่อาจจะมีผลถึงการกระทำในนามของตัวแทนรัฐหรือเจ้าหน้าที่โครงการ ซึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การเสี่ยงภัย หรือการกระทำผิดโดยจงใจ โดยมีเจตนาร้าย<sup>53</sup> ซึ่งเป็นเรื่องของความคุ้มกันในความรับผิดของอาสาสมัครและเป็นการคุ้มครองเฉพาะกรณีปฏิบัติงานในขณะที่ทำหน้าที่ของอาสาสมัคร และต้องไม่ใช่การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ เข้าเสี่ยงภัยเอง หรือการจงใจกระทำผิดเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวในมลรัฐยูทาห์ ตามประมวลกฎหมายของมลรัฐมีบทบัญญัติในการคุ้มครองอาสาสมัคร ในกรณีการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ของอาสาสมัคร โดยไม่มีค่าตอบแทนภายใต้หลักกฎหมายหรือตามอำนาจรัฐ

<sup>53</sup>The Georgia Official Code Section 48-8-71 (d) บัญญัติว่า  
"No agency or Community service officer shall be liable at law as a result of any of his acts performed while participating in a community service program. This limitation of liability does not apply to actions on the part of any agency or community service officer which constitute gross negligence, recklessness, or willful misconduct."

จะได้รับความคุ้มครองจากความรับผิดในการกระทำหรือการตัดสินใจใด ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ยานพาหนะ<sup>54</sup> เช่น อุบัติเหตุหรือความรับผิดจากยานพาหนะ ในระหว่างการให้บริการตามหน้าที่ เว้นแต่การกระทำ หรือการตัดสินใจดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือการกระทำที่ไม่สุจริตหรือกระทำโดยมีเจตนาร้าย ซึ่งเกือบทุกมลรัฐจะมี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองในความรับผิดในทางแพ่ง ให้แก่อาสาสมัครผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายดังกล่าว เราสามารถแยกองค์ประกอบของความคุ้มครอง ความรับผิดในทางแพ่งตามกฎหมายได้ดังนี้ คือ

1.1 ต้องเป็นการกระทำในอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายรองรับไว้ชัดเจนและแน่นอน การกระทำในอำนาจหน้าที่ในความหมายนี้ ไม่ใช่กรณีของการกระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายอันจะทำให้ผู้กระทำไม่ต้องรับผิด ซึ่งเป็นเรื่องของเหตุนิรโทษกรรมตามหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 449 ซึ่งมีหลักว่า บุคคลใดกระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ไม่ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หลักความคุ้มครองความรับผิดของอาสาสมัครไม่ใช่เรื่องของ การปฏิบัติตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย เพราะ เป็นเรื่องของ การสมัครใจ เข้ามาทำงานให้ทางราชการและไม่อยู่ในบังคับบัญชาของทางราชการที่จะสั่งการอาสาสมัครได้ เพราะ เป็นเพียงอำนาจในการ

---

<sup>54</sup>The Utah Code Section 63-30b-2 (Voluntary services--Immunity from liability--Exceptions) บัญญัติว่า "Any person performing services on a voluntary basis, without compensation, under the general supervision of, and on behalf of any public entity, shall be immune from liability with respect to any decisions or actions, other than in connection with the operation of a motor vehicle, taken during the course of those services, unless it is established that such decisions or actions were grossly negligent, not made in good faith, or were made maliciously."



กำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติเท่านั้น ไม่ใช่การสั่งให้อาสาสมัครคุมประพฤติปฏิบัติงาน โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นเรื่องของการที่อาสาสมัครได้ปฏิบัติงานไปตามอำนาจหน้าที่ โดยมีกฎหมายรองรับให้อำนาจไว้ และผลของการปฏิบัติงานอาจจะกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นหรือตัวผู้ถูกคุมประพฤติเองทำให้อาสาสมัครคุมประพฤติต้องรับผิดชอบในการละเมิดนั้น ดังนั้น จึงมีหลักการคุ้มครองกันความรับผิดไว้ เพราะหลักกฎหมายละเมิดมีเพียงกรณีริโทษกรรมในการกระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายไปตามปกติซึ่งหากเป็นละเมิดก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นหากไม่มีความคุ้มครองหรือมีข้อยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายไว้

## 1.2 ต้องเป็นการกระทำของอาสาสมัครโดยที่

1.2.1 ไม่ได้เกิดจากการเจตนา หรือจงใจกระทำให้เกิดความเสียหายโดยมีเจตนาร้าย ซึ่งหากเป็นเรื่องของการจงใจกระทำผิดโดยตรงก็ไม่อยู่ในขอบเขตของความคุ้มครองกันความรับผิดในทางแพ่ง เพราะการจงใจเป็นเรื่องของการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น<sup>55</sup>

1.2.2 ไม่ใช่การกระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่เกิดผลพลได้อย่างรุนแรงเทียบเท่าการจงใจกระทำผิด จึงกำหนดหลักในการให้ความคุ้มครองกันเฉพาะความเสียหายที่เกิดจากการกระทำโดยความประมาทเลินเล่อตามธรรมดา คือ ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์และฐานะของผู้กระทำเท่านั้น แต่ถ้าหากเป็นการไม่ได้ใช้ความระมัดระวังให้ยิ่งไปกว่ากรณีดังกล่าว เช่น ต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานแต่กลับไม่ใช่ ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง<sup>56</sup> จึงไม่อยู่ในขอบเขตความคุ้มครองกันความรับผิดทางแพ่ง ซึ่งหลักการ

<sup>55</sup> ไพจิตร ปุณณพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2525), หน้า 7-8.

<sup>56</sup> ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและจัดการงานนอกสั่ง, หน้า 32-33.

ยกเว้นความรับผิดในกรณีของการประมาท เลื่อนธรรมดาแต่ต้องรับผิดในกรณีการประมาท เลื่อนเลวอย่างร้ายแรงมีตัวอย่างบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการจัดการงานนอกสั่งซึ่งกรณีการจัดการสิ่งใด เพื่อประสงค์จะปิดป้องอันตรายอันมีมาใกล้แต่ตัวการ จะต้องรับผิดชอบแต่เพียงที่จงใจทำผิดหรือที่เป็นความประมาท เลื่อนอย่างร้ายแรงเท่านั้น<sup>57</sup> ซึ่งพอที่จะถือได้ว่าเป็นบทยกเว้นความรับผิดชอบในกรณีที่กระทำเพื่อป้องกันอันตรายแก่บุคคลอื่นในกรณีที่ได้กระทำโดยความประมาท เลื่อนตามธรรมดา แต่จะไม่คุ้มครองในกรณีของความประมาท เลื่อนอย่างร้ายแรง

1.2.3 ไม่ใช้การเข้าเสี่ยงภัยของอาสาสมัครเอง กล่าวคือต้องไม่ใช้การที่อาสาสมัครกระทำการในลักษณะของการเข้าไปเสี่ยงภัยด้วยตนเองหรือเป็นผู้ก่อให้เกิดการเสี่ยงภัยอันตรายนั้นเอง เพราะหากเกิดความเสียหายขึ้นก็ไม่อยู่ในขอบเขตของความคุ้มครองความรับผิดในทางแพ่ง

## 2. ประเภทของความคุ้มครองความรับผิดตามกฎหมาย

2.1 การกำหนดหลักเกณฑ์ความคุ้มครองไว้เป็นหลักกฎหมายโดยเฉพาะ คือเป็นหลักกฎหมายในเรื่องของความคุ้มครองในความรับผิดทางแพ่ง โดยเฉพาะ ดังที่มีหลักเกณฑ์บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายของมลรัฐจอร์เจีย และมลรัฐยูทาห์ ของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>58</sup> เป็นหลักกฎหมายเรื่องของการให้ความคุ้มครองความรับผิดในทางแพ่ง โดยเฉพาะ ให้แก่บุคคลที่ปฏิบัติงานเป็นอาสาสมัครในการดำเนินการช่วยเหลือราชการ

2.2 การกำหนดความคุ้มครองในลักษณะ การให้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย โดยอาจจะกำหนดรูปแบบในการจัดหลักประกันให้อาสาสมัคร โดยถือเป็นเรื่องของสิทธิและประโยชน์ของอาสาสมัครอย่างหนึ่ง ดังเช่นตามหลักกฎหมายของมลรัฐเวอร์จิเนีย กำหนดหลักเกณฑ์ของการคุ้มครองความรับผิดในทางแพ่ง โดยกำหนดให้มลรัฐต้องจัดหาหลักประกันความรับผิดในการทำงาน ให้แก่อาสาสมัครที่ปฏิบัติงานเต็มเวลาปกติ หรือให้บริการในบางช่วงเวลา โดยต้องจัดหาหลักประกันคุ้มครองเทียบเท่ากับเจ้าหน้าที่มลรัฐที่ได้รับค่าจ้างหรือ

<sup>57</sup> โปรดดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 398.

<sup>58</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 53 และ 54.

เงิน เดือน<sup>59</sup> ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ของการให้ความคุ้มครองความรับผิดของอาสาสมัครในลักษณะของการประกันความรับผิดโดยใช้หลักการประกันภัยเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งก็คือว่าเป็นความคุ้มครองความรับผิดและถือว่าเป็นสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครตามกฎหมายอย่างหนึ่ง

จะเห็นได้ว่าหลักความคุ้มครองความรับผิดในทางแพ่งของอาสาสมัครผู้ปฏิบัติงานให้รัฐเป็นสิ่งสำคัญและเป็นทั้งหลักประกันในการทำงาน และถือว่าเป็นสิทธิประโยชน์อย่างหนึ่งตามกฎหมายของอาสาสมัคร ซึ่งในส่วนของประเทศไทย เมื่อพิจารณาตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาสาสมัคร ไม่ว่าจะเป็น อาสาจราจร ตามพระราชบัญญัติจราจร พ.ศ. 2522 หรือ พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2479 ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองความรับผิดในทางแพ่งของผู้ปฏิบัติงานไว้แต่อย่างใด ซึ่งมีเพียงหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่าเป็นความคุ้มครองความรับผิดทางแพ่งในกรณีของการจัดการงานนอกสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 398 เท่านั้น ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติทั้งของกรมราชทัณฑ์และของกระทรวงยุติธรรม ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด จึงควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนนี้ เพื่อให้เป็นหลักประกันความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ และเพื่อให้เป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดีต่อไป

จากที่ได้เปรียบเทียบและวิเคราะห์หลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ระดับกฎหมายลายลักษณ์อักษรของมลรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้อาสาสมัครในการปฏิบัติงานเพื่อ

<sup>59</sup>The Code of Virginia Title 2.1 Administration of the Government Generally Section 2.1-558 บัญญัติเรื่อง "Volunteer benefits" ว่า " D. Liability insurance may be provided by the department utilizing their services both to regular-service and occasional-service volunteers to the same extent as may be provided by the department to its paid staff."

ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการคุ้มครองประเพณีและพักการลงโทษ ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาสาสมัครคุมประพฤติของประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาสาสมัครในงานของราชการต่าง ๆ พบว่ามีหลักกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจหน้าที่หรือสถานภาพของอาสาสมัคร เรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ หรือหลักความคุ้มกันความรับผิดชอบในทางแพ่ง ซึ่งประเทศไทยยังไม่มี การนำมาใช้หรือนำมาปรับปรุงตัวบทกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติ โดยเฉพาะในการดำเนินการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ จึงน่าจะมีการนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ เพื่อให้การดำเนินการของอาสาสมัครคุมประพฤติเป็นไปโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ ตลอดจนการให้ความคุ้มกันความรับผิดชอบในทางแพ่ง เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ ให้สามารถช่วยเหลือและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำที่ได้รับการปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไข ให้ใช้ชีวิตต่อไปในสังคมได้ตามปกติ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการดำเนินการ หรือบทบาทในการควบคุมสังคมที่ไม่เป็นทางการของตัวอาสาสมัครคุมประพฤติเอง ซึ่งแนวทางของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องจะได้นำเสนอในบทต่อไป

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย